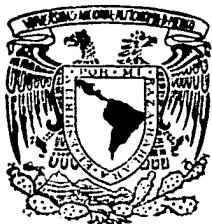


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA ADMINISTRACION PUBLICA:

UN MEDIO PARA EL CAMBIO SOCIAL

6831

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

JOSE LINO CARMONA HERRERA

MEXICO, D.F. A 25 DE NOVIEMBRE DE 1979

7501



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA ADMINISTRACION PUBLICA: UN MEDIO PARA EL CAMBIO SOCIAL.

I N D I C E .

PAG.

<u>I N T R O D U C C I O N</u>	I
<u>CAPITULO I.- ALGUNAS TEORIAS RELATIVAS AL CAMBIO SOCIAL</u>	8
Generalidades.....	9
I.1. Teorías Clásicas.....	14
I.1.1. Teoría Comtiana.....	17
I.1.2. Teoría Marxista.....	18
I.1.3. Teoría Toenniana.....	20
I.1.4. Teoría Weberiana.....	22
I.1.5. Teoría Spengleriana.....	24
I.2. Teorías Modernas.....	26
I.2.1. Teoría de la incitación o del - reto social (Arnold J. Toynbee)	26
I.2.2. Teoría de la diferenciación es- tructural (Talcott Parsons)....	28
I.2.3. Teoría del conflicto social (-- Ralf Dahrendorf).....	31
I.2.4. Teoría cibernética del cambio - (Mervin L. Cadwallader).....	34
I.2.5. Teoría de la planificación para la libertad (Karl Mannheim)....	37
I.2.6. Teoría de las fuentes del poder de la sociedad (Wright Mills)..	42

CAPITULO 2.- <u>FORMAS DEL CAMBIO SOCIAL</u>	46
Introducción.....	46
2.1. Concepto de cambio social.....	51
2.2. Formas de cambio social.....	59
2.2.1. Generalidades.....	59
2.2.2. Cambios inherentes al sistema.	62
2.2.3. Cambios provocados.....	63
2.2.3.1.Revolución.....	65
2.2.3.2.Reformas.....	70
CAPITULO 3.- <u>EL DESARROLLO COMO FACTOR DE CAMBIO SOCIAL</u>	71
3.1. Antecedentes.....	71
3.2. Algunas definiciones.....	74
3.3. Enfoques actuales.....	83
3.3.1. El desarrollo como crecimiento.	84
3.3.2. El desarrollo como etapa.....	87
3.3.3. El desarrollo como proceso de - cambio social estructural-glo- bal.....	90
CAPITULO 4.- <u>EL SISTEMA SOCIAL</u>	94
Introducción.....	94
4.1. Concepto de sistema.....	95
4.1.1. Antecedentes.....	95
4.1.2. Definición de sistema.....	99
4.1.3. Sistemas abiertos y sistemas ce- rrados.....	104
4.2. El sistema social.....	108
4.2.1. Generalidades.....	108
4.2.2. Definición de sistema social...	112
4.3. La administración pública: un - subsistema del sistema social..	114

CAPITULO 5.- <u>LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO UN MEDIO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL</u>	I20
Introducción.....	I20
5.1. Desarrollo político.....	I22
5.2. Desarrollo económico.....	I35
5.3. Desarrollo administrativo.....	I43
5.3.I. Reforma administrativa.....	I47
5.4. Medidas tomadas por la Administración Pública Mexicana para fomentar el desarrollo político, económico y social.....	I55
5.5. Una estrategia para el desarrollo nacional.....	I72
- <u>CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</u>	I75
- <u>NOTAS DE PIE DE PAGINA</u>	I90
- <u>BIBLIOGRAFIA (BASICA)</u>	238
- <u>BIBLIOGRAFIA (COMPLEMENTARIA)</u>	245

I N T R O D U C C I O N .

"En ningún país del mundo es fácil gobernar ahora. - Necesitamos que los sistemas políticos y administrativos respondan cada vez más a las crecientes demandas sociales, solamente -- con estructuras políticas administrativas democráticas y eficientes, se podrá hacer frente a la gran exigencia universal de cambio".

Función de la Administración Pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social

Es evidente que, "decir la verdad acerca de cualquier fenómeno, y más aún si se trata de un fenómeno social, es todo un problema filosófico. Pero ¿puede decirse? No, por cierto - que no. La totalidad es insalvable...lo más a que puede aspirarse es a enriquecer la imagen subjetiva de la realidad, externalizar esa imagen enriquecida al punto de que se torne en una intersubjetividad cada vez más ampliamente compartida, y - tomar conciencia de que nunca podrá estar dicha la última palabra".^{I/}

Convencido de ello, y viendo la necesidad de cambio social para que México alcance una etapa de verdadero desarrollo, además, considerando que la administración pública tiene un papel fundamental en este proceso, me propuse investigar - lo que era el cambio social para entender cómo la administración pública puede ser un factor que lo oriente y acelere. - Partí de la hipótesis de que la administración pública que no orienta el desarrollo social, arriesga bloquearlo. Actualmente se leen muchos estudios que consideran a la administración pública como un factor de conservatismo en vez de un factor - dinámico que coadyuve a la transformación social.

De hecho, "cada vez más, las administraciones públicas - tienen un mayor potencial para repercutir sobre sus respectivos entornos. El no aprovechamiento de ese potencial deja una sensación de vacío que se traduce en una menor o más despaciosa integración de los demás subsistemas con el sistema global sociedad. Las administraciones públicas del pasado desarrollaban sus funciones dentro de un complejo de subsistemas cuyas intensidades de relaciones no eran tan estrechas, pudiendo ejercitar sus funciones acentuando sólo la regulación imperativa de lo existente. En otras palabras, podían abocarse al mantenimiento de la ley y el orden, sin que las acciones en el ámbito de ese subsistema desencadenaran mayores repercusiones capaces de contrarrestarlas o revertirlas. Por el contrario, la administración pública actualmente tiene que asumir nuevos cometidos, actuando más directamente en subsistemas aparentemente distintos del de mantener la ley y el orden".^{2/}

Puede decirse que "desde el racionalismo clásico, los esquemas weberianos, el enfoque de la ciencia conductista, la administración pública se acerca en la época contemporánea a la teoría de sistemas que otorga nuevo ímpetu a la reforma administrativa y la vincula a fenómenos de planeación, programación y presupuestación"^{3/}; pero también, al problema del cambio social propiamente dicho. Convencido de ello, en esta investigación, se procedió a estudiar el fenómeno del cambio social en función de la capacidad real y/o potencial de la administración pública. Se trata de ver en realidad cuál ha sido el papel de la administración pública, cuál debería ser la nueva filosofía que adopte ante los requerimientos de la sociedad contemporánea y sobre qué debe apoyarse el futuro paradigma del desarrollo social, si se desea en verdad un cambio integral que favorezca a las diversas estructuras de nuestro país.

