

LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

JOSÉ MARÍA JÁCOME

INTRODUCCION

Se ha solicitado a este ponente explorar el tema de la investigación para la reforma administrativa. Como punto de partida es necesario aclarar que, sin ser el ponente un especialista en investigación administrativa, enfocará su trabajo desde el punto de vista de su experiencia como especialista en reforma administrativa general, en la cual la investigación ha sido uno de los elementos con que ha debido trabajar, aunque no ha constituido su campo de acción central.

La ponencia por lo tanto analiza la investigación desde el punto de vista de su importancia e influencia en el desarrollo administrativo general de América Latina. Se hace referencia a algunos países, solamente para apoyar conclusiones preliminares, sin que se intente afirmar tesis definitivas sobre experiencias nacionales.

El análisis en profundidad de la experiencia de nuestros países en el manejo de la investigación administrativa, necesitaría una acción distinta de la que podemos llevar a cabo en las actuales circunstancias, inclusive con este ejercicio interesante de encontrarnos a dialogar, de vez en cuando, quienes hemos trabajado en la reforma administrativa latinoamericana.

Se necesita por el contrario realizar un esfuerzo sistemático, con recursos especiales en cuanto a especialización, financiamiento y organización, que ahora no se está cumpliendo en la gran mayoría de nuestros países, sin que por ello se pueda contar con material de base para hacer un análisis suficientemente exhaustivo de la materia. Se utilizan, por lo tanto, algunos indicadores de carácter general,

LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

El desarrollo científico se nutre de la investigación. Es decir, para desarrollar una ciencia, es necesario que ella se alimente del análisis de la realidad que la circunda, que desarrolle principios básicos a medida que la experiencia pragmática va tomando forma y va produciendo resultados, que tienen que ser cuidadosamente estudiados para poder servir como material de infraestructura sobre el cual se va construyendo la ciencia. Esto se está haciendo en forma muy reducida en los países en desarrollo, con respecto no solamente a la ciencia administrativa, sino también en el desarrollo científico y tecnológico general.

La carencia científica y tecnológica es uno de los grandes problemas que ha enfrentado América Latina en los últimos años. En un sistema económico mundial donde la tecnología tiene una gravitación central y creciente, y define aspectos sustanciales de las relaciones económicas internacionales, esta región ha permanecido casi al margen de la generación de tecnología. Se ha estimado que el 90% de la tecnología que consume es importada; su inversión en su propio sistema científico y tecnológico ha sido mínima en relación con la de los países desarrollados (0.2% del producto bruto, frente a tasas superiores al 1.5% en los países desarrollados). Con respecto a este grave problema se ha dicho que hasta ahora América Latina se ha limitado prácticamente a recibir técnicas de los países industriales. Para poder hacer frente a los problemas actuales y futuros de su desarrollo —incluyendo el muy importante de transformar sus relaciones con aquellos países— tienen que llevar a cabo una acción eficaz tanto en el campo de la creación, como en el de la capacitación y adaptación de tecnología. Ello no puede hacerse sin establecer una estructura científico-tecnológica, adecuada para ambas funciones. Tampoco podría hacerse si, desde el ángulo de la economía, no se definen criterios básicos para fijar prioridades en campos específicos. No debe olvidarse que las innovaciones tecnológicas casi siempre contienen un alto grado de especificidad. Además, aquella acción eficaz exige desarrollar programas de investigaciones que respondan a esas prioridades y uno de cuyos objetivos principales sea la ampliación de la capacidad para generar y adoptar técnicas nuevas.¹

Para tratar de hacer frente a este problema, en América Latina se ha venido estableciendo desde hace varios años instituciones de investigación, entre ellas el Instituto Centroamericano de Investigación

y Tecnología Industrial ICAITI, fundado en 1955; el Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina, en 1957; el Instituto Venezolano de Investigación Tecnológica e Industrial, en 1958; el Instituto de Investigaciones Tecnológicas en Colombia; el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, en 1961; el Instituto Nacional de Tecnología de Brasil, y otros.

Desafortunadamente, por varias razones, entre ellas la baja inversión en desarrollo científico y técnico que se hace en la región, estas instituciones tienen problemas más o menos comunes en todos los países. Su financiamiento es marcadamente insuficiente y su radio de acción está limitado por la falta de fondos para mantener y renovar laboratorios y equipo, y en algunos casos para hacer frente a los gastos ordinarios.² Todo ello, a pesar de que en los últimos años se escucha con frecuencia en foros nacionales e internacionales, afirmaciones sobre la necesidad de desarrollar la ciencia y la técnica en América Latina. El mismo establecimiento de las instituciones mencionadas antes, y las continuas declaraciones públicas y privadas, podrían llevar a la conclusión de que hay interés por solucionar el problema; sin embargo, en realidad no se está haciendo lo suficiente, ni siquiera una fracción de lo que se necesita.

La inversión del 0.2% del producto bruto de América Latina en investigación científica y tecnológica se halla muy distante del mínimo necesario y de los porcentajes de los países desarrollados. Mientras en 1963 la inversión total de América Latina en investigación y desarrollo fue de doscientos millones de dólares, Holanda, con sólo doce millones de habitantes invertía doscientos treinta y nueve millones de dólares. La inversión per cápita de los países desarrollados era entre doce y ciento treinta y cuatro veces superior a la inversión per cápita latinoamericana promedio.³ Entre las consecuencias más directas, se producen agudas restricciones en la generación de recursos humanos utilizables en la producción nacional. Se estima como valor aceptable, que un país debe disponer aproximadamente de mil especialistas científicos por millón de habitantes. Estados Unidos en 1965 tenía cinco mil ingenieros y científicos por cada millón de habitantes; Latinoamérica contaba en la misma época sólo con quinientos.⁴ En 1964, Estados Unidos contaba con quinientos mil profesores universitarios a tiempo completo, recurso clave para tareas de investigación; toda América Latina tenía sólo cinco mil.

EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNICO, Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es preciso comprender, y esto es muy poco claro todavía en América Latina, que la administración pública influye en forma decisiva en el desarrollo científico y tecnológico. El mismo proceso de desarrollo nacional, considerado globalmente, exige la aplicación de la ciencia y la tecnología a la producción general de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y su aplicación general a los asuntos públicos. La administración pública desempeña un papel vital en este proceso.⁵ Por ello se debe incluir entre sus responsabilidades, la administración de un sistema que en el mundo moderno es un elemento importante en el desarrollo: la producción de ciencia y tecnología.

En los países en desarrollo, el sector público realiza un porcentaje muy elevado de la investigación y el desarrollo científico y técnico, en relación al esfuerzo total. América Latina no es una excepción, con un promedio de 96% de total financiado con fondos públicos. El promedio de inversión pública en investigación científica y tecnológica en Argentina llega al 98% del total; en Brasil al 98%, en Colombia al 94%, en Perú al 93%, en Venezuela al 99%.⁶ Es evidente por lo tanto que el mayor esfuerzo de investigación se hace en el sector público en América Latina y que la mayor parte de los investigadores, los científicos y técnicos, están siendo empleados por los gobiernos. En nuestra región por lo tanto casi todos los problemas de desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología tienen que ser resueltos por la administración pública. La capacidad administrativa de los gobiernos es pues de importancia fundamental para el desarrollo de la investigación, la ciencia y la técnica.

Como en el caso de todas las otras funciones gubernamentales, para administrar la investigación, la ciencia y la tecnología se necesita, además de los recursos financieros, contar con un marco institucional y recursos humanos adecuados. América Latina no solamente está destinando recursos insuficientes de su producto bruto anual, sino que no ha dado aún una atención suficiente al desarrollo de sus instituciones, ni de su personal para la investigación y el desarrollo de la ciencia y la técnica.

Los aspectos institucionales

Se necesitan organismos que se encarguen de todas las fases de la producción, adaptación y aplicación científica y tecnológica en el sec-

tor público de los países. Como cualquier otra función productiva requiere planificación, ejecución, coordinación, control. Estas funciones están sólo parcialmente institucionalizadas. En general se puede encontrar que los gobiernos latinoamericanos han dado sólo soluciones aisladas y primeros pasos en el establecimiento de esquemas institucionales para la investigación y el desarrollo científico. Los institutos de investigación mencionados anteriormente son el resultado de esos primeros intentos de desarrollo del sistema. En la mayoría de los países hay deficiencias como las siguientes:

1.—Frecuentemente no existe planificación adecuada de la actividad científica y tecnológica, y hay una acentuada descoordinación respecto al plan global de desarrollo; el proceso de planificación no involucra a todos los participantes necesarios y los organismos especializados en este aspecto no tienen suficiente jerarquía, cuando existen. En muchos casos la planificación no ha sido institucionalizada.

2.—Las agencias ejecutoras tienen funciones confusas, superpuestas con el nivel de planeamiento y escasos instrumentos para transformarse en administradoras del sistema. Este es el caso de los institutos mencionados antes.

3.—Hay falta de metas globales precisas y de órganos con capacidad real de coordinación; se produce desorganización en los esfuerzos, superposiciones y desaprovechamiento de posibles economías de escala a nivel de ejecución.

4.—No se han constituido instrumentos de auditoría del sistema, que realicen una fiscalización adecuada de la marcha del mismo.

Otro factor importante es la utilización de los avances científicos y técnicos que han sido el producto de la investigación en el sector público. Por falta de planificación no hay determinación clara de las necesidades; las investigaciones no se orientan entonces a producir ciencia y técnica cuya utilización sea demandada en los programas gubernamentales prioritarios. La investigación es en ese caso especulativa y sus resultados no se aplican. Para que se logre aplicación de los avances científicos y técnicos obtenidos se necesita una coordinación institucional entre el sistema de producción de tecnología y el sistema productor de bienes y servicios, que es el que utiliza la producción del primero. Hay necesidad de asegurar por todos los medios que la investigación en el sector público sea aplicada para lograr avances científicos y técnicos utilizables de inmediato en los programas prioritarios de gobierno: para ello se necesitan instituciones encargadas de hacerlo.

Los recursos humanos

El personal dedicado a la investigación y al desarrollo de la ciencia y la tecnología es escaso en América Latina. Ni los gobiernos, ni las instituciones de formación superior tienen políticas definidas, ni programas para formar investigadores en la cantidad y con la calidad suficiente. Los escasos programas de formación existentes están desconectados de las necesidades y prioridades más urgentes del desarrollo nacional. Es un círculo vicioso por el cual no se investiga porque no hay investigadores ni recursos, y hay poca gente que se dedica a la investigación por la escasez de oportunidades en esa actividad. Por lo tanto hay dos aspectos relacionados e interdependientes: las deficiencias y brechas en la formación; y los problemas en la utilización de investigadores, científicos y técnicos.

