

LOS PROGRAMAS DE POSTGRADO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA ¿QUÉ Y CÓMO SE APRENDE?

Edgar Córdova Jaimes*
cordova_e@cantv.net
(UNERMB)

Recibido: 03/03/09
Aprobado: 04/05/09

RESUMEN

Esta investigación tuvo por objetivo identificar las características y tendencias tecnocráticas asumidas en la formación a nivel de postgrado (Maestría y Especialización) de gerentes para el sector público en Venezuela a partir de las transformaciones ocurridas en la administración pública desde la reforma del Estado hasta nuestros días. Se seleccionaron dos variables para explicar el fenómeno tecnocrático: lo cognoscitivo (contenidos que se expresan en las unidades curriculares y demás experiencias académicas) y los procesos de enseñanza-aprendizaje, analizados a partir de documentos curriculares de programas de postgrado. Se concluyó que la acción y el discurso de la universidad venezolana estaban asociados a los cambios en la economía; se observó una clara tendencia (selección de contenidos y objetos de estudio) a la tecnocratización del aprendizaje, lo que produce una visión estrecha sobre la gerencia de lo público, teniendo dificultades para la comprensión *in extenso* de la realidad y las implicaciones socio-políticas de este fenómeno.

Palabras clave: gerencia pública; educación de postgrado; administración pública; reforma del Estado en Venezuela.

***Edgar Córdova Jaimes.** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del Zulia (LUZ). Profesor Titular de la Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt" (UNERMB). Investigador adscrito al Programa de Promoción del Investigador PPI-ONCTI.

THE POSTGRADUATE PROGRAMS FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION IN VENEZUELA ¿WHAT IS LEARNED? ¿HOW IS IT LEARNED?

ABSTRACT

This research had as objective the technocratic characteristics and tendencies assumed in the formation at a postgraduate level (Master and Specialization) of managers for the public area in Venezuela since the changes occurred in public administration from the reform of the State until nowadays. Two variables were selected in order to explain the technocratic phenomenon: the cogniscitive (contents expressed in the curricular units and several other academic experiences) and the teaching-learning processes, analyzed from curricular data of postgraduate programs. It concluded that the action and discourse of the Venezuelan university were associated to the changes in economy; it showed an evident tendency (a selection of contents and objects of study) to the technocracy of learning, which produces a narrow vision about public management, having difficulties for the comprehension *in extenso* of the reality and socio-political implications of this phenomenon.

Keywords: public management; postgraduate education; public administration; state reform in Venezuela.

LES PROGRAMMES D'ÉTUDES SUPÉRIEURES POUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU VENEZUELA. QUOI ET COMMENT ENSEIGNER ?

RÉSUMÉ

Cette recherche a eu pour objectif celui d'identifier les caractéristiques et tendances technocratiques assumées dans la formation -au niveau d'études supérieures (Maîtrise et Spécialisation)- d'inspecteurs pour le secteur public au Venezuela, à partir des transformations subies dans l'administration publique, dès la réforme de l'État jusqu'à nos jours. L'on a sélectionné deux variables afin d'expliquer le phénomène technocratique : l'aspect cognitif (contenus qui s'expriment dans les unités d'étude et d'autres expériences académiques) et les processus d'enseignement-apprentissage, analysés à partir des documents descriptifs des programmes d'étude supérieur. On a obtenu que l'action et le discours de l'université vénézuélienne étaient toujours associés aux changements de l'économie ; l'on a observé une tendance remarquable (sélection de contenus et objectifs d'étude) à la technocratisation de l'apprentissage, ce qui produit une vision étroite sur la gestion du domaine public ayant difficultés pour la compréhension *in extenso* de la réalité et les implications sociopolitiques de ce phénomène.

Mots clé : gestion publique; études supérieures; reforme de l'État au Venezuela.

Introducción

La dinámica económica, social y política presente en la sociedad venezolana ha impuesto a las universidades un esfuerzo de revisión de su práctica docente, investigativa y de vinculación con el entorno. Una reflexión sobre su acción formadora de recursos humanos en el ámbito de la educación de postgrado resulta de interés, si se considera la estrecha vinculación que este nivel posee con la tarea de creación de conocimiento, innovación y uso de tecnología.

La formación de recursos humanos destinado¹ a la investigación (nivel maestría) e intervención (nivel especialización) para la administración pública en Venezuela, durante las dos últimas décadas, ha estado jalonada por una tendencia a la que pudiéramos denominar en el contexto de este trabajo como de “tecnocratización”, la cual tiene lugar en la traslación “acrítica” al campo educativo de los conceptos y enfoques de la empresa privada sin mayor preocupación por los elementos que caracterizan a lo público y lo estatal como fenómenos particulares conformados por un *corpus* objeto propio.

