



## ADMINISTRACION PUBLICA Y UNIVERSIDADES EN AMERICA LATINA UNA EXPERIENCIA DE CAMBIO SUSTANCIAL

Bernardo Kliksberg (Experto de las Naciones Unidas) Pedro José Madrid (Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela).

### I. PRESENTACION DEL PROBLEMA \*

1. Existe plena conciencia en América Latina de que una de las trabas fundamentales para la ruptura del subdesarrollo se halla en las limitaciones de su producción científica y tecnológica. La disponibilidad de recursos científicos y tecnológicos constituye en nuestro tiempo un requisito imprescindible para aspirar a un desarrollo económico sostenido y autónomo. Como es sabido, las "brechas" y relaciones de subordinación vigente en las actuales relaciones económicas internacionales encuentran aspectos de su explicación en las características marcadamente desiguales de la distribución de la producción mundial de conocimientos científicos y tecnológicos.

2. América Latina es una zona con un amplísimo déficit en cuanto a satisfacción de sus necesidades tecnológicas básicas. La producción de tecnología de la región es muy limitada; se ha estimado que el 90% de la tecnología que se emplea es importada. La importación no alcanza, tanto por sus limitaciones cuantitativas como cualitativas, a llenar las necesidades fundamentales del continente.

3. El conocimiento administrativo-contable ocupa un lugar relevante en el complejo de recursos científicos-tecnoló-

---

\* Uno de los autores del presente trabajo es experto de las Naciones Unidas, Proyecto VEN-534. No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por consiguiente los conceptos expuestos no representan necesariamente las opiniones de estas organizaciones.

sidades de referencia. 1/ La matrícula de los programas universitarios en Administración creció en Perú de 1964 a 1969 en un 388% mientras el crecimiento promedio de la población de las Universidades peruanas fue en ese período de un 79.6%. 2/ La matrícula de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, constituida fundamentalmente por los alumnos de las carreras de Contaduría y Administración, creció en 1958 a 1964 en un 47.7% mientras que la matrícula total de la Universidad se elevaba en ese período en un 11.3%. de 1964 a 1968 la matrícula de Ciencias Económicas creció en un 29.3% en tanto que la de la Universidad lo hizo en un 16.5%. 3/ En 1973 se estimaba que el estudiantado de la Facultad significaba más de la cuarta parte del total de alumnos de la Universidad; la Facultad de Ciencias Económicas había sido transformada por obra del crecimiento de las carreras administrativo-contable en la de mayor alumnos de la Universidad, y de América Latina (50.000 aproximadamente). En el caso mexicano las carreras administración y contaduría representaban en 1973 más de la cuarta parte de los estudiantes universitarios del país. 4/

- 
- 1/ Informe de la Comisión Especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela. "Aspectos básicos de la estructura de nuestras escuelas y de la enseñanza de las carreras de contador público y administrador comercial". Caracas, 1971.
  - 2/ Mencionado por Horacio Boneo. La enseñanza de la administración en América Latina: los últimos veinte años. Documento anexo a José María Jácome, "Aspecto de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: experiencias y lecciones", Ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974.
  - 3/ Anuarios Estadísticos. Universidad Nacional de Buenos Aires, Centro de Estadísticas Universitarias.
  - 4/ Plan de Estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Parte, p. 385, México, 1973.

8. A esos interrogantes se suma con fuerza creciente un planteamiento que hace a un aspecto trascendental de la actual evolución económica de la región. Con avances y retrocesos y diversas modalidades nacionales el desarrollo de la economía latinoamericana presenta en las dos últimas décadas la tendencia a una expansión continua del papel del Estado en la Economía en la mayor parte de los países. Así permiten constatarlo la elevación de la proporción que significa los gastos del gobierno en relación con el producto bruto interno, el crecimiento de su significación como empleador, su papel en ascenso de la inversión fija total de la economía, el aumento del volumen y campo de acción de la operación de las empresas públicas, etc.<sup>5/</sup> La expansión del sector público de la economía, ha traído consigo un ascenso de su demanda de mano de obra profesional y técnica de nivel superior en diversos campos, entre ellos en todos los planos de instrumentación administrativa y contable. Ha surgido en este aspecto la necesidad de especialistas en terrenos muy concretos y vitales para la eficiencia del sector público. Se requieren profesionales formados en problemas administrativos de la planificación, problemas administrativos de la regionalización, contabilidad para la toma de decisiones gubernamental, control de gestión en el área pública, administración de empresas públicas productoras de bienes específicos como petróleo, energía, siderurgia, etc, administración del sistema científico y tecnológico, manejo de instrumentos presupuestarios, administración de sistemas de Informática, etc. Sin embargo, a pesar de la trascendencia de esta necesidad para los países y de su notoriedad, la respuesta de las Escuelas de Administración y Contaduría que deberían formar este tipo de recurso humano ha sido muy pobre. El Estado no ha obtenido de ellas mayores aportes en este aspecto.

---

5/ Pueden consultarse cifras indicativas y análisis de la tendencia mencionada entre otros trabajos en CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana. Doc. E/CN. 12/884, 1971; CEPAL, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Primer Semestre 1971; Ricardo Cibotti, Enrique Sierra: El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, textos del ILPEŠ, Siglo XXI, 1970.

