

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina

*Bernardo Kliksberg**

La crisis que afecta a los países de la región ha intensificado la demanda de administración eficiente, tanto en el aparato público como en el sector privado. Por otra parte, la tendencia reciente hacia regímenes democráticos en América Latina y el Caribe imprime matices específicos a la demanda de gestión eficiente, lo que ha dado lugar a que se planteen interrogantes respecto a la capacidad gerencial de responder a tales requerimientos en la situación presente.

Este artículo se inserta en los esfuerzos por explorar las nuevas fronteras tecnológicas, conceptuales y técnicas de gestión en los países de la región. Es con ese objeto que el autor hace hincapié en tres aspectos fundamentales del problema. Primero, analiza las insuficiencias de los paradigmas tradicionales respecto a la administración pública, como asimismo caracteriza la emergencia de un nuevo modelo para la reforma administrativa del Estado latinoamericano. Segundo, a partir del examen de las experiencias de reforma en los últimos treinta años, pasa revista a lo que considera una crisis paradigmática en las ciencias administrativas en general. Tercero, confronta los resultados de los análisis precedentes con un campo estratégico para el éxito de nuevas propuestas de reforma administrativa del Estado, como es el de la formación de gerentes, otorgando especial atención al papel que las instituciones de enseñanza superior pueden cumplir al respecto.

*Director del Programa Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, de las Naciones Unidas.

Introducción

La demanda histórica de conocimiento administrativo se presenta hoy en América Latina con gran envergadura. Las grandes fuerzas políticas y sociales así como la opinión pública ejercen cotidianamente una fuerte presión histórico-social concreta para alcanzar capacidad administrativa y resultados organizacionales. Puede preverse sin dificultad que, dados los factores que la generan, esa demanda se irá intensificando en la próxima década.

Esta situación obedece a razones concretas. Por una parte, la región está inmersa en el proceso que la Conferencia Económica Continental, convocada por CEPAL y SELA (Quito, 1984), caracterizó como la crisis económica más grave de este siglo. La realidad muestra una crisis profundamente instalada en los sistemas económicos nacionales. No se trata de un problema de coyuntura, sino de una situación definitivamente estructural, con perspectivas de extenderse en el largo plazo, e intensificarse, si no se adoptan las políticas apropiadas.

Esta crisis está generando una demanda de administración eficiente de amplias proporciones. En la mayoría de los países, se le plantean al aparato público exigencias contradictorias. Se le pide que reduzca el gasto, pero, simultáneamente, que asuma misiones nuevas, diferentes de las usuales y más complejas, como el desempeño de funciones estratégicas en la integración económica regional y subregional, la promoción de exportaciones no tradicionales, el avance de tecnologías de punta, el desarrollo de programas sociales en gran escala para los sectores más afectados por la crisis, que constituyen la gran mayoría de la población, etcétera.

La envergadura cualitativa de las demandas al aparato, crea una situación de "sobrecarga" en términos de gestión, y coincide con la acentuada estrechez de recursos, que dificulta seriamente la gestión. Se configura así un cuadro propicio para el desenvolvimiento de una crisis de legitimidad de la acción del Estado, y esta debilidad ha sido ampliamente aprovechada por ciertos sectores de interés, empeñados en minar la credibilidad de la administración pública. La situación de conjunto conformada por esas nuevas misiones organizacionales no tradicionales y la "administración de escasez", plantea severamente la necesidad de incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del Estado.

Junto con otras características, esta necesidad se presenta también con fuerza en relación a la empresa privada de la región. Las reglas de juego impuestas por la crisis son bastante definidas. De no producirse aumentos considerables en la capacidad gerencial, habrá sectores importantes de la actividad privada que estarán condenados a desaparecer.

Por otra parte, en el plano político se advierten en nuestras sociedades los inicios de un tipo de demanda de administración eficiente de nuevo cuño. América Latina está en uno de los puntos más altos de avance hacia la democratización que ha alcanzado en su historia, y claramente la corriente histórica va en esa dirección. Lo que las mayorías políticas están planteando, son exigencias cualitativamente muy diferentes a las que se planteaban tradicionalmente, y que tienen fuertes repercusiones en términos de demanda de capacidad administrativa. En varios países del norte de América Latina se ha lanzado un lema que sintetiza algunas de estas aspiraciones y es el de "democratizar la democracia". La "imagen-objetivo" es la de una democracia no reducida a un evento electoral central plurianual, sino que se busca constituir "democracias activas", con determinados rasgos organizativos, como la transparencia absoluta de la gestión pública y el control social de la misma, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, y con conductos de intervención de los ciudadanos en la actividad estatal. Su aplicación requiere realizar transformaciones considerables en las estructuras actuales del aparato público.

Contar con una gerencia eficiente es una necesidad imperiosa para América Latina. Al respecto, existen serios interrogantes sobre la medida en que el conocimiento administrativo predominante en la zona está en condiciones de instaurar el tipo de gerencia que se necesita para esta década y para la próxima. Las dudas sobre las posibilidades de ese conocimiento son muy agudas a nivel internacional. Robert K. Muller, presidente de una de las mayores empresas consultoras mundiales, Arthur D. Little, señala en un trabajo titulado "La interrupción de la simetría en el desarrollo gerencial" (1984), que ha habido un corte radical en la realidad y que es necesario entenderlo así y variar totalmente la formación del gerente. Detalla una serie de fac-

tores, derivados del *status* mismo de la gerencia en el proceso histórico, de su evolución, etc., que hacen que una buena parte del conocimiento existente sea, según su apreciación, cuasi obsoleto frente a los cambios que están en marcha.

En un programa combinado de investigación sobre el gerente de las próximas décadas, efectuado por la Fundación Europea para el Desarrollo Gerencial y la Asociación de Escuelas de Negocios de Estados Unidos se llega a conclusiones similares. Estamos inmersos en variaciones muy profundas del contexto histórico, que determinan una aguda necesidad de cambios del perfil gerencial y de transformaciones del estilo de aproximación a todo el problema de la gestión organizacional.¹ En el estudio *En busca de la excelencia*, de Peters y Waterman, del grupo Consultor McKinsey (1984), se formulan dudas mucho más categóricas aun respecto a la validez de parte de la ciencia administrativa moderna. Se cita, por ejemplo, a H. Edward Wrapp, de la Universidad de Chicago, prominente profesor de política comercial, quien critica acerbamente la formación de administradores en los Estados Unidos, diciendo: "Hemos creado un monstruo. Uno de mis colegas observó —y estoy de acuerdo con él— que las escuelas de negocios han contribuido más que cualquier otro factor para asegurar el éxito del Japón y Alemania occidental en su invasión del mercado norteamericano". En el mismo libro, Michael Thomas, reputado banquero y escritor dice refiriéndose a las escuelas de negocios estadounidenses: "Les falta cultura en las artes liberales... necesitan una visión más extensa, sentido de la historia, aportes literarios y artísticos. Si fuera por mí, yo cerraría todas las escuelas de negocios". Estas posiciones extremas encuentran confirmaciones empíricas bastante interesantes en diversos trabajos de investigación sobre las mencionadas escuelas de negocios norteamericanas.²

Es posible hallar fundadas dudas desde las perspectivas de otras disciplinas. Así, el episte-

¹Véase al respecto: *Management and Management Education in a World of Changing Expectations*. Proyecto de la Asamblea Americana de Escuelas Colegiadas de Negocios (AACSB) y la Fundación Europea para el Desarrollo Gerencial (EFMD). Informe al Coloquio "Management in the XXI Century" (1979) Arden House Harriman, Nueva York.

²Véase *Business school solutions may be part of the United States problem*. *Time*, 4 de mayo de 1981.

mólogo Mario Bunge, de la Universidad McGill, del Canadá, considera que las ciencias gerenciales contemporáneas se hallan lejos de la ciencia y que, entre otros aspectos, deben librarse de los mitos de la administración tradicional y ser más experimentales, más abiertas a las innovaciones sociales (1984). Desde diferentes puntos de vista se formulan preguntas sobre la capacidad de responder a la demanda histórica de capacidad administrativa. Estas dudas y este tipo de planteos, son característicos de períodos de transición en la evolución del conocimiento científico-técnico en general, en donde los viejos paradigmas retroceden ante los inicios del desarrollo de otros nuevos. Este pareciera ser el signo de los tiempos presentes y futuros en materia de administración —existe una crisis muy aguda en los viejos paradigmas, señalada, entre muchos otros, por los testimonios mencionados, y se están abriendo paso nuevas categorías de análisis, metodologías, modelos, principios y formas de encarar múltiples problemas de gestión.

En el presente trabajo, destinado a contri-

buir a la exploración de algunas de las nuevas fronteras tecnológicas conceptuales y técnicas con respecto a gerencia en la región, nos proponemos un análisis en tres aspectos. El primero está dirigido a examinar la crisis de los viejos paradigmas y el nacimiento de otros nuevos en un caso concreto, que es el del conocimiento relativo a la administración pública. El segundo está dedicado a revisar este proceso de crisis paradigmática en las ciencias gerenciales en general. El último se orienta a confrontar las conclusiones de los análisis anteriores con un campo estratégico: la formación de gerentes; para lo cual se examina la realidad de las escuelas de administración latinoamericanas, lo que enseñan y lo que proyectan enseñar, contrastado con lo que está sucediendo en el campo del conocimiento que constituye su razón de ser. No se trata de agotar esos temas, sino de contribuir a base de investigaciones y experiencias en diversos contextos nacionales en que le cupo participar al autor, al debate que, imprescindiblemente, debe efectuarse en torno a ellos en la región.

