



PRODUCCION
Y TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGIA
PARA EL
SECTOR PUBLICO
EN AMERICA LATINA

TULIO MONSAVE

Director de la Oficina Nacional de
Planificación Administrativa
Comisión de Administración Pública, Venezuela

I. INTRODUCCION

El trabajo que se presenta a este Seminario está destinado a establecer un conjunto de elementos que permitan orientar estudios sobre la problemática de la producción, transferencia, difusión y utilización de tecnología por parte del sector público. Es conveniente fijar como limitación inicial del presente estudio el hecho de que nuestro problema fundamental es el análisis de la tecnología que se aplica a la actividad específicamente administrativa del sector gubernamental del Estado. En tal sentido, esta precisión requiere de una definición en cuanto a la naturaleza y extensión del campo de estudio hacia el cual se dirige nuestro interés.

En las consideraciones teórico-metodológicas sobre el problema de la tecnología en general, observamos una clasificación que se fundamenta en criterios de tipo funcional. Así se habla de la tecnología física y de la tecnología social. Esta diferenciación metodológica opera de hecho como variable definitoria, observable en relación a la utilización y producción de tecnología que pueden caracterizar a las organizaciones de la Administración Pública, en la medida en que se toma como referencia de dicha clasificación el tipo y volumen de tecnología por ellas utilizada.

De esta forma, encontramos organizaciones públicas con una marcada connotación económica que se encargan de la producción directa de bienes (categoría organizativa usualmente calificada con el término genérico de Empresas Públicas, y cuyo conjunto estructura el nivel de la Administración Descentralizada), las cuales requieren de un gran aporte de bienes de capital expresado mediante formas de tecnología "dura" o "física": equipos y sistemas de producción, técnicas de mantenimiento, etc. Asimismo, coexisten otras formas de organización referidas al conjunto de instituciones cuyo producto fundamental es el desarrollo de procesos dirigidos a la prestación de los servicios generales del Estado, y para cuyo funcionamiento no es exigible el mismo tipo de tecnología; al contrario de las anteriores, su insu-

mo fundamental proviene de los conocimientos derivados de la tecnología social. 1

Esta separación tiene también, desde el punto de vista, su correspondencia en concepciones de naturaleza administrativo jurídica, en la medida en que existen, de hecho, formas de Planificación, Programación, Presupuesto, Gestión y Control, fundamentadas en calificadas y precisas figuras legislativas, englobadas bajo dos estilos jurídicos de competencia bien establecidas que se encargan de calificar o fundamentar tal separación.

El criterio más general sería aquél que califica a las Empresas Públicas en función de su capacidad para producir bienes, ubicándolas en la esfera de la competencia del Derecho Privado y, las organizaciones de la *Administración Pública Central* o de la Administración de Servicios, se ubican dentro de los conceptos propios del Derecho Público. La introducción de esta tipología la hacemos con el propósito de clarificar que si bien el análisis tiene otras identidades, tales como la jurídica, en nuestro esquema presenta singular relevancia la variable tecnológica, la cual va a permitir el establecimiento y análisis de definiciones derivadas de ésta que permitan asegurar la funcionalidad de las diferentes instituciones del Estado.

Es importante destacar que para esta investigación preliminar, vamos a enfatizar nuestro interés en el comportamiento de la Administración Pública Central, para dentro de ella, explicar el carácter de los aspectos tecnológicos de origen social que produce, transfiere, difunde y utiliza, en el cumplimiento de sus propósitos, sin que dicha escogencia implique una ruptura en la consideración de la tecnología como totalidad analítica observable. En todo caso, dicha escogencia obedece a razones derivadas de una mayor información procesada a este nivel.

1/ Es conveniente establecer que dentro del sector administrativo del Estado, afirmación que también puede resultar válida para otro tipo de organizaciones, encontramos que la aplicación amplia de alguna tecnología determina formas específicas de administración. Es evidente que la dominancia de algunas de ellas (sea física o social) no quiere decir que la otra sea totalmente excluida sino que tal predominio, permite calificar operacionalmente el modelo administrativo.

Planteado este conjunto de consideraciones pertinentes al problema objeto de estudio, así como las limitaciones que permiten percibir las razones y naturaleza de su definición, pasamos a considerar otro aspecto de vital interés en el esquema. Nos referimos a la apreciación sobre las implicaciones del diagnóstico que nos proponemos realizar; a este respecto, es necesario aclarar que se busca relevar datos que van a permitir el desarrollo posterior de un real proyecto de investigación, que el presente trabajo no pretende sustituir sino orientar; ésto, en la medida en que el mismo adolece de una limitación derivada del hecho de no poseer la información necesaria sobre la totalidad del universo, ni muestras representativas del mismo. Solamente se han utilizado informaciones de algunas instituciones de la Administración Central, o en oportunidades, se ha acudido a la experiencia de quienes, de una u otra forma, se han relacionado con la práctica de la Administración Pública en general.

Sobre los aspectos tratados en esta introducción, podemos llegar a un conjunto de precisiones que permitan definir la naturaleza y alcance del trabajo:

1. Se va a entender la tecnología como una subtotalidad, efecto de múltiples determinaciones, tales como la naturaleza del sistema económico, la estructuración y orientaciones del sistema educativo y del sistema administrativo nacional, elementos sin los cuales no podría captarse en forma global la problemática de la tecnología en el sector público.

2. El presente documento sólo se refiere a datos concernientes a la realidad venezolana, a su administración pública y a las prácticas administrativas más desarrolladas en este sector; cabe anotar, por otra parte, que en ciertas oportunidades haremos alguna referencia tangencial a América Latina, puesto que sería inadecuado considerar el caso venezolano al margen de la realidad del Continente.

3. Se hará sólo un esbozo muy incipiente de la problemática económica, ya que la inclusión solamente indicativa de lo

que ha acontecido en el sector industrial, revela algunos problemas importantes de la multirelación que se da entre:

- Sistema Político
- Sistema Económico
- Sistema Social y Sistema Tecnológico
- Sistema Educativo
- Sistema Administrativo
- (Niveles Nacionales e Internacionales)

Por la naturaleza del trabajo, se dejan solamente señalados algunos problemas que la futura investigación debe resolver. Es decir, que en este esquema es más lo que podemos indicar que lo que realmente desarrollamos de manera elaborada.

4. En cuanto al objetivo del trabajo, es sólo una inicial apreciación sobre los factores que van a permitir, en el futuro, desarrollar un Proyecto de Investigación a través del cual se diagnostique la situación de la producción y utilización de conocimientos administrativos en el sector público.

5. En lo referente al problema de la Tecnología, nuestra preocupación se centra sobre la tecnología social, en razón del tipo de actividad que adelantamos en esta organización, si bien se acepta la necesaria complementariedad de la tecnología física.

6. Por lo que tiene que ver con la definición del universo de estudio, interesa sobremanera la actividad adelantada por las Instituciones que, dentro del sector público del Estado venezolano, se encargan de las funciones de servicio general o administración de servicios, que en nuestro esquema corresponden a las estructuras ministeriales.

II. FACTORES QUE DETERMINAN EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO TECNOLÓGICO.

Se ha establecido: el tipo de problemas, los elementos de un marco teórico (concepto de tecnología), el universo del cual se

van a derivar los datos. Con esta base vamos a iniciar una discusión sobre los elementos que permitan el desarrollo del diagnóstico.

A este respecto consideramos fundamental, una definición sobre los factores generales del proceso de producción de conocimientos, a partir de los cuales haremos la comparación con la situación coyuntural del fenómeno. Es importante anotar que este diagnóstico sobre la estructura del proceso de producción, no sólo se realizará sobre el proceso en sí mismo, sino que éste sólo podrá ser analizado y explicado cuando se relacione con su contexto en función de las variables económicas, políticas, sociales e ideológicas, que son las que realmente han definido el sistema científico nacional dentro del cual la tecnología administrativa es su resultante. 2

De allí nace la interrogante sobre las causas que están en la base de la producción de un determinado estilo tecnológico.