9. Quedan expuestos los términos fundamentales del problema que este trabajo intenta abordar. Latinoamérica está urgida de un desarrollo de tecnología administrativo-contable apta para responder sus necesidades básicas en este plano, y de la formación de recursos humanos calificados en el tema. Ha existido un crecimiento veloz y considerable en la significación de las carreras respectivas en su sistema universitario global. Pero se plantean interrogantes de fondo sobre la "cualidad" de esas actividades para responder a las necesidades existentes. Esos interrogantes tienen un punto axial en la desconexión existente entre el trabajo de las Escuelas de Administración y Contaduría, y las necesidades de recursos humanos de nivel superior generadas por la tendencia a la expansión del sector público de la economía. El presente trabajo tiene por objetivo encarar algunos aspectos de esta cuestión y fundamentalmente el atinente a la relación Universidades-Administración Pública. Se propone reflexionar sobre el problema en dos momentos de análisis sucesivos. En primer término se tratará de realizar un examen preliminar de la situación de las Escuelas Latinoamericanas de Administración y Contaduría orientado a una identificación adecuada de sus limitaciones principales en relación a las necesidades nacionales. En segundo lugar, se bosquejarán los rasgos de algunos de los "mitos" conceptuales que bloquean la posibilidad de cambios y se expondrá una experiencia concreta de transformación en marcha en un país de la región, conducida por los autores, que puede ilustrar respecto a las ricas posibilidades disponibles para modificar sustancialmente la situación actual.

El tema requeriría un tratamiento en profundidad que está fuera de las restricciones fijadas a este tipo de documento cuyas metas se limitan a su presentación, la motivación respecto a la necesidad de su debate amplio y la exposición de una experiencia. Por lo tanto, el trabajo padece necesariamente de una serie de limitaciones. Descarta exhaustivamente el análisis sólo persigue plantear aspectos relevantes de la si-

tuación.<sup>6/</sup> Opta por una presentación esquemática y no detallada de los planteamientos. El análisis se plantea a un nivel general, procurando detectar tendencias vigentes en la mayor parte de las Escuelas de Administración y Contaduría Latinoamericanas. Corresponde resaltar que desde ya existen excepciones y las tendencias adquieren modalidades de expresión específicas en cada Escuela. Un análisis completo del problema exigiría integrar el estudio de la actividad de las Escuelas en marcos de análisis de mayor nivel de comprensión relativos a la situación de las Universidades en la zona, al estado de la producción de la ciencia y tecnología en América Latina en general, y a la problemática económica global de la región. En esta ocasión el análisis se limita al plano específico de las Escuelas.

## II. IDENTIFICACION DE LIMITACIONES BASICAS

10. Existe unanimidad en la región en que las Escuelas de Administración y Contaduría como las universidades en su conjunto deben fijar sus objetivos de trabajo en función de las necesidades de sus países. ¿Qué implica ello en términos concretos y con referencia a la actual realidad latinoamericana? En líneas muy generales cabe esquematizar del siguiente modo lo que podrían ser las metas sustantivas de las Escuelas:

A. Impartir un tipo de formación que permita al egresado afrontar con solvencia técnica los problemas adminis-

---

6/ El tema de la situación actual de la administración en América Latina puede encontrarse ampliado en Bernardo Kliksberg, "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano", Editorial Paidós, 1973. Asimismo puede hallarse un análisis detenido del tópico de las limitaciones y condicionamientos históricos del pensamiento administrativo generado en los países desarrollados en la obra del mismo autor, "El pensamiento administrativo del Taylorismo a la moderna teoría de la organización", Editorial De Palma 1972. El mismo tema es enfocado también desde variadas perspectivas en "Cuestionado en Administración", de Georges Friedmann, Michel Croizler, Paul Fraisse, Bernardo Kliksberg y Naúm Kliksberg, Editorial Paidós, 1973.

trativos y contables prioritarios del país. Así deberá hallarse capacitado para trabajar con eficiencia en campos relevantes para la mayor parte de los países de la zona, como los componentes administrativos de la acción del sector público, sus requerimientos contables, los problemas administrativos y contables característicos a la pequeña y mediana empresa nacional, y en el caso de Universidades situadas en el interior de los países, las cuestiones administrativas peculiares de la región, y de los planes de desarrollo regional.

B. Siendo una prioridad nacional el desarrollo de una capacidad autóctona de producción y uso de tecnología administrativo-contable, proporcionar una formación en el plano del manejo de los instrumentos principales del razonamiento y la investigación científica que dote al egresado de potencialidades reales de creación original.

C. La transferencia de tecnología administrativo-contable acumulada internacionalmente puede ser de inapreciable valor para los países de la zona, pero siempre que se den ciertas condiciones en cuanto a existencia de suficiente capacidad de discernimiento respecto al tipo de transferencia adecuada y de las posibilidades reales de absorción e implementación de la misma. Los especialistas en transferencia tecnológica coinciden en acentuar que es fundamental para los países receptores disponer de lo que se califica como una "masa crítica tecnológica". Se entiende por tal a la posesión de suficiente densidad de un recurso humano dotado de un conocimiento profundo de la realidad, necesidades y posibilidades de su país, y de una sólida formación científica, que lo capacite para diferenciar qué tipos de importaciones tecnológicas no tienen sentido para el país, cuáles son imprescindibles, qué procesos de adaptación a las condiciones locales deben realizarse para poder utilizarlas y qué posibilidades concretas de absorberlas e implementarlas tiene el país. La región necesita de una "masa crítica tecnológica" en Administración y Contabilidad para poder emplear eficientemente las posibilidades de la transferencia tecnológica internacional. La producción de un recurso humano de este orden re-

quiere que las Escuelas enfatizen en su tarea formadora, proporcionar al futuro profesional, un conocimiento cabal de la problemática nacional en la materia, una instrucción concienzuda en los mecanismos de trabajo de la ciencia, una fuerte base humanística y un vigoroso desarrollo de las calidades intelectuales creativas.