En cuanto al número, los vacíos son notables. Argentina, el país que ha logrado mayor desarrollo en materia de investigación en América Latina, en 1968 tenía cuatro mil quinientos científicos y técnicos trabajando a tiempo completo en investigaciones y desarrollo científico, mientras Estados Unidos tenía doscientos cuarenta y dos mil ochocientos y Francia cuarenta y cinco mil. Mientras en Estados Unidos ciento setenta y tres mil doscientas personas se graduaron en ciencias e ingeniería en 1965, sólo doce mil latinoamericanos terminaron sus estudios en esas disciplinas. En 1966 solamente hacían estudios de ciencias e ingeniería ciento sesenta y cinco mil estudiantes, de un total de ochocientos treinta y un mil universitarios en América Latina.⁷

Lo más grave de la situación es que los pocos científicos e investigadores formados no son utilizados eficazmente. Es frecuente encontrarlos circulando en dependencias gubernamentales en busca de trabajo, y no es raro observar inclusive que aquellos formados en el exterior, a un costo considerable, no son empleados, o se utilizan en puestos donde su formación no es aprovechada. Recientes estudios sobre este aspecto indican, por ejemplo, que las universidades en Colombia están formando suficientes ingenieros para responder a las necesidades del desarrollo nacional, pero su utilización adecuada es un problema serio. En Argentina la profesión de ingeniería se ha ampliado rápidamente, pero muchos ingenieros no tienen empleo en su campo de especialización, sino están desempeñando puestos políticos, de gerencia o de administración. En México, más del 20% de los ingenieros educados en las universidades nacionales trabajan en actividades de gerencia y ventas en vez de hacerlo en su profesión. Hay por tanto en América Latina una pronunciada deficiencia en la utilización

del personal científico y técnico, a causa de la falta de comprensión por parte del sector público y del personal científico y técnico, del papel mutuo que deben tener en el proceso de desarrollo.⁸

Esta situación ha producido la emigración de investigadores, científicos y técnicos latinoamericanos hacia los países desarrollados. Se estima que entre 1961 y 1970 emigraron hacia Estados Unidos cincuenta mil graduados universitarios latinoamericanos, que a un costo promedio de formación de veinte mil dólares, significa una pérdida directa de mil millones de dólares, sin incluir los costos indirectos de su alojamiento. La pérdida ha sido de suma gravedad en profesiones de alto valor estratégico; se estima por ejemplo la pérdida anual promedio de ingenieros por migración en un 8% de los egresados anuales. En Chile alcanzó entre 1965 y 1968 el 30.3% y en Perú, Uruguay y Venezuela, en igual período, el 14%. En materia de médicos se ha estimado que Estados Unidos recibe anualmente médicos latinoamericanos que equivalen a la producción de tres facultades americanas de medicina.⁹

Se cree usualmente que este fenómeno de la emigración de investigadores, científicos y técnicos es causado solamente por razones de remuneración. Sin embargo, el fenómeno es mucho más complejo y se produce por razones sociales, económicas, políticas, personales, que llegan a constituir un estado general de insatisfacción en ese tipo de personal. Las prácticas restrictivas e inflexibles de los sistemas nacionales de personal; los procedimientos lentos y anticuados utilizados en las instituciones públicas; la indiferencia general cuando una entidad de investigación es afectada o destruida por razones políticas o simple olvido; falta de capacidad para garantizar la continuidad de las actividades de investigación; bajas remuneraciones; influencias políticas; restricciones en la libertad académica; falta de flexibilidad e imaginación para utilizar los recursos disponibles¹⁰ han sido mencionadas como las razones más usuales para la pérdida de este personal tan valioso.

La transferencia de tecnología

Es evidente que los países en desarrollo de América Latina no tienen en este momento la capacidad de producir un apreciable porcentaje de la ciencia y la tecnología que consumen para su desarrollo. Ello ha determinado la importación masiva de este factor vital, que en muchos casos ha sido de gran valor para solucionar a corto plazo los problemas de escasez causados por las deficiencias antes mencionadas. Sin embargo en muchos otros casos la transferencia de tecno-

logía puede convertirse en la práctica en un proceso económico deformante y con múltiples consecuencias negativas. Existen tecnologías de utilidad multiplicadora para el país importador, pero también otras que, basadas en combinaciones de recursos apropiados para medios desarrollados, van contra el logro de metas globales prioritarias, como la ocupación plena en los países en desarrollo. Por otra parte, frecuentemente la transferencia se realiza como una operación comercial, donde los vendedores de tecnología que dominan oligopólicamente el mercado internacional, tratan de lograr sus objetivos de maximización de beneficios, imponiendo condiciones que los compradores pueden entender convenientes a nivel de sus empresas individuales, pero que son lesivas para las políticas económicas globales. Se han hecho últimamente denuncias sobre los perjuicios que los contratos de transferencia negociados entre las empresas transnacionales y empresas de los países en desarrollo, han traído frecuentemente a esos países.

Como la transferencia no se puede excluir, existe la necesidad de institucionalizar el control de esa transferencia, para regularla y adecuarla a las necesidades nacionales. Se están efectuando en la actualidad en algunos países latinoamericanos como la Argentina, experiencias sobre este aspecto. Sin embargo, la realidad de los últimos dos decenios indica la falta de instrumentos administrativos en los gobiernos de América Latina para manejar este aspecto de la transferencia tecnológica en forma adecuada.

LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO EN ADMINISTRACION

Se han analizado brevemente algunos aspectos que parecen importantes en el desarrollo general de la investigación, la ciencia y la tecnología en los países de América Latina, y el papel central que desempeña la administración pública en este aspecto.