En Córdova Jaimes (1999) se trata el problema desde tres aspectos: lo cognoscitivo, procesos de aprendizaje y los enfoques y/o modelos de administración académica de los programas de postgrado en administración o gerencia pública. Señalábamos en ese momento, como parte de las conclusiones, que la formación de los recursos humanos para la gerencia del sector público se encontraba marcada por una tendencia eficientista, gerencialista, *altamente racionalizada al estilo técnico de la empresa privada*, descuidando aspectos importantes de la naturaleza específica de lo público y del Estado como fenómenos particulares, ello en correspondencia con el desarrollo de la teoría de la administración empresarial y los cambios sufridos en la economía a partir de los años setenta, que requirió, a partir de ello, enfoques destinados a hacer más eficiente la administración de los recursos públicos.

Aquello trajo como impacto, en la década de los años ochenta, una especie de “boom” por la gerencia, en todos los campos incluyendo la educación (neutralidad), como modelo racional que aseguraría el logro de la eficiencia, lo cual se vio incorporado en las propuestas de reforma del Estado

1 Utilizamos el término “Recursos Humanos”, en contraposición al de Talento Humano, dado que el término “Recursos Humanos”, refiere a un modelo de corte tecnocrático, vinculado a la concepción economicista de los currículos en el campo de las ciencias económicas y sociales en general.

en América Latina y muy especialmente en Venezuela desde finales de esa década hasta los últimos años de la década del noventa.

Un rasgo resaltante del problema lo ha constituido el hecho de que aspectos socio-políticos no se estructuraron claramente dentro del diseño curricular en los programas de postgrado de formación de recursos humanos en gerencia y administración pública; ello ha conducido a una profundización de la formación de profesionales con racionalidad técnica fundamentalmente, pero con una tímida formación para adelantar una visión socio-política sobre la realidad. Hoy día, esas conclusiones a la luz de la realidad actual resultan válidas para muchos postgrados que formalmente se dedican a formar profesionales en el campo de la administración y/o gerencia pública; en sentido estricto, se trata de una formación en administración empresarial, los casos y problemas relativos al sector público son abordados mediante técnicas y constructos teóricos correspondientes a problemas de producción, lo que ocurre tanto en universidades públicas como privadas, e incluso en aquellas de reciente creación por parte del Estado venezolano.

La intención de este trabajo es efectuar un análisis de esa problemática, para lo cual se han seleccionado dos variables: una cognoscitiva, expresada en la construcción de los planes de estudio, unidades curriculares y otras experiencias de aprendizaje, en los programas de postgrado en los niveles de Maestría y Especialización, de la universidades públicas y privadas del estado Zulia; la segunda variable está determinada por los procesos de enseñanza-aprendizaje, que se llevan a cabo en las actividades propias del desarrollo del currículo; la revisión de los documentos de planes de estudios, reglamentos, así como entrevistas a actores clave, docentes coordinadores académicos y estudiantes, además de observaciones directas. El análisis teórico empírico se efectúa en el marco de las transformaciones que la administración pública ha observado en los últimos diez años; no se trata el trabajo sobre aspectos de orden curricular, se trataría más bien del análisis teórico-metodológico de lo público como *corpus* objeto en la formación de recursos humanos para la administración pública venezolana a nivel de postgrado.

El estudio de este problema tiene un renovado interés debido entre otras cosas al hecho de que la “gerencia pública” está considerada una de las áreas prioritarias señaladas en el “Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación 2005-2030”, éste definido por el Ministerio de Ciencia y

Tecnología (2005) en Venezuela como un espacio destinado a dirigir esfuerzos por parte de los integrantes del sistema nacional de ciencia para el desarrollo de conocimientos, habilidades y tecnologías que coadyuven al logro de los que se ha denominado la autonomía científica de Venezuela.

La Administración Pública como objeto de estudio

El objeto de estudio de un postgrado en administración y o gerencia pública estaría definido por los fenómenos que se producen en el Estado, concretamente en la esfera pública (tanto el gobierno y su expresión en la administración como la organización ciudadana para el logro de objetivos socializados). Constituye un fenómeno de una complejidad importante que se explica, desde nuestra visión en la tricotomía Estado-Política- Sociedad, sin embargo y para obtener o crear una línea que separe los intereses de la ciencia política y la sociología, las delimitaciones en el campo administrativo tendrían que ver con los fenómenos que ocurren en la ejecución de la política pública.

A partir de los procesos de reforma del Estado en Venezuela que se iniciaron de manera decidida a finales de la década de los años ochenta hasta los últimos años de los noventa, la administración pública se vio inmersa en lo que se denominó modernización administrativa,² este proceso se sustentó en dos aspectos, una visión neo-institucionalista (creación, modificación, elaboración de estructuras administrativas creación de normas) así como la aplicación del modelo de “Gerencia”. El concepto del neo-institucionalismo otorga al diseño del Estado capacidades para aumentar la democracia (rediseños, normas, manuales, procesos y otros aspectos), y a la gerencia (al estilo de las empresas privadas) permitiría técnicamente el logro la eficiencia a todos los niveles de la organización pública para la ejecución de la política.