D. América Latina precisa Administradores y Contadores que unan a su sapiencia técnica un atributo en definitiva determinante, para su utilidad para los países: una acendrada conciencia nacional. Las Escuelas tienen una importante responsabilidad en este plano. Deben suministrar al egresado un acercamiento sistemático a la historia y la realidad de su país y de la zona. Ello favorecerá su consubstanciación con su marco nacional y creará condiciones para impulsar una asunción madura de sus responsabilidades ciudadanas.<sup>7/</sup>

11. La actividad de las escuelas presenta en la actualidad considerables desfazajes respecto a las metas delimitadas. A grandes rasgos pueda observarse que:

A. Los planes de estudio no provienen de investigaciones previas exhaustivas de las necesidades del país, y de la consiguiente estructuración de profasiogramas del tipo de profesional necesario. En su mayor parte se han inspirado en planes estructurales en el exterior y no existen delimitaciones precisas y detalladas de metas.

B. Consiguientemente los planes no contemplan en forma adecuada las prioridades administrativas y contables nacionales. Así son mínimas las asignaturas dedicadas a tratar

---

7/ La necesidad de fortalecer este aspecto en la formación profesional es mencionado específicamente por diversos informes técnicos internacionales como uno de los elementos que es útil emplear para actuar contra la "fuga de cerebros" que sufren los países latinoamericanos, y los no desarrollados en general. Verbigracia, consultar Naciones Unidas. Informes del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre el empleo, el perfeccionamiento, y el papel de científicos y técnicos en la administración pública de los países en desarrollo, documento ST/TAO/M/48. 1969.

los aspectos administrativos de la actividad del sector público. Los problemas de la pequeña y mediana empresa nacional, no son objeto de una indagación y un aprendizaje específico. Los planes de las Escuelas situadas en el interior de los países no incluyen elaboraciones diferenciadas y especiales para los problemas administrativos ligados a las características regionales.

C. La bibliografía que se emplea es en buena parte material producido en los países desarrollados, en gran medida elaborado para contestar a sus realidades y prioridades administrativas y contables. El material importado predominante privilegia en general los problemas de la gran empresa privada, unidad económica fundamental en dichos países. Su empleo se efectúa usualmente de modo acrítico sin efectuar reserva sobre su aplicabilidad a las condiciones locales ni intentos sistemáticos para identificar la necesidad de adaptaciones y la viabilidad de su introducción.

D. La tarea de investigación desenvuelta es muy reducida. La descripción que un Colegio Profesional hace de la situación de las Escuelas en su país en este aspecto, es generalizable a numerosas Escuelas de la zona: "Resulta evidente el distanciamiento entre la finalidad de la Universidad (tal como se define en la Ley de Universidades) y su funcionamiento. En el caso de las Escuelas de Administración y Contaduría la realidad es que no ha habido prácticamente actividad investigativa".<sup>8/</sup>

La ausencia de investigaciones sobre la realidad administrativa y contable nacional empobrece las posibilidades de la docencia y consolida un círculo vicioso regresivo. El trabajo docente se concentra sobre el material de origen desa-

---

8/ Informe de la Comisión Especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela, op. cit., p. 46.

rollado, enseñando y discutiendo problemas en diversos casos de pertinencia dudosa en términos de la realidad local. Por otra parte, la irrealidad o utilidad de dicho material respecto a esa realidad no se llega a verificar por la ausencia de investigaciones que permitan testarla.

E. Los planes no se proponen en forma sistemática la formación científica y humanística de los educandos. El aprendizaje de ramas fundamentales del conocimiento científico básico está totalmente ausente de ellos. Asignaturas esenciales para constituir una mente capaz de operar en ciencia, como Filosofía de la Ciencia, Lógica, Metodología de la Investigación, se hallan ausentes o minimizadas. También es muy reducida la presencia de disciplinas de formación humanística, imprescindible por modelar con solidez capacidades de investigación y creación. Las condiciones resultan así totalmente desfavorables para la conformación de productores de tecnología propia y de una "masa crítica".

F. Los sistemas de enseñanza empleados presentan deficiencias estructurales en relación a objetivos de desarrollo de las potencialidades intelectuales creativas. Favorecen por el contrario la pasividad el acriticismo y la inhibición. Sus limitaciones y la ya mencionada falta de preparación pedagógica de los docentes generan múltiples tensiones y como se ha señalado buena parte del tiempo de los docentes "es empleado en resolver las problemáticas que surgen de la misma deficiencia de los instrumentos pedagógicos".<sup>9</sup>

G. No existe en numerosos planes de estudio la noción de la importancia que tienen las asignaturas que tratan sobre

---

9/ Naúm Kliksberg, "Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina. Reseña sumaria de una experiencia". Documento anexo a José María Jácome, "Aspecto de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: Experiencias y Lecciones, ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974.

la realidad global del país en la formación de la conciencia nacional del futuro profesional. Se cree que el problema se resuelve con la inclusión de nociones de "Deontología" o "Ética Profesional". El conocimiento de la historia del país, de su economía, de su sociología, tienen una mínima significación en los planes por no constituir conocimientos técnicos específicos, sin advertir su real trascendencia.