Por su lado, la administración es una ciencia, cuyo desarrollo está sujeto a las mismas influencias que se han mencionado antes como elementos que inciden en el desarrollo científico y tecnológico general. Todos los factores administrativos y de otra naturaleza que se mencionaron antes también influyen el desarrollo de la ciencia administrativa. Sin embargo, ésta tiene sus propias peculiaridades que merece la pena recordar.

En primer lugar, está su grado de evolución. La ciencia administrativa está aún en desarrollo y no ha podido todavía construir una

serie de principios fundamentales que puedan ser sometidos con todo rigor al análisis científico. En esta primera etapa de su evolución, la ciencia administrativa se ha integrado con una serie de elementos de otras disciplinas, como los de las ciencias jurídicas, la economía, la ciencia política, elementos de ciencias exactas, y un conjunto de principios y técnicas que conocemos como aquello propiamente administrativo. El estado de subdesarrollo de estos últimos elementos y su dependencia de otras ciencias hacen que se llame a nuestra disciplina ciencia de segundo grado.¹¹

Su actual etapa de desarrollo no ha permitido aún que se generen sólidos principios científicos propios, sino que más bien contiene elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, movilidad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de autoridad, poder, acceso, apoyo, decisión, jerarquía, poliarquía, participación, soberanía, autonomía, nación, estado o gobierno; la psicología del comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alienación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, eficacia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración y así sucesivamente... en su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica la grandeza de la administración.¹²

La misma naturaleza un tanto difusa de lo que es la ciencia administrativa y la parte de su contenido que es de otras ciencias, la ha puesto en desventaja frente a otras disciplinas que tienen siglos de tradición y desarrollo. Sin embargo, es necesario mencionar que siendo la administración una ciencia moderna, nacida del estudio de los fenómenos del mundo contemporáneo, está íntimamente relacionada al vertiginoso cambio que se observa en la naturaleza de las actuales organizaciones. La administración representa pues un campo fértil para el desarrollo científico, y hay una serie de fenómenos de naturaleza administrativa que merece la pena estudiar por su gran influencia en la vida de nuestras sociedades.

Hay avances como los de la teoría de la organización; el análisis del comportamiento burocrático; la psicología organizacional; la elaboración y utilización de modelos de comportamiento organizacional;

sin dejar de lado la riqueza que representa todo el campo de la dirección y gestión (management) y el comportamiento de las organizaciones frente a la introducción de tecnologías nuevas como la planificación y los otros sistemas prioritarios de administración para el desarrollo. Estos y muchos otros aspectos podrían enriquecer la ciencia administrativa en forma apreciable si se pudiera realizar un mayor esfuerzo de investigación sistemática en esas y otras áreas importantes. Sin embargo, los vacíos de investigación son aún mayores en administración que en otras ciencias. Es opinión general que la investigación y la generación de ciencia y tecnología en administración es sumamente escasa en nuestra región.

A pesar de ello, frecuentemente se escuchan afirmaciones sobre la importancia de hacer cosas, no de estudiar y analizar el fenómeno administrativo, ya que según esta corriente, los problemas administrativos latinoamericanos son perfectamente conocidos. Lo que en realidad se conoce es la superficie de la problemática administrativa, que es sumamente compleja, y al intentar actuar sobre ella sin conocimiento suficiente de los distintos elementos que la componen, se encuentran obstáculos insalvables. Esta es una de las varias razones de los serios problemas encontrados en la ejecución de programas y proyectos de reforma administrativa, formulados sin suficiente investigación. Definitivamente, no se puede reformar con éxito algo que no se conoce en profundidad.

Los vacíos de investigación y de desarrollo científico y técnico en administración son causados por varios de los problemas que se analizaron anteriormente con respecto a la investigación y al desarrollo científico general. No es por lo tanto tarea sencilla llenar la brecha existente. Se observan, entre otras, las siguientes deficiencias:

Insuficiencia de recursos

La investigación y el desarrollo científico en administración tiene que competir por los escasos recursos asignados a este tipo de programas, con otras actividades del gobierno a las que se asigna generalmente mayor prioridad, como el desarrollo agrícola, de la producción de manufacturas, de las comunicaciones, de la educación y la salud. Los recursos que quedan para las investigaciones administrativas son muy escasos, cuando existen. No es difícil comprobarlo, al observar los presupuestos y los programas de las instituciones dedicadas al mejoramiento administrativo, con sus recursos escasos, dedicados a otros aspectos como adiestramiento, aplicación de técnicas, reforma de siste-

mas y de organizaciones, sin que en esas acciones se prevean actividades de investigación, cabalmente por falta de recursos.

Aspectos institucionales

En las universidades con escuelas de administración, o en las escuelas gubernamentales, los recursos asignados a la investigación son muy escasos. Se presencia entonces una docencia que no se apoya suficientemente en la investigación. Las facultades de economía, donde están situadas varias escuelas de administración, frecuentemente han logrado desarrollar institutos de investigaciones económicas a las que se asignan algunos recursos. En la mayoría de los casos no se han establecido institutos correspondientes para el área de administración.

Las oficinas responsables por la reforma administrativa en los países, frecuentemente no tienen programas de investigación básica institucionalizados; carecen de investigadores a tiempo completo; no han institucionalizado mecanismos de captación y análisis de información sobre el campo de su competencia. Cuando estos programas existen, son generalmente demasiado débiles y no pueden cumplir su objetivo, que es nutrir de información a la toma de decisiones sobre reforma administrativa.