I

La emergencia de un nuevo paradigma: el caso de la reforma del Estado

El tema de la crisis del antiguo paradigma y el nacimiento de uno nuevo en lo relativo a la transformación de la administración pública tiene gran trascendencia histórica. El Estado se ha ampliado en América Latina a tasas de crecimiento que, en diversos casos, son superiores a las de las estructuras histórico-sociales. Eso significa un incremento en lo que podríamos llamar "la presencia histórica relativa" del Estado. El proceso en estos últimos treinta años ha ido, con intermitencias y retrocesos, en dirección continua hacia un crecimiento de esa presencia, y el Estado se ha convertido en un protagonista central. Todos los indicadores pertinentes —el coeficiente gasto público/producto interno bruto, la proporción de la inversión pública en la inversión bruta fija de la economía, la participación del Estado en el mercado de trabajo, el peso de las empresas pú-

blicas entre las 100 empresas mayores de la economía, etc.— ponen de manifiesto tales tendencias.

La intervención generalizada del Estado surge principalmente de insuficiencias estructurales del sistema económico-social, y, frente a la crisis económica actual, existe la perspectiva de que continúe activándose. Michel Crozier (1984) señala, en referencia a otro contexto claramente aplicable a la realidad de esta región, que la cuestión, vista desde una perspectiva realista, no es si el Estado debe intervenir o no: el Estado está obligado a intervenir. El tema es si el Estado está en condiciones de intervenir, si podrá hacerlo, si tendrá la capacidad necesaria de gestión y de administración.³

³El tema del papel del Estado en la región y la evolución

El protagonismo del Estado y las necesidades de capacidades de gestión han impulsado a América Latina a emprender, en las tres últimas décadas, amplios programas de reforma administrativa. Todos los países del continente han realizado esfuerzos importantes para reformar su mecanismo estatal e incrementar seriamente la capacidad administrativa disponible en él; y éste es el caso que queremos analizar en términos de paradigma antiguo y nuevo.

Un balance esquemático de treinta años de reformas administrativas en América Latina permite observar, entre los elementos positivos, sintetizados: el desarrollo de una alta sensibilidad en la opinión pública frente a este tema; el establecimiento de instituciones especializadas, los institutos nacionales de administración pública, u organismos de carácter semejante con diferentes denominaciones, que se dedican a trabajar exclusivamente sobre este tema; y la formación, en los movimientos de reforma, de un conjunto de profesionales latinoamericanos que constituyen una "masa crítica" respetable y acreditada. No obstante, junto a estos saldos favorables, los objetivos finales del movimiento de reforma están muy distantes de haberse concretado. En la mayor parte de América Latina no se han modificado apreciablemente los estrangulamientos fundamentales en la capacidad de gestión del aparato público: en muchos países, las decisiones de alto nivel se toman con metodologías técnicamente primarias; el aparato presenta una articulación débil. Los rasgos normales de un Estado latinoamericano son un cuerpo central (presidencia, ministerios) y un amplio sector que conforma la mayor parte del Estado, la administración descentralizada, constituida por las empresas públicas, los institutos autónomos, las distintas formas de descentralización administrativa. Ambos operan muy desconectados entre sí. Las hipótesis básicas de la descentralización, que implicaban independencia administrativa con retención de la fijación de políticas en el poder central, no han funcionado en la realidad. Los servicios de atención masiva a la ciudadanía tie-

nen, asimismo, severas deficiencias. En éstos y otros temas esenciales, la reforma no obtuvo los objetivos de fondo que perseguía.

Cabe preguntar por qué no los logró. Se ha insistido, al respecto, en la falta de apoyo político y económico a los esfuerzos de reforma. Sin embargo, en la práctica, la existencia de dicho apoyo no resolvió el estancamiento de la reforma. En diversas experiencias, ésta dispuso de amplio respaldo presidencial y, sin embargo, los resultados fueron también escasos. Parecería que las limitaciones de apoyo político y económico no constituyen la explicación completa de la falta de logros. Resulta necesario buscar la explicación en otra dimensión que interesa no sólo como retrospectiva, sino fundamentalmente como una mirada hacia el futuro. Hace falta una revisión de todo el aparato conceptual, el paradigma, en que se apoyó la búsqueda del cambio de la administración pública en América Latina, para determinar si allí no ha habido errores de fondo. Esta revisión está tomando fuerza creciente en la región,⁴ y está generando importantes conocimientos nuevos. Sin agotar el tema y sólo a manera de introducción, señalaremos algunos de ellos, que el autor ha expuesto y analizado en detalle en diversos trabajos.

1. Naturaleza del cambio administrativo

Existe la necesidad de revisar las ideas aplicadas implícitamente en los procesos de reforma, en diversos casos, sobre la naturaleza íntima de lo que implica la reforma del Estado. La concepción predominante, que tiene mucho que ver con las escuelas tradicionales de pensamiento en administración, gira en torno a las estructuras formales, la jerarquía cargo-labor. Parte de la idea de que reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar ministerios, pasar funciones de un ministerio a otro, reorganizar los organismos de gran número de organismos, preparar nuevos manuales de normas, rediseñar procedimientos. En diversos países, entre ellos Bra-

de dicho papel es abordado en: Ignacio Pérez Salgado, Bernardo Kliksberg (1985): Políticas de gestión pública: El rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. LI, N° 3, Bélgica.

⁴Véase Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública (1986). Instituto Nacional de Administración Pública de España. Esta reunión internacional, convocada por el Gobierno español, que congregó, en el plano político, a conductores de la reforma en países democráticos y a especialistas seleccionados, constituyó un importante paso de avance respecto al pensamiento tradicional.

sil, Venezuela, Colombia, Costa Rica, se pusieron en práctica reformas de estas características y los resultados, después de la reforma, son inquietantes. Un trabajo clásico en esta materia, el de Kleber Nascimento,⁵ evalúa detenidamente las extensas experiencias del Brasil en la materia, apegadas a esquemas eminentemente formalistas. Señala que el saldo fue, con frecuencia, una confusión mayor que la preexistente; los logros, en términos de eficiencia, fueron limitados; hubo una lucha entre las normas antiguas, apoyadas por estructuras muy sólidas, y las normas nuevas, que eran cambios de superficie y no llegaban a penetrar en los problemas de fondo del aparato público. Una vez que se hubieron desgastado los mecanismos de imposición formal, se produjo un retroceso paulatino de las normas nuevas en beneficio de las antiguas.

Siendo válido y necesario ajustar las estructuras formales, el problema es mucho más complicado. Cambiar el aparato del Estado no se agota en esta dimensión, ella es sólo uno de los aspectos del cambio, y el enfoque unilateral formal lleva a frustraciones de consideración. El problema es de mucha mayor dificultad y entraña múltiples dimensiones; y la experiencia internacional en el proceso de reformar el Estado convalida esa conclusión. Por ejemplo, en el Reino Unido, se hizo en el decenio de 1970 una reforma de gran amplitud de la administración pública, condensada en el Informe Fulton. Una evaluación de esa reforma (Johnson, 1977) indica que los resultados efectivos fueron limitados: "la realidad ha sido por lo general más modesta que las propuestas realizadas y las esperanzas expresadas"; y habla de la "ruta tortuosa de la reforma administrativa", tratando de señalar lo complicado y difícil que resulta el problema. En Italia, la revista *Burocrazia* destaca editorialmente (1984): "Uno de los secretarios de Estado más prestigiosos de la administración italiana me dijo en una conversación hace algunos años: Si llego un día a Presidente del Consejo de Ministros, nombraré a mi

peor enemigo ministro para la reforma burocrática, porque, sobre esa incandescente poltrona, tarde o temprano acabará quemándose quienquiera que sea". Señala el editorial que allí "...se han estrellado las intenciones más generosas de los mayores y más autorizados teóricos en la materia, sin contar las pequeñas veleidades de las más variopintas mediocridades de la política italiana".

La cita resume irónicamente el grado de dificultad de la reforma del Estado. Crozier, en un agudo análisis de la administración pública francesa, tomada con frecuencia como modelo en América Latina, destaca: "Nuestra administración constituye la clave de bóveda de los bloqueos" (1984), refiriéndose a lo que llama "los bloqueos técnico-administrativos y políticos de la sociedad francesa".

Estos testimonios permiten advertir que cambiar el aparato del Estado es probablemente uno de los problemas más difíciles a que hace frente la sociedad contemporánea. Frente a esto, la formación y el énfasis predominante en América Latina, de carácter formalista jurídicista, parece de una alta "ingenuidad". En algunas experiencias se pensó que el problema finalizaba con la promulgación de leyes nuevas que consagraban las reformas. El porcentaje de leyes no aplicadas en la región indica la distancia entre una cultura jurídicista formal y la práctica real de los procesos históricos, que discurre por caminos distintos. La cuestión es de un grado de complejidad muy distante de los supuestos simplistas subyacentes en el viejo paradigma de carácter formalista. Diversas investigaciones recientes ilustran sobre múltiples variables de alta incidencia, de neto carácter no formal.

Un estudio europeo sobre las características comparadas de los aparatos públicos llega a la conclusión que hay una ley de rigidez, una serie de causas estructurales que determinan fenómenos de rigidez y de resistencia al cambio en las burocracias (Leemans, 1977). Entre esas causas se halla, por ejemplo, la de que aun los aparatos públicos más acreditados tienden a formar *élites* administrativas con miembros de origen unilateral, es decir, personas que provienen de un determinado estrato o grupo cultural y social. Ello genera uniformidades u homogeneidades hacia el interior del grupo que cierran el camino a la innovación: "La limitada variedad de valores que

⁵Kleber Nascimento: Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa. La experiencia brasileña. Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.) (1984): *La reforma de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Sobre la experiencia de Venezuela, véase Luis Rodríguez Mena: Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela, en la misma obra.

se presenta en estos casos al más alto nivel inhibe los impulsos innovadores".