Creemos que el proceso de industrialización -que fortalece al capitalismo-, el surgimiento de una tecnología sofisticada que investiga los espacios celestes y algunas áreas clave de la conducta humana, la escasez y contaminación de los -

recursos alimenticios, el acelerado crecimiento demográfico, así como el creciente protagonismo de la administración pública; son algunos de los signos, los indicadores, que definen — en cierta forma el "perfil" de las sociedades contemporáneas.

Hay que subrayar el hecho de que, "nuestro mundo permite todavía demasiadas desigualdades a nivel interno e internacional en la justa distribución de la riqueza por la existencia de economías dominantes y a la vista de la exagerada influencia de las empresas multinacionales. Y tampoco ha sido capaz de substituir el periclitado sistema del desarrollismo cuya — fe en que crecimiento equivale a desarrollo no se sostiene — ya. Se pone por el contrario de relieve que no hay experiencias repetibles, que el progreso de algunos sigue coincidiendo con el estancamiento y el retraso de otros muchos, y que — la escasa productividad de muchos países de la tierra obligan a mirar con pesimismo el futuro. Al menos mientras el presente siga siendo testigo de marginaciones de personas y grupos, de dolorosas discriminaciones, de egoísmo e insolaridad".^{4/}

Entonces, si las administraciones públicas de hoy día — existen dentro de un contexto en tales condiciones — es decir, un estado de cosas que es, ciertamente, estremecedor y justificaría, si no fuera una obligación la esperanza, el catastrofismo y el temor así como el utopismo del cambio social—, la cuestión importante es tratar de apreciar lo más ampliamente posible, el papel que juega la administración pública y su — nueva filosofía en el establecimiento de un nuevo orden político-socioeconómico a nivel nacional. Esto no se puede comparar con el uso irracional del poder político y económico de las élites.

La hipótesis central en esta investigación gira pues, en torno a la proposición de que la administración pública como subsistema social jurídicamente institucionalizado dentro de un Estado-nación, puede ser un medio para el cambio social^{5/}. Ello plantea "con respecto a las características del personal que en los próximos años se integrará al servicio público, —

"...lograr una modificación tanto en su preparación como en su actitud en relación a la situación actual...la actitud del servidor público en su acción debe ser el resultado del conocimiento de la realidad social de su país y de los fines del gobierno...la idea que se plantea es proporcionar al funcionario público elementos de juicio, fundamentalmente información, para que adquieran conciencia política. El funcionario politizado puede ser un elemento crítico y corrector, y como tal, se pueden aprovechar sus experiencias para modificar programas, estructuras y procedimientos"^{6/}; y, para definir nuevos escenarios nacionales por alcanzar.

El primer paso que se planteó como necesario fue, el indagar, algunas teorías sociológicas que tratan de alguna manera el cambio social y que pueden ser de utilidad para el administrador público en la toma de decisiones de tal naturaleza. En esta forma, se busca ampliar el "horizonte cultural" en torno al hombre considerándolo como "ser social" así como también, una interpretación filosófica del cambio sin olvidar que a través de la comprensión de esta historia particular de pensamiento científico, podría ser orientada con un sentido más humanista la acción de la administración pública siempre con fines de lograr el cambio social deseado y esperado a nivel nacional.

En el capítulo dos, se estudian unas formas generales de cambio social. Se plantea apriori la ubicuidad y la dinámica del cambio contemporáneo, así como el papel de la administración pública ante este reto. Posteriormente, se define el concepto de "cambio social" y se propone distinguir convencionalmente el "cambio social inherente" de lo que es el proceso de "cambio social planeado u inducido". Finalmente, se tratan dos modalidades particulares de cambio: la revolución y las reformas.

Para precisar el enfoque sistémico, fue necesario estudiar en el capítulo cuatro la importancia del "sistema" como nuevo paradigma, categoría fundamental, ...un concepto clave alrededor del cual gira toda la filosofía de los sistemas. Si

se considera al sistema social como un "suprasistema" -en el que podemos localizar a todos aquellos subsistemas cuyas relaciones y manifestaciones son de naturaleza sociocultural-, en tonces, se debe poder estudiar la administración pública como un subsistema social organizado y jurídicamente institucionalizado dentro de la sociedad para cumplir con funciones integrativas y de distribución de recursos entre los demás subsistemas que componen a la sociedad misma.

La inquietud entonces era de ver, si la participación de la administración pública se enfoca más objetivamente hacia el cambio social. Para ello, consideramos necesario hacer explícitos los factores que por su "peso" determinan el grado de desarrollo a nivel nacional, siendo uno de ellos precisamente el "desarrollo administrativo". Por eso, en el capítulo cinco se analiza el proceso de cambio social seguido en el -- "Caso-México" a fin de ver, si las principales medidas adoptadas por la Administración Pública Mexicana han servido para -- promover el cambio social del país. Se busca encontrar además, con fundamento histórico, una estrategia para lograr el desarrollo nacional a partir de la hipótesis de que, el desarrollo de los países del mundo, si bien no está en manos del Estado en términos absolutos, la ingerencia que éste juega en aquél es primordial. Por lo tanto, asumimos que el Estado, es y será, por no poco tiempo el responsable de este desarrollo de México: un desarrollo integral.

Se buscó finalmente encontrar si, históricamente, el Estado -junto con la administración pública- ha sido más un -- "centro de poder" o un medio para el cambio social. En éste -- caso, si la administración pública ha de convertirse en un -- factor para el desarrollo integral, será necesario lograr antes, un reencuentro con la historia de nuestro país en el sentido de poder apreciar lo que hemos hecho como individuos, -- grupos organizados o nación y de saber nuestras potencialidades transformadoras del statu quo. Se piensa en realidad, que el planteamiento de que la Administración Pública Mexicana puede ser un medio para el cambio social del país -dada nuestra si-

tuación política, económica y social- es una utopía que habrá de convertirse en realidad siempre y cuando el administrador público así como la población en general, adquieran "conciencia histórica" y se responsabilicen de esta manera ante el devenir social del Estado Mexicano.