Recursos humanos

Consecuencia obvia de la naturaleza compleja de los trabajos de investigación y de la falta de apoyo gubernamental a estas actividades, es la carencia, o en otros casos la escasez de recursos humanos calificados para llevar a cabo exitosamente trabajos de investigación adaptados a la realidad de la administración pública de los países de la región latinoamericana y del Caribe.

En muy pocas escuelas de administración pública de la región se ha dado importancia a la formación de funcionarios de alto nivel para que puedan asumir la responsabilidad de programar, coordinar y dirigir trabajos de investigación adaptados a cada realidad nacional. Este hecho se agrava si se toma en cuenta que la formación de un investigador es un proceso largo, y que exige, de una parte, la enseñanza de contenidos propios de la realidad histórico-política, económica, social y cultural de cada Estado; y de otra, la capacitación en la metodología y técnicas de investigación, no descartando tampoco, la enseñanza de Filosofía de la Ciencia y de la historia del pensamiento científico.

Así, se requeriría del diseño de cursos, en las escuelas, centros o institutos de administración pública, tendientes a solventar esta limitación, conjuntamente con el adiestramiento práctico en las diferentes instituciones en las cuales tendrá lugar la realización de los mismos.

Aspectos metodológicos

Hasta ahora no se han resuelto en América Latina los problemas básicos para hacer una investigación administrativa a fondo del sector público. En primer lugar, no se ha hecho el esfuerzo de investigación de la investigación necesario para estructurar las metodologías de investigación más apropiadas para el caso latinoamericano. Muchas de las investigaciones realizadas en las dos décadas utilizaron una metodología netamente reduccionista, que encaró el fenómeno público desde una perspectiva unilateral, enfatizando exclusivamente cierto tipo de factores jurídicos o exclusivamente organizacionales. Este tipo de investigaciones usualmente se ha denominado como formalista. Ha existido en la última década una muy fuerte crítica respecto a este modo de estudiar el fenómeno público, crítica justificada por la reducida fecundidad de las conclusiones de dichas investigaciones; no se han hecho mayores avances en la elaboración de alternativas metodológicas adecuadas, ni se han planteado programas de fondo para resolver este problema.

Con respecto al vacío metodológico antes señalado se ha insistido, especialmente en la última década, en el carácter interdisciplinario que necesariamente debía tener la investigación administrativa, por la naturaleza múltiple del fenómeno administrativo; la necesidad del trabajo interdisciplinario es referencia común en cualquier foro técnico regional. Sin embargo, pocos son los esfuerzos interdisciplinarios efectivos realizados en este último decenio. Por otra parte, difícilmente se pueden esperar mayores acciones en este campo, cuando no hay trabajo sistemático en la región, para establecer cuáles deberían ser las metodologías de un enfoque interdisciplinario en este tipo particular de investigación.

A pesar de la frecuente creencia de que las investigaciones efectuadas permiten considerar cumplida una parte importante de esa etapa, la realidad indica que en la región no se han desarrollado en las dos últimas décadas programas de investigación imprescindibles para contestar preguntas esenciales respecto al avance de su capacidad administrativa. Entre los muchos vacíos, se hallan algunos tan importantes como la falta en muchos países de datos censales adecuados sobre el personal

del sector público; la ausencia de investigaciones sobre empresas públicas, que es una de las áreas más importantes del desarrollo administrativo; la inexistencia de evaluaciones sistemáticas de los resultados de la aplicación de instrumentos vitales como la planificación y el presupuesto por programas en los diferentes países, y la ausencia de instrumentos para medir la capacidad administrativa y la gestión estatal.

Respecto a las investigaciones que sí se efectuaron, porque efectivamente se han hecho una serie de investigaciones, en muchos casos fueron afectados por los problemas enunciados: deficiencias metodológicas, ausencia de enfoque interdisciplinario, falta de orientación hacia los temas prioritarios. A esas restricciones se suma usualmente una adicional: buena parte de las investigaciones realizadas requerían del cumplimiento de una nueva etapa de investigación. Aquella que permite convertir el conocimiento acumulado respecto a determinado problema en estructuras tecnológicas concretas. Hacía falta pues completarlas con secuencias de investigación aplicada que no se ejecutaron, y por ello las investigaciones hechas quedaron en muchos casos en los archivos. El amplio vacío existente en estas dos décadas en los países de la zona en materia de este tipo de investigación aplicada, se halla lógicamente ligado a la falta de desarrollo de una capacidad nacional en la materia, que se mencionaba anteriormente.

La transferencia de tecnología

Latinoamérica produce una fracción de la tecnología administrativa que necesita su sector público. Ello trae una dependencia obligada de la importación de tecnologías. La utilización de tecnología administrativa generada en los países desarrollados es importante para el avance de la administración pública de las naciones en desarrollo. Sin embargo debe hacerse dentro de ciertos lineamientos y con un cuidado especial para asegurar su ajuste a la realidad de los países en desarrollo.

A pesar de ser necesaria, la importación, aún en el caso de técnicas aplicables, no soluciona el problema de fondo que es el desarrollo de una capacidad nacional de creación y utilización de tecnología administrativa. La dependencia casi exclusiva en la importación debilita este aspecto del desarrollo administrativo nacional, dando una ilusión de modernización que impide una concepción clara de la necesidad de enfrentar por cuenta propia los problemas nacionales de investigación administrativa y a base de ella crear tecnología propia.