Para explicarlo, procederemos de acuerdo al siguiente Esquema:

ESQUEMA:

	Político		
	Social		<i>Sistema Económico:</i>
<i>SISTEMAS</i>	(influyen estructurando)		
	Jurídico	—Sub-sistema	Financiero
	Educativo	" "	Comercial
		" "	Agrícola
		" "	Mínero
		" "	Inmobiliario
		" "	Servicios
		" "	Industrial

La estructura del Estado Venezolano es producto de la forma cómo estos diversos variables se interrelacionen dentro de ese Estado; es importante entonces analizar el Sistema Económi-

2/ Vea al respecto los trabajos elaborados por: (CONICIT. M. A. Villanueva).

co resultante de la forma cómo se interrelacionan las variables que más directamente influyen (político-social-jurídico-históricas) y es importante así mismo, destacar que lo específicamente económico sólo se explica por la interpretación e interrelación de los sub-sistemas que lo estructuran.

En tal sentido, uno de ellos, el Industrial, es el que se ha escogido para desarrollar en este trabajo las hipótesis que nos ayuden a explicar las razones de la conformación del sistema tecnológico nacional, en la medida en que es en aquel en el que podemos observar de manera más clara toda la gama de determinaciones, arriba señaladas, que van a introducirnos en la comprensión de la forma en que se desarrolla el proceso de producción de tecnología.

Con esta aclaratoria haremos un somero análisis de la forma como se ha expresado el proceso de industrialización en Venezuela, para luego hacer referencia al proceso científico que lo ha acompañado y con esta información proponer una hipótesis sobre el papel asignado al conocimiento administrativo dentro del esquema global.

III. PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y CONFORMACION DE LA TECNOLOGIA EN VENEZUELA.

El desarrollo industrial y la necesidad de sustituir importaciones en Venezuela, fue un proceso diferente a lo que aconteció en el resto de Latinoamérica; en muchos de estos países la escasez de divisas frenó su desarrollo general y fueron las dificultades en la adquisición de bienes de capital y materias primas lo que impulsó el proceso de sustitución de importaciones. En Venezuela, la exportación petrolera cobró importancia económica por primera vez en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial. Hasta entonces había sido un país atrasado, que dependía fundamentalmente de las exportaciones de café y cacao. El petróleo comunica vigor y dinamismo a la economía del país.

Es el incremento de los ingresos, provenientes casi exclusivamente de las actividades del petróleo lo que permite a Venezuela satisfacer sus necesidades de productos industriales, mediante la importación de los mismos.

Esta entrada de divisas, daba lugar a una demanda de bienes y servicios frente a la cual la oferta interna se mostraba incapaz, con la consiguiente recurrencia a las importaciones, que generalmente se originaban en los mismos centros compradores de petróleo. Como consecuencia de todo esto crecían, la exportación de materias primas, la capacidad para importar, la circulación monetaria, la oferta y demanda de bienes y servicios, el ingreso territorial y nacional y el gasto público. Esta situación origina una dualidad, característica de los países sub-desarrollados en los cuales se dan conjuntamente la hipertrofia de unos sectores ante el atraso de otros, así como la existencia de marcados desniveles regionales, el éxodo rural-urbano y la consiguiente aglomeración de amplios cinturones de miseria alrededor de las ciudades.

Según M. A. Falcón Urbano, ³ se pueden distinguir dos etapas en el acontecer económico venezolano desde los años cincuenta a esta parte:

La primera etapa comprende de 1950 a 1957 y se caracterizó por una vigorosa expansión de las variables significativas de la actividad económica, con apoyo en el sector externo petrolero; esta etapa corresponde en lo político, a la vigencia de un Gobierno de Fuerza, que sin embargo, acomete el establecimiento de industrias básicas (siderúrgica, petroquímica, electrificación), que realiza obras de infraestructura, principalmente en materia de vialidad.

La segunda etapa se extiende de 1958 a 1968 y se caracteriza por un acentuado debilitamiento de los impulsos expansivos, hasta el punto de que en los años (1960-61) la economía sufrió una verdadera recesión.

3/ M. A. Falcón, Urbano, *Desarrollo e Industrialización de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. —Caracas 1969.

En esta etapa, sin embargo, los sectores productivos internos: la agricultura y la industria manufacturera, adquirieron un ritmo expansivo y el producto global del país creció moderadamente en virtud de las aportaciones de esas ramas de la economía.

Por la naturaleza del proyecto económico planteado para nuestra economía, resulta evidente que ésta depende para su funcionamiento, de inmensos aportes de bienes de capital que nuestra estructura tecnológica no estaba en condiciones de aportar. Se señala por este camino el rumbo económico y el estilo tecnológico dependiente. Claro que tal "deformación" afecta igualmente al sector petrolero y a las actividades económicas que con él se vinculan y que van a sufrir la misma atrofia de la que todavía no se ha recuperado nuestra economía.

Muy al contrario día a día se desarrollan procesos cuyo propósito indiscutible pareciera ser el de reafirmar, con sus proyectos, el esquema al cual fue empujada nuestra estructura de producción en los años 20. Día a día nuestra realidad económica se vió más y más ligada a sofisticados y costosos sistemas cuyo fundamento es la presencia de inmensos volúmenes de inversión.

Este proceso logra su máximo nivel de exigencia como lo apuntó en su trabajo Néstor Castro Barrios 4 quien cita informes Económicos del Banco Central de Venezuela 5 y, donde hace referencia a las características de la estructura técnica de la economía venezolana, estableciendo que este momento marca definitivamente el estilo que se caracteriza por exigencias indiscriminadas en el consumo de tecnologías y a nuestro esquema científico como incapaz de producir la más mínima de las fases tecnológicas con las cuales enfrentar el proceso. Esta afirmación nos lleva a una referencia en torno al aspecto más importante en la definición de un esquema tecnológico, nos referimos a la es-

4/ Algunos aspectos del crecimiento económico de Venezuela en la década de los años 50-60. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas. Unidad de Planificación y Desarrollo Mayo 1973.

5/ Banco Central de Venezuela, *La Economía Venezolana en los últimos 25 años (hechos y cifras relevantes)* 1966.

estructura educativa que por sus orientaciones no propone fórmulas de enseñanzas que motiven la investigación propia sino todo lo contrario, sigue produciendo esquemas que en nada tienden a modificar la situación.

Vemos que el problema arranca con un esquema político-económico que determina un estilo científico y educativo que se encarga ideológicamente de reproducir el proceso. El modelo impuesto a nuestra estructura de producción fue sellado con la voluntad y necesidades que se desarrollan en sociedades opulentas; esta consideración está vinculada con los conceptos que actualmente utilizan los sociólogos latinoamericanos sobre el problema de la dependencia y el papel que en este proceso juega la variable ideológica como principal instrumento de dominación.

Sobre este problema de la consideración de la tecnología y su relación con las opciones políticas del Estado, es terminante la afirmación hecha por el Dr. Luis Matos, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Venezuela (CONICIT) quien declara: "La transferencia tecnológica es una forma de mantener el orden económico existente"; posteriormente desarrolla su apreciación en los siguientes términos: "La ciencia no es un instrumento neutro y está íntimamente ligado a propósitos políticos, por lo cual su orientación debe responder al estilo de desarrollo seleccionado, es decir, a los modos de producción, consumo e intereses de las mayorías sociales y servir de soporte a las decisiones de autonomía política".

"El actual proceso mal llamado de transferencia de tecnologías, constituye una de las formas más sutiles de los países desarrollados para perpetuar el actual orden económico internacional. Los créditos atados, las restricciones a la exportación, la venta de tecnología en cajas negras son poderosos instrumentos para tratar de hacer perenne esa dependencia tecnológica..." 6

Tal esquema se amparaba bajo una profunda carga ideológica que emanaba de los sistemas de propaganda, cuyo propósito iben

6/ Periódico El Nacional, 25 de Febrero de 1975.

claro y determinante tienen, en la actualidad, el mismo efecto y claridad con que se estructura nuestra economía en la fase primario-exportadora. Vemos que el complejo científico tecnológico, no puede enfrentarse sino con una visión globalizadora que como decíamos al principio, se inicia con los elementos de una necesidad puramente económica pero que enlaza con procesos múltiples y diversas variables, que dan contextura y definición al esquema dominante.

