

La formación de administradores para los países en desarrollo: la necesidad de una agenda

Wendell G. Schaeffer **

de investigación *

Traducida del inglés por
Braulio Thillet

EL AUTOR ANALIZA LAS RAICES DE LA DEBILIDAD ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO, ENFATIZANDO QUE ESTA DEBILIDAD ESTA RELACIONADA CON LAS DEFICIENCIAS QUE SUBSISTEN EN LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO DE ESTA MATERIA.

Desde hace mucho tiempo, los programas en Administración Pública en los Estados Unidos y en la mayoría de los países en desarrollo se han orientado hacia la preparación de estudiantes para que éstos desempeñen las funciones de asesoría de planificación administrativa, de elaboración del presupuesto, de administración del personal, de análisis organizacional, del mejoramiento de procedimientos

y ocasionalmente, hacia aquellas otras actividades auxiliares tales como las de contabilidad y proveeduría. Las funciones de los ejecutivos de alto nivel y de los administradores de mando, aun cuando no se ignoran del todo reciben un tratamiento superficial cuando se relacionan con la dirección, la supervisión y la coordinación —materias estas que más bien requieren destrezas en lugar de un cuerpo de conocimientos— y que por consiguiente, son más difíciles de enseñar. La obra clásica de Chester Barnard sobre Las Funciones del Ejecutivo¹ está hoy bastante olvidada.

* Publicado originalmente en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. Lf, No. 3, 1985, pp. 239-247.

**Especialista en Gerencia. Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración Pública de los Estados Unidos.

1. Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, (Cambridge: Harvard University Press, 1938).
2. Véase el ensayo de Weber sobre la burocracia en H. Gerth y C. Wright Mills editores, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946).
3. Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, 1887, pp. 197-222; Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government* (New York: Macmillan, 1900); Frederick W. Taylor, *Scientific Management* (New York: Harper, 1947); William F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1927); y Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4a. edición, (New York: Macmillan, 1955).

No es difícil descubrir cuáles son las razones por las cuales se le concede gran importancia a las funciones de asesoría en la Gestión gubernamental, y éstas en gran medida tienen un origen norteamericano, aun cuando se hayan visto reforzadas posteriormente por traducciones tardías de los ensayos de Max Weber². Desde el artículo de Woodrow Wilson en 1887, pasando por los escritos de Goodnow, Willoughby, Taylor y White³, la administración se fue desarrollando como una ciencia dedicada a la ejecución efectiva y eficiente de las funciones gubernamentales de conformidad con las políticas definidas por los representantes elegidos por el pueblo. El jefe ejecutivo en los gobier-

nos nacionales y estatales y en la mayoría de las ciudades fue un líder político electo y difícilmente se podía esperar que fuera un administrador profesional. Los jefes de los departamentos y de las instituciones más importantes, probablemente ostentaban un cargo político, mientras que los directores de las oficinas y de las divisiones, solían ser especialistas en las funciones particulares de sus organizaciones, tales como agricultura, salud o ingeniería de carreteras. Estos tampoco estaban capacitados profesionalmente para ser administradores. Parecía que la oficina de asesoría de un ejecutivo electo o nombrado era el medio apropiado para el administrador público profesional y que sus conocimientos en funciones de asesoría podían ayudar a su jefe particular en el buen desempeño de su cargo⁴.

Este concepto del rol del administrador profesional alcanzó su culminación en el trabajo del *Committee on Administrative Management* del Presidente Roosevelt a finales de la década de los años treinta, y en el de las Comisiones Hoover en la década de los cincuenta, habiendo sido su cometido principal, organizar y fortalecer los servicios de asesoría del Presidente de los Estados Unidos con el propósito de permitirle administrar con eficacia la vasta y compleja rama ejecutiva del gobierno⁵.

Los programas de Administración Pública que surgieron en las universidades norteamericanas estaban profunda-

mente influenciados, tanto en su estilo como en su contenido, por los preceptos del POSDCORB de Luther Gulick, siglas que él utilizó en un ensayo que desarrolló mientras trabajaba en el Comité Roosevelt para describir las funciones administrativas de un ejecutivo⁶. Gran parte de los planes de estudios consistía de cursos de planificación, de teoría organizacional, de administración de personal, de comunicaciones (información y coordinación), y de elaboración del presupuesto. No había un curso específico sobre la función de la dirección, sin embargo, cursos relacionados con la toma de decisiones y con supervisión llegaron a formar parte de algunos programas. Materias como las antes mencionadas, se complementaron con estudios sobre la estructura gubernamental, las relaciones ejecutivo-legislativo, y con cuestiones acerca de la conducta y de las relaciones humanas en las organizaciones complejas. Desde la década de los años cincuenta, los planes de estudio concebidos y organizados de esta forma, comenzaron a ser propagados por todo el mundo, a través de los programas norteamericanos de asistencia técnica por un lado y por otro, de los estudiantes que retornaban a sus países después de haber estudiado administración pública en los Estados Unidos.

El empuje actual de las escuelas de políticas públicas y de los estudios de análisis de política no se deriva en su totalidad de la orientación hacia la función de asesoría de los programas anteriores; más

4. Una correlación desafortunada de este concepto es el punto de vista encontrado frecuentemente en muchos reformadores administrativos y consultores de la gerencia de que, el ejecutivo político es un típico líder bien intencionado y dinámico, que sólo necesita contar con un cuadro de asesores competente y bien organizado a su alrededor para realizar grandes cosas para la organización y el mundo. Es una especie de versión moderna de la idea antigua de que "el rey no obra mal; son sólo los bobalicones que lo rodean, quienes le impiden recibir la información correcta y tomar la decisión adecuada". Si un ejecutivo político se rodea de un personal mediocre, esto será un reflejo de su criterio administrativo.