El subdesarrollo administrativo no está causado por la ausencia en nuestros países de las técnicas usuales utilizadas en las administraciones públicas de los países desarrollados, sino por la falta de técnicas que permitan resolver nuestros propios y peculiares problemas administrativos. Este es quizás el aspecto que no se ha llegado a comprender bien en nuestros países. Una inmensa mayoría de las técnicas administrativas que utiliza América Latina en administración de personal, en administración presupuestaria, en organización y métodos, en contabilidad, y en muchos otros aspectos de la utilización tecnológica, han tenido poco éxito en nuestras administraciones públicas. Esto se debe en gran parte a que se ha intentado su transferencia desde los países desarrollados sin que se haya hecho un esfuerzo conceptual para su ajuste a la realidad y a las características políticas, sociales, económicas y de comportamiento de las administraciones públicas latinoamericanas. Este esfuerzo debe hacerse cuanto antes y para ello se necesita aumentar sustancialmente la investigación en esas áreas, con el fin de evaluar hasta qué punto hemos llegado en la utilización de esas técnicas y qué ajustes deben hacerse para incrementar su grado de utilización.

Desarrollo de tecnología propia

América Latina necesita hacer un gran esfuerzo para desarrollar su propia tecnología administrativa y para ello la investigación en la administración pública es absolutamente fundamental. Se deberá actuar con programas específicos dirigidos a mejorar las instituciones y los programas de investigación; a desarrollar metodologías que permitan la investigación de la problemática administrativa latinoamericana; a la preparación de investigadores, de científicos y técnicos en las ciencias administrativas, con la calidad necesaria y en la cantidad que requieran los planes nacionales de desarrollo.

Los programas de investigación no deberían limitarse al desarrollo de los sistemas administrativos que ya conocemos desde hace varios años; es decir no deberían limitarse a mejorar las posibilidades de utilización de las técnicas de organización y métodos, administración de personal, presupuesto, etc. porque éstas son solamente un aspecto parcial del desarrollo administrativo. Por el contrario, la investigación administrativa debe extenderse con gran amplitud hacia los sectores prioritarios sustantivos en los programas de gobierno. Se necesita desarrollar investigaciones sobre la administración de la agricultura, del desarrollo industrial, de obras públicas y comunicaciones, de comercio interna e internacional, de transportes, de educación, salud, etc. Es

necesario que los investigadores y los especialistas en administración dejen de ocuparse prevalentemente de las técnicas auxiliares y enfrenten los grandes problemas sustantivos del desarrollo de sus países. Sólo así ellos estarán participando en las acciones de gobierno más importantes. De su éxito en la investigación y en la solución de este tipo de problemas, dependerá su afirmación en el panorama científico y técnico de sus países.

Se dan a continuación dos ejemplos con algunas ideas de lo que se podría hacer a través de la investigación administrativa en dos áreas de la administración gubernamental que son de la más alta prioridad en el actual desarrollo de la administración latinoamericana: la administración del sector agrícola y la administración de empresas públicas.

LA INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION DEL SECTOR AGROPECUARIO: EL CASO DE LA CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA EL AGRO

Un sector de gobierno de la más alta prioridad en toda América Latina, sin lugar a dudas, es el agropecuario. Todos los estudios político-económico dan cuenta de esa creciente significación del sector, como de la deplorable situación en que se encuentra en la casi totalidad de nuestros países, frente al hecho —también evidente— de la creciente demanda de productos agrícolas que se experimenta en todas las regiones del mundo, como efecto de la explosión demográfica, entre otros factores.

Nuestro continente reconoce ese hecho, y cada país tiene que acelerar el desarrollo del campo, en todas sus dimensiones. Ahora bien, está plenamente aceptado que el desarrollo de cada uno de los sectores de actividad, dentro de cada país, requiere de una buena administración pública. La investigación administrativa en general, tendrá que jugar un papel clave. En particular, se impone reconocer la importancia de la investigación orientada al mejoramiento y más eficaz coordinación de los programas de capacitación de los recursos humanos.

Se conoce con bastante certeza, que en un número apreciable de países latinoamericanos se emplean anualmente cuantiosos recursos de todo orden para la capacitación de recursos humanos dentro de la administración pública en general, sin que en la mayoría de los casos exista una debida coordinación y supervisión del empleo de los insu-

mos, ni de los resultados que se obtienen con los mismos.¹³ Esto mismo se puede afirmar respecto de la aplicación de insumos al sector agropecuario en particular. En este sector la situación generalmente se define como caótica, en muchos países, en materia de formación y adiestramiento de recursos humanos.

Organismos como el CIARA de Venezuela (Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicadas a la Reforma Agraria), han realizado estudios parciales que permiten conocer, por ejemplo, que en los respectivos sectores agrarios nacionales existen muchos programas de todo tipo, desde el nivel pre-vocacional hasta el nivel de postgrado universitario, que orientan sus actividades de capacitación hacia dicho sector,¹⁴ pero todavía no se cuenta, en la mayor parte de nuestros países, con información adecuada acerca de variables importantes (cuantitativas, cualitativas, de interrelaciones institucionales, de aprovechamiento de las inversiones, etc.), referentes a capacitación dentro del sector.

Se puede observar en algunos países, que en ocasiones han realizado estudios o que los están iniciando. De éstos, cabe esperar resultados que determinen la conveniencia de realizar nuevas y permanentes investigaciones en ésta y otras áreas administrativas.