Nuestra autonomía se vio afectada durante el proceso primario exportador, y tal realidad inició su proceso de consolidación después de 1936, logrando su máxima eficiencia durante los años 50; este esquema se encargó de ahogar el surgimiento de una tecnología propia que se vinculase al proceso manufacturero venezolano.

Tal fenómeno se extiende y agudiza posteriormente; veamos por ejemplo la composición y el origen de capital que se aplica al sector industrial. En el período 70-74 la inversión bruta fija del sector, se calcula en 13.008 millones de bolívares, de los cuales 9.622 millones son aportes privados y 3,385 son inversiones públicas, dirigida en un 90% hacia las Industrias química y metal-mecánica básicas. Se agrega además, otro hecho en cuanto al número de industrias que han sido creadas en nuestro país en los últimos diez años. Dato recogido del periódico El Nacional, 7 manifiesta que el número de industrias creadas en los últimos diez años (1961-71), nos da una cifra de casi 6.401 Empresas, es decir que casi el 70% de las industrias existentes en el país fueron creadas en los últimos diez años.

Este mismo artículo expresa "La ausencia de la investigación tecnológica y de adaptación de la tecnología extranjera, la supeditación a materias primas también extranjeras y el natural desempleo de recursos naturales propios, han creado problemas estructurales muy graves en el desarrollo industrial y una desestimación inaceptable del papel de la pequeña y mediana industria afectando todo ello el ritmo

7/ El Nacional: Artículo "El Proceso Industrial Venezolano" 23 de Junio de 1974.

de crecimiento de la industria, la distribución de la riqueza y el empleo".

La noticia del periódico tiene sentido en cuanto es una cifra del volúmen de industrias y esta información se complementa con la primera que habla del origen del capital, que refleja claramente la orientación que tiene el desarrollo del sector industrial, y en donde se evidencia definitivamente, la orientación privatista del sector industrial.

En otros trabajos sobre dependencia tecnológica se expresa la conexión existente entre este llamado Sector Privado Nacional y las Empresas Multinacionales. Dentro de esta línea son clásicos los trabajos de Miguel Wiancksec de México, a las cuales agregamos las resoluciones que sobre este particular fueron adoptadas en la Conferencia de Cancilleres de Tlatelolco, resumidas en el periódico El Nacional de fecha 2 de Marzo de 1974; en la cual se destaca que las Empresas Transnacionales además de nefastas e irresponsables desde el punto de vista de la economía y el derecho internacional, mantienen relaciones con formas nacionales, cuyo único papel es el facilitar los procesos de explotación y succión de las desfallecientes economías Latinoamericanas.

Estas afirmaciones evidencian la clara relación existente entre el Sistema Político, Sistema Económico, Sub-Sistema Industrial y Sistemas Tecnológicos. Tal constatación nos lleva a plantear, para el caso venezolano, varias consideraciones en torno al problema de origen y estructuración de los modelos tecnológicos nacionales.

Este modelo empresarial, basado en los criterios de la libre empresa, origina un fenómeno cuya racionalidad se fundamenta en la obtención del máximo beneficio económico, negando así la posibilidad de crear un proyecto tecnológico que responda a los requerimientos de un desarrollo autónomo, debido al control que el sector dominante ejerce sobre el proceso productivo, el cual exige tecnología adecuada a sus objetivos. 8

8/ Referencia complementaria: Rangel, Domingo Alberto: "La Oligarquía del Dinero" — Edit. Fuentes - Caracas.

El mismo esquema de Planificación Venezolana acepta, como primer supuesto de funcionalidad, el hecho de convertirse en factor indicativo del sector privado y correctivo del sector público; esta definición califica nuestra economía como enmarcada dentro de los límites de la empresa privada.

Todas estas consideraciones tienen una importancia vital en el desarrollo del actual proceso industrial. Lo primero que debemos considerar es que tal orientación definitivamente marca cuáles van a ser las preferencias de la actividad tecnológica, por dos razones.

1. Porque la vinculación de la Empresa con los factores de capital externo, engendra esquemas propios de las Sociedades Industriales de las cuales son filiales.

2. Porque no le interesa la incidencia de este fenómeno en los esquemas de producción de conocimientos; muy al contrario en ellas se evidencia una falta de estímulos al proceso de producción interno y su vinculación al proceso industrial.

De aquí se concluye una inconsecuencia con las expectativas del Estado, puesto que se conoce que todas estas Empresas han recibido de una u otra forma su apoyo, pero una vez lograda su estabilización financiera éstas se esfuerzan permanentemente por negar sus iniciales vínculos en él y, por otro lado, se convierten en críticos de las funciones de la actividad pública. La actitud del Empresario es, entonces, una variable de gran peso en la definición de las corrientes tecnológicas. 9

Encontramos otra característica de la política industrial que se desarrolla en el país, el acrecentado proteccionismo. Este permite, entre otras manifestaciones, el aumento de los precios de consumo con el propósito de compensar los costos excesivos derivados de la utilización de sistemas y equipos de producción diseñados con miras a operar grandes mercados. Este fenómeno

9/ Ver: Araujo Orlando: *Situación Industrial de Venezuela*. Edit. de la Biblioteca U. Central de Venezuela. Caracas.

es tan relevante que estudios de CORDIPLAN del año 66 muestran que su capacidad ociosa ha sido estimada en un 40%.

En resumen, es la capacidad empresarial desarrollada sobre la base de un exagerado proteccionismo estatal lo que en primera instancia es responsable del establecimiento de esquemas de producción, cuyo fundamento tecnológico no se corresponde con el grado de evolución del contexto del país. Las razones que motivan tal comportamiento las encontramos en el criterio ideológico eficientista con apoyo a criterios de acciones al corto plazo, que considera más apropiado la adquisición de tecnologías foráneas antes de emprender o motivar algún trabajo de investigación, que aunque pueda presentar algún tipo de riesgo es indudable que, al largo plazo, asegura una posición político-económica autónoma.

De esta forma todas las acciones dentro del campo económico, como ya hemos apuntado, tienden a conformar un esquema que esfuma las posibilidades de desarrollo de una tecnología nacional y tienden a asegurar una alternativa que no puede a corto plazo alterar el perfil de la demanda establecida. El relativo progreso alcanzado por nuestra economía ha establecido una dinámica cuyo único propósito es generar conexión con los centros más evolucionados. A este respecto es muy categórica la afirmación realizada por un grupo de estudiosos del problema, quienes durante un foro celebrado en Pro-Venezuela, en Caracas el 12 de Noviembre de 1974, titulado "La Venezolanización de la Tecnología" apuntaban: "Todos los sistemas sociales huérfanos de ciencia y tecnología están condenados al fracaso".

IV. ELEMENTOS DE ANALISIS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA PRODUCCION DE CONOCIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL SECTOR PUBLICO.

Se ha planteado en la parte inicial del trabajo, un conjunto de informaciones con las cuales dar apoyo a nuestra hipótesis sobre el proceso del cual se ha derivado la actual estructura de producción y utilización de conocimientos tecnológicos.

Hemos cumplido la primera parte del proceso, exponiendo algunas razones por las cuales la estructura de producción nacional se vio precisada a escoger este modelo tecnológico, pero tal análisis, en nada explica la forma como el Estado venezolano y específicamente su aparato administrativo se vio impulsado y sometido a la misma presión.

En trabajos anteriores, 10 en los cuales hemos realizado análisis sobre el Estado venezolano, y la relación entre Estado, Estructura Política, Estructura Social, Estructura Económica y Aparato Administrativo, expusimos nuestra intención, que evidencia la relación directa que se da entre estas instancias. Al respecto, no creemos necesario retomar en toda su extensión el problema, sino hacer referencia y continuar con nuestro desarrollo.