El Estado venezolano para ese período desarrolló un programa de reforma integrado fundamentalmente por un proceso de descentralización político-administrativa, vinculado (especialmente) a competencias exclusivas (puertos, aeropuertos, carreteras, minas, etc.), en el marco de redefiniciones en las políticas económicas y fiscales. Este proyecto dio lugar

² El término modernización es un concepto de viejo cuño, a nivel internacional, se le asocia con el de “*new public administration* (NPM)”, éste se ha hecho de uso corriente en numerosos países miembros de la Organización y Desarrollo Económico (OCDE), el cual se le asocia a un tipo especial de reforma administrativa, ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental (Ormond y Löffler, 1999).

a cambios estructurales administrativos, así como a políticas destinadas al redimensionamiento del aparato público. La descentralización se consideró la llave maestra para la reforma, se basó en la transferencia de competencias del centro del poder a los niveles sub-nacionales, a objeto -según el discurso oficial- de profundizar la democracia, generar participación, mejorar servicios y lograr la eficiencia administrativa.

El proceso no logró sus objetivos de democratización (por la vía de la participación ciudadana real y efectiva), sólo condujo al reacomodo de estructuras para la economía y lo relativo a la búsqueda del desarrollo social en diversos campos. Los servicios públicos (la educación, la salud, entre otros) se supeditaron, en parte, al crecimiento económico. De tal manera que el problema de la sociedad venezolana de fines del siglo pasado y los primeros diez del XXI tiene como centro neurálgico la resolución de una gran crisis de orden socio-político y no exclusivamente la cuestión de la producción económica.

Dentro de ese contexto, se requeriría de nuevos individuos-ejecutores, hombres con criterio de empresa privada para la gestión de un tipo de Estado distinto, en contraposición a individuos con una visión integral de los gravísimos desajustes de orden estructural de lo social, de tal manera que el Estado moderno (estructurado con base en el mercado y la economía) necesita de individuos capaces de llevar adelante el proyecto de transformación administrativa planteada por la vía de la gerencia y el neo-institucionalismo, ello pasa por la adquisición de conocimientos para la aplicación de conceptos y técnicas propias de la “gerencia moderna” (objeto central de la formación tecnocrática).

Desde esta óptica la formación de profesionales con formación tecnocrática está ocurriendo en todos los campos de las ciencias sociales; la educación universitaria no escapa a ello. El nivel de postgrado se convierte en un escenario propicio para gestar la profundización de este tipo de formación. La reciente declaración de Cartagena, en el marco de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES, 2008), recoge en su estructura la preocupación de los países de América Latina en operar un viraje en la concepción de los modelos organizativos y curriculares en Educación Superior para dar respuesta a los problemas de la sociedad.

En Venezuela, a partir de de 1998, se produce un cambio de orden político y económico, una nueva direccionalidad se imprime a la dinámica pública y ha traído cambios en la organización del Estado que se arregló en áreas clave bajo la visión de un estado descentralizado, por uno de tipo centralizado con rasgos de desconcentración administrativa a ciertos grupos de ciudadanos organizados, nuevas mediaciones y el fortalecimiento de un tercer sector con actividades de producción, gestión y control social, que los convierten en parte muy importante del entramado administrativo del Estado venezolano a partir de la promulgación de la Constitución Nacional Bolivariana de 1999.

El fenómeno de la formación tecnocrática en postgrado

La formación de postgrado supone un proceso fundamentado en la investigación y experiencias tendentes al logro de la comprensión, explicación (nivel maestría), aplicación e innovación de tecnologías en un campo específico de las ciencias (nivel especialización).

En el caso de las ciencias sociales y más concretamente en la formación de recursos humanos para la administración y la gerencia del sector público, el fenómeno de la formación tecnocrática ocurre mediante la selección de contenidos y objetos de estudio propios del problema productivo privado y su traslado de forma acrítica a la formación de postgrado para el abordaje de los problemas de la administración pública.

Inserción de la tecnocrática en el *curriculum* universitario

Antes de entrar a analizar las variables seleccionadas para el estudio de la problemática resulta conveniente indicar algunos aspectos que han favorecido la inserción de la formación tecnocrática en el currículo de postgrado en Venezuela.

- 1) Relevancia de la Gerencia como modelo para resolver problemas de producción, a partir de finales de los años sesenta sobre todo inspirada por el éxito obtenido en el Japón. En los años ochenta comienza su aplicación decidida en Estados Unidos como mecanismo para enfrentar la crisis económica de esos años.³

³ Un texto que impactó los procesos de reforma en la administración estadounidense bajo la presidencia de Clinton fue "La reinención del Gobierno" de Osborne y Gaebler (1992), que ubica las salidas a la crisis en una tercera vía más allá de las concepciones liberales o conservadoras mediante la revisión de la burocracia a objeto que fuera eficiente como cualquier empresa, convirtiendo la administración pública en una estructura más descentralizada y flexible y de inspiración empresarial.