Un análisis incluido en los anales de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de los Estados Unidos (1983) llega a la conclusión de que la mayor capacidad de innovación en el aparato público está en los políticos, porque, en principio, no están atados a los procesos administrativos preexistentes. Los funcionarios defenderán férreamente los sistemas administrativos vigentes; los políticos tienen una actitud más abierta frente al aparato público. Cuando adquieren conocimientos de las ciencias de la administración (lo están haciendo rápidamente en América Latina), se dan cuenta de que es imprescindible pactar con el aparato, pues, de lo contrario no hay viabilidad para las decisiones políticas y se frena seriamente toda posibilidad de innovación. La innovación es, en definitiva, más fácil en las organizaciones que estimulan alianzas ocasionales entre los políticos y los altos funcionarios.

El nuevo paradigma plantea una ruptura esencial frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. En la medida en que se generen conocimientos más sólidos sobre la naturaleza multidimensional de este cambio, surge la posibilidad de producir respuestas técnicas más eficientes.

Las reformas administrativas que se están llevando a cabo actualmente en los países democráticos de América Latina, bajo el signo del nuevo paradigma, están trabajando con orientaciones casi opuestas desde el punto de vista estratégico a las anteriores, basándose en esta visión de la naturaleza del problema. Así, en lugar de buscar reformas globales, la opción técnica basada en la noción de complejidad del proceso en su carácter de transformación social, es la de una estrategia de tipo selectivo. El punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto; si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el es-

fuerzo reformista. Una vez generados incrementos apreciables de capacidad de gestión en estas esferas, se seguirá avanzando hacia otras metas. La promesa de la reforma global ha sido reemplazada por un "realismo administrativo" derivado del cambio de paradigma.

2. Política y administración

El viejo paradigma hizo suya una concepción de la administración pública de comienzos de siglo, que es la dicotomía entre política y administración. Supuestamente, habría una dirección política elegida por la población, que dicta las órdenes, y un aparato que las ejecuta, la administración. Si no cumple las órdenes, es porque está fallando desde el punto de vista puramente técnico y el problema sería modernizar y ajustar ese aparato. Las investigaciones modernas sobre burocracias plantean hipótesis acentuadamente diferentes. Los datos empíricos indican que en las organizaciones se da en la práctica la confluencia de, por lo menos, tres tipos de grupos, que son identificables y que tratan de imprimir a la organización su propio sello: los grupos intraburocráticos de presión, que se coligan en torno a diferentes intereses sectoriales y que tratan de que la organización avance en la dirección que les es conveniente; los grupos externos a la organización, que ejercen presiones para que se sesgue hacia sus objetivos; y, en tercer término, la "clientela", los beneficiarios legítimos de los servicios de la organización. Las metas y el comportamiento de la organización surgen de la interrelación entre éstos y otros sectores. Las burocracias distan de limitarse a cumplir órdenes. Como describe R. Collins, pueden ser mejor entendidas como "palestras" de intereses en conflicto" (1975).⁶

Un caso de investigación altamente ilustrativo de estas realidades y de la falacia de la dicotomía, es el estudio pionero de Crozier (1963) sobre el fenómeno burocrático. El autor estudió durante varios años dos organizaciones públicas francesas, una de servicios y otra de producción, ambas de bajo rendimiento. El equipo investigador comprobó que la explicación del bajo rendimiento estaba correlacionada con el tipo de lucha por el poder que se daba en torno a las fuentes de

⁶Sobre el particular, véase Oscar Oszlak (comp.) (1985): *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós.

incertidumbre organizacional. Las principales tenían que ver, hacia el interior de la organización, con aspectos como las remuneraciones, los sistemas de ascensos, los contenidos de las tareas, etc. Quien controla esas fuentes, acumula poder. Crozier desarrolla un enfoque, una metodología del análisis estratégico, en que identifica a los grupos que se combaten así como sus consignas de lucha. Entre los conflictos en marcha descubre un proceso del siguiente tipo: los niveles superiores de la organización tratan de que haya una acentuada incertidumbre sobre planos que ellos manejan y que resultan importantes para el personal, por ejemplo, la carrera administrativa, los sistemas de ascensos, las remuneraciones, etc., y que eso permanezca en la dimensión de las "decisiones oscuras". Los niveles inferiores de la organización procuran que ocurra todo lo contrario, y que todo esté reglado en esos planos para que no haya incertidumbre. Al mismo tiempo tratan de que los contenidos de las tareas estén basados en estructuras abiertas, mientras que los niveles superiores procuran que estén totalmente normados. Hay dos corrientes de presión, y ambas se orientan a delimitar la organización: los de arriba quieren delimitar los contenidos de las tareas; los de abajo, los sistemas de remuneraciones, ascensos, etc. Este esfuerzo entre contendores —los sindicatos y la dirección—, que en el contexto histórico francés tenían un poder parejo, significará un enmarañamiento permanente y creciente de la organización, que resulta asfixiada por el peso de las normas excesivas. En el interior de la burocracia quedan de manifiesto luchas políticas, frente al supuesto del viejo paradigma (política y administración como esferas separadas) que implica, en la práctica, eludir de hecho el tratamiento del tema político en las organizaciones.

Cuando la dicotomía se supera y se incluyen estas variables, surge la posibilidad de diseños técnicos para orientarlas. Un caso interesante fue el efectuado por Jorge Roulet y Jorge Sábato en el Perú (Roulet, Sábato, 1974). El Gobierno peruano solicitó la asesoría de un grupo consultor encabezado por ellos para el planeamiento institucional eficiente de la política de conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. La política respectiva estaba distribuida entre organismos distintos, como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Pesca, etc. El grupo consul-

tor analizó la propuesta tradicional para estos casos de corte formalista, la de crear un Ministerio del Ambiente, que concentrara todas las funciones de los organismos que trabajaban en este tipo de actividades y aplicara una política unificada con respecto al medio ambiente; pero descartó esta propuesta basándose en un análisis político-institucional de sus posibles consecuencias. De crearse un Ministerio que concentrara todas las actividades, el trabajo fundamental de éste se concentraría en los años siguientes en una lucha muy ardua con los organismos respectivos, que procurarían defender las facultades que se les estaban arrebatando; en una seria competencia por los recursos presupuestarios asignados a toda esta esfera, ya que esos organismos no aceptarían retroceder en este aspecto básico; y en una pugna por los recursos humanos especializados existentes para el manejo de políticas de este tipo, que son lógicamente limitados. Se planteó una alternativa a la "estrategia frontal" del Ministerio, que los consultores llamaron la "estrategia indirecta", la cual consistía en fortalecer un organismo de carácter paralelo a los organismos que estaban trabajando en este campo, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONARN), reforzando su labor de mejoramiento del trabajo global de todos. Entre sus tareas principales figurarían producir información estadística sobre el tema, que sirviera de apoyo a la toma de decisiones de los organismos; desarrollar un programa de formación de recursos humanos de alto nivel para el conjunto de los organismos; y servir de catalizador de un sistema de coordinación permanente de los mismos. La obtención de resultados prácticos apreciables señaló la factibilidad de lograr mayor eficiencia técnica, cuando el marco conceptual previo sobre el comportamiento de la organización es más rico y ajustado a su naturaleza, y, como tal, incluye la dinámica política del aparato.

3. Modelos obsoletos de percepción

Un punto crítico de ruptura entre el paradigma nuevo y el antiguo es el de los modelos obsoletos con los que, frente a estos problemas, se han manejado en América Latina amplios sectores de los políticos, los planificadores económicos y los reformadores administrativos. Los políticos daban por supuesto, implícitamente, que los niveles

de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal. Hoy saben mucho más, y en algunos casos llegan a conclusiones opuestas. En efecto, es tal la fuerza del aparato que incluso, en ocasiones, es éste el que prepara las decisiones de los políticos y las alternativas que llegan a las cumbres del poder suelen estar configuradas desde abajo y no desde arriba. El fenómeno es complicado, y exige que los políticos manejen "políticamente" las relaciones con el aparato. La necesidad de la "alianza" ya señalada entre los políticos y los funcionarios, se basa en esa realidad muy concreta. Los planificadores económicos utilizaban supuestos semejantes. El "Plan de la Nación" resolvía los problemas definiendo las líneas de acción, y luego venía una etapa "cuasi automática" en la que se ponía en práctica el plan. Actualmente, además de la revisión de aspectos básicos de la planificación económica tradicional, existe un reanálisis muy profundo de la variable "ejecución". Así, entre otras cosas, el estar distanciados los modelos de planificación tradicionales de lo que implica la capacidad administrativa disponible como restricción, determinaba que los planes no contuvieran muchas consideraciones sobre su "viabilidad" en términos de capacidad real de gestión. En el nuevo paradigma, ello se está sustituyendo radicalmente por propuestas que las nuevas modalidades conceptuales en materia de planificación integran una percepción de las dificultades y complejidad de la ejecución.

Los reformadores administrativos no escaparon a estas percepciones obsoletas de la realidad. Se les encomendó reformar el Estado y seleccionaron y aplicaron una serie de medios (organización y métodos, sistemas formales de personal, etc.); pero se observa claramente cómo se ha producido una conversión gradual de lo que eran medios en fines últimos de su actividad. Diversos institutos de administración pública, en vez de dedicarse a reformar el Estado en puntos críticos, se han concentrado en obtener los mayores resultados posibles en términos de producción de medios. Una fuerte tendencia, en los institutos, ha confundido el progreso administrativo con la existencia, por ejemplo, de un mayor número de unidades de organización y métodos. Los reformadores administrativos se han desconectado seriamente de la actividad de

los niveles políticos y de las grandes metas nacionales, encerrándose en "campanas de cristal".

Estos tres comportamientos basados en percepciones erróneas se han reforzado mutuamente en su "enajenación" respecto a la realidad. El nuevo paradigma plantea la sustitución de estos modelos obsoletos y la integración, a partir de percepciones realistas, de la acción de los políticos, los planificadores y los reformadores administrativos.