5. Algunos de los conceptos se originaron en la evolución del administrador municipal y en un esfuerzo por introducir en la administración pública lo que era considerado como una buena práctica comercial. Obviamente, el presidente de los Estados Unidos es mucho más que un administrador, y en efecto, comparte algunas de sus responsabilidades administrativas con el Congreso. Véase Louis Brownlow, *The President and the Presidency* (Chicago: Public Administration Service, 1955).

6. Véanse sus *Notes on the Theory of Organization* en Luther Gulick y Lyndall Urwick, editores, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937).

bien el nuevo énfasis conduce a un nivel más sofisticado en el trabajo de dos áreas de asesoría: en la de la planificación y en la del presupuesto. Nadie pretende seriamente que los ejecutivos de alto nivel empleen su tiempo en terminales de computadoras ocupándose de la investigación de políticas o del análisis de programas, aunque hay quienes predican que las computadoras pronto serán muy comunes en las oficinas de los ejecutivos de alto nivel y que éstas serán de mucha ayuda en la toma de decisiones⁷. Son los asesores especializados los que llevan a cabo el análisis de las políticas y de los programas, y no los gerentes. Los ejecutivos en los niveles medio y bajo tampoco se dedican al análisis; están demasiado ocupados apagando incendios y atendiendo las actividades diarias. Los estudios sobre cómo los ejecutivos de alto nivel y los administradores en los niveles medio y bajo emplean realmente su tiempo dan muy poco o ningún indicio de que ellos sean analistas o de que vayan a serlo en un sentido técnico⁸. Si el campo de la administración pública está orientado correctamente hacia el desempeño de los papeles del análisis y de la asesoría en el gobierno y no en las propias funciones gerenciales, entonces los programas de estudios a nivel de posgrado se están llevando a cabo correctamente. Si el objetivo es la preparación de los gerentes, es posible que falten elementos claves en los planes de estudio.

Muchos de los estudios en administración de negocios también están orientados hacia la función de asesoría, con un énfasis primordial en contabilidad, en los varios tipos de investigación en la administración de negocios, la investigación

de operaciones, y las llamadas ciencias de la decisión. Aunque estas actividades son importantes en la empresa moderna, pareciera que los programas de instrucción que subrayan la importancia de relacionar a la institución con su entorno y que se concentran en la toma de decisiones bajo condiciones de riesgo y de incertidumbre, logran preparar mejor a las personas en el tipo de trabajo que realmente efectúan los administradores. Generalmente, los programas de administración de negocios buscan cubrir tanto la función de asesoría como la de gestión, ya que en el sector privado nadie espera que las personas capacitadas en administración de negocios permanezcan en roles de asesoría; los graduados tienen sus miras puestas en la cima. Esto podría explicar el mayor atractivo que tienen en la actualidad en los Estados Unidos, los programas de administración de negocios en comparación con los programas de educación en administración pública.

No es nuestra intención sugerir que quienes se están preparando para hacer carrera en los negocios o en el gobierno no deban tomar cursos cuyo objetivo es el de preparar a las personas para el trabajo de asesoría en las organizaciones públicas o privadas. Los ejecutivos deben conocer no solamente estos temas, sino además: el contexto legal, institucional y político en el cual operan las organizaciones. Son pocos los ejecutivos que comienzan en la cima, a menos de que organicen sus propias empresas; y muchas veces, la carrera de un futuro gerente comenzó ocupando una posición de asesor, particularmente en el campo financiero o legal. Otros entraron a las organizaciones en áreas profesionales tales como la medicina, la ingeniería, la enseñanza, e incluso la religión; sin embargo, estas personas, cuando se trasladan a posiciones administrativas a menudo encuentran que no tienen suficientes conocimientos ni destrezas administrativas. Teniendo pocos conocimientos, incluso de las funciones de asesoría en la gestión administrativa, éstos trabajan en mayor desventaja que las personas preparadas bajo un programa de

7. Charles Farrell, *The Computerization of Carnegie-Mellon*, Chronicle of Higher Education, 30 de marzo de 1983, p. 6; R.T. Grieves, *In Pittsburgh: hacking the night away (Carnegie-Mellon University)*, Revista Time, 9 de mayo de 1983, pp. 13 y subsiguiente.

8. Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work* (New York: Harper y Row, 1973), pp. 48-53; Richard Tanner Pascale y Anthony G. Athos, *The Art of Japanese Management* (New York: Warner Books, 1981).

administración de negocios o de administración pública tradicional. Obviamente, no todas las personas que emprenden carreras en la administración alcanzan la cima. La mayoría se acerca a esa meta, a menudo desempeñando un rol de asesor muy próximo a los niveles más altos del poder. Lo importante no es saber si se deben enseñar los conceptos de asesoría y las destrezas, ni si aquellas personas capacitadas en esas disciplinas están mejor preparadas para administrar que aquellas preparadas en otras disciplinas o en áreas profesionales distintas; más bien lo que se trata de determinar es si los elementos claves que proporcionan la capacidad administrativa están siendo pasados por alto en los programas educacionales, ya sea porque no forman parte de las formulaciones tradicionales de las funciones gerenciales, o porque las escuelas de administración no saben cómo impartirlos.