Se impone pues, que los responsables de las áreas de capacitación, en el sector agropecuario de cada país, completen las investigaciones administrativas que puedan contribuir al esclarecimiento de la situación y de las necesidades de capacitación, y que permitan orientar, coordinar y administrar adecuadamente los diversos programas, para que sea posible lograr la eficacia y los rendimientos que se deben esperar de tal actividad.

En materia de formación y adiestramiento de personal, es pues imperiosa e inaplazable la necesidad de institucionalizar las actividades de investigación administrativa correspondientes, para alcanzar las metas nacionales que se establezcan en los países de la región.

LA INVESTIGACION APLICADA A LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS

La investigación en esta materia tiene como uno de sus objetivos principales el desarrollo de conocimientos que puedan ser aplicados a la solución de problemas o a la satisfacción de necesidades. Esta es una definición un tanto primitiva de la investigación, pero es, sin em-

bargo, utilizable para definir el panorama y las necesidades de investigación sobre empresas públicas en América Latina.

En función de esa definición se puede desarrollar el tema sobre cuatro aspectos:

a) El tipo de problemas a corregir y las necesidades que puede satisfacer un mayor conocimiento en el área de empresas públicas.

b) Los conocimientos de que disponemos en la actualidad sobre empresas públicas, desarrollados en América Latina y aplicables a su realidad.

c) La utilidad que tienen los conocimientos desarrollados en otros contextos, para la solución de esos problemas.

d) En función de los puntos anteriores, determinación de cuáles podrían ser las prioridades de investigación en empresas públicas en América Latina.

El análisis de estos aspectos dejará, sin duda, vacíos en la comprensión integral del fenómeno, pero permitirá adelantar algo en la clarificación de los problemas que actualmente se observan.

Problemas y necesidades en el área de empresas públicas

Hay un conjunto de elementos que tienden a señalar la importancia creciente de las empresas públicas en las economías latinoamericanas. En primer lugar, su número es grande y está en constante aumento. En casi todos los países su producción representa un porcentaje importante del valor agregado por el sector moderno de la economía. Su inversión constituye, normalmente, más de la mitad de la inversión total del sector público, la que, a su vez, representa una importante proporción de la inversión bruta nacional. La mayor parte de las empresas públicas son de gran tamaño, complejas, adoptan una forma monopólica u oligopólica y operan en sectores cruciales de la economía nacional.

Además, este importante subsector de la economía nacional está dentro de un contexto político, económico y social, que no es precisamente favorable a una mayor eficiencia y a un más adecuado papel de la empresa pública en el proceso de desarrollo. Las economías latinoamericanas, con escasísimas excepciones, enfrentan muy graves problemas estructurales. Las empresas públicas dependen o se relacionan con administraciones públicas que no se caracterizan por su eficiencia. Operan en un medio político, que, en muchos casos, no les permite

articularse en un sistema viable. Adicionalmente, en muchos de los países del área, hay una marcada escasez de capacidad gerencial, o, en otros casos, se va produciendo un deterioro en la capacidad gerencial del sector público como consecuencia de la operación de las empresas por períodos largos, en un ambiente tan poco estimulante.

Empresas con esas características y operando en contextos como los descritos, deben cumplir objetivos que serían difíciles de lograr aún en circunstancias mucho más propicias. En efecto, se espera que ellas se inserten adecuadamente en los sistemas nacionales de planificación, cosa que permita que contribuyan de una manera efectiva a la solución de los grandes problemas nacionales. A la vez, se espera de ellas la búsqueda permanente de elevados niveles de eficiencia y un comportamiento dinámico y creativo.

Como se puede ver, dada la magnitud y complejidad del problema, es esencial contar con conocimiento profundo del sector para lograr soluciones adecuadas. Veremos, en consecuencia, cuál ha sido el desarrollo de los conocimientos específicos sobre las empresas públicas latinoamericanas y, en segundo término, cuál es el grado de aplicabilidad de esos conocimientos sobre el tema, desarrollados con carácter general o en relación a otros contextos.

Los conocimientos actuales sobre las empresas públicas latinoamericanas.

Quien haya tenido la intención de analizar el problema de las empresas públicas, ha tenido ocasión de comprobar la escasez de material específicamente destinado al tema. Esta escasez es generalizada en toda la problemática administrativa latinoamericana, pero es particularmente intensa en el área de las empresas públicas. La CEPAL ha publicado recientemente una bibliografía sobre empresas públicas en general, y los títulos correspondientes a la problemática latinoamericana constituyen un porcentaje muy reducido. La mayor parte del material clasificado corresponde a estudios de carácter general o a análisis de otras realidades.

El material disponible sobre empresas públicas puede clasificarse en tres grandes categorías:

- 1.—Los estudios específicos sobre sistemas nacionales de empresas públicas o sobre empresas públicas en particular, cuyo número es relativamente reducido, siendo la mayor parte de los análisis solamente

descriptivos, con un énfasis particularmente marcado en los aspectos formales jurídicos y organizacionales.

2.—La información contenida en documentos y análisis de alcance más amplio; por ejemplo, los planes de desarrollo nacional y los documentos producidos por las oficinas de planificación, que contienen frecuentemente material valioso sobre las empresas públicas. Igualmente, la documentación de los organismos de reforma administrativa, los trabajos de índole general sobre estructura y problemas económicos de distintos países, que contienen grados variables de información sobre el tema.