- 2) La implementación de las “Becas Gran Mariscal de Ayacucho” en 1974. Ello permitió que un gran contingente de jóvenes profesionales fuera a las universidades de países industrializados a prepararse en áreas de *Business administration and management* para luego traer esta tecnología al país.
- 3) La crisis económica de 1983. En ella, las empresas privadas y públicas venezolanas tuvieron que enfrentar nuevas situaciones de incertidumbre y solventar las prácticas empíricas, para dar paso a un enfoque científico técnico, para superar las dificultades cambiarias.
- 4) Condiciones de trabajo atractivas desde el punto de vista remunerativo y de status. Como resulta de todo aquello, se observó en Venezuela una expansión de los cursos de postgrado en materia de gerencia pública. Al respecto Granell (1993) señala lo siguiente, “la proliferación de cursos también es estimulada por la presión ejercida por los egresados ante las dificultades afrontadas para conseguir puestos de trabajo acorde con sus expectativas” (p. 16).
- 5) Concepciones y alcances de gerencia. El concepto de gerencia que en un principio fue asociado para la designación de niveles de decisión (dirección) en las organizaciones, ahora representa una actividad estratégica medular para las decisiones políticas; el concepto que en un inicio perteneció al sector privado, ha sido desplazado al sector público.⁴

Los ejes de la formación tecnocrática

La inserción de conceptos y prácticas desarrollados desde la empresa privada en la formación de Maestría y especialistas para el sector público, tales como: gerencia de recursos humanos, gerencia de mercadeo, calidad total, reingeniería, readministración, modernización, productividad, entre otros, ha dando lugar a la formación de tipo tecnocrática debilitando la formación integral (socio-política y técnica), que el recurso humano para el sector público debe poseer, ésta situación ha hecho casi desaparecer los conceptos como pertinencia social y desarrollo humano, y se ha producido un desplazamiento de lo humano por la técnica (Vessuri, 1996).

Se observa un desplazamiento de la teoría y prácticas educativas por conceptos y enfoques propios del modelo gerencial, no sólo en los planes

⁴ La empresa pública se ha constituido en una importante fuente de formación tecnocrática; financiamiento de eventos nacionales e internacionales, así como de postgrados de clara orientación tecnocrática (IESA), a nivel de PDVSA, la creación del CEPET (Centro de Entrenamiento de la Industria Petrolera), luego transformado en CIED (Centro Internacional de Entrenamiento y Desarrollo).

de estudio; también en los programas de las unidades curriculares es común ver en el desarrollo de las actividades de las clases o diversas actividades un lenguaje y criterios como si se tratase de aspectos vinculados a formas de producción; ello vacía el problema educativo de su contenido político. Esta tendencia filosófica presente en toda la región latinoamericana ha influenciado el discurso de la universidad y, por ende, al diseño e implementación curricular (Dos Reis Silva, 1995).

Desde esa óptica, la apropiación de conocimientos que debe lograr el individuo parte de las prácticas de la empresa privada (de sus éxitos en el mercado) al hecho educativo, en el intento de comprender bajo el enfoque de estas teóricas fenómenos completamente distintos como los son las organizaciones de orden público y privado, (empresas privadas, hospitales, educación, milicia, organizaciones ciudadanas, producción social, etc.).

Esto último ha ocasionado una de las características más notoria de la formación tecnocrática: la “concepción neutral de la gerencia”. La gerencia es presentada como una teoría ideológicamente neutral, por lo tanto, aplicable a la comprensión o resolución de problemas del sector privado y al público. En este sentido, sostenemos que lo privado y lo público en tanto fenómenos se diferencian entre otras cosas en los objetivos a alcanzar y mecanismos de relacionamiento con el entorno. Señalábamos en otro trabajo al respecto de esa visión reduccionista de la idea del Estado que:

la “desnaturalización” de la administración pública, en cuanto a la interpretación de su especificidad; es decir al desconocimiento del carácter rector que tiene el Estado en relación a los aspectos sociales y de seguridad nacional, y a las características que asume en lo orgánico (la administración) para cumplir con sus objetivos. (Córdova Jaimes, 1996, p. 236)

La gerencia empresarial en su naturaleza conceptual y epistemológica no logra explicar el fenómeno de lo público. La gerencia atañe a una dinámica, metas, objetivos, procesos diferenciados y variables alineados con las exigencias del mercado, de forma tal que objetivos, tales como: productividad, competitividad, mercado y eficiencia definen la línea de flotación de una empresa privada, mientras que otros como bienestar social, desarrollo social (pleno empleo, vivienda, salud) equidad, gobernabilidad (democracia) constituyen la de la administración pública. Así entonces, nos encontramos

con dos fenómenos distintos que deben ser explicados por teorías igualmente distintas. Las metas del sector público no son equiparables, en gran parte de sus operaciones, a las propias de la empresa lucrativa. El sector privado se dirige a la maximización de los beneficios y procura para ello establecer una relación de optimización entre ingresos y costos (eficiencia); el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, debiendo recurrir a combinaciones compatibles con variados objetivos, como entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución de ingresos, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional, el desarrollo tecnológico (Klikberg, 1984).