Estoy consciente de que el desarrollo de un país -tal como se entiende hoy día- es una situación que abarca a toda la sociedad en términos políticos, económicos y sociales; que el desarrollo es un proceso deliberado -por lo tanto, eminentemente social- que requiere una participación interdisciplinaria e implica siempre una estrategia de cambio social. También estoy consciente de que para lograr un auténtico cambio social en nuestro país, se necesitaría satisfacer, por lo menos, los siguientes requerimientos:

a) Hacer llegar la educación a todos los ámbitos sociales del Estado Mexicano;

b) Hacer posible un proceso de reforma administrativa sistemática y permanente, sin olvidar que, "la efectividad de la Administración Pública como instrumento motor del desarrollo, es función del grado de equilibrio y congruencia en la integración y diferenciación de los sistemas endógenos y exógenos - con los que la Administración Pública interactúa"^{7/}

c) Llevar a cabo la planificación del desarrollo nacional, con enfoque sistémico, y considerando las características propias del país;

d) Procurar que los funcionarios públicos adquieran conciencia histórica -es decir, que se conviertan en servidores públicos- reafirmando con ello su compromiso y responsabilidad ante la nación; y -

7

e) Valerse de la Administración Pública, como un -
medio principal, a fin de satisfacer los requeri -
mientos anteriormente señalados.

Conviene subrayar que, sin embargo, esta investigación -
se limita a su punto de partida; es decir, entender en qué -
consiste el cambio social y lo que es un sistema social para
poder contestar la simple hipótesis sobre la cual se llevó a
cabo la investigación. Para lograr el desarrollo efectivo, la
administración pública debe, como subsistema, ser un factor -
dinámico de cambio. Si no lo es ni puede serlo, entonces, es
un factor inhibitor del cambio social. ¿Es la Administración
Pública Mexicana un factor de cambio social?

C A P I T U L O I .

ALGUNAS TEORIAS RELATIVAS AL CAMBIO SOCIAL

"En una época que vacila entre esperanzas y utopías contradictorias -en su mayor parte promesas de maravillas tecnológicas, médicas y sociales que están a la vuelta de la esquina-, pero también época vaticinadora de un día de juicio atómico, de un globo terráqueo en el que la multiplificada humanidad sólo tendrá sitio para estar de pie, y de una sociedad cibernética de ocio que no sabrá -- qué hacer consigo misma, - resulta a veces tranquilizador mirar hacia el pasado para comprobar que perdura la continuidad y para valorar las tendencias intelectuales".

Ludwig Von Bertalanffy. 1/

"El concepto de verdad se relaciona estrechamente -- con la esencia del conocimiento. Verdadero conocimiento es tan sólo el conocimiento verdadero... El método fenomenológico sólo -- puede dar una descripción del fenómeno del conocimiento. Sobre la base de -- esta descripción fenomenológica hay que intentar una explicación e interpretación filosófica, una teoría del conocimiento".

Johan Hessen. 2/

G E N E R A L I D A D E S .

El idealismo, el nominalismo, el realismo y el materialismo dialéctico son las principales corrientes de pensamiento que han impulsado el desarrollo de la ciencia.

No obstante que hay ciertas diferencias entre estas teorías filosóficas -toda vez que se oponen entre sí sobre ciertos temas-, se puede decir con Johan Hessen que: "En el conocimiento se hallan frente a frente la conciencia y el objeto, el sujeto y el objeto. El conocimiento se presenta como una relación entre estos dos miembros, que permanecen en ella eternamente separados el uno del otro. El dualismo de sujeto y objeto pertenece a la esencia del conocimiento".^{3/}

El científico nos dirá que para hallar las causas o la esencia de los fenómenos bajo estudio, se necesita, según el caso, de diferentes actividades intelectuales como: observar, ensayar, confirmar, separar lo verdadero de lo falso, hacer hipótesis, elaborar teorías que expliquen el cómo y el porqué de las cosas.

Cabe subrayar que el científico nos dirá cómo llegar donde queremos llegar, cómo hacer lo que queremos hacer. El científico es -parafraseando a W. Wartofsky Marx-, "...un hombre como cualquier otro pero también un hombre distinto de los demás, pues sabe hacer todas estas cosas".^{4/} "Se le ha entrenado con rigor en una escuela seria de la que ha salido tenaz, seguro de sí mismo y capaz. En él se han combinado el conocimiento de la teoría y un método mediante el cual ésta se lleva a la práctica de modo eficaz. El científico además, disfruta del raro privilegio de utilizar su propia mente al practicar el excelso y solitario arte de pensar por sí mismo".^{5/}

Lo que nos diga a través de su discurso, evidentemente, "...revela una concepción del mundo -o de partes de él- que -con frecuencia difiere radicalmente de nuestras concepciones ordinarias".^{5/} El aprendió a interpretar sistemáticamente los

fenómenos del universo, a darse cuenta de sus relaciones mutuas y a representarles en forma comunicable científicamente. Sabe que la ciencia se inicia con la observación empírica y - que finalmente, ha de regresar a ella a fin de lograr la convalidación final de sus hipótesis. Sabe que tal proceso se -- lleva a cabo tanto en las ciencias exactas -- las matemáticas, la física, la química, etc.--, como las propias al campo de -- las ciencias sociales -- llámese sociología, economía, administración pública o ciencia política.

Podríamos decir que para el científico social clásico, - no existe aún la sociología tecnificada que se conoce actualmente, y que podemos describir así: "Estandarización de procedimientos de investigación, uso generalizado de determinados instrumentos, rutinización de tareas y carácter colectivo de las mismas; necesidad de invertir considerables recursos para ciertas investigaciones, de contar con equipo material hasta cierto punto sofisticado, locales y personal administrativo y técnico".^{7/}

La observación y la historia son los principales recursos con que el científico social clásico conquista el conocimiento de la realidad social^{8/}. En este sentido, C. Wright -- Mills tiene razón al considerar que, "por ejemplo, en manos -- de Comte, como las de Marx, Spencer y Weber, la sociología es una empresa enciclopédica, relativa a la totalidad de la vida social del hombre. Es al mismo tiempo histórica y sistemática: histórica porque trata de materiales del pasado y los emplea; sistemática porque lo hace con objeto de distinguir las etapas del curso de la historia y las regularidades de la vida social".^{9/}

Hablando estrictamente, el estudio científico del cambio social se inicia con Augusto Comte, le siguen: Herbert Spencer, Carlos Marx, Oswald Spengler, Ferdinand Toennies y otras mentes sociológicas no menos importantes del siglo xix. Es -- por esta época precisamente, en que aumenta el interés por es

tudiar científicamente el progreso de las civilizaciones y — por hacer predicciones del desarrollo social ulterior.