Las relaciones son muy evidentes y son parte del proceso político de consolidación de nuestro Estado. Observamos que la Estructura productiva desarrollada —proceso de sustitución de importaciones— requirió para su definitiva implantación, de un conjunto de elementos tecnológicos entre los cuales uno de los más importantes fue el Administrativo, tanto para permitir el establecimiento de las técnicas con las cuales operan los sistemas de Producción de Bienes, como para establecer técnicas con las cuales dirigir el factor humano hacia el logro de los objetivos de esos procesos. 11 Esta combinación de tecnologías estaban orientadas tanto al manejo del aparato técnico de producción como a dar forma organizada al contingente humano que se encarga de operarlas. Históricamente, este aspecto de la dirección del complejo organizacional, tuvo un desarrollo y una popularidad inmensa a partir del 1.900, con los trabajos de Taylor y Fayol, trabajos dirigidos a resolver la problemática de la actividad industrial. Al mismo tiempo, el Estado moderno comenzó a requerir de un

10/ Monsalve Tullio *"Elementos de una proposición para el estudio de la Evolución Administración Pública"*. Trabajo presentado en el XVI Congreso de Ciencias Administrativas, México, Julio, 1974.

11/. Esta hipotética separación entre estos dos tipos de tecnologías la proponemos únicamente con el propósito de hacer más sencillas y didáctica la separación; estamos concientes que tal escisión puede generar dudas sobre la naturaleza total del fenómeno.

conjunto organizado de individuos que dieran respuesta a las pretensiones y necesidades del conjunto social, del cual emana este mismo Estado.

Aquí se insertan los trabajos que al respecto, produjo Max Weber sobre las expectativas de funcionamiento racional exigible al aparato burocrático y las condiciones en las cuales debe funcionar. 12

A los tipos de organizaciones enunciadas, se le presentan dos órdenes de necesidades: una se resuelve con la opción eficientista tayloriana y, la otra, la burocrática, de acuerdo a valores de naturaleza jerarquizantes, planteados por Weber.

Esta doble influencia Taylor-Weber, es la que ha determinado el modelo de racionalidad tecnológica, propuesto inicialmente para formas de organización diferentes, pero que en la práctica administrativa del sector público se encuentra interrelacionadas. Esta mezcla tiene varias justificaciones, en primer lugar, encontramos que el desarrollo y modernización alcanzado por las industrias más representativas del "período de economía de sustitución de importaciones" en nuestro país (las Empresas dedicadas a la extracción del petróleo) utilizaban para su funcionamiento los instrumentos provistos por las corrientes de administración clásica y, evidentemente, tratándose de una industria de tales características los resultados alcanzados fueron de relativa importancia, considerando que operaban bajo condiciones monopólicas en las cuales era muy difícil establecer patrones comparativos. Industria oligárquica, omnímoda, que transformó todos los patrones económicos, políticos, sociales e ideológicos del país, generando desde su esfera de competencia un prestigio de proporciones descomunales. Desde el punto de vista ideológico, apoyaba sus prácticas administrativas en esquemas de coerción y control de producción que ya habían logrado éxito, con lo cual era de esperarse que ante tal influencia nuestra incipiente tecnología se viera arrollada, ya que se contaba con el con-

12/ Weber, Max. *Economía y Sociedad II*, Fondo de Cultura Económica, México. 2a. edición, 1969, págs. 716-752.

curso de los medios de penetración ideológica que hacían casi indestructible sus moldes administrativos.

La administración Pública, en tal circunstancia, se ve prácticamente desarmada ante una forma organizativa que exhibe una tecnología "eficaz" por lo cual se ve impulsada a recurrir al uso de todas las concepciones que han sido probadas en este modelo de explotación. 13

De forma similar acontece con el conjunto de unidades empresariales que conforman el resto de nuestra economía: estructuras de producción que no sólo importan los factores, sistemas y equipos de tecnología "dura", sino que se ven en la necesidad de acompañar tales importaciones con los aditamentos que aseguran su puesta en marcha, en la medida en que generan conocimientos y dan informaciones técnicas sobre la forma de orientar al factor humano, que se encarga de activar tales procesos.

Una tecnología acompaña a la otra y, su vinculación y relación, son insolubles. A un proceso técnico de explotación, le acompaña todo un conjunto de normas, sistemas, procedimientos, flujos, formas de registro, etc., que son las condiciones fundamentales para asegurar la eficacia del proceso: la tecnología física diseña el funcionamiento del equipo y establece aspectos técnicos-estructurales, la tecnología social se refiere a las actividades de información sobre la forma requerida para la puesta en acción de los equipos, e incluye manuales, tipos, habilidades y destrezas, formas de entrenamiento, descripciones operativas, que tienen dentro del proceso de producción una importancia vital en razón de que poseen un costo complementario; es decir, también son formas tecnológicas en cuya base igualmente reposa una función ideológica.

En cuanto al proceso que se opera al nivel de la actividad burocrática el problema posee otras implicaciones: en primer lu-

13/ Sin embargo aquí cabría preguntarse si tal situación no hubiera podido ser controlada de apelarse a un criterio político dirigido a crear las condiciones educativas que generan la capacidad para frenar esta tendencia.

gar, no se trata de una actividad productiva, observable en los mismos términos que el fenómeno anterior, sino que éste se preocupa de establecer mecanismos técnicos que permitan conducir grandes grupos de funcionarios cuyas actividades tienen una naturaleza muy particular y, que algunos teóricos de la Administración, reducen a un conjunto de acciones cuyo fundamento radica en la ejecución de actividades tales como: el análisis, interpretación y respuesta de informaciones sobre los problemas de la Política del Estado. Esta necesidad trató, en principio, de resolverse utilizando los conceptos que sobre el proceso administrativo proponían los clásicos, agregando al esquema algunas orientaciones propuestas como indicaciones técnicas por Weber, tendientes a dirigir la actividad burocrática. 14

Conociendo la historia evolutiva del pensamiento observamos que a estos dos pilares de la tecnología organizativa, que tipifica el funcionamiento de las Instituciones del sector público, se agregan los conocimientos teóricos que sobre el fenómeno institucional fueron aportados por las corrientes psico-sociológicas. Pero, sin embargo, tales apoyos y complementaciones no han logrado la profusión de las anteriores, ya que los mismos, aplicados al sector público, no han sido más que un conjunto de informaciones que resumen una visión voluntaria que sólo se expresan a través de principios sin concreción evidente.

Es decir, que el conjunto de concepto que animan la práctica administrativa, con que ha sido dirigida la actividad de las organizaciones públicas, es un producto de la mezcla de conocimientos técnicos producidos por las Escuelas de orientación clásica y en base a los criterios sobre la burocracia propuestos por Max Weber. Estas afirmaciones iniciales serán sujeto de comprobaciones fácticas a través del señalamiento de algunas de las características administrativas más notorias del Aparato Público venezolano, haciendo especial énfasis en el comportamiento organizacional de las Instituciones Ministeriales.

14/ Njain, Humberto: *La Tecnología Organizativa como condicionamiento y producto de la "Sociedad Organizacional"*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Instituto de Estudios Políticos (mimeografiado).

Al avanzar en la presentación del problema se han desarrollado y agregado proposiciones, de las cuales podemos hacer las siguientes precisiones:

a) Se propondrán elementos introductorios que puedan llegar a definir orientaciones para un proyecto de investigación las cuales deben entenderse como Tesis que generen una discusión sobre el problema.

b) Este esquema indicativo es sólo una guía teórica y no puede llegar a sustituir la propia investigación.

c) El universo de interés del esquema lo constituyen las estructuras organizativas del sector público, dentro de éstas, el análisis de las estructuras correspondientes a la Administración Central (Ministerios).

d) Dentro de la estructura de análisis de la Administración Central vamos a tomar datos sobre el tipo de tecnología que utilizan para el cumplimiento de sus funciones.

e) Reconocemos la existencia de dos formas de tecnologías: la física y la social; centrándose nuestra preocupación sobre esta última y estableciendo que ésta constituye el conjunto de conocimientos, criterios, técnicas cuyo objetivo fundamental es la maximización de la eficiencia de cada una de las áreas de operación específica de las unidades organizativas, contando con el concurso del factor humano.

f) La tecnología social es una de las formas que llega a definir una estructura tecnológica global. Posee especificidad propia pero no puede explicarse en forma aislada.

g) El modelo tecnológico que se reconoce en nuestro país no es un producto aislado, al contrario, es el resultado de la evolución de la estructura económica y, con mayor precisión, de la forma como se ha consolidado el proceso de industrialización sustitutiva.

h) El proceso industrial logra su máximo nivel de desarrollo a partir de la fase de "Crecimiento hacia Adentro" a través de la aceptación del fenómeno de la sustitución de importaciones.