Otro aspecto está referido a la condición diferenciadora entre la gerencia y la política que conduce desde nuestro criterio a una falsa dicotomía. Ello ha sido producto del desarrollo teórico de la administración pública, así se señala que la administración no tiene nada que ver con la política, que son fenómenos apartes, separados. De tal manera que se plantea una división entre los procesos de decisión de políticas y la ejecución de la misma, asignándole una tarea técnica-ejecutora al resto de la organización pública. Es allí donde precisamente se ha concentrado la selección y diseño de unidades curriculares y programas de postgrados que formalmente están diseñados para formar sobre administración o gerencia pública; no se incluyen unidades destinadas al estudio de las realidades sociológicas, políticas y o legales. En el mejor de los casos se han incorporado seminarios o unidades destinadas a estudiar el ordenamiento jurídico, regimenes legales del trabajo o presupuestos públicos.

Si bien la formulación de políticas y ejecución son dos procesos, en la práctica no se trata de relaciones simples o mecánicas, dada la estrecha y compleja vinculación que existe entre los mismos, la política no se concibe aislada de los sujetos, recursos y procesos de ejecución, ni la ejecución administrativa es simplemente un proceso mecánico de cumplimiento de la primera (Cfr. Guerrero, 2005).

La idea general subyacente, luego de efectuar una revisión y análisis de los documentos que sustentan el diseño y ejecución de los programas de postgrado seleccionados para este trabajo, es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como reducir el peso de reglas y procedimientos para permitir una mayor iniciativa, aumentar la responsabilidad de los escalafones

subordinados y la influencia de los clientes (Peters, 1994, p. 284). Metcalfe (citado por Saravia, 1998) señala al respecto:

El problema radica en que la racionalidad y la propia esencia estatal difieren de la gestión empresarial. La relación de las organizaciones gubernamentales con sus públicos no es la de un proveedor y un cliente...La gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios subsidios así como clientes. (p. 9)

Kliksberg (1984) al referirse al tema señala que el mejoramiento de la productividad estatal ha estado fuertemente influido por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada relegando las especificidades de la primera; en algunos casos se ha acentuado incluso que no tendría sentido la enseñanza separada de un supuesto campo formativo llamado “administración pública”.

A partir de las aseveraciones de Kliksberg se puede afirmar que existe un bajo nivel de correspondencia entre la gerencia de negocios y la administración pública; el autor marca dos cuestiones clave al respecto de ello:

- a. Las metas por alcanzar: en ambos sectores difieren grandemente en sus fines; las empresas de carácter lucrativo se dirigen a la maximización de los beneficios y de la estructura para ello una optimización entre ingresos y costos (eficiencia), el sector público se dirige hacia metas de desarrollo nacional o regional y servicio colectivo
- b. La productividad: el concepto de productividad de cada sector (privado y público) debe ser medido en términos de sus objetivos específicos; la del sector público no debe ser circunscrito meramente a la de “rentabilidad”, ello simplificaría la función histórica del Estado, quizás habría que construir indicadores macro y micro para establecer la productividad del sector público; específicamente, las marcadas diferencias de objetivos puntualizados crean marcos de referencias distintos para cada sector en cuanto a la creación de estructuras organizativas (Kliksberg, 1984, p. 34).
- c. En la elaboración de perfiles para la formación de administradores del sector público, de acuerdo con Kliksberg, es de gran importancia la visión que se tenga respecto a la “*gestalt*” de aptitudes que debe

reunir el administrador. Ha tenido alta difusión aquella donde expresamente o inadvertidamente se adopta una *gestalt* que limita el perfil a una cuestión de naturaleza exclusivamente cognoscitiva. El administrador óptimo sería el que dominaría cierto grupo de conocimientos, generalmente, en este enfoque, casi exclusivamente tecnologías. Esta concepción ha conducido en la práctica a planteos educacionales altamente limitados. La capacidad administrativa debe incluir un amplio grupo de calidades humanas y formativas, ente las que se encuentra desde ya, la tecnología, pero que no se reducen a ella (Kliksberg, 1983, p. 70).

El autor llama la atención sobre la necesidad de formar a los gerentes o funcionarios públicos más allá de lo técnico, es decir que debe asegurarse en la formación académica de éstos, además del conocimiento de lo social y del Estado como fenómeno particular, aspectos relacionados con los valores y su crecimiento humano actitudinal, lo relativo a la cuestión ética, y ecológica. Son cuestiones que no se encuentran implícitas de manera formal en el diseño de los programas estudiados para esta investigación. Matus (2007) y Cabrero Mendoza (1995) plantean un perfil integral para la formación de gerentes públicos en el que señalan dos dimensiones cognoscitivas (conocimiento y referencial teórico), capacidades analíticas y decisorias, un enfoque técnico-político para conducir una organización sujeta a una determinada dinámica sectorial, mercantil y tecnológica, y para la comprensión análisis y desarrollo en la dinámica política y social.