12. Las Escuelas deberían producir hoy en Latinoamérica un profesional que conociera profundamente los problemas administrativos y contables nacionales, apto para encararlos, inclinado a la investigación y creación tecnológica, consciente de la importancia para el país del empleo de la tecnología generada internacionalmente pero atento también a sus limitaciones, e imbuido de un hondo sentido nacional que le permitiera anteponer las consideraciones de bienestar colectivo a los egoísmos particulares y desempeñarse con una óptica libre de dependencias.

Infelizmente los desfazajes señalados conducen a un resultado disímil. Los problemas administrativos y contables nacionales son los grandes ausentes en la actividad de las Escuelas. La misma se concentra en torno de los problemas sugeridos por la bibliografía importada relativos principalmente a los países desarrollados. Se desenvuelve un intenso esfuerzo por comprender y aprender a resolver dichos problemas, cayéndose en la ilusión de que ello ayudará a actuar en la vida profesional en relación a los del país que ni siquiera se explicitaron. Se genera así un vigoroso mecanismo psico-social de alejamiento y pérdida de noción de la realidad. Como lo describe un trabajo de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México: "Los programas de estudios basados en instituciones extranjeras, el uso de bibliografía a todas luces extra-lógica cuando se abandonan los principios para sumergirse en ejemplos sin ninguna conexión con nuestra realidad, y la discriminación del estudio, análisis y discusión de problemas nuestros, por falta de iniciativa o de conocimiento o pereza

mental, sólo prolongan el divorcio entre la Universidad y la realidad".10/

Con los elementos que recibió el profesional resultante se halla así limitado para desempeñarse en cuestiones administrativas y contables cruciales para su país. Tiene una pobre base científica y humanística para avanzar más allá de los conocimientos técnicos que maneja. Su desconocimiento de la realidad total de su país puede llevarle a caer en tecnocratismos puros, de efectos negativos. Resulta particularmente inepto en cuanto a las posibilidades de desenvolver una actitud madura y crítica frente a las importaciones tecnológicas; ha recibido una visión de realidad empobrecida y donde la tecnología de los países desarrollados aparece como la encarnación de la razón, la única tecnología posible y resulta secundaria o sin sentido la elaboración en función nacional.

### III. UNA EXPERIENCIA DE CAMBIO SUSTANCIAL

13. Las serias dudas existentes respecto a la "cualidad" del trabajo desarrollado en las Escuelas Universitarias de Administración y Contaduría de América Latina, parecen tener un considerable sustento en la realidad. La región está destinando casi la cuarta parte de sus sistemas universitarios, a la actividad de dichas Escuelas, su expansión absorbe paulatinamente proporciones crecientes de los presupuestos de educación superior, y se realiza en ellas una importante tarea docente. Sin embargo, los beneficios sociales de este complejo de actividad son limitados en cuanto no satisfacen las necesidades nacionales básicas.

14. ¿Cuáles son las causas que determinan la persistencia de esta situación? Como todo proceso social complejo, es producto de una amplia serie de factores. Analizarlos requeriría ingresar a niveles de análisis más comprensivos como la situación general de los países y sus sistemas científicos y tecnológicos lo que escapa a los fines de este do-

---

10/ Plan de estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, op. cit. segunda parte, p. 385.

cumento. Resulta útil sin embargo, resaltar entre dichos factores la vigencia de un grupo de concepciones erróneas, de diverso cuño que tienen el efecto común de bloquear de hecho la generación de cambios de fondo.

15. En primer término, tiene fuerte peso, la ya mencionada creencia de que el tipo de elaboraciones incluidas en el material bibliográfico importado sobre las que se desenvuelve buena parte de la actividad conforman la ciencia misma en materia administrativo-contable. No existirían fuera de ellas mas que prescripciones secundarias. La Escuela se cierra así, a la conciencia de que más allá de sus puertas, las urgencias apremiantes de los países del mundo no desarrollado han promovido la aparición de un importante conjunto de elaboraciones, referidas a sus problemáticas específicas. Así, en América Latina, existe un importante caudal de experiencias técnicas destinadas a servir las nuevas necesidades del Estado en expansión. Equipos de profesionales de la región, en algunos casos con contribuciones de cooperación internacional, han creado y aplicado instrumentos administrativo-contables de alta eficiencia en diversas áreas de la actividad estatal requeridas de ellos. Sin embargo, esas elaboraciones no han ingresado, salvo casos aislados, en la enseñanza de las Escuelas. Verbigracia, mientras en ellas, la enseñanza de la contabilidad se desenvuelve en los carriles clásicos, orientada en forma casi exclusiva a las unidades privadas de producción, y en los casos en que se aborda el Estado, dominado por un enfoque de control patrimonial, existen en la región diseños de sistemas contables avanzados orientados a proporcionar a los niveles de decisiones claves de los organismos gubernamentales, una vasta red de informaciones estratégicas basadas en nuevos esquemas contables superadores de las limitaciones de los modelos de la contabilidad tradicional. (11)

---

(11) Puede tomarse contacto con dichos sistemas en el trabajo de Jorge Ripa, "La Contabilidad Gubernamental como instrumento para la toma de decisiones", Documento anexo a José María Jácome: "Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos 20 años: experiencias y lecciones", Ponencia General, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1974.