Hoy día, hay quienes sostienen la tesis de que no todo — lo planteado por los clásicos se ha cumplido plenamente. Se a firma por ejemplo que, "...Marx se equivocó en casi todos los asuntos sobre los que hizo una predicción bastante específica para poder comprobarla: la revolución —se dice— no tuvo lugar en países muy industrializados, sino en países industrialmente "atrazados"; no produjo la sociedad sin clases ni eliminó los conflictos y las contradicciones internas...además, cuando profetizó la desaparición del Estado en la sociedad sin — clases, Marx lo mismo que Spencer, no especificó las circunstancias ni el momento en que esperaba que eso habría de suceder. Por lo tanto tampoco es comprobable esta tesis".^{IO/}

En igual forma, se sostiene también que Weber "...insiste mucho acerca del papel de los levantamientos carismáticos en la producción de cambios sociales; su teoría no toma en — cuenta los cambios lentos, reformadores, que se producen gradualmente y sin crisis. Cambios de este tipo tuvieron lugar, por ejemplo, en Inglaterra y los Estados Unidos Modernos, — que, de sociedades rurales, religiosas y cerradas, se convierten en sociedades Urbanas, Industriales y de gran movilidad; de lo que estaba muy cerca de ser un estado de laissez-faire, en sociedades controladas en grado considerable por los gobiernos centrales, sociedades en las que el bienestar de la — población así como el desarrollo del país, son guiados por la comunidad y sus instrumentos políticos, todo ello sin trastornos revolucionarios".^{II/}

En efecto, en nuestros días, para bien o para mal podemos encontrar la "vondad" de aquéllos discursos científicos — toda vez que los indicadores del progreso social han demostrado de hecho, la verdad de sus postulados. Pero además, como — ha dicho acertadamente Crossman: "Estudiar la historia de las ideas...es estudiar nuestras propias ideas, y ver cómo hemos

"llegado a adquirirlas...interpretar estos sentimientos en uno mismo y en la sociedad de una manera total, es como volver se a la historia y estudiar las fuerzas que producen esa confusión de sentimientos en el individuo y en el conglomerado social. Si se logra entender esto, el teórico...puede razonar y decidir no sólo lo que debe hacerse sino la mejor manera de persuadir a otras gentes a que lo hagan".^{12/}

Desde el punto de vista del desarrollo científico propiamente dicho, las teorías relativas al cambio social continúan siendo hoy día las bases sobre las cuales se elaboran diversas ciencias sociales. Es evidente que el pensamiento clásico constituye un hecho importante en la historia de la ciencia - en general, y para el teórico social en particular. En nuestra opinión, el estudioso contemporáneo puede hacer uso de toda aquella visión general acerca del homo sapiens, único en el reino animal en tanto poseedor de cultura y que modifica - el organismo social.

El hombre de hoy, está en posibilidad de aprender de la historia, y en función de lo que aprende, actuar su presente. Esta visión ha sido particularmente bien expuesta por uno de los más grandes exponentes de la sociología moderna. Según C. Wright Mills, se podrá "...comprender el escenario histórico más amplio en cuanto a su significado para la vida interior y para la trayectoria exterior de diversidad de individuos... - captar, ...lo que está ocurriendo en el mundo y lo que está pasando en ellos mismos como puntos diminutos de las intersecciones de la biografía y de la historia dentro de la sociedad".^{13/}

Se podría decir que en la medida que se amplien nuestros conocimientos tanto económicos, como políticos, culturales, - históricos o filosóficos; también, se entenderá mejor el cambio social necesario o deseable. En otras palabras, cuanto más entendamos lo que es el hombre, podremos lograr una configuración societal que corresponda a su principal objeto y su-

jeto: el hombre mismo. Peter Berger considera que la sociología en particular, debe suministrarnos elementos de juicio, - ya que de otra manera "habrá fallado en su propósito esencial como disciplina científica y humanística que consiste en revelar cómo y en qué medida el complejo entretendido social impide el desarrollo sin trabas del potencial humano".^{14/}

Nosotros creemos que, el estudio de algunas teorías relativas a la sociedad y sus cambios servirá para comprender las estructuras y procesos sociales, las fuerzas estáticas y dinámicas. Permitirá al administrador público orientar el cambio social de manera más racional en función de esta historia particular de pensamiento social, buscando siempre una adecuación entre administración pública y sociedad.

De teorías similares como de los esfuerzos de otros científicos, ha surgido la teoría del cambio social actualmente - tan importante para toda administración pública que busca fomentar un desarrollo político, económico y social. Como toda ciencia, la teoría del cambio social está en plena evolución y lo más probable es que "será tan singular o tan plural como la teoría sociológica en general y abarcará aproximadamente - las mismas subdivisiones y temas".^{15/} Por lo tanto, entender la sociedad tanto en su realidad actual como en su evolución histórica, es esencial si queremos que la administración pública sirva realmente a esta sociedad de la cual surge y a la cual debe servir.

Nosotros consideramos que a fin de tratar sistemáticamente el cambio social, debemos buscar en la historia del pensamiento científico por un lado, al mismo tiempo que es necesario aplicar el enfoque de sistemas al análisis de la sociedad esto significa, entonces, que no sólo son factores ideológicos o económicos los que determinan el proceso de cambio, sino también, de orden institucional, normativo, estructural, - factores internos y/o externos ligados al sistema social propiamente dicho.

Conviene subrayar que, tratamos sólo algunas teo --

rías relativas al cambio social que pueden ser de particular interés para todo aquél administrador público que busca hacer de la administración pública un medio que fomente el cambio social en forma racional. Filosóficamente hablando, se trata de ver en función de lo anterior que las medidas reales de actuación de la administración pública -es decir, lo que realmente hace y no lo que dice que hace-, sean congruentes con las necesidades sociales al grado de que se permita mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de cada individuo.

I.I. TEORIAS CLASICAS.

"Si lo humano es natural y la ciencia estudia a la naturaleza, entonces lo humano se puede estudiar científicamente. Con este legado filosófico se iniciaron los primeros ensayos sociológicos".

Mariclaire Acosta. 16/

Investigando con la finalidad de caracterizar la teoría del cambio social, es necesario observar cómo se llegó a estas teorías relativas a dicho campo. Nosotros creemos que hubo por una parte cierta evolución del pensamiento histórico-político, y por la otra, aportaciones de diversas ciencias que facilitaron el análisis de la sociedad.