i) El proceso industrial en esta fase del "Crecimiento hacia Adentro" requiere de grandes aportes de bienes de capital presentados en forma de tecnología dura.

j) El modelo de industrialización y por ende el modelo tecnológico que lo acompaña, no se corresponde con las otras estructuras de producción propias de la realidad social nacional.

k) Este modelo tecnológico e industrial es un producto de la influencia ideológica de quienes han dirigido el proceso económico. El Estado con su actitud paternalista ha servido de soporte a los intereses de los grupos empresariales privados.

l) Los sectores empresariales con su actitud eficientista han invocado fórmulas modernizantes no concordes con la realidad nacional, generando un modelo empresarial negador de las características específicas de esta realidad nacional.

m) En este proceso, las formas industriales de relativo desarrollo han copiado fórmulas tecnológicas para resolver sus problemas administrativos y al lograr relativo éxito, no tanto como producto de la aplicación de determinadas tecnologías administrativas, sino como producto del escaso control que sobre ellas ejerce el Estado, han evidenciado un modelo que actúa como variable que produce un efecto de imitación.

n) Este efecto actúa ventajosamente para que la Administración Pública se vea en la obligación de utilizar los mismos criterios para resolver los problemas planteados al sector privado.

ñ) Las tecnologías administrativas empleadas y popularizadas, derivadas de modelos clásicos y weberianos, han sido el patrón hacia el cual se dirigen la mayoría de las prácticas administrativas empleadas en el sector público.

Pasaremos ahora, a establecer los factores que definen la estructura del modelo a partir del cual se va a realizar el diagnóstico.

Consideramos la necesidad de establecer una definición operacional sobre las categorías de análisis que vamos a manejar, a fin de ordenar la evaluación del problema en estudio. El conjunto de estas categorías se agrupan bajo el concepto de modelo, entendido éste como una abstracción que proporciona, además de una guía flexible para la investigación, comprensión, comunicación y tratamiento de la realidad de una disciplina, un nivel de representación de esta realidad, con cierto grado de elaboración, producido por la relación que, entre sí, guardan los elementos que lo constituyen, y que se encuentran fundamentados en una relación que responde a una lógica pacífica. Estos supuesto en los cuales descansa, requiere que sus componentes reciban una definición precisa, exhaustiva y suficientemente sencilla, cuya fundamentación se encuentra en el conocimiento de la problemática de lo específicamente administrativo, agregando además que se construye en forma tal que su estructura da cuenta de los hechos observados, seleccionados y pertinentes de la realidad de lo administrativo. En tal sentido, se trata de un modelo conceptual que simboliza a nivel abstracto los elementos estructurales de la realidad, tratándose, en tal medida, de una racionalización de cómo actúa el sistema de producción, transmisión y utilización de conocimientos administrativos.

Con el objeto de dar estructura al conjunto de elementos con los cuales vamos a realizar el diagnóstico, estableceremos ciertas consideraciones preliminares.

a) Entendemos el concepto de Ciencias como el esfuerzo sistemático dirigido a la producción de conocimientos, destinados a la comprensión y transformación del medio, a través de la utilización del método científico.

b) En cuanto a la relación entre Ciencia y Técnica, algunos consideran que entre ellas se produce una relación de tipo lineal y de continuidad, nosotros, por el contrario, apreciamos

que si existe entre ellas una relación estrecha en la medida en que múltiples oportunidades las innovaciones tecnológicas se apoyan en conocimientos que no se originaron en circunstancias inmediatas, sino que al contrario se apoyan en experiencias anteriores y sin directa relación.

c) Es necesario precisar, igualmente, el concepto que se utilizará sobre tecnología, entendemos ésta como un conjunto ordenado de conocimientos utilizados en la programación, gestión, dirección y evaluación de la producción de bienes y servicios, requiriendo cada una de estas etapas de una tecnología específica.

El conjunto de conocimientos que definen una determinada tecnología está constituida no sólo por conocimientos científicos originados en las Ciencias exactas, Naturales, Sociales, Humanas, sino que también es necesario considerar ciertos conocimientos de base empírica que son resultados de observaciones, ensayos, y, en oportunidades, la misma tradición oral provee de informaciones que condicionan un determinado conocimiento. La tecnología acepta, en ciertos tipos de procesos, el aporte de factores aptitudinales específicos: intuición, destreza manual, sentido común. Es decir que existen tecnologías en las que priva el conocimiento científico y otras en las que resulta determinante el conocimiento empírico.

Hechas estas consideraciones preliminares, y en función del objetivo específico de este trabajo, resulta necesario realizar el primer acercamiento al problema de la tecnología administrativa. Nos permitiremos omitir la discusión sobre el problema de lo específicamente administrativo, puesto que existe en la actualidad una extensa bibliografía sobre el tema; concepciones que van desde los que consideran a la administración como un arte, hasta los que proclaman que se trata de una técnica o de una ciencia.

El problema fundamental que se presenta a nivel epistemológico se debe a la fundamentación y supervivencia de conocimientos administrativos, producidos bajo condiciones puramente empiristas

Sin embargo, este reconocimiento no nos impide afirmar que con el apoyo de disciplinas del Campo Social, algunos elementos conceptuales pueden servirnos para orientar y comprender nuestra tarea en la dimensión organizativa; es decir, la ciencia administrativa sólo logra su cometido cuando puede orientar acciones en el ámbito organizativo, convirtiéndose de esta manera la organización en el verdadero objeto de conocimiento.

En tal sentido, consideramos que la Administración puede ser entendida como una tecnología, en la medida en que materializa, a través del desarrollo de prácticas concretas, el curso que tienen las Organizaciones.

Es necesario insistir que esta práctica concreta en el producto de las variables que anotamos como condicionantes del hecho administrativo, si admitimos que la administración en principio es una tecnología, será necesario darle mayor exactitud y precisión a esta postura inicial. Establecimos que la tecnología ha adoptado dos formas de expresión, una que consideramos bajo el criterio de tecnología dura o física y otro tipo de tecnología que calificamos como social. Pasamos a continuación a desarrollar este criterio sobre la administración estudiada específicamente como tecnología social.

Nos introduciremos al tema definiendo algunos elementos que caracterizan la tecnología social:

Es una tecnología que trabaja con pequeñas cantidades, las funciones o actividades calificadas dentro de lo administrativo evidentemente requieren de poca o ninguna energía en términos de valores calorimétricos o de unidades de fuerzas, con las cuales producir alguna modificación de algún factor de producción.

Además, la tecnología social no despilfarra irreversiblemente insumos locales y de fácil acceso, pues en tanto que es producto de conocimiento de aspectos sociales, la administración sólo utiliza insumos derivados de un conocimiento de la realidad, procesa metodológicamente estas informaciones, les da una dimensión histórico-social y establece técnicas que dan respues-

tas a las expectativas del medio para posteriormente producir críticas con las cuales darle vigencia a sus postulados.

La tecnología es un producto que se corresponde con la dimensión Cultura Nacional y por lo tanto, es una tecnología que lo condicionan —Culturales, Históricos, Económicos, Sociales, su el mismo medio no pueda eliminarlos por medios naturales. En razón de su origen inmediato, en cuanto a los elementos que lo condicionan —Culturales, Históricos, Económicos, Sociales, su especificidad y sus utilizaciones pueden ser controladas por sus usuarios, en caso de uso indebido.

A continuación haremos algunas proposiciones, que, partiendo de las características de la tecnología social nos ayuden a comprender y ubicar a la Administración como una tecnología. 15

— La tecnología social se origina de fuentes de energía que son inagotables; la tecnología administrativa como esfuerzo científico (teórico práctico) se produce, difunde y utiliza sobre la necesidad de conducir al logro de fines que le son propuestos a cada una de las Instituciones de la que estructuran el conjunto social. Su energía se origina en la potencia y validez de los esquemas metodológicos con los cuales realizan estas investigaciones. Podríamos decir entonces, que es una tecnología que se apoya en la energía que el hombre dirige al establecimiento de estas proposiciones técnicas.

— No crea ningún mecanismo de contaminación por comparación a los proyectos de tecnología física que tienen en la "contaminación" su más inmediato y evidente enemigo.