Lo que se pretende en este trabajo es el mejoramiento de la educación y de la capacitación en gestión para cerciorarse de su importancia y de su utilidad para aquellas personas que se convertirán en administradores en los países en desarrollo. No tiene mucha importancia si la preparación tiene lugar en una universidad o en una escuela de administración como un programa para obtener un grado universitario, o en institutos y en cursos de capacitación especiales para individuos con cualquier tipo de experiencia los que están por asumir responsabilidades gerenciales. Lo que sí es importante es determinar si la preparación obtenida en una escuela de administración pública norteamericana carece de aplicabilidad para el tipo de puesto que ocupan actualmente o para las posiciones que van a asumir los estudiantes extranjeros cuando regresen a sus países, e importa aún más directamente saber si los programas de capacitación en los países en desarrollo están diseñados sobre la base de un modelo inapropiado en términos de los conocimientos y de las destrezas administrativas necesarias para tener éxito en esos países.

Nuevos conceptos del papel gerencial

Los estudios recientes sobre la conducta gerencial de los ejecutivos sugieren que existe una discrepancia considerable con respecto a la manera como el ejecutivo dice que está llevando a cabo su función, y las formulaciones tradicionales. Así, muchos ejecutivos no están haciendo lo debido, o las formulaciones no han tomado adecuadamente en consideración la evidencia empírica de los papeles que verdaderamente realizan los administradores, particularmente los ejecutivos de alto nivel y los administradores de mando en las organizaciones exitosas. La investigación de Henry Mintzberg y de otros indica, por ejemplo, que los administradores, desde el ejecutivo de alto nivel hasta el encargado de un almacén, ya sea en organizaciones públicas o privadas, emplean su tiempo en tipos de actividades similares, si bien en diferentes niveles, pero que estas actividades no son fácilmente clasificadas bajo el POSDCORB o bajo sistemas similares de clasificación de las funciones gerenciales. En cambio, Mintzberg ha identificado diez papeles clasificables de los administradores: los roles interpersonales del jefe, del coordinador, y del líder; los roles informativos de las personas que se desempeñan como monitores, diseminadores y divulgadores; los roles de decisión de las personas que fungen como empresarios, "manejadores de conflictos", asignadores de recursos, y negociadores⁹. Los roles informativos son mucho más amplios de lo que podría indicar el concepto vertido por Gulick, y los roles decisionales ciertamente se extienden más allá del presupuesto, de la dirección, y de la asesoría. Sin embargo, es tal vez el área interpersonal la que está menos cubierta por los conceptos tradicionales y parece ser ésta el área que absorbe una cantidad substancial del tiempo administrativo¹⁰. Es para los roles informativos e interpersonales que la mayoría de los programas de capacitación y de educación administrativa no proporcionan preparación.

9. Mintzberg, *op. cit.*, capítulo IV.
10. *Ibid.*, pp. 65-77 y 148-152.

La investigación en el campo de los papeles gerenciales, aún con las formulaciones de Mintzberg de hace una década, ha estado relativamente limitada incluso en los Estados Unidos y en los países industriales avanzados de Europa; en los países en desarrollo es virtualmente desconocida como materia de estudio. En los últimos años, se han popularizado los estudios relacionados con la gestión japonesa y con los papeles de los administradores japoneses, y varios de los libros que tratan sobre este tema han gozado de ventas en gran escala. Un repaso rápido de esta literatura pareciera indicar que los gerentes japoneses de éxito desempeñan bien la mayoría de los roles que Mintzberg identificó. Sin embargo, los estudios no se llevaron a cabo con el fin de poner a prueba el modelo; probablemente, aquellos que lo efectuaron ni siquiera tenían en mente el modelo. Por lo tanto, sólo se puede establecer un juicio partiendo de las descripciones de las funciones que los administradores japoneses desempeñan y de cómo las desempeñan para averiguar si los elementos principales de la teoría de Mintzberg están cubiertos¹¹. Un análisis mucho más profundo de lo anterior sería de gran provecho.

Entrelazado con el problema de cómo lograr una mayor comprensión de los papeles gerenciales se encuentra la interrogante siguiente: ¿en qué consiste el éxito gerencial? El desempeño organizacional altamente exitoso de la industria japonesa, en un país virtualmente desprovisto de todos los recursos excepto humanos, lleva a la conclusión de que la movilización de las destrezas humanas, es decir, la gestión administrativa, ha jugado un papel clave. Una definición más

realista de los papeles gerenciales y del diseño de los programas educativos y de adiestramiento que preparen mejor a la gente para estos papeles no tendrían mucho objeto si el desempeño efectivo en los roles identificados no llevara a niveles aceptables de desempeño organizacional, y si la importancia de los otros factores es igual, *ceteribus paribus*. Sin embargo, obviamente, existen otros factores además de los de la gestión administrativa que raras veces tienen el mismo peso en cuanto a su importancia y muchos de ellos ejercen un fuerte impacto en el desempeño organizacional. Pero en general, el gerente que tiene éxito debe ser alguien que desempeña bien los roles identificados, mientras que el gerente menos exitoso será una persona que los desempeña pobremente o que simplemente no los desempeña. En una organización muy rentable o altamente eficaz, un gerente cuya conducta es totalmente incongruente con la formulación del rol, suscita un serio problema de validez conceptual.