Es conocida la opinión de Gurvitch de que fueron Saint-Simon y Proudhon los fundadores franceses de la sociología contemporánea porque, "...en Saint-Simon se origina la idea de la sociedad en acto, que se crea y se recrea sin cesar, el presentimiento de la división de clases, la afirmación de separar lo material de lo espiritual cuando se estudia la socie

"dad".^{17/} Además, porque "Froudhon es el autor de la idea — del pluralismo fundamental de los equilibrios sociales, de — las variaciones perpetuas que afectan la estructura de la sociedad y ...de las relaciones complejas entre el Estado y la sociedad económica".^{18/}

En realidad, "aunque perteneciente a la aristocracia — francesa, Saint-Simon llegó a ser uno de los primeros y más — prominentes socialistas utópicos, que creían que los proble— mas de la sociedad de su tiempo podían ser resueltos reorgani— zando la producción económica, despojando a la clase propieta— ria de los medios de producción, de libertad económica, que e— ra el valor más estimado en aquel tiempo".^{19/}

También en "Vico, Voltaire, Montesquieu, Hume y Rousseau —observamos— ...un proceso de acumulación progresiva de cien— tificidad, estuvieron convencidos de que la tarea del siglo e— ra la de avanzar en el conocimiento de las relaciones socia— les de manera por lo menos parecida al avance ya logrado en— tonces en el conocimiento de la realidad no humana. Todos e— llos escribieron sobre sus propias sociedades y sobre las aje— nas. Todos ellos utilizaron la mayor cantidad de información empírica que les fue posible".^{20/}

Hacemos notar que, "casi ochenta años después del funda— mental discurso —del método de Descartes^{21/}—, un filósofo lla— mado Augusto Comte empezó a publicar una obra titulada "Curso de filosofía positiva" en el cual el filósofo incluyó un siste— ma de las ciencias cuyo último elemento era la "física" so— cial a la cual el autor llamó "sociología" ..de esta manera fue borrada con un neologismo feliz la obra pionera de los — grandes pensadores del siglo xviii".^{22/} Comte expresó el propó— sito de la sociología al considerar por física social "la — ciencia que tiene por objeto propio el estudio de los fenóme— nos sociales considerados con el mismo espíritu que los fenó— menos astronómicos, físicos, químicos y fisiológicos, es de— cir, como sometidos a leyes naturales e invariables".^{23/}

Se ha dicho que el cambio social, "para los pensadores - del siglo xix tales como Herbert Spencer y Augusto Comte, el modelo es de ascensión lineal. Spencer vió el desarrollo de - la sociedad como un proceso evolutivo que, lo mismo que la e- volución orgánica, es un proceso de crecimiento, de compleji- dad cada vez mayor, de creciente diferenciación de las estruc- turas y funciones, y de una interdependencia cada vez mayor - entre las partes diferenciadas".^{24/}

Wilbert E. Moore, refiriéndose a los orígenes de la teo- ría social contemporánea nos dice: "Muchas de las primeras -- teorías de la sociedad que se decían científicas, fueron de - hecho teorías del cambio. Trataban de explicar lo presente en términos de lo pasado. Comte, el sociólogo francés que forjó la palabra sociología vió la civilización como algo que se i- niciaba con una etapa teológica en la cual la explicaciones - de todas las cosas y sucesos eran sobrenaturales, pasando por una etapa metafísica en la que las concepciones abstractas y las razones eran los elementos explicativos básicos y final- mente alcanzando una etapa positivista en la que tanto la na- turaleza como la sociedad se entenderían sobre la base de es- tudios científicos".^{25/}

Dentro del siglo xix podemos situar, entre otros, a Car- los Marx (1818-1883), Oswald Spengler (1880-1936) y Max Weber (1864-1920). Con sus ideas revolucionaron las concepciones de la época llevando a un nivel más racional y sistemático el e- studio de la realidad humana, "...dedicaron su vida primordial- mente a la investigación empírica, y uno y otro, huyeron de - las cosmovisiones, prefiriendo la elaboración de teorías sólo en la medida que estuvieron sustentadas por la observación a- bundante y minuciosa".^{26/}

I.I.I. TECRIA COMTIANA.

Grosso modo, podemos decir que para Augusto Comte (1798-1857), el progreso de la civilización está "gobernado" por una "ley natural" y ésta, es la que determina rigurosamente — los tres estadios por los que pasa el desenvolvimiento general de la especie humana; a saber:

- 1.- Estadio teológico, "en este, ...todas las concepciones teóricas son generales o especiales, llevando un sello sobrenatural. La imaginación predomina por completo sobre la facultad de observación a la que se le niega todo derecho a — inquirir...las actividades industriales sólo se ejercen en la medida que son necesarias para — sostener la especie humana...".^{27/}
- 2.- Estadio metafísico, caracterizado principalmente por ser indefinido, "constituye un vínculo y es mixto y de transición. Se mantiene la observación subordinada a la imaginación pero se le permite a la primera, dentro de ciertos límites modificar a la segunda. En consecuencia, la sociedad no es francamente militar — como en la — primera fase— y, todavía no se ha hecho abiertamente industrial".^{28/} Finalmente,
- 3.- El estadio positivo, "es la época de la ciencia y la industria. Todas las concepciones teóricas especiales se han vuelto positivas, y las concepciones generales tienden a hacerse lo mismo".^{29/}

Lo anterior expresado en términos del sociólogo Nicholas S. Timasheff, significa que "...en el sistema de Comte la ley de las tres etapas es mucho más que un principio que rige el progreso del conocimiento. El desarrollo y la educación del — individuo deben pasar también por las tres etapas, lo mismo — que el desarrollo de la sociedad humana. El desarrollo y la — organización social positivos dependen del conocimiento científico, es decir, sociológico, de los fenómenos sociales. En

"otras palabras, según Comte, "el gran descubrimiento del año de 1822" iba a convertirse en la idea directora de la reorganización de la sociedad, sacudida por la revolución francesa".^{30/}

I.I.2. TEORIA MARXISTA.

Karl Marx (1818-1883) es famoso, sobre todo, desde luego, como primer jefe del movimiento obrero revolucionario que ahora está dividido en las dos ramas del socialismo y comunismo. Aunque gran parte de los escritos de Marx están dedicados a la propaganda de dicho movimiento, algunas de sus doctrinas fueron sociológicas, en el sentido moderno de la palabra.