— La tecnología social se puede producir con el concurso de pequeños equipos; no requiere de la presencia de poderosos y magnificientes equipos que por su costo y mantenimiento, hacen depender su funcionalidad de otras variables externas. La

Ver importante trabajo:

15/ Antonorsl, Marcel: *Technologie Douce Un Essai D'interpretation Critique*. Memoire prepare en vue de L'Obtention du Diplome de L'Ecole pratique des Hautes Etudes, Paris 1974) Inédito.

Administración debe hacer depender sus conocimientos del producto de trabajos realizados en condiciones de bajo costo y poca exigencia de equipos.

— Para el establecimiento y producción de tecnología social lo más importante es la forma cómo participan en su producción los que directamente están implicados en el proceso productivo. Evidentemente que un esquema de producción de tecnología de esta naturaleza y establecido con este propósito, se requiere de formas de participación social que en parte contradicen las clásicas jerarquías imperantes en la actual Organización Social.

Estas características permiten tipificar el concepto de tecnología social. Pero consideramos que es necesario agregarle otras que permitan apreciar el mismo criterio de tecnología social dentro de la realidad que corresponde a países como los nuestros. Este conjunto de consideraciones que proponemos a continuación tienen una apoyatura en criterios fundados sobre nociones que son metodológicamente de difícil manejo: conceptos como, imaginación, valores del hombre, lo ecológico, lo anticonsumista, etc. Sin embargo estas limitaciones consideramos que, en nuestra circunstancia, no hacen sino motivar aún más el interés por el tópico, y hacer más exigente el conocimiento que se produzca con el fin de sustituir el tipo de ciencia que ha privado hasta el momento.

— La tecnología social debe responder enteramente a las especificidades del contexto social y mantener una comunicación con él, ya que son los problemas sociales los que motivan la producción de conocimientos con los que espera dar respuesta a ingentes necesidades; esta relación se efectúa bajo una óptica de presiones derivadas de una dialéctica que analiza la realidad social.

— La tecnología administrativa producida en este contexto tiene, en tal sentido, que dar respuestas adecuadas a las necesidades de la gestión administrativa, propia de nuestras formas sociales de organización; interpretar el orden social y establecer el conjunto de orientaciones que administrativamente vincu-

lan los proyectos de desarrollo con las reales expectativas sociales.

— La tecnología social debe preocuparse además por el establecimiento de mecanismos de orientación de las instituciones sociales sobre la base de una mejor y más racional comprensión de la naturaleza de los hombres, negando con ellos formas alienantes de dirección cuyo fundamento lo encontramos en las proyecciones organizacionales que se estructuran sobre la base de pretéritos patrones de la división de trabajo.

De esta manera se eliminarían en estos esquemas de organización los problemas de la hiperproducción, proponiendo esquemas menos alienantes y más propendientes al desarrollo emocional de los hombres en situaciones organizacionales.

— Se espera de la tecnología social, el establecimiento de mecanismos e instrumentos de Planificación, Organización, Dirección, Evaluación y Comunicación, lo suficientemente flexibles como para que su manejo permita una real descentralización y participación.

— La tecnología social debe enteramente responder a las expectativas y composición histórica de las culturas nacionales, sin la ingente motivación de los patrones y modas propias de sociedades económicas avanzadas. Para su establecimiento y aceptación debe apelar fundamentalmente a la toma de conciencia y a la responsabilidad social de quienes producen conocimientos e imponen una posición crítica frente a los modelos tecnológicos hasta ahora dominantes. Modelos que se apoyan más en el respeto de los patrones sociales que en los esquemas consumistas.

— La tecnología social debe hacer más énfasis en la creatividad situacional que en la hiperprogramación desarrollada sobre modelos matemáticos.

Para algunos esta hiperprogramación es sinónimo de hipercontrol social, características éstas cuyo producto fundamental es la negación del ingenio y la castración del acto imaginativo.

La simplificación que se requiere permite una mínima especialización o formación básica, de tal sencillez que cualquiera podría operarlos estableciendo con los citados esquemas una positiva y cálida relación como para poder agregarle aportes que los mejore, y que enriquecerían el esquema y el sujeto mismo que los procesa y se desarrolla con ellos.

Concluimos nuestro listado de características de este planteamiento estableciendo de manera definitoria que: la tecnología social no es una categoría "pura" aislada con el propósito de darle una artificiosa especificidad, sino que ella existe como un complemento dinámico de otras tecnologías: Las económicas, especializadas en la producción, conservadoras de recursos y energías, gobernadoras y moduladoras de cambio social y operando en un marco político social que regule las relaciones entre consumidores y productores.

Sobre la base que nos aporta el conjunto de especificaciones de los elementos que determinan el comportamiento del tecnológico, bien sea considerado en su dimensión social o bajo la opción de lo físico, vamos a discutir a continuación los aspectos escogidos para realizar el diagnóstico. Seguiremos la misma dirección con que se suele dimensionar la estructura global de producción de conocimientos y con este parámetro evaluar lo que acontece con nuestra organización para la producción de tecnología administrativa aplicada al sector público. Las dimensiones son: 16

1. Creación de Conocimientos
2. Transmisión de Conocimientos
3. Utilización de Conocimientos

16/ Dulce Arnao de Uzcátegui, Jeanette Abouhamad de Hobaica, Raúl Rodríguez, Marcel Antonorsi, Ignacio Avalos, Mariadela Villanueva Brandt. *"Diagnóstico de la Actividad de Investigación y Desarrollo Experimental que se realiza en el país"*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. (CONICIT) Caracas, 1973.

INTERPRETACION ANALITICA DE FENOMENOS DE TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA VINCULADOS AL CASO VENEZOLANO.

En base al esquema esbozado en el capítulo anterior, vamos a realizar una revisión de algunas de las manifestaciones que se expresan sobre el problema de la producción de conocimientos administrativos relacionados con la práctica administrativa del Sector Público venezolano; para ello vamos a utilizar los niveles que fueron expresados al inicio de esta parte del trabajo:

1. *Nivel de Producción de Conocimientos:*

La teoría administrativa se establece sobre el producto desarrollado por la actividad de investigación. Para que ésta tenga vigencia, es necesario que integre las informaciones y necesidades expresas del medio ambiente en el cual se encuentre inmersa. El análisis sistemático de estas informaciones sobre el comportamiento de la realidad, su interpretación adecuada y objetiva, van a permitir que este conocimiento tenga características científicas. Es evidente que esta función, si bien no ha logrado el nivel de exigencia requerida en nuestro país, ha mostrado algunos logros que al no poseer una coherencia integral, o estar ubicados dentro de un proyecto nacional, pierden todo su potencial efecto positivo. Según datos aportados por CONICIT para el año de 1970 existían en Venezuela 311 organizaciones que realizaban labores de investigación. El contingente de profesionales que ocupaban cargos en tales equipos sumaba un total de 2.536 profesionales, lo cual significaba 0.25 investigadores para cada 1.000 habitantes. De ellos 87% (1943) trabajaban a tiempo completo, 9% a medio tiempo y 4% a tiempo parcial. Aunque al analizar su distribución de tiempo anual, declaran que sólo en un 50% de su tiempo lo dedican plenamente al trabajo de investigación. Quiere decir que la cifra real, debido al tiempo de su dedicación a la investigación, se reduce a 0,11 por 1.000 habitantes.

Para establecer algún orden comparativo que permita dar dimensión de problema citamos la cifra que propone la UNESCO

17/ CONICIT - IBIDEN.

como mínimo necesario para alcanzar procesos sostenidos de desarrollo, esta cifra se calcula en 1 por cada 10.000 habitantes. Esto quiere decir que cuantitativamente estamos en situación casi normal. Ahora bien, al realizar un análisis cualitativo de los profesionales que tienen estas responsabilidades, encontramos que en su mayoría no han tenido un desarrollo progresivo en la especialidad, muestra de ellos es que no han realizado publicación alguna; además, el 93% están ubicados en el Sector Público, de los cuales el 62% prestan servicio en Universidades. Es decir, que se mezcla la función docente con las actividades de investigación lo cual hace pensar que la actividad docente subordina la labor de investigación.