El parámetro del éxito de la gestión administrativa en el sector privado tiene un punto de referencia básico: la ganancia. También hay otros parámetros del éxito que pueden ser importantes a largo plazo, tales como la tasa de crecimiento, el porcentaje del mercado, el rol crítico en la estructura económica, el apoyo de los clientes y de los proveedores, y así sucesivamente, pero ninguna empresa privada puede sobrevivir indefinidamente si pierde dinero, a menos de que sea subsidiada por el sector público. En el gobierno, el límite está constituido por el apoyo político, el apoyo suficiente para garantizar un flujo continuo de recursos. El historial pareciera sugerir que el apoyo puede tener una base estrecha, con tal de que sea vigoroso, o en cambio que de no ser tan vigoroso, puede disfrutar de una base amplia, asegurándose la fluidez de recursos en una cantidad suficiente como para sobrevivir¹². En realidad, algunos sostienen que, una vez creadas, las agencias gubernamentales se vuelven inmortales¹³.

11. William Ouchi, *Theory Z* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1981); Pascale y Athos, *op. cit.*

12. Bertram M. Gross, *The Managing of Organizations* (Glencoe: The Free Press, 1964), Vol. II, pp. 660-672; también en Luther Gulick, *op. cit.*, p. 43.

13. Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976).

El determinar el impacto de una buena gestión administrativa en el sector público es, por consiguiente, una tarea difícil. Se necesitan diferentes criterios que evalúen: el desempeño efectivo de un servicio a un costo razonable; el logro de los objetivos programados; el alcance de la prestación de servicios a aquellos que tienen el derecho de recibirlos; y la aceptación favorable de parte de aquellos que pagan por ello, ya sean los contribuyentes o el público en general. Las evaluaciones cuantitativas, a menudo son ambiguas. Por ejemplo, ¿reflejará un ritmo decreciente de criminalidad, el hecho de que las víctimas no dieron parte de un crimen debido a la pérdida de credibilidad en el sistema judicial o debido a un alto nivel de eficacia de la policía? El hecho de que hayan menos detenciones, ¿reflejará que se están produciendo menos violaciones, o será que la aplicación de la ley es poco rigurosa? ¿Será que el alto número de casos de asistencia y de seguridad social demuestra una respuesta adecuada a las necesidades de la comunidad, o será que un gran número de personas reciben beneficios a los cuales no tienen derecho? ¿Será la emisión de más y más reglas y reglamentos una medición de un alto grado de rendimiento, o será un síntoma del "exceso de entusiasmo"? Otro problema adicional es el hecho de que la mayoría de los gerentes en los servicios públicos de las grandes entidades gubernamentales están rodeados por un vasto aparato de restricciones legales y de procedimiento que limita los esfuerzos empresariales e inhibe la iniciativa y la innovación. El gerente que tiene éxito podría ser el que actúa de acuerdo con el sistema. Se podría pensar que el éxito de un gerente se debe a su capacidad para mejorar el desempeño de su organización evadiendo los obstáculos y haciendo a un lado las reglas y reglamentaciones, logrando esto sin crear problemas¹⁴.

El problema que surge en la evaluación del impacto gerencial con respecto al

desempeño organizacional, tanto en el sector público como en el privado, se complica además por los factores de tiempo y circunstancia. Algunos estudiosos de la conducta gerencial han señalado que no hay un solo estilo o forma de liderazgo que sea apropiado para todas las situaciones. Un liderazgo enérgico que haga surgir un desarrollo creativo, así como la expansión y el crecimiento en una organización, a menudo deja muchos cabos sueltos, y ninguna organización puede sostener indefinidamente el ritmo acelerado que ese liderazgo genera. Para institucionalizar y mantener los logros se hace inevitable un período de consolidación, de convertir en rutina y de tipificar los cabos sueltos. Generalmente, se requiere de un estilo diferente de gerencia ya que los que crean y los que difunden casi nunca son consolidadores; es decir, los gerentes no pueden modificar su estilo o modo de operar sólo porque la situación lo requiera. Una persona juiciosa continúa enfrentando nuevos retos. El gerente que tiene éxito en una situación o en un momento en la vida de una organización puede, sin embargo, resultar un fracaso total en una situación que no esté acorde con sus capacidades¹⁵.

El reconocimiento del hecho de que cada gerente tiene diferentes estilos para operar, algunos de los cuales pueden ser apropiados para un conjunto de circunstancias y no para otras, no altera necesariamente el concepto del papel gerencial ni los elementos que lo conforman. Más bien indica que es probable que cada gerente dará más importancia a unos elementos que a otros, incluso desatendiendo algunos para delegarlos a sus subordinados. El factor complementario entre algunos gerentes y un asistente elegido que cubra los aspectos externos e internos del papel gerencial, es un fenómeno bien establecido, tanto en la administración pública como en la de negocios.

Parece claro que las funciones gerenciales son complejas y que su conducta exitosa debe estar cuidadosamente relacionada con los factores del escogimiento

14. Bertram Gross, *op. cit.*, Vol. I, p. 394.

15. *Ibid.*, pp. 399-400.

del tiempo oportuno y el contexto dentro del cual se mueven las organizaciones. Debería ser obvio también que la administración es mucho más que la simple ejecución de las funciones de asesoría y la conducción de análisis de políticas. Los roles interpersonales e informativos ocupan un puesto muy importante, de mayor envergadura que los roles decisionales, especialmente en las burocracias públicas, donde las funciones y los procedimientos están fuertemente reducidos a una rutina. La línea de investigación aconsejada por Mintzberg requiere una exploración más amplia para poder entender exactamente cómo los programas de formación en administración y de capacitación administrativa deberían preparar a la gente. Esta necesidad es más grande en la administración pública que en cualquier otra disciplina, porque la relevancia de los programas tradicionales y la reciente fascinación con las políticas públicas y el análisis cuantitativo, está siendo cuestionada tanto por las fuentes de empleo potencial como por los mismos estudiantes. Lo anterior constituye un problema importante en los Estados Unidos, donde va en aumento la demanda de programas de administración de negocios y de sus graduados, mientras que la demanda en el campo de la administración pública está declinando¹⁶. La adaptación de los programas existentes para los países en desarrollo, es un problema aún más grande, ya que el patrón curricular de la carrera administrativa que se relaciona con las

funciones de asesoría, está escasamente desarrollado.