16. Una segunda concepción errónea, de fuerte influencia en algunas Escuelas y ámbitos de opinión es aquella que piensa el problema en términos de "brecha tecnológica" respecto a los países desarrollados. La situación de las Escuelas es vista como una cuestión de atraso relativo, respecto a la "modernidad" encarnada en las instituciones similares del mundo desarrollado. Sería necesario, salvar la "brecha", "modernizándolas". Para ello habría que tomar como modelos a las "Escuelas desarrolladas", imitar sus planes, importar sus contenidos, sus métodos de trabajo, etc. Se cae así en el error de no advertir que la debilidad de las Escuelas latinoamericanas no consiste en su distancia a las desarrolladas, sino en su distancia a su misma realidad; que la verdadera brecha no es la establecida entre ellas y sus homólogos del mundo desarrollado, sino entre su actividad y las necesidades nacionales; y que por cierto, la imitación de las desarrolladas llevará probablemente a un ahondamiento de la brecha real, porque ellas si tienden a ser diseñadas en función de las necesidades nacionales específicas de sus contextos. La "modernización" así entendida puede contribuir en realidad a un crecimiento de la "enajenación" que sufren actualmente las Escuelas respecto a la realidad nacional.

17. Las concepciones anteriores se refuerzan mutuamente en cuanto a su efecto final. Ambas empujan en la dirección de conductas de inmovilismo o falsa modernización que bloquean la búsqueda de caminos que conduzcan a la compenetración con la realidad nacional. Una tercera concepción de otro orden, colabora en la misma dirección paralizante. Tiene cierta difusión una especie de "fatalismo" respecto al modelo actual de relaciones administración pública-universidad. Se sostiene que es inútil invertir esfuerzos en variar este modelo. No sería posible sacar a las Escuelas de su actual aislamiento respecto al sector público, ni conseguir de éste una activa conexión de trabajo con ellas. El problema estaría poco menos que inscrito en algún curso inexorable de sucesos. Por cierto no es posible obte-

ner mayores evidencias racionales en apoyo de esta posición.

18. Ingresaremos a continuación en el relato de una experiencia concreta que tuvo uno de sus puntos de partida en la superación de estas tres concepciones. Se basó en la asunción de que el problema de las escuelas no consiste en la inexistencia de opciones diferentes, ni en una "modernización" por "mimetización" con las Escuelas de los países desarrollados, ni que es ineluctable. Se creyó por el contrario que su solución se halla en la propia realidad nacional de los países y que es posible extraer de ella muy ricos elementos para solucionarlo.

19. La experiencia fue desenvuelta en un conjunto de Escuelas de Administración y Contaduría de primer orden de Venezuela, componentes de las Universidades Nacionales del país, a través de la acción conjunta de tres instituciones: la Escuela Nacional de Administración Pública de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela, el Proyecto VEN-534 de cooperación técnica en Administración Pública de las Naciones Unidas y las propias Escuelas. Las entidades involucradas se fijaron realizar un esfuerzo común para conseguir como metas sustantivas básicas: a) una compenetración cabal de las actividades de las Escuelas en todos sus planes con los grandes problemas administrativos y contables nacionales, y en lugar relevante entre ellos con los del sector público de la economía; b) una elevación sustancial del nivel científico-tecnológico, y pedagógico de las escuelas; c) la generación de un modelo de profesional que contará con una conciencia nacional madura, con una mente científicamente eficiente, con un alto desarrollo de sus capacidades creativas y con una formación técnica que le permitiera aportar en forma concreta a las cuestiones administrativas y contables prioritarias para el país. Para las tres entidades tales metas involucraban el cumplimiento de importantes finalidades de su misión en el país.

Para la Escuela Nacional de Administración Pública significaban contribuir a la formación de recursos humanos de nivel superior imprescindible para los objetivos de desarrollo y al presente escasos. Para el Proyecto VEN-534 que tiene entre sus metas aportar a la constitución de un sistema nacional de adiestramiento implicaban ayudar a consolidar una de las áreas fundamentales de dicho sistema, el subsistema de formación superior. Para las Escuelas hacían a su misma razón de ser.

20. Se estableció un Plan Maestro de trabajo a adaptarse a las particularidades de cada Escuela y a coyunturas emergentes. Se fijó como principio metodológico básico, considerar que el cambio sustancial buscado sólo sería factible si se lograba generar una fuerte fuerza procambio en el seno de las Escuelas. Se entendió que había de descartar cualquier acción consciente e inconscientemente basada en un cambio inducido exclusivamente desde el exterior, o desde "arriba". Para que el cambio pudiera darse y tuviera fuerza real para sostener requería "no participación cabal de la comunidad universitaria en todo el proceso y la asunción madura por su parte de las metas, contenidos y consecuencias del cambio.

21. El Plan Maestro comprendía las siguientes etapas principales:

A. Diagnóstico de situación: Examen detenido de las características principales de cada Escuela; identificación de sus problemas sustantivos esenciales, puntualización de prioridades administrativas y contables regionales y nacionales a las que fuese útil y factible aportar.

B. Sensibilización de la comunidad universitaria: Desarrollo de Seminarios de reflexión sobre la Problemática de las Escuelas de Administración y Contaduría Latinoamericanas con la participación de todos los sectores de la comunidad universitaria destinados a contribuir a una toma de

conciencia sistemática de su situación, y por ende de la Escuela en cuestión.

C. Establecimiento de órganos de reforma académica: destinados a elaborar documentos de trabajo útiles para el proceso de reforma y entre ellos el proyecto de nuevo plan de estudios.