En cuanto a las asignaciones presupuestarias que el Estado otorga a la actividad de investigación, encontramos que ésta alcanza el 0,20 de PTB (103 millones) habiéndose establecido como conveniente, según la UNESCO que ésta asignación anual alcance el 1%. De esta situación general tenemos que extrapolar hacia la investigación que realiza el Sector Público en materia de administración. La situación no puede ser más alarmante; exclusivamente podemos considerar en este campo las actividades que al respecto realiza la Comisión de Administración Pública, la cual por la escasez de sus recursos y lo exageradamente amplio de sus demandas, sólo puede dedicar una irrisoria asignación presupuestaria al problema de la investigación administrativa.

Algunas Universidades nacionales poseen centros especializados de Investigación sobre todo en el campo económico y de manera tangencial tocan el problema administrativo, pero al no existir una actividad coherente, ordenada y sistemática, los esfuerzos que al respecto se realicen tienden a diluirse sin lograr una relación con los sistemas productivos del Sector Público. En cuanto a los órganos de la Administración Pública Central, no existen ni unidades especializadas ni preocupaciones inmediatas por su creación. Sólo se da como posible la muestra de intenciones de investigación, los esfuerzos aislados que se realizan en el campo Micro-administrativo, a través de las Unidades de Organización y Métodos, que según los resultados de

una investigación realizada por alumnos de los Cursos de Post-Grado en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración Pública, 18 la situación de estas Unidades refleja sólo un voluntarioso esfuerzo que al no poseer elementos metodológicos y teóricos fundamentales, presentan en sus trabajos poco o casi ningún resultado en el intento por explicarse la problemática específica de estas organizaciones públicas dentro de las cuales se encuentran ubicados. Se considera que sólo existen en toda la Administración Pública Central 8 Ministerios que poseen estas Oficinas y en el resto de las Instituciones que conforman la estructura de la administración, el número de Unidades de Organización y Métodos son insuficientes. Es conveniente entonces que estas unidades sólo realicen funciones de micro-análisis y producción de pequeños sistemas administrativos que exijan la realización de un mínimo de herramientas tecnológicas. Sólo contando con la producción de conocimientos básicos y metodológicos necesarios y con la aplicación de una política coherente, estas unidades podrán llegar a cumplir su cabal papel, no sólo dando soluciones a ingentes problemas micro-administrativos, sino produciendo modelos de investigación organizacional que incluyan variables más amplias que permitan mejor comprensión de fenómeno institucionales y su relación con el sistema sociopolítico en la cual se encuentran colocados.

2. *Nivel de la Transmisión y Difusión de Conocimientos:*

Es crítica la situación que se enfrenta en nuestro país en materia de difusión, bien sea a nivel de las funciones docentes o a través de los medios de comunicación. Respecto del nivel docente podemos señalar que la enseñanza de la Administración, salvo meritorias excepciones, se efectúa en situación de total dependencia con respecto a la bibliografía externa. En la mayoría de los casos, nuestros docentes se ven en la necesidad de utilizar textos que en su concepción, valores, supuestos epistemológicos, niveles de análisis, compromiso ideológico, técnicas de administración, etc., sólo reflejan las necesidades de estilos

18/ Tesis de Grado: "Diagnóstico situación estudios de O. y M. en Venezuela — E.N.A.P. - 1972.

sociales totalmente ajenos a nuestra realidad. Es notoria esta afirmación al analizar la bibliografía de cualesquiera de los programas de las materias que se imparten en nuestras Escuelas de Administración, pues el énfasis está colocado sobre el uso indiscriminado de este tipo de bibliografía contaminada y contaminante. Como producto de tal situación, sobre la cual, de manera reiterada, se ha insistido en programas de Asesoría con las Universidades Nacionales, se ha llegado en momentos muy recientes, a un logro que consideramos de cierta significación: Consiste en la presentación de nuevos esquemas conceptuales para la ordenación de los pensa. Concretamente se ha logrado tal propósito en las Escuelas de Administración de las Universidades Centro-Occidentales y Zulia; adelantados se encuentran así mismo los proyectos de reformulación en la Universidad de Carabobo. 19

Tales ensayos tienden fundamentalmente a rescatar para las Universidades del país una visión crítica-analítica sobre la problemática administrativa y además llamar la atención sobre la necesidad de crear conciencia sobre los efectos que tales instrumentos docentes pueden generar en la actitud profesional de joven egresado. Conjuntamente a la creación y desarrollo de estos nuevos proyectos de pensa, se insiste en la necesidad de la investigación nacional.

Otro aspecto de importancia en este proceso de infiltración, constituyen las actividades que realizan Empresas Asesoras que utilizan para su actividad conceptos, métodos, técnicas y prácticas cuyo origen se produce como respuesta a las exigencias presentadas por las Empresas Transnacionales y que se llegan a tener como conocimientos insustituibles. Ejemplo de esta afirmación se encuentra en la participación de las Compañías Asesoras en materia Contable y de Auditoría Pública, que se han constituido en los exponentes más claros de este proceso de dependencia. Al respecto nos apoyamos en las declaraciones de repre-

19/ —Documentos de trabajo: "Universidad Centro-Occidental— UCO Proyecto nuevo pensum de Estudios para las carreras de Administración y Contaduría - Barquisimeto (1974).

sentantes de la Federación de Contadores Públicos de Venezuela, quienes se expresan en los siguientes términos:

“Los Contadores declaran la guerra a muerte gremial a las firmas auditoras extranjeras y a sus representantes en el país y a otras 7 que tienen sucursales en el país, a través de firmas que las sustituyen, siendo en algunos casos los representantes ni siquiera contadores. También señalan a otros 7 nombres de personas que representan a casas matrices del exterior en Venezuela”. 20

Declaraciones como la expuesta revelan el sentimiento de descontento que genera una práctica administrativa que resulta ajena y contradictoria con los intereses de grupos de profesionales del país.

Dentro del campo de la formación y el adiestramiento la situación es casi la misma, recién comienza a hacerse populares un conjunto de técnicas sobre conducción y sensibilización de grupos con el propósito de hacer más adaptables y menos críticos las posiciones profesionales de quienes se sometan a tales ejercicios con técnicas de origen similar a otras que comienzan a declinar, pero que al perder su vigencia, renacen con la sofisticación que les aportan otras disciplinas sociales como la psico-sociología.

Son negativas por los supuestos en que están apoyadas, por los fines que se proponen, por los métodos bajo los cuales han sido producidas y, en última instancia, por haber sido producidos para modelos organizativos que apoyan su racionalidad en valores contra-puestos con nuestra realidad. Dentro del mismo campo de la formación, merece crítica especial la extensión que ha alcanzado en nuestro país los convenios que se desarrollan entre algunas Instituciones Nacionales y Universidades extranjeras para el desarrollo de Cursos sobre Problemas Administrativos y en los cuales nuestras instituciones sólo aportan el capital puesto que la concepción, planificación, organización, desarrollo y

20/ Tomado del periódico "El Nacional"; 24.2.75.

evaluación las realizan las Universidades extranjeras, específicamente las Norteamericanas, las cuales son las más agresivas en el desarrollo de tales prácticas. Resulta además criticable el hecho de que en oportunidades estos Cursos son dictados en idiomas diferentes al castellano y por profesores que nunca han tenido la menor relación con algunos aspectos de la problemática administrativa nacional. Complica aún más el cuadro, el hecho de que se prefiere utilizar los servicios de tales expertos cuando existen en el país profesionales con créditos similares. La decisión para el desarrollo de tales prácticas, con el conocimiento de lo negativo que en todos sentidos presentan, merecen que sea considerada como tendenciosas y que en su origen se insinúa una posición ideológica contraria a los intereses nacionales.

No descartamos de plano tales actividades, pero si las consideramos como deformantes de la práctica administrativa que debe constituirse sobre el conocimiento pleno de nuestra realidad crítico-analítica como para seleccionar los aspectos que de positivo puedan tener estos programas de cooperación, asesoría y dictado de Cursos de Perfeccionamiento.