Los procesos de enseñanza aprendizaje

La segunda variable seleccionada es la referida a los procesos de enseñanza aprendizaje que se asumen en los programas de postgrados para la formación de recurso en el área de la gerencia y administración pública. Como ya se ha señalado la visión tecnocrática tiende a la “reproducción de conocimientos vs. elaboración crítica”. Fundamentalmente, se aplican las técnicas que integran la gerencia empresarial en la resolución de casos concretos de la realidad tanto en la maestría como en la especialidad; esto tiene íntima relación con el carácter prescriptivo de la gerencia, que nos indica el deber ser, no explica en sentido estricto los fenómenos, no señala cuestiones o condiciones que dan origen a ellos, ni a los conflictos que se derivan de la racionalidad técnica, tal y como lo indican las Naciones Unidas: “a falta de

una capacidad analítica y de investigación se siguen prestando del extranjero los conceptos y modelos, instituciones y tecnologías no obstante comienza a ponerse en duda la aplicabilidad de esas instituciones y prácticas a las circunstancias locales” (Naciones Unidas citado por Kliksberg, 1984).

Es lugar común en los programas analizados la aplicación de los conceptos de calidad a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Al analizar los enfoques sobre ambos, encontramos contradicciones epistemológicas; mientras con la educación se desea transformar al individuo para que “transforme la realidad” (solución de problemas del hombre, inventiva, innovación, eliminación de la injusticia etc.), la calidad persigue mejorar la situación de forma constante a objeto de lograr la eficiencia; esto es un buen ejemplo de la reproducción de conocimiento y de la acriticidad de la educación. Dos Reis Silva (1995) al respecto plantea lo siguiente:

El discurso de la calidad llegó a la enseñanza superior acompañado de propuestas de evaluación durante al década de los años ochenta. Pero fue en los años noventa que adquiere nuevas características por causa de la “Gestión de la Calidad Total” y consigue la adhesión de varias instituciones de ese nivel de enseñanza [...] Esta nueva forma de gestión educacional basada en las teorías empresariales. (p. 2)

Se intenta con ello convertir el proceso de “enseñanza-aprendizaje” en un escenario empresarial; el estudiante pasa a ser un *cliente del llamado proceso de aprendizaje*; los contenidos y el asesoramiento de profesor se convierten en un *servicio*; los programas de las asignaturas dan paso a un contrato de aprendizaje.

El proceso educativo es mucho más complejo que eso, trasciende el simple hecho de un aula de clases, es la apropiación de conceptos y valores de los cuales el individuo hará uso durante el resto de su vida, no es un acto reflejo donde un *cliente* satisface una necesidad, pues ésta nunca llegar a ser satisfecha. Saviani (citado por Dos Reis Silva, 1995) aclara la imposibilidad de explicación de la calidad al proceso pedagógico. En este sentido argumenta:

De hecho, la actividad educacional tiene exactamente esta característica: el producto no se separa del acto de producción. La actividad para la enseñanza es algo que supone al mismo tiempo la presencia del profesor y la presencia del alumno. Es

decir, el acto de enseñar es inseparable de la producción de ese acto y de su consumo. La clase es, pues, producida y consumida al mismo tiempo: producida por el profesor y consumida por los alumnos. Por consiguiente, "por la naturaleza de la cosa", es decir, por causa de la característica específica inherente al acto pedagógico, el modo de producción capitalista no acontece ahí. (p. 23)

Se observa de manera continuada en el tiempo una adecuación de la formación de los participantes del postgrado al discurso de la economía, concretamente al instrumento de la gerencia empresarial (formas de producción y de mercado). Este no es un fenómeno nuevo y ha tenido la atención de investigadores y especialistas, ya en la década de los años sesenta, cuando el modelo económico era el de sustitución de importaciones. Se observó lo que Torres Santomé (1994) señala a continuación:

las metáforas y comparaciones de la escuela con las fábricas eran frecuentes, sobre todo entre quienes se situaban en modelos positivistas y tecnológicos de organización y administración escolar, ello no se encapsuló a la formación primaria o básica, se ha trasladado a la universitaria y más concretamente a la educación de postgrado. (pp. 25-26)

También al respecto este autor plantea que:

El lenguaje, conceptos y prácticas de uso normal en la industria pasan a ser habituales en los trabajos de pedagogía y en los programas de las Escuelas de Magisterio y Facultades de Ciencias de la Educación. Este nuevo lenguaje lleva incorporados los valores y supuestos del mundo empresarial [...] las estrategias de competitividad y de mejora de calidad que ponen en funcionamiento las empresas, exigen de las instituciones escolares compromisos para formar personas con conocimientos, destrezas, procedimientos y valores acordes con esta nueva filosofía económica. (*Ibidem*)

Por ello, pareciera que la educación estuviera desprovista de un objeto de estudio concreto definido, así como un cuerpo de conceptos, teorías, categorías y métodos, por lo que tendría que tomar de la economía y de la empresa los conceptos, técnicas etc. para "comprender su fenómeno". Estamos asistiendo, por un lado, a una especie de extrañamiento de la educación como ciencia y, por el otro, al establecimiento concreto de un proceso docente

al estilo de la capacitación empresarial privada en lugar de la formación especializada integral del individuo. Un aspecto importante respecto a esta problemática la encontramos en la Declaración de Conferencia Regional de Educación Superior (2008), en la que se rescata la necesidad de operar procesos de reforma y transformación de la Educación Superior en América Latina de tal forma que se den respuesta, de manera orgánica, a las exigencias inmediatas a ésta.