D. Principios generales de los nuevos planes de estudio:

Se acordó tener en cuenta en el diseño de los nuevos planes de estudio entre otros, los siguientes lineamientos:

— Se propendería a diferenciar dos niveles de formación: a) el nivel de Pregrado, dirigido a producir Licenciados en Administración y Contadores con una sólida formación humanística científica y nacional y una capacitación técnica que sumada a los basamentos anteriores, les permitiera desempeñarse con eficiencia en cualquier orden de organizaciones, públicas o privadas, enfatizando en la formación los elementos cognoscitivos necesarios para que pudieran abocarse con éxito a los problemas administrativos y contables nacionales; b) el nivel de Postgrado destinado a formar especialistas en áreas administrativo-contables prioritarios para el desarrollo del país y de la región.

— Se consideraría al plan de estudios como una "totalidad" con objetivos globales y no como una agregación de materias con objetivos autónomos. Como tal se trataría de asegurar en el diseño la funcionalidad de la totalidad para cumplir las metas generales, su coherencia interna, y la secuencia lógica de sus contenidos.

— Se aplicaría un principio de concentración de esfuerzos incluyendo en el plan el número de materias estrictamente necesario de tal modo que tanto docentes como estudiantes pudieran tener un "ámbito de control académico" óptimo evitando los múltiples perjuicios a las posibilidades

de rendimiento de ambos, derivados del exceso de materia.

E. Diseño de nuevas estructuras pedagógicas: se planeó trabajar en dirección a la constitución de mecanismos pedagógicos que permitieran a docentes y estudiantes asumir roles sustancialmente diferentes a los actuales. Su objetivo sería crear condiciones para que el docente hoy absorbido por la preparación y dictado de clases y la corrección de exámenes, pudiera dedicar la mayor parte de su tiempo al planeamiento de su materia, la creación y selección de contenidos bibliográficos, la investigación y para que el estudiante viera especialmente privilegiados el desarrollo de sus facultades críticas y creativas. Ello favorecería la conformación de la "masa crítica" mencionada con anterioridad y tan necesaria para el país. Los nuevos métodos pedagógicos tendrían también como uno de sus énfasis, incluir en su estructura mecanismos que pudieran solucionar en forma eficiente los problemas de absorción del crecimiento masivo de las matrículas.

F. Organización de la investigación: Se programó el elaborar cuidadosamente la instalación y desarrollo de una política de investigaciones administrativas y de las estructuras organizacionales adecuadas. Se fijó trabajar en torno a la idea de conectar estrechamente la investigación con la acción docente desarrollando parte del esfuerzo de investigación como un componente de la enseñanza. A la idea anterior se une la de tratar de sumar en estos esfuerzos la acción de diversas asignaturas para poder operar interdisciplinariamente. Una de las vías planteadas para concretar estas metas, es la realización de programas de investigación administrativa aplicada. Entendiendo por tales a la realización de investigaciones encaminados a aportar a la resolución de problemas administrativos concretos, la idea sería realizar convenios de cooperación de las cátedras y las estructuras de investigación de las escuelas, con organizaciones del medio, entre las que se priorizarían las públicas, a efectos de realizar investigaciones de ese tipo, orientadas

a los siguientes objetivos: i) permitir al alumno medir sus conocimientos técnicos en una realidad organizacional concreta, aprender de ella, y motivar núcleos de inquietud e intereses respecto a su posible ejercicio profesional; ii) obtener que la experiencia no constituya una mera actividad de aprendizaje contemplativo sino que pueda conducir a un trabajo de utilidad para la organización en cuyo seno se realice, y que el estudiante pueda apreciar que su esfuerzo ha aportado un producto de valor; iii) crear a través de estas experiencias de trabajo orgánico un contacto estrecho entre la Escuela, y organizaciones de la realidad venezolana, con los consiguientes beneficios para la actividad de la Escuela.

G. Implementación: Se estableció trabajar efectuando una continua y cuidadosa observación de las condiciones concretas para ir implementando las diversas acciones en las fases apropiadas del proceso de cambio. Se programó actuar con suma flexibilidad tratando de prestar máxima atención a los emergentes de la realidad, incluyéndolos en las estrategias trazadas y rectificándolas en base a ellos, cuando correspondiera. Se fijaron una serie de mecanismos prácticos de implementación. Entre ello:

— En cuanto hace al pregrado, buscar todas las vías para dar al cuerpo docente posibilidades de perfeccionamiento, con vistas a su desempeño en los nuevos planes. Se planificó entre otros recursos, la posibilidad de establecer un mecanismo de pasantías docentes, a nivel regional. La idea, sería desarrollar convenios de cooperación con diversas Escuelas Latinoamericanas de Administración y Contaduría, que permitieran a sus docentes, integrarse por períodos cortos como pasantes, a las cátedras científicamente más avanzadas conque contara cada escuela capitalizando su experiencia y efectuando así un provechoso proceso de transferencia intralatinoamericana de tecnología.

— Se programó organizar cursos intensivos de capacitación docente, destinados a la formación como auxiliares de la docencia de alumnos aventajados, viendo en su concur-

so una potencialidad de gran riqueza para ampliar la capacidad de operación del cuerpo docente. Por otra parte, los cursos, y la práctica docente de este tipo de auxiliares serían un marco natural de preparación de nuevos cuadros docentes.