El problema en los países en desarrollo

Las personas provenientes de los países en desarrollo que se forman o adiestran en administración pública o en administración de negocios en los Estados Unidos, aprenden casi los mismos conceptos y destrezas que sus colegas norteamericanos¹⁷. En efecto, son muy pocos los programas a nivel de posgrado en las universidades norteamericanas que se adaptan en alguna forma a las necesidades de la gente de otros países; por lo contrario, en muchas instituciones la presencia de estudiantes provenientes de países en desarrollo se presenta como un problema, o una molestia que sería mejor evitar, excepto, por supuesto, en la "oficina de pagos"¹⁸. No obstante, si existe algún problema sobre la importancia del plan de estudios para los estudiantes norteamericanos, el problema tiene al menos el mismo alcance para los estudiantes del exterior.

Las instituciones de formación y adiestramiento en administración pública en los países en desarrollo, establecidas con asistencia técnica en los años cincuenta y en los sesentas, en muchos casos han mantenido su plan de estudios original con sólo pequeñas modificaciones. La evolución hacia la cuantificación y el análisis de las políticas ha llegado a algunas de estas instituciones, pero no a muchas de ellas. No debería sorprender a nadie que esté familiarizado con los programas de estudios de administración pública en el mundo entero, que un gran número de escuelas no hayan avanzado a la par del proceso de desarrollo y que sean consideradas más bien como centros de aprendizaje sin importancia cuyas actividades tienen poco o ningún impacto en el proceso de la gestión administrativa en los países donde se encuentran localizadas. El hecho de que la misma Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos se haya decepcionado con la ad-

16. No sólo los programas a nivel de posgrado han visto disminuida su matrícula en los años de la década de los ochenta en comparación con los de la década de los setenta, sino que además algunas universidades los han abolido.

17. Esta realidad fue revelada claramente por un estudio reciente que dirigió la Sección sobre las Actividades Internacionales de la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración Pública (NASPAA).

18. Los estudiantes de los países en desarrollo constituyen una gran parte del estudiantado y contribuyen en forma significativa al apoyo financiero de la institución por medio del pago de los derechos de matrícula y del costo de la enseñanza.

ministración pública como un aspecto importante para el desarrollo y haya eliminado casi todos los programas en este campo, dejó aisladas y abandonadas a muchas escuelas e institutos incipientes los cuales quedaron sin insumos continuos de ideas o de nuevas tecnologías¹⁹. El resultado fue un sentimiento de desesperanza y frustración, ya que fueron pocos los casos en que otros donantes internacionales intentaron ofrecer alguna forma de ayuda institucional²⁰.

El énfasis de la administración pública norteamericana en las funciones de asesoría y en los varios tipos de análisis presumiblemente necesarios para los gerentes puede que sea aún menos funcional para los estudiantes en y provenientes de los países en desarrollo, que para los estudiantes que tienen en mente hacer carrera en los servicios públicos norteamericanos. Muchos norteamericanos entran al servicio público como asesores y dedican toda su carrera a varios aspectos del trabajo de asesoría. Esto sucede tanto en el servicio municipal como en el estatal y el nacional, aun cuando aquellos que se conviertan en administradores municipales desempeñan una posición realmente ge-

rencial. En la mayoría de los países en desarrollo, en cambio, las personas con estudios en administración pública o de negocios, a menudo se encuentran en los inicios de su carrera ocupando posiciones gerenciales en vez de posiciones de asesoría. A menudo, el individuo ha ocupado una posición gerencial antes de entrar a un programa de estudios de administración pública, sea éste un programa llevado a cabo en su país, o en el exterior. Para aquella persona a quien le corresponde o le haya correspondido ejercer responsabilidades de mando en ministerios o agencias del gobierno, la preparación recibida en las funciones de asesoría y en destrezas analíticas es a menudo de gran utilidad, pero puede no ser muy adecuada en lo que respecta a los roles futuros que la persona sea llamada a desempeñar. Una persona que se haya preparado en una escuela de administración de negocios mediante el método de casos o que en algún programa se haya familiarizado con la administración por objetivos (MBO), las "rejillas" administrativas y otros conceptos similares, puede encontrarse en una posición un poco mejor, pero puede que todavía le falte una preparación importante para poder desempeñar los roles interpersonales y de comunicaciones que conllevan las posiciones administrativas.

Una característica de los programas de administración pública tanto en los Estados Unidos como en los países en desarrollo es que predominantemente reclutan personas ya empleadas, generalmente en el servicio público²¹. Esta tendencia es aún más pronunciada en los países menos desarrollados, y los cursos están programados para el atardecer y la noche, con el propósito de acomodar a las personas empleadas. Otra característica ampliamente compartida por los programas norteamericanos es que reclutan mayormente personas que ya son profesionales en otras áreas tales como: ingeniería, medicina, derecho, contabilidad, servicios aduanales, agricultura, economía y así sucesivamente. Esas personas se inscriben, no sólo para aprender destrezas analíticas, presupuesto, y clasificación de perso-

19. La terminación del financiamiento por parte de la A.I.D. se puede notar en las bibliotecas de muchas escuelas e institutos. Se paró la adquisición de nuevos materiales cuando se dejaron de otorgar estos fondos. Por esta razón, muchos centros educativos y de adiestramiento todavía están utilizando materiales que eran novedosos y tenían popularidad durante la década de los años de 1950 y los primeros años de la década de 1960, los cuales ya se han sustituido tanto en los Estados Unidos como en Europa.