"En forma simplificada y descriptiva, y para lograr una primera aproximación, se podría sostener que el método empleado por el pensamiento marxista es crítico, histórico, dialéctico y totalizante".^{31/}

Es crítico en un sentido muy específico; parte del análisis crítico del conocimiento existente a la luz de una realidad histórica concreta^{32/}, pero al mismo tiempo admite los aportes de dicho conocimiento al desarrollo del pensamiento y de los nuevos conceptos. Lo histórico cumple un papel fundamental ya que permite descentrañar los elementos esenciales del análisis de un proceso. Hay que subrayar que el método marxista está estrechamente relacionado con lo que se denomina método histórico-estructural, puesto que, éste se apoya también en los conceptos de sistema, estructura y proceso.

Lo totalizador significa que no sólo deben considerarse los elementos económicos^{33/} para estudiar cómo funciona un sistema, sino también sus aspectos sociales y políticos y sus mutuas interrelaciones. El análisis de la totalidad culmina con el examen de las múltiples interacciones que existen en--

tre el todo y la parte; una parte no puede ser analizada independientemente del todo dentro del cual está insertado; a su vez sólo es inteligible el todo cuando se analizan las partes que lo componen en sus interrelaciones y en su sucesión.

Interesa a nosotros en particular señalar que, para Carlos Marx, la categoría principal de la dialéctica es la contradicción^{34/}.

"Se supone que el desarrollo social se manifiesta a través de contradicciones. Aquí, en la teoría de las contradicciones, la dialéctica cree descubrir la fuerza motora y la --fuente de todo proceso de cambio o de todo desarrollo; en esta categoría está la clave de todos los demás principios y categorías del desarrollo dialéctico: transformación de los cambios cuantitativos en cambios cualitativos; la interrupción --de la gradualidad; los cambios a través de saltos; la negación del momento inicial del desarrollo y la negación de esta misma negación; la repetición, en un plano superior, de ciertas facetas y rasgos del estado inicial. Esta manera de concebir el desarrollo o los procesos de cambio distingue a la dialéctica de las concepciones evolucionistas corrientes y de la lógica formal".^{35/}

Para Marx, la concepción de los fenómenos sociales es diferente a las anteriores concepciones. Así, llega a definir el cambio social como un proceso íntimamente ligado a una etapa definida del desarrollo de las fuerzas productivas, él --- cree que "la suma total de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real --sobre la cual nacen superestructuras jurídicas y políticas y a las que corresponden formas definidas de conciencia social. El modo de producción --afirma Marx-- en la vida material determina el carácter general de los procesos sociales, políticos y espirituales de la vida".^{36/}

I.I.3. TEORIA TOENNIANA.

Un punto de vista bastante interesante es el sostenido -- por Ferdinand Toennies (1855-1935), quien aporta ciertos elementos que permiten definir las modalidades adquiridas en el proceso de transición social. Es decir, lo que sucede cuando se pasa de la comunidad (Gemeinschaft) a la sociedad (Gesellschaft)^{37/} dos formas de organización social diferentes la una de la otra.

En su teoría, Toennies reconoce que el orden social se -- fundamenta en dos formas de organización social: una, que de ca n za en las tradiciones, las costumbres, la religión; otra, que contrastando la anterior es más racional y fundamentada -- en convenios sociales. Además, protegida por la legislación -- política y justificada por la opinión pública.

Es en la segunda forma de este esquema dicotómico en la que Toennies ve al Estado como "...uno de los instrumentos de política más importantes; sostiene impide o fomenta las ten-- dencias sociales; es defendido o rebatido públicamente por -- doctrinas y opiniones y se modifica por ese medio, haciéndose más estricto o más indulgente".^{38/}

La aparición del Estado en este proceso de cambio no se dá de golpe, al contrario, en el transcurso de la historia la cultura popular dá origen a la civilización del Estado como una nueva forma de organización social. De manera que, paralela a la aparición del Estado, tiene lugar también un cambio -- gradual de derecho tanto en el sentido como en la forma y "el Estado se libra cada vez más de las tradiciones y de las costumbres del pasado y de la creencia en la importancia de las mismas. Así, las formas del derecho pasan a ser un producto -- de las tradiciones y las costumbres populares y de ser dere-- cho consuetudinario, a ser un derecho nuramente legalista, -- producto de la política".^{39/}

En la Teoría Toenniana hay otro particular: en el proceso de transición social, se dá otro fenómeno importante que también es consecuencia de los cambios y a su vez una reacción contra ellos. Se verifica una inversión completa de la vida intelectual que "arraigada originalmente por completo en la imaginación, ahora depende del pensamiento. Anteriormente todo se centraba en torno a la creencia en seres invisibles, espíritus y dioses. Ahora todo se enfoca sobre el conocimiento de la naturaleza visible; la religión que tiene sus raíces en la vida del pueblo o por lo menos estrechamente relacionadas con ella, cede la supremacía a la ciencia que se deriva de la conciencia y corresponde a ésta. Esa conciencia, está muy lejos del pueblo".^{40/}

En la sociedad, de acuerdo con Toennies, prevalecen las condiciones generales de la Gesellschaft y son los estratos superiores quienes están verdaderamente activos y vivos, ellos son los que fijan las normas a las que tienen que ajustarse los demás estratos.

"La sociedad es típica de la Gesellschaft en general, es esencialmente un centro comercial, y en la medida que el comercio domina su trabajo productivo, un centro fabril. Su riqueza es riqueza de capital que se emplea y multiplica en forma de comercio, usura o capital industrial. El capital es el medio para la apropiación de los productos del trabajo o para la explotación de los trabajadores. La ciudad es también el centro de la ciencia y la cultura, que siempre van a la par con el comercio y con la industria. Allí las artes tienen que ser un modo de vida, son explotadas de un modo capitalista. Las ideas se divulgan y cambian con rapidéz asombrosa. Mediante la distribución en masa, los discursos y los libros se convierten en estímulos de extraordinaria importancia".^{41/}

En la sociedad, las masas adquieren conciencia por medio de la educación que reciben de las escuelas y los periódicos; pasan de la conciencia de clase a la lucha de clases, esa lu-

cha de clases puede destruir a la sociedad misma y al Estado que es su intención reformar. Finalmente, deseamos hacer incipie en que Toennies ve al Estado en la Gesellschaft como "un administrador de ...la prosperidad común, debe poder definirla como mejor le parezca ...llegará pues a la conclusión de - que a fin de crear fuerzas morales y seres morales tiene que preparar el terreno y llenar las condiciones necesarias, o -- por lo menos tiene que eliminar las fuerzas contrarias".^{42/}

I.I.4. TEORIA WEBERIANA.