4. Pobreza de pensamiento estratégico

El paradigma antiguo se caracteriza en su práctica administrativa por serias deficiencias de pensamiento estratégico, o sea, que el esfuerzo se concentra en cuestiones tácticas. Se trata de introducir mejores metodologías de administración de proyectos en lugar de averiguar, por ejemplo, si son válidos los proyectos para los que se están planificando esas metodologías; de informatizar a todo trance, sin analizar previamente si tiene sentido la existencia de los procesos que se computarizarán; de simplificar procedimientos cuya razón de ser debería revisarse. Esta es la tendencia que Yehzkel Dror (1977) describe como "hacer más eficiente lo incorrecto". El nuevo paradigma, en cambio, hace hincapié en puntos críticos y problemas "focales". Así, verbigracia, se concentra en temas como los modos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas fundamentales, el modelo de decisiones en las alturas del poder o la administración de las empresas públicas por el gobierno central. En lugar de reducirse a tratar de modificar, desde el punto de vista microadministrativo, rutinas externas del funcionamiento de los distintos aparatos del Estado, el enfoque se concentra en aspectos que se han identificado como estratégicos en relación a las metas nacionales prioritarias.

5. Una política de personal meramente "logística"

Existe acuerdo entre el paradigma nuevo y el antiguo en que el rendimiento de la organización depende, en gran medida, de los niveles de productividad de los funcionarios. Según el paradigma antiguo, la política en materia de personal público consiste en el establecimiento de un siste-

ma administrativo amplio, en el que se manejan una serie de rutinas orientadas básicamente hacia el control de personal, es decir, una gran "logística" de personal. A la luz de la ciencia gerencial moderna, una política eficaz de personal supone, más allá de la logística, un programa de carácter diferente, que contenga temas como la motivación, la participación, la relación entre el mercado de trabajo privado y el mercado de trabajo público, el desarrollo planificado y continuo de los recursos humanos, etcétera.

La visión tradicional lleva a consecuencias organizativas muy concretas. La mayor parte de las oficinas de personal público que existen hoy en América Latina son de jerarquía inferior, y dependen en muchos casos de los directores de administración. Así como éstos deciden sobre aspectos de pura intendencia, lo hacen sobre el personal. El nivel jerárquico de estas oficinas en la estructura de la organización, indica la índole estrecha y la consiguiente importancia secundaria de la política de personal.

Esta situación general se refleja, entre otras cosas, en el mal manejo del tema de la capacitación. Existe consenso tecnológico en que uno de los componentes básicos de una política de personal eficiente es la capacitación, que, además de mejorar la eficiencia, puede constituir un instrumento de modificación de actitudes, promoción del cambio, creación de identificaciones, etc. En los organismos públicos de la mayoría de los países de la región, tales actividades tienen una identidad muy baja en la organización. O no existen unidades de capacitación, o bien se hallan mezcladas con otras divisiones o constituyen oficinas marginales ubicadas en los últimos casilleros del organigrama, sin acceso a los niveles gerenciales. Por otra parte, la visión de lo que significa preparar recursos humanos es atrasada. No se conocen estrategias como formación y desarrollo, y simplemente se adiestra para tareas concretas. A nivel internacional, la concepción denominada "desarrollo de recursos humanos" (DRH) es de mucha mayor amplitud. La idea del DRH, partiendo de las múltiples funciones que puede cumplir la capacitación, se orienta a desenvolver al máximo el potencial humano de la organización mediante la implantación de un sistema de educación parasistemática, un verdadero sistema de educación de adultos, que cubriría múltiples etapas: la preparación para el mejor desempeño

del cargo actual, para otros cargos que pudiera ocupar el funcionario en la organización, y para su propio desarrollo en general.

Asimismo, la organización institucional de la capacitación es irracional en términos de sistema. Al comparar diversas realidades se observa que la formación de los funcionarios se da en dos niveles: los organismos estatales especializados y las universidades, niveles que están coordinados y maximizan el producto final a través de sus acciones conjuntas. Tal es, por ejemplo, el caso del Instituto Administración-Universidad de Bélgica.⁷ En la región existe una pronunciada desconexión entre ambos niveles, con los consiguientes efectos de superposición e ineficiencia. Las recomendaciones técnicas modernas van aun más allá. Los sistemas centrales de personal público de los países en desarrollo no sólo deberían ocuparse orgánicamente de la capacitación, sino que tendrían que interesarse seriamente por el sistema educacional escolar global, que va a incidir en la calificación de los futuros agentes públicos. En la práctica real estamos prácticamente en el extremo opuesto.

Las deficiencias en materia de capacitación de los funcionarios muestran las limitaciones de las políticas de personal predominantes. El paradigma antiguo, concentrado en los aspectos administrativos-formales del manejo de personal, margina la formulación y desarrollo de políticas concretas en otros planos de mayor interés como los de identificación, DRH y participación. La capacitación se percibe, desde su perspectiva, como un insumo secundario y que debe reducirse estrictamente a adiestrar en función de la descripción del cargo.

6. Orientación al "consumismo tecnológico"

Otro punto de crisis es el constituido por la política tecnológica vigente en el campo de la administración pública. En líneas generales, la política de producción y transferencia de tecnologías administrativas para el sector público ha reproducido la política tecnológica global de carácter deformado y dependiente, cuya crítica sistemática y superación se ha venido llevando a cabo en toda

⁷Se describe en Bernardo Kliksberg (1983): *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

la región durante la última década. La política tecnológica se caracteriza, en materia de administración pública, por lo que podríamos llamar el "consumismo tecnológico". Esta tendencia lleva a la importación indiscriminada de las "modas" técnicas del mercado internacional. Existe una ruptura fundamental entre esta actitud modernizante "consumista" del paradigma antiguo y la actitud modernizante que propone el paradigma nuevo. Esta última se funda en desarrollar la capacidad de investigación nacional para conocer detenidamente los problemas de organización locales y elaborar soluciones a partir de la capacidad autónoma y la transferencia selectiva y crítica de desarrollos tecnológicos externos.

Un caso típico de "consumismo" es el de la informática, donde, con frecuencia, a fin de hacer aplicable una "importación", se fuerzan incluso los problemas nacionales, y los profesionales locales tienden a asumir papeles de "usuarios finales" (Sutz, 1986). La vía aconsejable es la opuesta: definir con precisión el problema e indagar la lógica, potencialidades y limitaciones de diversas variantes tecnológicas para producir soluciones apropiadas. Otro ejemplo lo ofrece la incorporación, en aras de la "moda", de técnicas complejas y de pocas aplicaciones en los aparatos públicos de la región y la no integración, en cambio, de técnicas básicas de gran utilidad. Así se procura copiar el avance más reciente en evaluación de cargos y no se implantan sistemas técnicos elementales de gran influencia sobre la productividad, como la ambientación e inducción sistemáticas de los nuevos funcionarios ingresados en la administración pública.

7. Estrategias para el cambio administrativo

Un punto de crisis entre los dos paradigmas es el de la estrategia general de cambio. Aquella con que se ha manejado la reforma administrativa tradicional puede denominarse "el despotismo ilustrado". El procedimiento utilizado ha sido con frecuencia el que el grupo de reformadores desarrollara, durante largos períodos de tiempo, diagnósticos y propuestas para culminar en un "Libro de la Reforma", con el plan detallado de la reforma global del Estado. La reforma se basaría en este enfoque en un proceso de "laboratorio". La concepción del paradigma nuevo es diferen-

te, pues ve la reforma como un proceso de cambio social, que debe ser encarado como proceso político. De acuerdo a ello, la estrategia debe seleccionar esferas donde haya viabilidad política para los cambios. El análisis debe incluir la identificación de fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de tácticas para actuar en relación a ellas. La reforma debe construirse contando con un amplio apoyo político-social para impulsar las transformaciones que se proponen. Todo ese proceso debe desenvolverse en activo contacto con la ciudadanía, pues proyectos de esta índole no pueden avanzar en ningún país de América Latina si no hay consensos amplios de las fuerzas políticas y apoyo de la opinión pública.

Entre las expresiones de este enfoque "político", el actual Gobierno de Venezuela creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Este organismo está integrado por treinta y cinco personalidades públicas de alto nivel que representan a las fuerzas más importantes del país: los principales partidos políticos, la Central de Trabajadores, los organismos empresariales, las universidades, etc. Las ideas que, en el seno de esta Comisión, se lleven a cabo la negociación y los acuerdos políticos que resulten imprescindibles para llegar a cambios considerables en el Estado. Se parte de la base de que no hay reforma sin consensos mayoritarios. La Comisión está procurando obtener la participación ciudadana, para lo cual consulta a múltiples sectores y se traslada a distintos lugares del país a fin de recoger impresiones y opiniones de las fuerzas vivas del país. Como uno de sus productos, ha presentado un proyecto de "Acuerdo nacional para la profesionalización de la gerencia pública",⁸ en el cual recomienda, en síntesis, que los cargos gerenciales básicos de las empresas del Estado y los cargos de contenido gerencial muy acentuado del aparato central sean objeto de una carrera gerencial orgánica de carácter estable y basada en el mérito, donde la promoción esté ligada a evaluaciones del rendimiento y los gerentes se preparen con visión nacional, democrática y criterio público.

⁸Sus bases son expuestas por el Presidente de la Comisión, Ing. Arnoldo Gabaldón, en Reforma del Estado y gerencia pública (1985), incluido en autores varios, *La gerencia pública necesaria*, CIAD, OCP, Caracas.