Quizás el problema no radicaría en desarrollar conocimiento sobre estas prácticas. El problema lo constituye cuando estos enfoques se convierten en la ‘esencia fundamental’ del proceso de enseñanza-aprendizaje, ocasionando debilitamiento en la necesaria formación socio-política del especialista o investigador en gerencia y/o administrador público, para la construcción de una visión divergente para producir el cambio social y económico requerido. Uno de los aspectos detectados, en los análisis de los postgrados escrutados en el área de la gerencia y administración pública, está en los que algunos especialistas han indicado respecto a la cuestión entre la capacitación y la formación.

El desarrollo de capacidades orienta un tipo de “educación corto placista” que atiende indicadores muy precisos de carácter técnico, para es dotar al estudiante o participante de técnicas y métodos que lo provean de mejores condiciones para realzar procesos de trabajo. Este tipo de capacitación tiene que ver con lo que se conoce como “adiestramiento”, y es tomado del bagaje teórico de la teoría gerencial. En Venezuela es muy frecuente hoy día que las universidades públicas y privadas oferten cursos denominados “Diplomados”, que reúnen esas características, es preciso acotar que desde el punto de vista legal este tipo de oferta académica no se encuentra definida como cursos de postgrado.⁵

Por otra parte, Vessuri (1996) señala que “la educación se ve subordinada crecientemente al adiestramiento, y esto se plasma en la aparición de organizaciones más jerárquicas, disciplinadas y empresariales, con una menor participación de los académicos en la toma de decisiones” (p. 106).

5 “Son cursos de estudios no conducentes a la obtención de títulos ni de grados académicos, curriculares dinámicos y flexibles, de profundización y actualización del conocimiento en diferentes áreas, que satisfacen necesidades específicas del contexto social, nacional e internacional. No constituyen estudios de postgrado”. Resolución n° 01-2006 el Núcleo de Vicerrectores Académicos en su sesión ordinaria n° 2006-02 realizado el 21 y 22 de septiembre del 2006 en la sede de la Universidad Nacional Experimental del Táchira, UNET Disponible: <http://www.ccnpg.gob.ve/baseslegales.asp?id=diplomados2>

Desde el punto de vista de la profesionalización administrativa (formación), apunta a un enfoque de desarrollo profesional a la formación vertical de conocimiento que prepare al individuo para innovar y desarrollar sistemas a partir de un conocimiento verdaderamente totalizante del fenómeno administrativo. La realización de programas con este orden de características requiere un marco de “alta densidad formativa”, tal y como lo es el nivel de postgrado.

Los postgrados se sustentan en líneas de investigación integradas por proyectos en ejecución coordinados y dirigidos por investigadores especialistas, poseen una serie de características generales contenidas en las normas, políticas nacionales y reglamentos internos de las universidades de acuerdo con las características científicas e institucionales en cada caso.⁶

A pesar de ello en muchos programas de postgrado en gerencia (Especialización y/o Maestría), sean estos del área pública, empresarial, o que pretendan ser ambas cosas, se ha observado un desplazamiento de la “formación por el adiestramiento”, no sólo desde la cuestión de profundización y discusión de los contenidos, sino en las practicas propias de este tipo de capacitación, en el acto de aprendizaje, es decir, que se trataría de un adiestramiento al estilo de una empresa y no de la discusión, lo suficientemente densa y vertical teóricamente hablando, de los fenómenos de los cuales se tratan.

A la par de los contenidos y las estrategias de enseñanza-aprendizaje, el desarrollo de aptitudes en el participante es muy importante, Cabrero Mendoza (1995) y Kliksberg (1984) señalan al referirse al problema que en la formación de gerentes públicos debe perseguirse lo cognoscitivo y lo aptitudinal, de tal manera que los procesos de enseñanza -aprendizaje tengan, en este sentido una singular importancia:

el desarrollo de aptitudes va más allá de la simple transmisión de conocimiento situándose en una dimensión formativa dentro del proceso [...] Esta dimensión se caracteriza por incluir elementos que buscan incidir en criterios de análisis del individuo, su capacidad innovativa y adaptación. (Cabrero Mendoza, 1995, p. 86)

6 Normativa general de los Estudios de Postgrado para las universidades e instituciones debidamente autorizadas por el Consejo Nacional de Universidades Gaceta Oficial nro.. 37.328 del 20 de noviembre de 2001: y resolución referida a la política nacional de estudios de postgrado Gaceta Oficial número 35.210caracas, 27 de marzo de 1993. Disponible: <http://www.ccnpg.gob.ve/baseslegales.asp?id=politica>.

Es así que los métodos tradicionales de carácter pasivo, fundamentados en la unidireccionalidad dominada por el profesor y asociados a la reproducción de conocimientos, tienen limitaciones a nivel de la formación de administradores o gerentes para el sector público. Para lograr además de lo cognoscitivo y lo actitudinal, como respuestas a estos métodos tradicionales, se han propuesto como salida “los métodos participativos que implican una mayor involucramiento del participante o estudiante en el proceso, coadyuvando al desarrollo soluciones creativas” (Cabrero Mendoza, 1995, p. 89). Lo señalado por los autores se complementaría con el hecho de que la investigación como práctica dentro del proceso formación debe ocupar un lugar preponderante, tanto en el nivel de maestría como de la especialización, mediante la vehiculización de intereses expresados en las líneas de investigación institucionales, los intereses de los participantes y las necesidades de los sectores económicos políticos y sociales, donde se realizaría el conocimiento mediante la práctica profesional del egresado.