En este proceso analítico sobre la difusión de la administración en nuestro país merece especial atención el papel de los asesores norteamericanos que en diferentes oportunidades se han hecho presente en la actividad de la Administración Pública Nacional; estos expertos en la mayoría de los casos llegan a ubicarse en altos niveles de decisión de procesos de Reforma Administrativa; justamente ocupan estas posiciones en razón de la pérdida del valor de sus trabajos en su país de origen, cuando sus trabajos ya están sometidos a ingentes críticas; problema producido por la ingerencia en nuestros países de algunas agencias de cooperación técnica que con sus políticas penetran en las administraciones de nuestro país. Evidentemente tal práctica se ve cobijada por intereses de grupos económicos que entienden que de tal forma los esquemas de Reforma Administrativa van a robustecer su papel dominante. Sin embargo no es posible considerar que toda ayuda externa tenga este sentido, felizmente aparecen formas de cooperación, sobre todo de países de la región, que mantienen posiciones más objetivas.

El mismo problema se presenta con los proyectos de implantación de sistemas de Administración de Personal. 21 En este aspecto, nuestro país presenta un conjunto de prácticas que han sido establecidas, desarrolladas y aceptadas sin ningún criterio crítico. El modelo de Administración de Personal que se aplica en nuestra administración Pública podemos considerarla como fuertemente influido por esquemas weberianos, por ejemplo tiene su fundamentación en un esquema de clasificación de Cargos, en el cual se detalla el tipo de tareas que se debe cumplir, el tipo de requisitos mínimos exigidos para el cumplimiento del compromiso que se le propone, el tipo de formación básica exigida; sobre estas condicionantes iniciales se establece el sistema de selección de personal, encadenada a éste el de evaluación de la eficiencia y como complemento el de Remuneración; tal cadena satisface plenamente los requisitos que sobre el funcionamiento del tipo ideal establecía Max Weber. Esta constatación nos lleva a plantearnos otros de los problemas característicos de esta orientación hacia la dependencia, la cual justifica en la medida en que se considera que a un problema político, como es la Administración de Personal, se le puede dar una respuesta técnica.

Es notorio que estos ensayos constituyen buena muestra de la situación de desconcierto existente; sin embargo la importancia de esta realidad radica en la posibilidad de proponer un esquema investigativo que permita dar una reorientación crítica al sistema actual.

Sin embargo, apuntamos que este proceso de reivindicación de una disciplina de la Administración Pública que posea mayores relaciones con la realidad, nacional, debe responder al menos estas preguntas:

a) ¿Interesa a una política de Administración de Personal una mejor comprensión del mercado de trabajo, problemas del empleo, desempleo y masa marginal?

21/ Kliksberg, Bernardo: *Administración Sub-Desarrollo y Estrangulamiento Tecnológico* - Paidós - Buenos Aires - 1973.

b) ¿Qué influencia la movilidad del factor humano, qué factores las condicionan?

c) ¿Son trasladables las técnicas y conceptos que originaron sistemas de Personal de tres realidades a nuestro medio?

d) ¿Qué importancia tienen los Sindicatos en la estructuración de un Sistema de Personal?

e) ¿Se conoce el papel de las motivaciones del Funcionario Público? ¿Cómo se investigan?

f) ¿Existe un clima motivacional adecuado en la Administración Pública? ¿Qué variables lo condicionan?

Estas y otras inquietudes podrían dar base a un proceso de indagaciones sobre la conveniencia del modelo de Administración de Personal utilizado en el Sector Público.

3. *Nivel de la Implementación de la Tecnología*

Es importante este nivel de análisis puesto que permitirá evaluar el conjunto de proposiciones técnicas y el tipo de práctica que es más usual dentro de nuestra Administración Pública. A este efecto, y como esfuerzo enunciativo, vamos a analizar uno de los problemas más importante de nuestra Administración Pública y a exponer algunas de las posibles causas que han signado negativamente varios de sus ensayos, nos referimos al proceso de la Reforma Administrativa. 22 Desde 1958 hasta el presente, y con la utilización de diferentes enfoques, han sido presentado por diversos gobiernos, fórmulas políticas con las cuales dar solución a este problema a pesar de que podemos considerar que el balance general puede resultar positivo, no es menos cierto que existen un conjunto de instituciones que ponen en duda los logros que se han podido alcanzar. Sin embargo, resulta

22/ Ver uno de los trabajos más informativos y críticos sobre el problema de la Reforma Administrativa en Venezuela.

Rodríguez Mena, Luis: "Algunas Consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela - Caracas - 1974 (Mimeografiado inédito).

necesario analizar algunos aspectos que han sido omitidos y otros que, utilizados y sometidos a análisis, podrían presentar elementos de juicio con los cuales dar nuevas orientaciones al proceso de reforma. Al respecto se considera, que uno de los problemas más graves y el que ha generado mayor cúmulo de frustración entre los especialistas sobre la Reforma Administrativa, es el que se produce debido a la utilización del enfoque "formalista", y que establece un cuadro analítico sobre la problemática de la administración basando su fundamentación en las teorías pragmatistas que explican el fenómeno organizativo y cuya única carta de crédito la constituía el hecho de haber dado respuesta inmediata a los problemas de la Administración Pública norteamericana. Cabe la primera pregunta ¿por qué utilizar esta orientación? ¿Cómo se produjo su exportación? ¿Por qué se acepta irrestrictamente en nuestro medio? ¿Qué papel juegan los técnicos en esta escogencia? ¿Por qué el cuadro político acepta este esquema teórico?

Una posible vía la encontramos en la justificación de esta técnica como mecanismo para combatir la política del botín. Sin embargo tal apreciación un tanto formal y bastante parcial no logra justificar la popularidad que alcanzó y la razón por la cual fue el modelo que animó muchos esquemas de Reforma Administrativa. A este esquema formal pragmática le sucede en nuestro país otro también formal que tiene su fundamentación en el derecho, con la proposición de alternativas cuyo fin conduce inequívocamente a la presentación de instrumentos jurídicos con los cuales se creía poder responder a la problemática administrativa. 23 Sin embargo a este proyecto jurídico le deben acompañar un conjunto de acciones que lo refuercen y que de ser necesario den cuenta de los cambios que se están sucediendo, tanto en el esquema político, como en las formas concretas de presentar las opciones de desarrollo.

En síntesis una política de Reforma Administrativa que no sea evolutiva, sostenida, flexible, racional y concebida con patrones metodológicos que incluyan múltiples y diversas varia-

23/ Comisión de Adm. Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional. Tomo I-II. EDIT. C.A.P. (1972).

bles, es una política de reforma condenada al fracaso. La reforma no puede ser un conjunto de acciones que tiendan a la modificación de las conductas burocráticas de funcionarios, directivos, y sobre todo que cuenta con la responsable ayuda de los equipos políticos que entiendan el problema en su dimensión e implicaciones, es decir, que no sólo den muestras de satisfacción por la cantidad de procedimientos que se modifiquen, sino por la posibilidad que se les abre de expresar con actos concretos su voluntad de mejorar el cuadro humano, ético y profesional de quienes actúan dentro de la Administración Pública. Es pues un proceso de mejoramiento estratégico que tiende entre otras cosas, el robustecimiento de la conciencia nacional considerando a la Administración Pública como un medio desde el cual activar políticas agresivas de cambio social. Es pues un proceso integralmente político que utiliza un conjunto de técnicas y procedimientos de base nacional desarrollados con métodos científicos proveídos por la ciencia social. 24

Podemos, pues, concluir afirmando que sin el aporte de un esquema o Proyecto Nacional de Investigaciones que rescate un conjunto de variables múltiples que integran el fenómeno administrativo y le den organicidad dentro del marco social actual, no será posible dar respuesta coherente a las expectativas de autonomía que se expresan en nuestro país.

NOTA: El presente trabajo es producto de las discusiones y críticas desarrolladas por un grupo de expertos de la Comisión de Administración Pública: Rodrigo González, Hugo Calello, Iraima Camejo, Tito Doza, Oscar Cáceres, Jorge Cáceres y Tulio Monsalve; a quienes se agradece el alto espíritu de equipo.

24/ Monsalve, Tulio: "Proyecto Instituto Superior de Administración Pública. Comis. de Adm. Pública 1974 (Trabajo presentado al Ministro de Planificación) Mimeo-Inédito.