8. *El mito de la neutralidad tecnológica*

Una concepción difundida en el medio latinoamericano es la de que el campo de las tecnologías administrativas es totalmente neutro, es decir, que sus diseños tecnológicos tendrían carácter universal, al margen de los contextos nacionales y de los regímenes políticos. Concomitantemente se plantea que es un ámbito libre de "ruidos", tales como los valores subyacentes, las corrientes políticas, etc.

Los datos empíricos disponibles refutan estos supuestos. La mayor parte de las tecnologías administrativas son "blandas"; son tecnologías de intervención y cambio social y, por ende, por su misma naturaleza deben incluir necesariamente los rasgos específicos del contexto nacional. Por otra parte, estas tecnologías no son asépticas. En este campo de tecnologías básicamente sociales, existen variantes tecnológicas. Hay así tecnologías coherentes con el autoritarismo y otras con los valores democráticos.

En este sentido, las investigaciones efectuadas sobre el comportamiento organizacional de los regímenes autocráticos en América Latina, en la última década, corroboran la existencia de características muy específicas en el estilo de gestión, que permiten afirmar, como lo hace Oscar Oszlak, la existencia de un estilo de gestión democrático y un estilo de gestión autocrático (1984). El estilo autocrático genera un modo de gerenciar los asuntos públicos desde el nivel alto hasta el bajo que es diferente, desde el punto de vista técnico, del modelo de gestión que puede producir un estilo democrático.

Las posibilidades de productividad de uno y otro estilo son totalmente distintas. En la práctica histórica autocrática de la región en esta década, los niveles de eficiencia en términos globales se redujeron muy seriamente en todos los puntos básicos de funcionamiento del comportamiento del aparato público que tienen que ver, en definitiva, con el rendimiento final (como los puntos de elaboración de políticas, identificación, participación, etc.). La experiencia latinoamericana fue muy terminante en cuanto al bajísimo nivel de eficiencia de estos regímenes. Los diferentes estilos de gestionar guardan, pues, correlación con el régimen político dominante. Las tecnologías de organización no son, en general, neutras. Las hay que se orientan claramente en el sentido del

mejor aprovechamiento de recursos nacionales, mientras que otras se orientan en dirección opuesta, maximizando dependencias externas. Hay tecnologías que tienen ciertas repercusiones en la estructuración educativa de la población y el desarrollo social, y otras de efectos muy diferentes.

El conocimiento administrativo está constituido, en un porcentaje muy importante, por tecnologías de carácter social; el cambio administrativo es, según se ha visto, un proceso de cambio social. Estas tecnologías "blandas", guardan relación con proyectos de carácter más general y contienen valores implícitos. La supuesta neutralidad no existe en la práctica, y significa muchas veces una manera de eludir el análisis y la discusión abierta sobre las opciones tecnológicas y sus consecuencias a mediano y largo plazo.

9. *El nuevo programa de reforma*

El paradigma antiguo se manejaba con un programa casi cerrado de lo que implicaba la reforma de la administración pública, el cual se concentraba en el ajuste de los sistemas y subsistemas administrativos al nivel técnico ya mencionado. El paradigma nuevo tiene un programa diferente, dinámico y concentrado en temas prioritarios para las grandes metas nacionales.

En él se ponen de relieve problemas como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la creación de una estructura de apoyo que permita mejorar los procesos de elaboración de las políticas económicas, el desarrollo de sistemas de información en aspectos estratégicos, y otros asuntos semejantes. Es un programa que trata de conectarse con las prioridades fundamentales. Una de sus preocupaciones típicas es la organización y gerencia de planes para encarar las consecuencias sociales de la crisis en los sectores más afectados. ¿Cómo manejar eficientemente planes de este tipo a gran escala? ¿Cuáles son las orientaciones gerenciales apropiadas para ellos? Gerenciarlos es un problema técnicamente complicado, que requiere diseños creativos y que exige, entre otros aspectos, conocer y aprovechar las experiencias regionales exitosas.⁹

⁹El Programa Alimentario Nacional (PAN) de la Argentina, establecido como programa de la más alta prioridad por el

Los mencionados puntos de ruptura indican nuevas direcciones de pensamiento abiertas a la discusión y, sobre todo, a la investigación. Esta evolución no surge en abstracto, sino que emerge de la demanda histórico-social creciente de gerencia eficiente en América Latina, tanto para el

sector público como para el privado. La hipótesis planteada en este trabajo es que esta gerencia eficiente no se alcanzará sino a partir de un replanteo de las ideas básicas, de los modelos teóricos y de los enfoques metodológicos.

II

El nuevo paradigma y las ciencias gerenciales

La segunda etapa de análisis planteada implica desenvolver algunas de las líneas básicas que presenta el nuevo paradigma en el campo de la reflexión general sobre la gerencia. Conviene destacar varios aspectos que, sin agotar las posibilidades, indican algunas de las direcciones de pensamiento donde se están produciendo avances cualitativos de importancia en esta materia.

1. *Sustitución del enfoque prescriptivo por el heurístico*

El enfoque metodológico tradicional frente a los problemas gerenciales tiene características fundamentalmente prescriptivas, pues trata de someter la realidad a una normativa, para lo cual parte de reglas fijadas de antemano, a menudo de carácter especulativo o basadas en experiencias de orden casuístico, no representativas desde el punto de vista estadístico por muestreo. Este enfoque prescriptivo que dice lo que hay que hacer, y lo dice, en tonos de seguridad absoluta, en muchísimos textos que se manejan tradicionalmente en América Latina, se está sustituyendo en el nuevo paradigma por un enfoque de

carácter fundamentalmente heurístico. Se plantea así un campo que es básicamente de experimentación y de búsqueda. En esta última década se ha venido poniendo en tela de juicio lo que se suponía conocido y se ha visto que la realidad investigada es tan densa y mutable, que resulta "ingenuo" pretender aplicar, en las últimas décadas del siglo xx, un enfoque linealmente prescriptivo al manejo de las organizaciones.

Un aspecto central de la renovación en marcha es que la perspectiva, autosuficiente y omnipotente, que emitía las normas que con toda propiedad Simon (1948) denominó "proverbios de la administración", se sustituye por esta perspectiva heurística, que explora, investiga y experimenta y sabe que está trabajando en marcos muy amplios de incertidumbre, en condiciones de experimentación social altamente complejas.

2. *Cambio de concepción respecto a las fuentes de la eficiencia*

Hay cambios considerables en el análisis de las fuentes de la eficiencia, en términos de la gerencia en general. Varias investigaciones que han conmovido los planes de estudio de las principales escuelas de negocios de los Estados Unidos coinciden en un conjunto de conclusiones similarmente orientadas. Cabe citar la investigación de John P. Kotter, titular de la cátedra de comportamiento organizacional, de la Universidad de Harvard, los estudios del grupo consultor McKinsey y los de Mintzberg (1973) en el Canadá.

Kotter y su grupo de investigadores estudia-ron, desde 1976 hasta 1981, varias empresas pri-

Gobierno del Presidente Alfonsín ha sido uno de los de mayor efectividad y cumplimiento de metas. El PAN llega con toda eficiencia a más de 1 400 000 familias de todo el país (17% de la población) e insume para ello recursos muy inferiores a los que le fueron asignados originalmente. Ha alcanzado múltiples objetivos de organización social y desarrollo comunitario, adicionales a sus metas directas. Su gerencia ha empleado a fondo la optimización de recursos disponibles en el mismo aparato público, a través de modelos innovativos de cooperación interinstitucional.

vadas de éxito de la economía norteamericana, aplicando una amplia gama de indicadores. Trabajaban de descubrir las causas de la eficiencia, penetrando, mediante una investigación minuciosa, en el comportamiento e identificando la "piedra filosofal" de estas organizaciones. Durante varios años realizaron un seguimiento prolijo de los directivos máximos de las empresas seleccionadas, tratando de reconstruir su estilo de uso del tiempo. Las conclusiones estadísticas fueron sorprendentes. El perfil de comportamiento resultante es el siguiente, según el informe final: Pasan la mayor parte de su tiempo con otros (pasan su tiempo básicamente conversando). El promedio pasa solo únicamente el 25% de su tiempo de trabajo, y dicho lapso se utiliza fundamentalmente en casa, en aviones o en los viajes por la ciudad. Unos pocos pasan menos del 70% de su tiempo con otros; mientras que algunos pasan con otros el 90% de su tiempo de trabajo.¹⁰ Los gerentes sobresalientes se dedican a conversar; la imagen de un gerente de éxito que proyecta la administración tradicional es casi la opuesta: encerrado en su oficina, protegido por varias secretarías que impiden los accesos, planificando permanentemente a base de métodos cuantitativos, etc.

¿Cómo se explica este contraste? ¿Cómo conversan? Los investigadores hicieron la radiografía de las conversaciones. La imagen se va alejando cada vez más de la imagen prototipo. Las conversaciones se realizan en un contexto no estructurado sino abierto. ¿Con quién conversan? Conversan con un público muy amplio: diversos niveles de la organización, múltiples niveles externos a la misma y personas vinculadas indirectamente al campo de la organización. ¿Cómo pueden tener éxito en sus gestiones? Esta imagen nos devuelve casi la imagen de un gerente latinoamericano, tal como era percibido por la sociología norteamericana de viejo cuño, que consideraba ese estereotipo como expresión y causa importante del subdesarrollo.