Conclusiones

Los objetivos del trabajo fueron identificar las características y tendencias asumidas en la educación postgraduada para la formación de gerentes del sector público en Venezuela. Ello se efectuó mediante un análisis sobre los contenidos seleccionados y las estrategias de aprendizaje en los programas de postgrados de gerencia y administración pública (maestría y especialización) en las universidades públicas y privadas del estado Zulia.

Se observa una tendencia general que privilegia la selección de conocimientos técnicos-gerenciales y de formación general, asociados fundamentalmente con los requerimientos provenientes de los cambios en la economía, en el que la “búsqueda de la eficiencia de orden empresarial” se convierte en la racionalidad de la actividad formadora. Ésta apunta a formas cognoscitivas en las cuales aspectos vinculados con lo axiológico, valores y aptitudes ocupan un lugar marginal.

La racionalidad se expresa en la incorporación de la “gerencia empresarial” como modelo explicativo de la realidad administrativa en lo público, ocurriendo, desde nuestra opinión, una seria limitación para la comprensión integral del problema público (en el plano de la realidad del fenómeno se vinculan además de aspectos técnicos de gestión, variables de orden social y político, de vital importancia para la formación integral).

El proceso de enseñanza-aprendizaje, en términos generales, dibuja una tendencia hacia la apropiación de conocimiento por la vía de *la reproducción*, es decir a través de una visión pasiva ante los argumentos gerenciales y los objetos de estudio. Se expresa en los casos analizados mediante la aplicación de técnicas, procedimientos y síntesis provenientes de contextos extraños a la realidad nacional (juegos y problemas que describen caso de países desarrollados) con severas dificultades para dar cuenta de las variables reales asociadas al problema de la administración pública en Venezuela. La utilización de la investigación como proceso el aprendizaje en la mayoría de los casos, es un requisito y no un objetivo, los trabajos de grado en muchos caso se encuentran desvinculados de las tendencias y necesidades presentes en la las localidades, las regiones y la nación. Ello se expresa debido a la debilidad en muchos casos de las líneas de investigación declaradas en los programas de postgrados activos.

La figura del profesor domina el proceso; se privilegia la clase presencial, aunque se establecen, (formalmente) estrategias de participación y desarrollo de actividades especiales. Los contenidos de los programas los elabora el profesor, no se encuentra claramente definida una relación lo suficientemente intensa y extensa entre los profesores y estudiantes que permitan un diálogo fluido sobre materiales e investigación en general.

Referencias

- Consejo Nacional de Universidades, CNU. (2001). *Normativa General de los Estudios de Postgrado para las universidades e instituciones debidamente autorizadas por el Consejo Nacional de Universidades*. Caracas: Autor.
- Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES), Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2008 [Documento en Línea]. Disponible: <http://www.cres2008.org/es/index.php> [Consulta: 2008, Noviembre 6]
- Cabrero Mendoza, E. (1995). *Del administrador al gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Córdova Jaimes, E. (1996). La Reforma Administrativa en Venezuela y Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia* 1(2).
- Córdova Jaimes, E. (1999). La formación de gerentes público a nivel de postgrado. *Revista Ciencias de Gobierno* 6, 77-100.

- Dos Reis Silva, J. (1995). Calidad Total en la Educación Brasileira, Ideología Empresarial e Imposibilidad Teórica. *Cuadernos Latinoamericanos*.
- Guerrero, O. (2005). *Administración Pública y Administración Privada* [Documento en Línea]. Disponible: <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion7.html> [Consulta: 2008, Julio 16]
- Granel, E. (1993). *La formación de recursos humanos de alto nivel en Venezuela: El Estado, la empresa y la academia*. Papeles de trabajo IESA, n.º 26. Caracas, Ediciones IESA.
- Kliksberg, B. (1983). *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*. México, D.F.: CLAD- INAP- Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (comp.). (1984). *La reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Matus, C. (2007). *Los tres cinturones del Gobierno*. Buenos Aires: Universidad de Matanzas.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología. (2005). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2030*. Caracas: Autor.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [Documento en Línea] 13. Disponible: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/> [Consulta: 2008, Agosto 08]
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno, La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.
- Peters, B. G. (1994). L' échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux États -Unis. *Revue Française d'administration* 70.
- Saravia, E. (1998). La situación Laboral del personal de la administración pública. En *Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD). Documentos Reuniones Internacionales*. Caracas: CLAD.
- Torres Santomé, J. (1994). *Globalización e Interdisciplinareidad: el Curriculum Integrado*. Madrid: Morata.
- Vessuri, H. (1996). Pertinencia de la Educación Superior Latinoamericana a finales del siglo XX. *Revista Nueva Sociedad* 146, 102-107.