— En materia de postgrado, se programó concertar en cada caso un mecanismo de complementación interinstitucional. Dada la intención de orientar los postgrados principalmente hacia el sector público, se prevee reunir en el esfuerzo de constitución del postgrado junto a las escuelas, y la Escuela Nacional de Administración Pública, a organismos gubernamentales ligados al tema, y entidades internacionales de cooperación técnica. Se estimó que la participación de las Instituciones gubernamentales, contribuirá a la adaptación del postgrado a las reales necesidades de la administración pública, dará lugar a un nexo de trabajo de gran utilidad para la operación misma del postgrado en términos de posibilidades de investigación aplicadas, etc., y facilitará la inserción de sus egresados en el aparato público, destinatario principal de su formación. La cooperación técnica internacional, permitirá disponer de la acumulación tecnológica disponible a nivel mundial en el área específica de que se trate, y maximizar el nivel científico del postgrado.

22. En la actualidad el plan de trabajo se halla en pleno desarrollo. En las diversas Escuelas se encuentra en diferentes estadios de aplicación. Se han obtenido ya logros que pueden estimarse considerables. Se han producido valiosos diagnósticos de situación. Los esfuerzos de sensibilización han abierto importantes debates sobre el estado presente de las escuelas y la necesidad de cambios profundos. Se han constituido organismos de reforma académica en varias escuelas. Algunas se hallan ya cercanas a sancionar sus nuevos planes de estudio de pregrado diseñados haciendo máximo uso de los principios generales antes mencionados. (Se anexa al presente documento el detalle de las asignaturas que incluye el Proyecto del Nuevo Plan de Estudios en tratamientos en una de ellas). En el nivel de los

postgrados se han programado tres carreras de postgrado, seleccionadas en función de las necesidades nacionales y regionales identificadas en cada caso y las posibilidades de las escuelas respectivas. En una escuela ubicada en una de las zonas agropecuarias de mayor importancia del país se está trabajando en un Postgrado en Administración Agropecuaria orientado a preparar recursos humanos de nivel superior para los componentes administrativos de los programas agropecuarios del gobierno; en otra situada en la principal zona petrolera de Venezuela se planea un Postgrado en Administración y Contabilidad Petrolera, destinado a suministrar recursos humanos para el próximo traspaso a manos estatales de la explotación petrolera anunciado por el gobierno; en un tercer caso, en una facultad que cuenta conjuntamente con la Escuela de Administración y Contaduría, con una Escuela de Relaciones Industriales (una de las pocas existentes en América Latina) de buen nivel académico, y considerable experiencia, se ha programado organizar un Postgrado en Administración del Trabajo, que formará cuadros superiores para la administración de los programas del sector social del aparato público. En el campo pedagógico se realizó en varias Escuelas un programa de sensibilización del cuerpo docente destinado a generar una toma de conciencia de las deficiencias, a presentar alternativas y posibilitar su visualización, y a motivar la realización de una acción de fondo y continuada en este campo; produjo reacciones de alta positividad.<sup>12/</sup> Se organizaron en algunas Escuelas los cursos de capacitación de personal docente auxiliar, que cubren el área de formación pedagógica y áreas de formación sustantiva, estimándose que en breve lapso se podrá obtener una buena y crecida programación de auxiliares que re-

---

12/ La experiencia es reseñada por su conductor en: Naím Kliksberg, "Elementos para la crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la Administración en América Latina. Reseña sumaria de una experiencia", op. cit. Su relato detallado puede encontrarse en Naím Kliksberg, "Informe de una misión de cooperación técnica en el campo de la pedagogía universitaria en Venezuela". Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela, Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas, 1974.

forzarán las posibilidades de trabajo eficiente de las diversas cátedras.

23. Desde ya, como es de esperar en toda acción que procure cambios de fondo, el camino no es lineal. Necesariamente existen marchas y contramarchas, y se requiere un extenso tiempo para que el proceso madure. Sin embargo puede afirmarse que es esfuerzo emprendido tiene en este caso las importantes ventajas que derivan de contar con metas precisas, y que los análisis efectuados permiten suponer con fundamento, se hallan hondamente enraizadas en las verdaderas y fundamentales necesidades de Venezuela.

#### **IV. UNA CONCLUSION FINAL**

24. Latinoamérica está urgida de conocimientos científicos y tecnológicos. Pero no necesita cualquier tipo de conocimientos sino una Ciencia y una Tecnología funcionales para sus peculiares necesidades. La posibilidad de generarla reposa en la formación de recursos humanos latinoamericanos con capacidad de desenvolver un pensamiento científico nacional y creativo. Uno de los campos en donde es mayor el retraso en obtener este tipo de material humano, a pesar de las apariencias de progreso que sugiere su explosión cuantitativa, es el de las disciplinas administrativo-contables. Se hace necesario emprender cambios que permitan a las instituciones universitarias, las más indicadas para proporcionar este elemento humano, cumplir su misión en este aspecto. A pesar de sus limitaciones como experiencia en marcha y de las diferencias existentes entre los países entendemos que experiencias como la descrita, pueden servir para corroborar la falsedad de las concepciones inmovilistas y supuestamente modernizantes que obstruyen el camino de los cambios, ilustrar sobre las ricas potencialidades de la realidad latinoamericana, y entre ellas sobre la posibilidad de desarrollar nuevos modelos de relaciones entre la Administración Pública y las Escuelas de Administración y Contaduría.

25. Corresponde hacer explícita una salvedad de suma importancia. El objetivo es modificar Escuelas que a su vez se desenvuelven en marcos institucionales y contextos que presenta agudas problemáticas que condicionan la situación de las Escuelas y limitan los cambios posibles. Sin embargo creemos que en buena parte de las realidades de la región existe dentro de esas restricciones espacio para mejoras significativas en las Escuelas y que ellas han de redundar en definitiva en beneficio de sus contextos.