"Max Weber, quien sometió la burocratización al proceso de estudio sociológico, veía en ella sobre todo la expresión de una forma de dominación racional con rasgos característicos como la conducción reglamentada y continua de los asuntos administrativos -- con funciones objetivamente delimitados con atribución del poder de mando necesario y con firme delimitación de las medidas de coerción permitidas y el supuesto de su aplicación"

Henry Jacoby.^{43/}

Un sociólogo claro y profundo --empleando las palabras de C. Wright Mills-- es Max Weber (1864-1920). Su teoría generalmente es conocida por la importancia que le da a las estructuras racionales de derecho y de la administración como los --- principales condicionantes --además de los económicos--, que -- dan vida al capitalismo moderno.

Weber, "...produjo importantes resultados para la comprensión de la emergencia y el desarrollo históricos de la administración pública ...dedica especial atención al estudio -

" de la tendencia seguida por la humanidad en pro del perfeccionamiento de la organización política y administrativa. Según lo observa, la primitiva sociedad patriarcal estaba caracterizada por una estructura indiferenciada; es decir, carente de esferas específicas, cuyos miembros realizaban en común -- las tareas relativas a la subsistencia y mantenimiento como unidad; en consecuencia, no existía entonces una instancia administrativa especializada, sino una función realizada colectivamente en confusión con otras actividades de la socie -- dad".^{44/}

En opinión de algunos tratadistas, la Teoría Weberiana -- representa un logro evolucionario universal, "en tanto que -- institucionaliza la autoridad frente al poder personal, y -- constituye el tipo de organización más eficiente para la realización de operaciones en gran escala. Su difusión puede contribuir al proceso de cambio de una sociedad específica; aunque también, una vez establecida, puede erigirse en un obstáculo para el avance hacia una etapa superior".^{45/}

La burocracia en términos weberianos, aparece como un requerimiento indispensable en sociedades que por su población numerosa o condiciones ambientales requieren de la moviliza-- ción masiva para la consecución de objetivos grandes y complejos. Como dice el propio Max Weber en su Economía y Sociedad: "Se tiene que elegir entre la burocratización y el diletta-- nismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber -- profesional especializado cuyo carácter imprescindible está -- condicionado por los caracteres de las técnicas y de la economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal preocupación sea en la forma capitalista o en la socialista".^{46/}

De manera que, "como la eficiencia de la burocracia se -- deriva de sus propias características de racionalidad, especialización y jerarquía, surge la creencia de que una administración pública es más desarrollada en la medida que las orga

94

nizaciones públicas adquieran rasgos característicos de la burocracia weberiana: sistema de mérito, diferenciación y especialización estructural, racionalidad efficientista, formalización y rutinización de las prácticas de trabajo, neutralidad política y efectiva, tecnificación etc. Al revés el subdesarrollo administrativo puede radicar en los países más atrasados en la falta de burocratización; y en las áreas donde ésta burocratización está provocando una mayor diferenciación de la administración pública, en la carencia de la integración de las funciones y estructuras públicas. En suma, el modelo weberiano es el paradigma de la administración pública".^{47/}

1.1.5. TEORIA SPENGLERIANA.

Oswald Spengler (1880-1936), en su obra "La decadencia de occidente" expone con estilo elegantemente poético su teoría social del cambio. El la llama: "El ciclo vital de las culturas".

"Las opiniones de Spengler, expuestas en términos más o menos adecuados para el estudio de la teoría sociológica, que se expresase del modo siguiente: la historia de la humanidad como un todo no tiene sentido ninguno perceptible. Además, la división convencional de la historia en antigua, medieval y moderna es altamente desorientadora y no tiene valor interpretativo. La gran significación reside en las historias de las culturas independientes, mientras que sus mutuas relaciones son accidentales y, relativamente, carecen de importancia".^{48/}

En efecto, "la historia de una cultura -dice Spengler- es la realización progresiva de sus posibilidades. El cumplimiento equivale al término. En la misma relación se halla el alma anolínea -que quizá algunos de nosotros pueda sentir y vivir de nuevo- con su desenvolvimiento en la realidad, es de

"-cir, con ese conjunto que se llama antigüedad, cuyos restos accesibles a la contemplación y al estudio inteligente investigan el arqueólogo, el filólogo, el estético, el historiador ...la cultura es el profenómeno de toda la historia universal, pasada y futura...un profenómeno es aquél que se nos a parece en toda su pureza la idea del devenir...cuando el término ha sido alcanzado, cuando la idea, la mente, sus fuerzas se agotan se transforma en civilización...toda cultura pasa por los mismos estadios que el individuo. Tiene su niñez, su juventud, su virilidad, y su vejez".^{49/}

Para Spengler, "la cultura misma es concebida como un organismo. Su desenvolvimiento obedece más al "destino" que a la casualidad. Las culturas pasan por las mismas etapas de desarrollo y decadencia que los individuos; cada una de ellas tiene su infancia, su juventud, su madurez y su vejez propias. Esta imagen de las cuatro edades las sustituye a veces Spengler por las de las cuatro estaciones: primavera, verano, otoño e invierno. También imagina un preludio y un epílogo -- del ciclo vital de las culturas. Así, antes del despertar, o iniciación de la primavera, los pueblos viven en una fase pre cultural; en realidad, la mayor parte de los pueblos no salen nunca de esa fase. Pero una vez iniciada la cultura, se siguen ordenadamente las cuatro etapas. La última de tales etapas, el invierno, se convierte imperceptiblemente en una "civilización" moribunda. En el vocabulario de Spengler la palabra "civilización" tiene un sentido peyorativo. La civilización es el epílogo de toda cultura: la muerte que sigue a la vida, la rigidez que sigue a la capacidad intelectual creadora".^{50/}

Podemos decir en síntesis respecto de las teorías clásicas tratadas que, "se construyó un paradigma epistemológico ...que concibió a la tarea de la ciencia como la de investigar las interrelaciones y cambios en los fenómenos naturales, los cuales están sujetos a leyes generales. Estas últimas se integrarían en teorías deductivas con valor predictivo. Esta

"- visión del conocimiento científico arraigó definitivamente en los siglos xviii y xix, durante los cuales justamente se empieza a incorporar la filosofía social al modelo científico ...el paradigma científico positivista empleado por los primeros sociólogos era el correspondiente a las ciencias naturales. El modelo de aquellas se aplicó tal cual, con el resultado inmediato de que la mayoría de los sociólogos conceptualizaron a la realidad social como un conjunto externo, objetivo, preordenado y divorciado de la actividad existencial del hombre. La transformación de la realidad, según este paradigma, se presenta en términos de una evolución lineal que progresa por etapas en un escalonamiento fatal ..., y no como un proceso dialéctico que ofrece multiplicidad de opciones".^{51/}

I.2. TEORIAS MODERNAS.