20. La tendencia reciente ha sido financiar proyectos con resultados específicos tales como cursos o seminarios, o hasta proyectos de investigación y de traducción de textos. Para los requerimientos institucionales básicos son muy pocos los recursos disponibles.

21. El promedio fluctúa entre el 60 y el 80 por ciento del estudiantado de administración pública en muchas universidades norteamericanas. Muy pocas escuelas, si bien algunas de las más conocidas limitan la matrícula a estudiantes de tiempo completo. En la mayoría de los países en desarrollo, los estudiantes o profesores de medio tiempo constituyen la regla y no la excepción.

nal, sino también para aprender a manejar los programas en los cuales tienen posiciones de mando. De esta manera, se les provee de una excelente oportunidad de poder tener un fuerte impacto en la gerencia de funciones importantes de desarrollo.

Desafortunadamente, son pocos los programas capaces de responder al desafío y de aprovechar la oportunidad que se les presenta. El personal docente ha sido adoctrinado en la teoría y adiestrado para enseñar funciones de asesoría y procedimientos, pero muy pocos tienen una base que les permita enseñar cómo desempeñar roles administrativos críticos. No hay que sorprenderse de que se critique a muchas escuelas e institutos por no ser relevantes por ser demasiado teóricos y estar muy alejados de los verdaderos problemas de la gestión administrativa en el contexto local del desarrollo²². Muchos profesores son incapaces de establecer la conexión entre su propia experiencia en la administración y la función de la enseñanza; piensan que cuando entran a un salón de clases, lo que se espera de ellos es una cátedra sobre la teoría abstracta.

La brecha en la investigación

La mayor parte de los programas universitarios en los países en desarrollo operan con un profesorado y un estudiantado de medio tiempo. Puede que algunos institutos tengan personal docente a tiempo completo, pero las cargas docentes normalmente son muy pesadas. El resultado es una falta casi total de investigación. Nadie tiene tiempo para investigar, no existe la tradición de la investigación ni un sistema estimulativo que la motive, y como consecuencia, desafortunadamente hay una brecha muy profunda en el conocimiento con respecto a la gestión y a la

administración en los países en desarrollo. Algunas áreas claves, donde la información realmente escasea son:

- La estructura, los procedimientos y el desempeño en la mayoría de las funciones del sector público;
- La estructura del sector privado y la gerencia interna de la mayoría de las empresas;
- El alcance de las operaciones y de la gestión administrativa de las empresas públicas;
- La naturaleza de los papeles gerenciales exitosos de los empresarios del sector privado y de los directores de los servicios públicos;
- El impacto de la gestión administrativa sobre el desempeño organizacional en el contexto del desarrollo;
- Los problemas y asuntos más importantes para mejorar el funcionamiento y la eficiencia, tanto en el sector público como en el privado.

Es una ironía el pensar que hace dos décadas, cuando los programas más importantes de asistencia otorgada a la administración pública estaban en voga entre las instituciones donantes, incluyendo a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, se conocía más acerca de muchos de estos temas. Un personal de asistencia técnica numeroso, muchos de ellos empresarios, se contrataron para trabajar con los gobiernos recipientes, lo cual necesariamente implicó, profundizar en muchos aspectos de la administración y de la gestión administrativa. Se aprendieron cosas muy valiosas acerca de países tales como el Brasil, las Filipinas, Pakistán, Turquía, Irán, Tailandia, Venezuela, el Ecuador y las repúblicas de Centroamérica. Al terminar la asistencia otorgada a la administración pública de muchos países, y de hecho, con la finalización de la ayuda total a algunos de

22. Esta crítica se hace más frecuentemente en relación a los programas universitarios, que hacia los institutos de capacitación de los gobiernos.

ellos, se rompieron los contactos, decayeron las relaciones profesionales y se permitió que se tornara obsoleta la que una vez fuera una base de conocimientos útil. Mientras tanto, surgió una multitud de nuevos países independientes, en África y en otras partes del mundo, y es muy poca la información administrativa que se tiene respecto a esos países.

La investigación que llevan a cabo los estudiosos tanto de los países desarrollados, como de los donantes es, por supuesto, útil. Sin embargo, los temas investigados y las metodologías empleadas, a menudo tienen una utilidad limitada en el contexto local en lo que respecta a la resolución de los problemas del desarrollo o al mejoramiento de los programas de capacitación administrativa de los institutos nacionales y de las escuelas de administración. Lo más serio, sin embargo, es el hecho de que esa clase de investigación no logra crear una capacidad de investigación autóctona y continua.

Si la investigación administrativa relacionada con los problemas y el trabajo de consultoría en un país en desarrollo se va a institucionalizar, ésta debe ser emprendida por las instituciones locales y convertida en un elemento integrante de sus programas actuales. Las instituciones que lógicamente incorporarían este tipo de investigación y de trabajo de consultoría en sus programas, son las escuelas e institutos de gestión y administración tanto públicos como de negocios que están establecidos en cada país. En el caso de grupos de estados pequeños en la misma área, como por ejemplo, en el Caribe Oriental y en algunas islas del Pacífico Occidental, las escuelas e institutos regionales pueden constituir un mejor vehículo para esta clase de trabajo.