3.—Un importante conjunto de información estadística sobre empresas públicas, normalmente dispersa, de difícil acceso y sin sistematizar, que existe en Oficinas de Planificación, en Ministerios de Economía y Hacienda, en Bancos Centrales y en numerosos organismos de la administración central.

Como se puede notar, la mayor parte de los conocimientos disponibles son de carácter descriptivo y con material estadístico sin una adecuada sistematización. Son prácticamente inexistentes los estudios que intenten explicar el comportamiento y evolución de las empresas públicas. La falta de este último tipo de estudios no se limita a la empresa pública latinoamericana, sino también se nota en relación a la empresa privada nacional. Poco se sabe sobre sus pautas de comportamiento y de problemas que excedan la mera descripción estadística de los sectores. El área donde se ha comenzado a avanzar en este tipo de estudios es la del comportamiento de la empresa privada multinacional.

Los únicos esfuerzos sistemáticos y con tentativa de ámbito regional son los que ha hecho en los últimos años la CEPAL, con una serie de seminarios y reuniones que han producido interesantes conclusiones; ha comenzado además una serie de publicaciones para ir aclarando la problemática del sector, inicialmente en relación al papel de las empresas públicas en el proceso de desarrollo. Actualmente la CEPAL está haciendo un importante esfuerzo de investigación a largo plazo. En igual forma el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), recién establecido, ha asignado prioridad al problema en sus programas de acción futura.

*Conocimientos desarrollados en otros contextos
y su relevancia para el caso latinoamericano*

En la medida en que el desarrollo autónomo de conocimientos sobre las empresas públicas latinoamericanas ha sido relativamente escaso, corresponde ahora analizar la eventual relevancia de conocimientos de carácter general o referentes a otros contextos para la solución de los problemas.

A riesgo de simplificar excesivamente, aquí se trata de esquematizar nuevamente el desarrollo externo de conocimiento sobre el tema, definiendo dos grandes clases de trabajos, estudios e investigaciones susceptibles de utilización:

1.—Aquellos específicamente enfocados a la problemática de la empresa pública. El panorama aquí es bastante similar al descrito para América Latina. La cantidad de material es relativamente reducido, es de carácter descriptivo, y también centrado en aspectos jurídicos y organizacionales. La mayor parte se refiere a cuatro países: India, Italia, Francia e Inglaterra, todos los cuales tienen características muy diferentes a las de los países latinoamericanos.

2.—Los conocimientos que se derivan del desarrollo de las ciencias administrativas en las últimas décadas. Los avances de la teoría de la organización, de la sociología organizacional, de la informática, de la dirección y gestión (management), de la psicología organizacional, entre los varios campos que se pueden citar, han sido, en algunos casos, impresionantes. No en vano Servan-Schreiber, en su obra "El Desafío Americano", asigna una importancia determinante a la brecha de tecnología gerencial entre Estados Unidos y Europa. Sin embargo, no está claro hasta qué punto esos conocimientos son directamente aplicables en los contextos de los países latinoamericanos. No es éste un asunto sencillo y su respuesta requeriría mucho más espacio y tiempo del que aquí se dispone. Sin embargo, pueden formularse al respecto algunas observaciones.

En primer término, parecería que la mayor parte de ese desarrollo es escasamente aplicable a uno de los dos grandes problemas que se había mencionado anteriormente: la adecuada inserción de las empresas en el sistema de planificación y en la administración en general, y la solución de los problemas en cuanto a las interrelaciones entre las empresas y el resto del sistema de gobierno. Su utilidad inmediata pudiera ser la solución de problemas de eficiencia interna de las

empresas; pero aún en ese campo su utilidad parece ser relativamente limitada.

Buena parte de los contenidos de tipo normativo en esa literatura mencionada tienen premisas de comportamiento, en términos de contexto que las hacen relativamente inaplicables a nuestra realidad. Un ejemplo típico podría ser el constante fracaso en las tentativas de aplicar sistemáticamente las técnicas de evaluación de personal público, que solamente se pueden explicar por el comportamiento observable en las burocracias latinoamericanas, y en el contexto cultural más general.

Como elemento adicional de comprobación de esta limitada aplicabilidad basta pensar en el resultado de los numerosos esfuerzos de reorganización de empresas públicas, encaradas por conocidas compañías consultoras extranjeras, normalmente a partir de condiciones establecidas por los organismos internacionales de crédito para la concesión de ayuda crediticia. En la mayor parte de los casos han habido fracasos, o éxitos parciales en áreas de reducida significación, como por ejemplo el procesamiento de datos.

Inclusive se puede señalar que las tentativas de adaptación de esas técnicas son poco frecuentes, a pesar de que en muchos casos de este tipo de esfuerzos, probablemente la adaptación aseguraría una mayor efectividad de algunas de esas técnicas.

Prioridades de investigación en empresas públicas en América Latina

Los comentarios de las secciones anteriores subrayan la urgencia, importancia y magnitud de las necesidades de investigación sobre empresas públicas en América Latina. Sería demasiado extenso hacer un desarrollo metodológico amplio de esas necesidades y la forma de abordarlas, pero el análisis anterior permite sugerir cuatro grandes áreas de concentración de los esfuerzos de investigación:

- 1.—Inserción de las empresas públicas en el proceso de desarrollo económico.
- 2.—Inserción de las empresas públicas en el sistema de gobierno.
- 3.—Impacto de esa doble inserción en el comportamiento de la empresa pública y en las técnicas de gestión empresarial.
- 4.—Creación y adaptación de técnicas de gestión adecuadas a las características de la empresa pública y al contexto latinoamericano.