26. Las necesidades expuestas son asumidas hoy en forma creciente en América Latina. Expresándolas se adoptó en el Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública el compromiso entre otros de: "Luchar contra la dependencia ideológica y tecnológica producida por la adopción de modelos que no responden a la situación e intereses de la América Latina para lo cual es necesario definir una doctrina propia y normas específicas aplicables a nuestros países".<sup>13/</sup> Efectivamente en varios países de la región están hoy en germen o en desarrollo experiencias de cuño semejante a la relatada.<sup>14/</sup> Puede resultar un camino fructuoso el establecer un Intercambio Latinoamericano activo sobre ellas, y emplearlas como punto de referencia en aquellos países en donde aún no se haya iniciado el cambio. Al respecto resulta muy sensata y precisa la siguiente recomendación que en un foro Latinoamericano reciente emi-

---

13/ Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública, patrocinado por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Conclusiones Finales: Compromiso de Bogotá, septiembre, 1973.

14/ Ver al respecto verbigracia, la experiencia descrita en el trabajo de Jorge Ader, "La enseñanza de la Administración Pública en las Universidades Nacionales", documento anexo a José María Jácome, "Aspectos de la evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo en los últimos veinte años: Experiencias y lecciones". Ponencia General. XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Una importante experiencia de metas similares a la relatada en este trabajo se está desarrollando en las carreras de Administración y Contaduría de mayor matrícula del Continente las de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

tió un organismo técnico de las Naciones Unidas: "A pesar de las diferencias de desarrollo entre los países de América Latina, la educación científica y tecnológica presenta en ellos algunos problemas básicos comunes, entre los cuales está el uso frecuente de proyectos de educación científica preparados en los países desarrollados. Si en cambio se preparasen proyectos de carácter regional o subregional, la integración de la enseñanza científica y tecnológica podría aunar los esfuerzos separados de los países, y haría posible intercambiar experiencias y evitar la repetición de errores".15/

15/ Comisión Económica para América Latina. Plan mundial de acción para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo. Resumen del Plan Regional para América Latina. Décimo Quinto Período de Sesiones. Quito, 1973, Documento E/CN/12/949, p. 15.

# ANEXO

## **ASIGNATURA DEL PROYECTO DE NUEVO PLAN DE ESTUDIOS**

### **I. CICLO BASICO**

Es común a todas las Escuelas de la Universidad. Tiene un año de duración y procura dar una sólida base formativa, introducir en las diversas carreras, y asistir al estudiante en cuanto a la exploración de su orientación vocacional.

### **II. CICLO PROFESIONAL**

#### **i. Características Generales.**

Tiene 4 años de duración. Se desarrollará en la Escuela de Administración y Contaduría. Comprende las siguientes Areas de formación:

A. Area de Formación Humanística, Nacional y Científica.

B. Area de Formación Técnica:

B. 1. Materias fundantes

B. 2. Materias especializadas

El área de Formación Humanística, Nacional y Científica y el Area de Formación Técnica, Sub-área: Materias fundantes, son comunes a las dos carreras. El Area de Formación Técnica, Sub-área: materias especializadas, es diferenciada para cada carrera.

#### **ii. Asignaturas:**

##### **A. AREA DE FORMACION HUMANISTICA NACIONAL Y CIENTIFICA**

A.1. Historia Económica y Social Contemporánea.

A.2. Historia Económica y Social Latinoamericana.

A.3. Historia Económica y Social de Venezuela.

A.4. Economía del Subdesarrollo.

A.5. Economía de Venezuela.

- A.6. Introducción a la Sociología.
- A.7. Sociología Económica.
- A.8. Elementos de Filosofía de la Ciencia.
- A.9. Metodología de la Investigación.

## **B. AREA DE FORMACION TECNICA**

### **B.1. MATERIAS FUNDANTES**

- B.1.1. Introducción a la Administración
- B.1.2. Introducción a la Contabilidad
- B.1.3. Sociología del Trabajo
- B.1.4. Derecho Público y Constitucional
- B.1.5. Elementos de Administración Pública
- B.1.6. Instrumentos de análisis matemático (aplicables en Administración y Contabilidad)
- B.1.7. Instrumentos estadísticos (aplicables en Administración y Contabilidad)
- B.1.8. Sistemas administrativos
- B.1.9. Sistemas de Información
- B.1.10. Derecho del trabajo
- B.1.11. Instituciones de Derecho Económico
- B.1.12. Empresas Públicas

### **B.2. MATERIAS ESPECIALIZADAS**

- B.2.1. **Para la Licenciatura en Administración**
  - B.2.1.1. Administración de recursos humanos
  - B.2.1.2. Administración de recursos financieros
  - B.2.1.3. Administración de procesos de producción y distribución
  - B.2.1.4. Instrumentos cuantitativos

- B.2.1.5. Planificación y Administración de la Regionalización**
- B.2.1.6. Seminario sobre Administración en Venezuela**

**B.2.2. Para la Licenciatura en Contaduría**

- B.2.2.1. Contabilidad de Costos**
- B.2.2.2. Planificación y presupuesto**
- B.2.2.3. Contabilidad para la gestión gubernamental**
- B.2.2.4. Auditoría y análisis de Estados Financieros**
- B.2.2.5. Finanzas públicas y sistema tributario**
- B.2.2.6. Seminario sobre Contabilidad en Venezuela**

**III. POST GRADO ESPECIALIZADO**