Kotter y su grupo sugieren, a base de la investigación, que estos gerentes tienen éxito porque, de hecho, están trabajando en lo que es decisivo como factor de eficiencia y rendimiento,

lo cual, en forma esquematizada, abrazaría dos grupos de cuestiones. Un grupo tiene que ver con la estructuración del calendario de decisiones; esto significa que el gerente tendrá éxito en la medida en que realmente logre identificar los problemas estratégicos y dedicar su tiempo útil a un calendario de decisiones absolutamente fundamental para la organización. Estos gerentes descubrieron que ello no se consigue a través del enfoque prescriptivo y de los principales clásicos de administración, sino mediante un contacto absolutamente vivo y directo con la realidad. Las conversaciones les suministran elementos heterodoxos, frescos, comprobables, ricos, no oficiales, etc., que les permiten ver los problemas con mayor fidelidad que a través de los conductos formales. El segundo gran tema es la construcción de la red de contactos. Dichos gerentes captaron que no basta con tomar las decisiones apropiadas sino que para que las empresas funcionen (aun en las empresas privadas de los Estados Unidos) es imprescindible tener una red de apoyo lo más extendida posible y diversificada, con sólidos puntos de contacto, que dé fluidez a la aplicación de las decisiones. Cuando hablan de esta red no están hablando de una red de amigos; es una red que, según la describen los investigadores, está basada en "trueques", en relaciones de presión, directas o encubiertas, en múltiples procesos sectoriales basados en juegos de intereses dentro de la economía norteamericana. A través de las conversaciones, el gerente construye esta red y la cultiva sistemáticamente.

El grupo, yendo más allá, emitió algunas conclusiones críticas sobre la formación usual de gerentes en Estados Unidos, las cuales resultan muy importantes como tema de reflexión de nuestras escuelas de administración latinoamericanas. Decía en esas conclusiones: "Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional acerca de las funciones, instrumentos y funciones gerenciales, por una parte, y el comportamiento gerencial real, por otra. El primero se trata generalmente en términos de planeamiento, control, personal, organización y dirección; el segundo se caracteriza por largas horas, episodios fragmentarios y comunicación oral. El comportamiento real, tal como lo demuestra el estudio de los gerentes generales de éxito, aparece como menos sistemático, más informal, menos reflexivo, más reactivo, menos organizado y más

¹⁰ John P. Kotter (1982): What effective general managers really do? *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

frívolo de lo que podría esperar un estudioso de los sistemas de planeamiento estratégico o diseño organizacional. La brecha es importante e inquietante por muchas razones. Antes de todo, plantea serias preguntas acerca de la clase de planeamiento formal, evaluación de rendimiento y otros sistemas comúnmente en uso".

El trabajo del grupo consultor McKinsey estudió a sesenta y dos empresas norteamericanas de éxito y alcanzó por otras vías, conclusiones del mismo corte anterior, que plantea de modo terminante: "Llegamos rápidamente a la conclusión de que los problemas de estructura, a pesar de su innegable importancia, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración" (Peters y Waterman, 1984). La estructura formal ejerce influencia, pero su incidencia en el rendimiento organizacional final es reducida. Aducen, entre otros elementos de juicio, una observación muy original del presidente de una empresa multinacional, que señala: "considero grotesco un organigrama inflexible, que da por sentado que un individuo en una posición dada actuará exactamente en la misma forma que su antecesor. Esto contradice uno de los fundamentos implícitos del andamiaje formal-tradicional, a saber, que una vez construido detalladamente el organigrama y sus anexos, el cambio de un individuo por otro no implicará alteraciones mayores, porque el sistema formal es el que predomina y maneja el rendimiento organizacional. El presidente aludido recalca: "El individuo no actuará así. En consecuencia, la organización debe moverse, ajustarse y adaptarse al hecho de que es un nuevo individuo el que ocupa esa posición". La experiencia demuestra que la observación es plenamente válida. "El individuo nuevo" en el mismo puesto no actúa como preveía el enfoque prescriptivo; en consecuencia, la organización ha de adaptarse a esta situación.

Las fuentes de la eficiencia gerencial no se hallan, pues, como revelan las investigaciones referidas y otras semejantes, ni en el buen planeamiento formal, ni en el respeto a los principios tradicionales de administración. Se conectan mucho más con variables múltiples políticas, sociológicas, culturales, etc., entre las que resaltan factores como los juegos de poder.¹¹

¹¹El tema se trata en detalle en B. Kliksberg (1985): *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organiza-*

3. El papel central de la innovación

Otra dirección de pensamiento que se plantea en el nuevo marco de reflexión global es la de la innovación, que se convierte en un tema clave en esta parte final del siglo xx. Robert K. Muller señala que las escalas de riesgos han evolucionado de tal modo, que, en realidad, tenemos que crear categorías inéditas para captarlas, e intenta formular algunas. Hablamos normalmente de riesgo organizacional, distinguiendo diferentes niveles y márgenes de riesgos; una categoría más es la de incertidumbre que va más allá de la de riesgo y aborda un terreno más sombrío de decisión, casi de apuestas. Muller agrega una categoría adicional a la de incertidumbre, que es la de ignorancia, situación en la cual la mayor parte de los elementos actuantes no son desconocidos y tenemos información muy escasa de cómo operan y habría una categoría más extrema aún, que destaca: en los tiempos actuales, las organizaciones actúan en contextos en los cuales lo que puede llegar a primar no es ni siquiera la ignorancia, sino el desconocimiento, pues diversos riesgos posibles escapan directamente a nuestro conocimiento.

Frente a un ambiente organizacional "turbulento", donde las amenazas son de este tipo: incertidumbre, ignorancia, desconocimiento, se exige agudizar la capacidad de adaptación a los cambios, que en estos casos son formidables. Yehezkel Dror concibe al respecto una ley que dice lo siguiente: "En situaciones de rápido cambio, cuanto mayor fuese el éxito en el pasado, tanto mayor es la probabilidad de fracaso en el futuro" (1983). La peor guía en estas condiciones de cambio acelerado es el pasado, y la tendencia tradicional a basarse en el pasado y a proyectar a partir de él, puede llevar a serias ineficiencias. Ante estas realidades, Karl Weick, director del *Administrative Quarterly* de Cornell, sugiere que el modelo de la organización necesaria debería ser del siguiente tipo (modelo que escandalizaría a los teóricos del tradicionalismo, aferrados al formalismo): "... que aprecie más la improvisación que la predicción, que trate de las oportunidades

ción, Editorial Paidós, Buenos Aires, 10ª ed.; y en *La racionalidad irracional de la burocracia* (1976); incluido en B. Kliksberg (comp.), M. Crozier, G. Friedmann, Paul Fraisse y otros, *Cuestionando en administración*, Paidós.

más bien que de los obstáculos, que descubra nuevos planes de acción en lugar de defender los antiguos, que aprecie las controversias más que la serenidad, y que estimule la duda y la contradicción más bien que la confianza".¹² El gerente eficiente no es el que no comete ningún error; el que tiene tal historial, ya sea en la empresa pública o en la privada, es realmente un burócrata en la connotación popularizada del término. En las condiciones actuales donde es necesario innovar, cambiar y arriesgarse, un buen gerente será el que, por innovar, cae en un número razonable de errores.

4. El modelo organizacional deseable

¿Qué tipo de organización como diseño organizacional básico, qué tipo de relación entre la organización y sus miembros, que son el motor decisivo del comportamiento organizacional, se proyecta hacia el futuro? En el documento inédito ya mencionado, Mario Bunge formula algunas reflexiones muy agudas al respecto.

Bunge señala que el pensamiento administrativo tradicional ha concebido las organizaciones, tanto en las públicas como en las privadas basándose esencialmente en la idea de la jerarquía. Destaca que Simon, del que disiente, asegura que todos los sistemas estables en la naturaleza están organizados jerárquicamente, como si la condición jerárquica fuera una condición *sine qua non* de dichos sistemas. Como epistemólogo, Bunge considera que el concepto de jerarquía que utiliza Simon es ambiguo y resulta altamente criticable desde el punto de vista metodológico. Las moléculas, por ejemplo, están organizadas jerárquicamente, pero la única jerarquía existente no es la del poder unidireccional, sino que sigue otros cánones totalmente distintos. A partir de allí, establece una clasificación de los grandes tipos de organización conocidos históricamente y los divide en cuatro modelos que se dan simultáneamente en el escenario contemporáneo. Un modelo son las organizaciones autocráticas, donde hay un poder centralizado que no se delega y que maneja unilateralmente la organización hacia abajo (monarquías absolutas, dictaduras militares, etc.). Un segundo modelo es el de las organizaciones que llama delegativas, donde la cúpu-

la de poder lo conserva para sí, si bien lo comparte con delegados dentro de la organización. Un tercer modelo es el de las organizaciones que denomina consultivas, que están abiertas a recibir insumos de abajo hacia arriba y que están dispuestas a negociar. En cuarto lugar estarían las organizaciones de tipo participativo, donde lo que se recibe no son meramente opiniones y sugerencias, sino que hay participación efectiva en el poder de decisión de modo que, el gerente no está en la cúspide de la pirámide, sino en el centro de una red de decisiones. Esta estructura viola claramente el principio de jerarquía. Bunge sostiene que las conclusiones modernas en ciencias gerenciales demuestran que los niveles más altos de productividad y de satisfacción en el trabajo se alcanzan en las organizaciones participativas; siendo ese el modelo de organización que genera mayor rendimiento. Pone de relieve que las organizaciones participativas no son patrimonio de una parte del mundo, sino que existen experiencias múltiples de ellas en los países occidentales. Un libro reciente prologado por Warren Bennis, uno de los fundadores del desarrollo organizacional, *La colaboración organizacional alternativa a la jerarquía*, expone detalladamente diversas experiencias de este tipo en los países occidentales. Lo que se plantea es que la jerarquía como condición *sine qua non* en el pensamiento tradicional, no es la única posibilidad ni deseable en términos de eficiencia.