Se ha encontrado que el más difícil de todos los empeños de la asistencia técnica, particularmente en la gerencia y en la administración es la creación de una capacidad autóctona así como su institucionalización²³. Contribuyen al problema los puntos ya mencionados (profesorado de medio tiempo, estudiantes de medio tiempo, falta de incentivo y de un sistema estimulativo, y pesadas cargas docentes donde hay disponibilidad de personal de tiempo completo). También constituyen un obstáculo fundamental, los métodos docentes empleados en la educación elemental y secundaria, los cuales acentúan la memorización de los conceptos y de la información de los hechos, en vez de enfatizar el descubrimiento a través de la indagación y la investigación. En otras palabras, el hábito de cuestionar la sabiduría convencional y de buscar por uno mismo soluciones satisfactorias a los problemas, no forma parte de la cultura. Si se aprende a investigar, se aprende tardíamente durante el proceso de la educación formal, o sea, en una universidad extranjera o en una escuela a nivel de posgrado. La ausencia de una tradición investigativa es verdaderamente uno de los impedimentos más graves para desarrollar una capacidad de investigación e institucionalizarla, puesto que si esta tradición existiera se habría encontrado el tiempo necesario para la indagación y se habría creado un sistema de incentivos para estimularla.

Existen otros dos obstáculos que impiden la creación de programas de investigación en los países en desarrollo. Uno es la percepción equivocada de en qué consiste la investigación. Para la mente de muchos, la investigación está asociada con extensos cuestionarios elaborados con el fin de producir datos cuantificables que puedan ser manipulados por medio de técnicas estadísticas sofisticadas o matemáticas. De este modo, los resultados pueden ser tabulados para demostrar, con cierto grado de confiabilidad, cómo piensa, siente o se conduce la gente con respecto a una proposición determinada. Para muchos de los que se someten al proceso es un fastidio, inapropiadamente per-

23. Fue a esta observación a la que se le puso más énfasis en un informe acerca de los programas que dirigió la Universidad de Southern California en algunos países de Asia y Latinoamérica. El informe lo preparó Gilbert Siegel en 1977 para la NASPAA.

sonal, sin valor para ellos, e inquietante debido al temor de que los resultados sean utilizados con el fin de ponerlos en aprietos. Muchos temen que cierta clase de información pueda ser entregada a las autoridades fiscales del gobierno y utilizada para acosar a las empresas comerciales.

La investigación realmente práctica y muy necesaria tiene poco que ver con los enfoques basados en las encuestas y con las técnicas cuantitativas. En muchos países urgen descripciones sencillas de las estructuras, de los procedimientos y de los sistemas. El establecer medidas simples del insumo ingreso y del producto (*input*) de las empresas o de distintos tipos de la actividad gubernamental podría ser de gran ayuda al evaluar la eficacia y la eficiencia. La identificación de los gerentes y ejecutivos que tienen éxito y la descripción de los patrones de los roles y del tiempo dedicado a las distintas actividades según los conceptos del modelo de Mintzberg, podría proveer información de mucha utilidad. Entrevistas en profundidad ayudarían a obtener información así como a conseguir mayor participación y se podrían anotar sistemáticamente las actividades de trabajo de los entrevistados, además de los contactos que realizaron, los tipos de discusión en que participaron y los problemas que enfrentaron. Los análisis del desempeño, hechos durante un período extenso, antes y después de haber llevado a cabo programas de capacitación y de consultoría, proporcionarían datos muy útiles con respecto a la efectividad de los esfuerzos de mejoramiento.

El segundo obstáculo se relaciona con el hecho de que el conocimiento otorga poder. Los sistemas burocráticos, ya sean públicos o privados, grandes o pequeños, están relacionados con el acceso a diferentes grados de información en pun-

tos claves de la estructura. Muchos, incluyendo los ejecutivos medios así como los de alto nivel, son reuentes a compartir informaciones tanto con sus superiores, como con los subordinados, por temor de ver menguado su poder²⁴. Entregar informaciones a personas ajenas a la institución puede ser menos riesgoso que dárselas a los que forman parte de ella, pero, ¿hasta dónde puede llegar la información, y cuál podría ser su uso?

Para poder enfrentar los anteriores obstáculos hay que identificar los problemas cuya solución beneficia al individuo o a la organización involucrada. Esto necesariamente involucra la participación de la persona en la identificación del problema y en el establecimiento del procedimiento de investigación que habrá que emplear, así como en la participación en todo el proceso, con una retroalimentación continua para depurarlo y desarrollarlo. Generalmente lo anterior se conoce como el "proceso de investigación en acción". Esto puede conducir en muchos casos, a la investigación patentada; es decir, que los resultados son propiedad del sujeto y no pueden ser utilizados por el investigador sin un permiso.

El precio es bajo cuando se trata de aumentar la confianza y las relaciones de cooperación entre las empresas, las agencias gubernamentales y las escuelas e institutos comprometidos en la investigación. Una vez que se valorice la investigación y que los clientes se hayan beneficiado de ella en una forma tangible, no solamente se hará más fácil el acceso a más tipos generales de información, sino que también llegarán más fondos de organizaciones que utilizan los programas de investigación, lo cual ayudará a institucionalizar el proceso.