5. Hacia organizaciones flexibles

El nuevo paradigma se orienta a la constitución de organizaciones acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo. Se trabaja con organizaciones estructuradas, de manera ambigua, que deliberadamente dejan sin definir problemas de jerarquías y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor plasticidad a la organización. Diversas empresas japonesas no tienen ni siquiera un organigrama, sino que utilizan mucho más equipos de proyecto flexibles. Entre otras ventajas de este enfoque, se ha comprobado que la innovación se da en mucha mayor proporción en lo que se llama la interfase. La innovación no se da en grupos rígidos, enclaustrados en diferentes departamentos organizacionales, sino

¹²Karl Weick, en T. Peters y R. Waterman, *op. cit.*

en este juego flexible y ambiguo, en el trabajo interproyectos dentro de las organizaciones.

6. *Tecnologías innovativas de intervención organizacional*

En el nuevo pensamiento se están desarrollando una serie de técnicas modernas de intervención organizacional, que, apoyándose en núcleos de pensamiento ya mencionados y otros semejantes, proponen modelos diferentes de cambio administrativo. Un primer modelo es el Programa para la Mejoría del Rendimiento Organizacional (PRM) (1978), diseñado por las Naciones Unidas. Se trata en su conjunto, de una batería de intervención organizacional de naturaleza eminentemente participativa, probada con buenos resultados en numerosos países de Asia, Africa y América Latina. Combina diversos tipos de insumos técnicos: conceptos importantes de desarrollo organizacional, la consultoría de procesos y la dirección por objetivos. Otra tecnología (OPTIMA) (1981), generada por el Instituto Internacional para Empresas Públicas en Países en Desarrollo (ICPE), se orienta a incrementar la eficiencia organizacional a través del crecimiento de la capacidad de consultoría interna de las organizaciones; consta de un conjunto de técnicas que ponen en práctica distintos ejercicios reales de diagnóstico y búsqueda de soluciones a partir de los cuadros directivos de la organización. Favorece así el desarrollo de la capacidad de autoanálisis gerencial de las propias organizaciones. Otro modelo es el de la investigación-acción, metodología de manejo de los conceptos e instrumentos básicos de investigación administrativa, en donde la investigación no produce resultados al final del programa, siendo, al mismo tiempo, la vía de identificación de causas importantes de los problemas, y un instrumento de cambio organizacional. Esta tecnología se basa también en una participación absolutamente activa de los investigados, que coinvestigan con el equipo investigador, y, al mismo tiempo, van efectuando modificaciones en el comportamiento organizacional a base de los resultados de la investigación.

7. *La gerencia de políticas*

La gerencia aparece en estas condiciones con un perfil de diferencias muy notorias respecto al paradigma antiguo. Una de las fundamentales es que la gerencia no sólo administra recursos, sino que administra políticas (que son más importantes en el funcionamiento de la organización). El papel principal de la gerencia de nuestro tiempo es el vinculado con las políticas. Por ello, los gerentes investigados por Kotter tenían éxito, se concentraban en la "fabricación de políticas", y no sólo en la gestión de los recursos organizacionales. La gerencia de políticas implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etc. Significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente. Un ejemplo básico de represión de la incertidumbre organizacional, es la proyección de las cifras presupuestarias a partir de las cifras del año anterior. La gerencia que maneja políticas, en lugar de mirar hacia atrás, se orienta hacia el futuro con un enfoque heurístico.

8. *La pertinencia de los valores*

Una dirección central del nuevo pensamiento gerencial es el regreso a una reflexión que Chester Barnard planteaba pioneramente en el decenio de 1930, a saber, el gerente es, en primer término, un administrador de valores organizacionales. Decía Barnard que: "el papel del jefe ejecutivo es administrar los valores de la organización" y señalaba que los gerentes son "forjadores de valores, preocupados por los bienes sociales de la organización". Subrayamos previamente la correlación entre eficiencia y participación en el trabajo. La participación real se da sólo a través de identificaciones con valores. El papel del gerente moderno es percibido, no como el del autócrata ajeno a valores y basado en la jerarquía, sino como una actividad dirigida a la búsqueda de valores genuinos, su proyección y la constitución de identificaciones organizacionales en torno a ellos.

III

La universidad y el gerente que hace falta

En la última etapa de esta reflexión, pasaremos, a base de los elementos anteriores, al análisis de las características del gerente que hace falta en América Latina y del papel actual y deseable de la universidad al respecto.

1. *La cuestión del perfil*

De la evaluación de las formas de pensar sobre este problema, surgen rasgos del perfil de formación que difieren profundamente de los tradicionales. Tomando algunos puntos de referencia internacionales, el Instituto de Formación Arthur D. Little, planea la preparación de los profesionales a partir de una concepción que el Presidente del Instituto reseña como sigue: "El potencial gerencial requiere mucho más que técnicas gerenciales complejas y habilidades estrechas. Requiere educación general humanística".¹³

Se considera que en esta época un gerente eficiente debe prepararse en esta dirección supratécnica, y las metas del Instituto mencionado recalcan, en la formación de gerentes, la creación de habilidades creativas y de relación. Este tipo de conclusiones coincide con las del fundamental estudio realizado por la UNESCO sobre la educación internacional y especialmente sus niveles superiores, *Aprender a ser* (UNESCO, 1978). La comisión de expertos, que fue presidida por el ex Ministro de Educación de Francia, Edgard Faure, afirmó que, en la formación profesional: "Interesa menos poseer un acervo cognoscitivo definido, que haberse iniciado en el método científico".

En América Latina se requiere buscar un perfil gerencial apto para encarar los dilemas de gestión en sociedades que tratan de enfrentar la crisis y afianzar la democracia. Ello implica tomar muy en consideración aproximaciones como las mencionadas. Es necesaria la iniciación en el método científico. Se debe contar con una buena formación en las ciencias que explican el entorno organizacional. La formación en historia econó-

mica y social, economía, sociología sistemática, etc., son elementos de trabajo vitales para poder desentrañar la sobrecomplejidad del contexto contemporáneo. Se debe disponer de las categorías de análisis y modelos que permitan comprender, de modo articulado, serio y riguroso, la realidad de las organizaciones. El perfil necesita, desde luego, de una disponibilidad tecnológica importante, pero no indiscriminada. En América Latina, el gerente que hace falta tendría que manejar las tecnologías que son pertinentes desde el punto de vista de los problemas de gestión fundamentales, como la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de empresas pequeñas y medianas, el desarrollo administrativo regional, la administración de la ciencia y la tecnología, etc.

Por otro lado, el gerente tiene que responder al perfil de Chester Barnard o perfiles semejantes. Se requieren gerentes que sean capaces de generar fenómenos de identificación con la organización y de participación en ella, es decir, dirigir democráticamente a las organizaciones.

Para la capacitación en este plano se dispone hoy de modelos explicativos del comportamiento organizacional y de diversos instrumentos tecnológicos, pero hay que utilizarlos de modo planificado y sistemático. Asimismo, se requiere que el gerente tenga capacidades crítico-creativas. En las décadas próximas, la disyuntiva será entre ser crítico-creativo o ser ineficiente. Los problemas van a ser imprevistos en muchos aspectos, o con variables combinadas de modo muy diverso y que ninguna universidad puede programar en sus planes de estudio. El componente crítico-creativo va a permitir un rediseño de esos problemas y de las soluciones en términos localmente operativos.

A ello se suma un aspecto que se pone especialmente de relieve en las investigaciones efectuadas en la región al respecto, es decir, que el gerente debe tener una sólida conciencia nacional, tiene que trabajar para el país.¹⁴ Esto lo

¹³Roberto K. Muller, *op. cit.*

¹⁴Véanse sobre el particular los resultados de investiga-

destaca, por ejemplo, el Presidente de México Miguel de la Madrid, quien ha señalado que: "La acción del empresario público no puede concebirse sólo como la gestión de ciertos recursos a la luz de ciertas metas de construcción; debe concebirse como un mecanismo que forma parte de la acción política de la nación para lograr el tipo de sociedad que todos deseamos", y que "para que los problemas del país, que son los de las empresas públicas, puedan solucionarse a través de la política gubernamental, se requiere de la responsabilidad política y social del empresario público. Esta es la única manera de asegurar que las empresas públicas sean administradas no como islas ni como una mera fuente de trabajo, sino como parte integral del sector público".¹⁵ La responsabilidad política y social del gerente destacada debería darse en los dos campos públicos y privado y ella no brota mágicamente. Así, la formación universitaria debería incidir en lo que le es posible, en que esta responsabilidad se adquiere, entre otros medios, a través de la compenetración del educando con los problemas básicos de su país.

2. Las deficiencias de la escuela de administración predominante

¿Qué sucede al contrastar este perfil "deseable" con el vigente en las escuelas de administración de América Latina? Planteado el interrogante: ¿estamos preparando o no los gerentes del mañana?, la respuesta posible arroja un déficit muy pronunciado. Predomina en América Latina una escuela de formación muy tradicional, profundamente marcada por el pensamiento administrativo formalista y por formas discutibles de concebir a la universidad en general. De acuerdo a resultados de investigación (Kliksberg, 1983, Escuela Empresarial Andina, 1976), la formación humanística y científica tiene una presencia mínima dentro de los planes de estudio; materias como epistemología o metodología de la investigación ni figuran en las categorías de análisis

para preparar planes de estudio en este tipo de escuelas. Se subestima el tema de la comprensión del medio ambiente histórico-social. Otro aspecto, la comprensión del comportamiento organizacional mismo, implica en nuestro tiempo una base importante de modelos modernos que lo explican; eso es lo que llamamos ciencia de la organización, la cual tiene escasa inclusión en la formación que se imparte. Las tecnologías llenan los planes de estudio, pero no fueron seleccionadas a partir de investigaciones nacionales de las necesidades presentes y previsibles del Estado y la empresa privada, sino transferidas de manera no selectiva y mecánica. En esta materia se observa con toda intensidad la situación que plantearon, en su oportunidad, las Naciones Unidas sobre la educación científica superior en general.¹⁶ Extrañamente, los planes de estudio en muchas escuelas y facultades de administración de América Latina se parecen mucho entre sí. Se podría presumir que ha habido una planificación central, coordinada, entre las diferentes casas de estudio. Lo que se ha dado es algo muy diferente, una imitación de conjunto de modelos externos que están, además, en gran medida obsoletos.

No sólo se importa mecánicamente, sino que, además, la dependencia ha estado ligada, en el caso de las ciencias administrativas en América Latina, a ciertos sectores específicos de retaguardia de las ciencias administrativas de los Estados Unidos y del mundo desarrollado en general. Los planes están unificados por el origen común en estas escuelas de otras regiones, que tienden a ser de carácter tradicional. Por otra parte, en diversas escuelas los planes de estudio marginan al sector público. Los temas específicamente relativos a éste son casi inexistentes, como si el sector público fuera en estos países el "prescindente" del siglo XIX y no estuviéramos en presencia del tipo de "Estado protagonista" que se presenta en la región. Tampoco se prepara en las aptitudes para la directiva democrática, ni se cultiva el componente crítico-creativo. En cuanto a la concien-

ción contenidos en Bernardo Kliksberg (1983): *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁵Miguel de la Madrid (1981): *La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País*. Plan global de desarrollo en Ciclo de Conferencias, Cenapro, México.

¹⁶Señalaban: "Actualmente se utilizan los proyectos de educación científica procedentes de los países desarrollados. ¿No podrían considerarse proyectos para los países latinoamericanos preparados en la región? Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (1973): *Plan de Acción Regional para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

cia nacional, por lo menos a nivel de planeamiento sistemático, no tiene tampoco mayor representatividad real en estos planes de estudio.

No basta la identificación de estas deficiencias de fondo, sino que ellas requieren una explicación más profunda. Creemos que el mecanismo de imitación se ha visto facilitado por algunas categorías de razonamiento en cuanto a política educativa en las escuelas de administración, las que sería interesante revisar. Entre ellas, aparece con frecuencia la oposición entre teoría y práctica. Se supone que habría un campo que sería la teoría, el cual es tema de otras escuelas distintas pero no de éstas, que son escuelas prácticas. La disociación es falsa. En realidad se trata de un circuito totalmente integrado, donde la buena práctica sólo se puede fundar en una sólida teoría y la buena teoría significa un examen riguroso y fecundo de la práctica. La mala teoría es aquella que no tiene que ver con la práctica, la que se basa en datos empíricos insuficientes o mal analizados. Esta falacia en los planes de estudio resta validez al conocimiento teórico.

Una segunda falacia tiene bases en la anterior. Se supone que estas escuelas tienen por finalidad formar técnicos absolutamente especializados, sectoriales, dotados de conocimientos puramente administrativo-contables, que estarían confinados al manejo de un instrumental técnico básico. Lo que sucede en materia de ciencia organizacional moderna indica que ésta tiene que ver con problemas que implican cambios sociales pertinentes. Esa visión es ineficiente frente a la complejidad del fenómeno organizacional, pues administradores con una formación parcializada están destinados a una baja productividad en términos profesionales. Se requiere una preparación más amplia y de otro orden. Además, países como los de la región necesitan profesionales que, como se ha visto, sean al mismo tiempo buenos ciudadanos y apunten el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia.

Un tercer tipo de falacia en términos de política educativa es el supuesto de que las escuelas de administración preparan un administrador que sirve para todo orden de organizaciones, esto es, que forman "generalistas". En la práctica, la escuela tradicional prepara para problemas empresariales estrictamente privados, y para determinado tipo de organizaciones privadas, que

no son las predominantes en América Latina, dejando de lado realidades empresariales estratégicas, como las de la empresa pequeña y mediana. La pretensión "generalista" está encubriendo una práctica que no es tal, sino altamente segmentada.

Otro error en materia de política educativa es el estilo de "modernización refleja". La escuela cree que se moderniza en la medida en que logra un mayor nivel de importación mecánica de aquello que está sucediendo en los centros desarrollados. El perfil tecnológico deseable surge a partir de otras consideraciones. La cuestión es partir de las propias necesidades,¹⁷ generar localmente y transferir de manera eficiente y crítica lo que realmente es pertinente para las condiciones nacionales. Estas falacias en política educacional afectan los planes de estudio y tienen fuerte repercusión en el catálogo de deficiencias que queda reseñado.

3. Hacia una escuela latinoamericana de administración

En América Latina está creciendo paso a paso, en los procesos de cambio social y bajo la demanda de las grandes fuerzas políticas y sociales, un nuevo tipo de escuela de administración. En ella se trabaja con planes de estudio preparados para las exigencias de capacidad de gestión que plantean la crisis y la democratización, y se están formando, con enfoques amplios y contenidos abiertos ligados al nuevo paradigma, gerentes de utilidad nacional. En diversas universidades se están desarrollando importantes experiencias de transformación de los planes de estudio, orientadas en esa dirección. Asimismo, se están produciendo cambios muy importantes en la fisonomía interna de las escuelas de administración. Las hay actualmente que trabajan sobre la base de la interacción activa con la realidad organizacional. El aula se traslada en parte a las organizaciones, a través de programas coordinados entre organismos públicos y privados y la Universidad. Se está introduciendo seriamente el tema de la investigación mediante programas de investigación de corto y mediano alcance en las tareas mismas de

¹⁷Consultar sobre ello, los trabajos clásicos de Oscar Varsavsky, cuyas aportaciones tienen amplia aplicabilidad en esta materia.

las cátedras, los que trabajan sobre realidades organizacionales nacionales. Además, se efectúan programas de investigación en gran escala, con la coparticipación de las cátedras.

También se están transformando las estructuras didácticas. Los sistemas de aprendizaje de carácter tradicional no responden de ninguna manera a las demandas de estas décadas finales del siglo xx, y, en lugar de generar profesionales críticos, están produciendo justamente lo opuesto. Además someten a personas valiosas a metodologías que tienen por resultado la esterilización de su capacidad crítico-creativa, y, como lo indican algunas investigaciones pioneras, ello conduce a que su potencial crítico-creativo resulte en diversos casos menor cuando egresan de la universidad que cuando ingresaron en ella.¹⁸ Se

trabaja seriamente en formar docentes a través de programas sistemáticos que favorecen al docente auxiliar/estudiante avanzado como un instrumento fundamental de la universidad activa. Se hacen serios esfuerzos para el establecimiento de estructuras de posgrado que, coordinadas con las de pregrado, pueden constituir un polo de reflexión, creatividad y desarrollo, que esté enriqueciendo continuamente a este último. Al mismo tiempo pueden ser laboratorios de investigación gerencial, que pueden hacer aportaciones importantes a la realidad administrativa nacional.

Frente a la escuela tradicional, aún dominante, está surgiendo el perfil de una nueva escuela latinoamericana de administración, que está a la altura de las necesidades presentes y previsibles. Su emergencia dependerá del esfuerzo de amplios sectores de investigadores, docentes, estudiantes y profesionales. Cambiar el perfil de universidades y escuelas implica transformaciones de gran magnitud, que sólo son posibles gracias a procesos colectivos.

¹⁸El tema se trata detalladamente en Naum Kliksberg (1984): Elementos pedagógicos predominantes en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina, incluido en su obra *La crisis pedagógica en las universidades latinoamericanas*. Editorial de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Referencias bibliográficas

- Barnard, Chester I. (1968): *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bunge, Mario (texto preliminar 1984): Sobre el Management.
- Collins, R. (1975): *Conflict Sociology*. Nueva York, Academic.
- Crozier, Michel (1974): *El fenómeno burocrático*. Editions du Seuil, 1963. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Dror, Yehezkel (1983): Inteligencia para gobernantes del desarrollo. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 3, Caracas, enero.
- (1984): Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Escuela Empresarial Andina (1976): *Investigación sobre la enseñanza de la administración en la subregión andina*. Lima.
- Faure, Edgar y otros (1973): Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación. *Aprender a ser*. Alianza Universidad, UNESCO.
- Implementing Governmental Change (1983): The Annals of the USA American Academy of Political and Social Science. Marzo.
- Johnson, Nevil (1977): Las recientes Reformas Administrativas en Gran Bretaña. Incluido en Arne F. Leemans. *Cómo reformar la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo (1983): *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Leemans, Arne F. (1977): Presentación general. En *Cómo reformar la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. Nueva York, Harper & Row.
- Muller, Robert K. (1984): *Cómo preparar mejores gerentes para una época incierta. La interrupción de la simetría en el desarrollo gerencial*. Universidad del Valle. Cuadernos de Administración, Colombia, agosto.
- Naciones Unidas (1985): Guía Práctica para mejorar de forma programada el rendimiento de las organizaciones públicas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1978. Incluido en CLAD, *Selección de documentos clave, Estrategias innovativas de intervención organizacional*. Vol. 2, N° 1, junio.
- Oszlak, Oscar (1984): Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en CLAD, *Selección de Documentos Clave*, VI, N° 1, octubre.

Peters, T. y R. Waterman (1984): *En busca de la excelencia*. Editorial Norma.

Fernández, Praxy Optima (1984): El enfoque del Instituto Internacional de Empresas Públicas para países en desarrollo (IICPE) para una gestión autogenerada de las empresas públicas. Incluido en Bernardo Kliksberg, J. Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid.

Revista Burocrazia (1984): Roma.

Roulet, Jorge, Jorge Sábato y Marcelo Cavarozzi (1984): Desarrollo de una estrategia de cambio organizacional. El caso de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales del Perú (ONERN). Incluido en Bernardo Kliksberg, José Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Alcalá de Henares, Madrid.

Sutz, Judith (1986): La formación de recursos humanos en informática: Una aproximación a la situación latinoamericana. En autores varios, *Informática y sector público en América Latina*. Ediciones Planeta, CLAD, Caracas.