Cualesquiera que sean los problemas, la tarea de lograr una capacidad investigativa en la capacitación administrativa y en las instituciones educacionales, debe de seguir adelante si los países en desarrollo quieren alcanzar una autcapacidad para resolver sus propios problemas y liberar-

24. En algunas sociedades, esta tendencia es, en efecto, un modo de conducta basado en los patrones culturales, y tiene tanta fuerza en los negocios privados como en el servicio público.

se de un tipo de dependencia intelectual que lleva frecuentemente a transferencias irrelevantes de una tecnología que no es aplicable. Tanto los profesores como los maestros de escuelas e institutos deberían estar capacitados para seleccionar los problemas importantes, recopilar información sobre éstos, analizar esta información, identificar cursos alternativos de acción y recomendar las soluciones más apropiadas. Como se señaló anteriormente, los que se ven afectados por los problemas que están bajo investigación, tienen que estar involucrados y esta es la clave para lograr la cooperación y la participación, así como para la relevancia y el espíritu práctico. Esta es la clase de investigación-acción en la que deberían involucrarse la mayoría de las instituciones administrativas profesionales.

La retroalimentación en los programas de adiestramiento y educación

Los que se preocupan de la formación y el adiestramiento administrativo a nivel internacional siempre han reconocido la necesidad de rediseñar los planes de estudios, pero la tarea de llevar a cabo tal empresa no es fácil. El Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y las Naciones Unidas manifiestan que hay largas listas de proyectos de desarrollo que han fracasado, proyectos en los cuales pareciera que los ingredientes que faltaron fueron programas y proyectos eficaces de gestión administrativa²⁵. Sin embargo, la mayoría de los cursos que se organizan en relación a la gestión de proyectos están orientados a lograr un mejoramiento en el di-

seño de proyectos, en la elaboración del presupuesto y en la contabilidad y en una mejor ejecución de la planificación. A pesar de su importancia, estos elementos no determinan una buena gestión administrativa; en cambio, reflejan solamente una visión esquemática de la función administrativa que puede ser apropiada para construir un puente, pero que no toma en cuenta los factores necesarios para la operación acertada de una empresa manufacturera o para dirigir un ministerio de agricultura²⁶. Si se desea capacitar a personas para que sean administradores que tengan éxito en los países en desarrollo, esto se logrará a largo plazo, fortaleciendo las escuelas y los institutos de administración. La modernización del plan de estudios y el mejoramiento de los métodos docentes dependen de una retroalimentación continua de la investigación aplicada al salón de clases, y es precisamente la falta de este tipo de investigación y de retroalimentación, lo que ha traído como consecuencia que muchas instituciones sean criticadas por ser demasiado teóricas, y por estar muy alejadas de los asuntos y problemas cotidianos reales.

El plan de estudios puede ser enriquecido mediante la participación no sólo de los profesores, sino también de los estudiantes, en los asuntos de interés que estos últimos pueden relacionar con su vida diaria y su trabajo. Los nuevos conocimientos en torno al rol administrativo en el contexto de los países en desarrollo, puede hacer posible el rediseño de los cursos para incorporar la capacitación de destrezas y el cambio de actitud, que preparen mejor a los estudiantes en el desempeño de las funciones administrativas. El énfasis excesivo en las funciones de asesoría y en el análisis de políticas, por no decir de la planificación esquemática, puede ser superado y así lograrse un enfoque más realista para la preparación de administradores bien capacitados, que tome en cuenta las realidades de los problemas propios de cada país.

25. Banco Mundial, World Development Report 1983 (New York: Oxford University Press, 1983), Parte II, particularmente los capítulos del 7 al 11.

26. David C. Korten, *Learning from USAID Field Experience: Institutional Development and the Dynamics of the Project Process*, mimeografiado, 25 de febrero de 1983, pp. 2-4.

Los primeros pasos

Al comenzar las actividades de investigación, el tema por investigarse inicialmente es menos importante que el establecimiento de las condiciones que garanticen el éxito de la institucionalización del proceso, tales como: el tiempo adecuado, los incentivos y la remuneración. Estas, sin embargo, están relacionadas con la naturaleza de los proyectos de investigación. Como se mencionó anteriormente, las empresas del gobierno y las privadas pagarán por una investigación que les ayude a resolver sus problemas. Mediante tales pagos puede conseguirse tiempo libre de las horas de enseñanza además de incrementos en el ingreso para destinarlos a la investigación. En otras palabras, la agenda de investigación debe desarrollarse junto con los clientes. Cuando los clientes participan activamente en el establecimiento de la agenda, también se comprometen a involucrarse, incluso en aquellos casos en que no se disponga de fondos inmediatos. En cambio, los proyectos desarrollados

sin esa participación, frecuentemente pueden ser más perjudiciales que útiles, y se pueden denegar tanto los fondos como la participación.

Evidentemente, no se debe desarrollar a la ligera un nuevo programa de investigación y se debe incluir y consultar la opinión de aquellas personas que están potencialmente involucradas. Sin embargo, las necesidades inmediatas del programa de docencia también deben ser tomadas en cuenta, si va a ser de utilidad la retroalimentación proveniente del programa de investigación. Probablemente, este sea el elemento más importante en la actualidad, dado los problemas que existen en los planes de estudios y la falta de adiestramiento gerencial relevante en las escuelas e institutos en la mayoría de países en desarrollo. Para preparar gerentes bien capacitados, se necesitan perfiles que identifiquen los roles y los elementos que conducen al éxito. Solamente entonces, podrán llevarse a cabo los cambios apropiados en los planes de estudio y podrán adoptarse las metodologías para la enseñanza. □