Arnold J. Toynbee, Talcott Parsons, Ralf Dahrendorf, Horace Miner, A. L. Kroeber, Mervin L. Cadwallader, Karl Mannheim y C. Wright Mills; son algunos de los principales contribuyentes de la teoría moderna del cambio social. Sus teorías, "todas ellas, sugieren elementos de una teoría del cambio social y, de una teoría general del cambio"^{52/} dice Etzioni. -- Porque, tratan el problema del cambio social implícita o explícitamente en sus trabajos.

I.2.I. TEORIA DE LA INCITACION O DEL RETO SOCIAL.

"La sociología histórica de Toynbee es un intento de descubrir uniformidades en el desarrollo y decadencia de las civilizaciones y de exponer los principios de esa norma dinámica. Basa sus conclusiones en el estudio de veintiún civilizaciones que supone que han recorrido su ciclo histórico natu--

"-ral completo, o casi completo, más otras cinco "detenidas" y otras varias "abortadas". Las civilizaciones plenamente desarrolladas son la occidental, dos ortodoxas cristianas, la iraniana, la árabe, la hindú, dos del Lejano Oriente, la helénica, la siriaca, la india, la sónica o china, la minoica, la sumeria, la hitita o hetea, la babilónica, la andina, la mexicana, la yucateca, la maya y la egipcia. Las cinco civilizaciones "detenidas" son la polinesia, la esquimal, la nómada, la otomana y la espartana".^{53/}

Para Arnold J. Toynbee, dicho sea de paso, las civilizaciones nacen, se desarrollan y entran en un período de decadencia habitualmente debido a que responden de manera equivocada a retos o perturbaciones que tienen que encarar^{54/}.

El desarrollo de las civilizaciones requiere de un "elán vital" -término utilizado por Bergson según afirma el propio Toynbee- que lleve a la parte incitada a través del equilibrio a un desequilibrio que la exponga a una nueva incitación y así, la inspire para dar una nueva respuesta, sucesivamente, en una progresión que es potencialmente infinita.

Toynbee en sus conclusiones llega a considerar que "debido al extraordinario progreso que han realizado nuestros inventores modernos al dominar las energías de la naturaleza física y al organizar las acciones concertadas de millones de seres humanos, todo lo que se hace en nuestra sociedad se hace para bien o para mal, con un empuje tremendo; y esto ha hecho más grave que nunca las consecuencias materiales de las acciones y la responsabilidad moral de los agentes. Puede ser que en toda época de toda sociedad alguna cuestión moral sea siempre la incitación decisiva para el futuro de la sociedad, pero sea lo que fuere, no hay duda de que es una incitación física, la que enfrenta hoy nuestra propia sociedad".^{55/}

Arnold J. Toynbee, "como todo creador de una teoría histórica, ha sido objeto de adhesiones y de reproches. Se cue--

"de encontrar vasta coincidencia, en cambio, en el respeto - que parece su trabajo profesional, su empeño por encontrar un hilo conductor en el pasado del hombre, capaz de hacer comprender a la humanidad que tiene un destino común. Las aportaciones de Arnold J. Toynbee al examen científico del pasado - son abundantes y significativas. Sus obras son ya clásicas no sólo entre especialistas, sino también entre todos quienes se esfuerzan por encontrar sentido al paso del hombre por la tierra ...es evidente su fecundidad para el examen de los retos a que se enfrentan las civilizaciones contemporáneas".^{56/}

I.2.2. TEORIA DE LA DIFERENCIACION ESTRUCTURAL.

Conviene señalar que los primeros escritos de Talcott -- Parsons, se basaban en el convencimiento de que la materia apropiada de la sociología es la acción social, opinión que refleja la fuerte influencia de Max Weber y quizás, en cierto grado, de la obra de Thomas^{57/}. En la estructura de la acción social presenta Parsons una teoría extremadamente complicada de la acción social, en la que se sostiene que ésta es conducta voluntaria.

La teoría en su nueva forma fue expuesta por primera vez en una serie de trabajos reunidos en Essays in Sociological - Theory, Pure and Applied (Ensayos sobre teoría sociológica, - pura y aplicada, 1949), pero sufrió nuevas modificaciones en The Social System (El sistema social, 1951). Y mientras escribía este libro, ciertas opiniones teóricas de Parsons estuvieron sometidas a un proceso de cambio, en parte por el influjo de la colaboración de varios colegas^{58/}.

El tema central de la teoría sociológica de Parsons es - el "funcionamiento de estructuras". El análisis estructural-- funcional requiere un tratamiento sistemático de las posiciones y de los papeles de los actores en una situación social,-

así como de las normas institucionales implicadas. La posición se refiere al lugar del actor en un sistema de relaciones sociales considerado como una estructura; el papel, que en todo caso concreto es inseparable de la posición y representa el aspecto dinámico de ésta (de ahí el concepto posición-papel), se refiere a la conducta del actor en sus relaciones con los otros, cuando se la considera en el contexto de su importancia funcional para el sistema social. Las normas institucionales se consideran como expectativas normadas (o "estructuradas") que definen culturalmente la conducta apropiada de personas que representan diversos papeles sociales. Una pluralidad de normas de papeles interdependientes forman una institución.

En *Some Considerations on the Theory of Social Change*^{59/} (Algunas consideraciones sobre la teoría del cambio social), Parsons está consciente de que la materia en general es demasiado vasta para estudiarla brevemente. Por lo tanto, prefiere fijar su atención sobre un tipo importante de cambio en los sistemas sociales: el proceso de diferenciación estructural y el desarrollo simultáneo de modelos y mecanismos que integran o unifican las partes diferenciadas.

Para Talcott Parsons, el concepto de diferenciación está íntimamente relacionado con el concepto de estructura. La diferenciación estructural significa "...un proceso de emancipación de los lazos atributivos y en cuanto tal es un proceso para liberarse de ciertas restricciones ...es también un proceso para acomodarse dentro de un proceso normativo que puede someter las unidades ahora independientes a un tipo de control normativo compatible con el imperativo funcional del sistema mayor del cual forman parte ...al diferenciarse, la unidad gana ciertos grados de libertad de elección y de acción - que no estaban abiertos a ella antes de haberse realizado el proceso de diferenciación".^{60/}

Es importante hacer notar que, la realización de dicho -

proceso implica a su vez, un factor directivo no sólo de la administración rutinaria sino también, la reorganización. En términos de Parsons, la reorganización de componentes de estructura de normas institucionalizadas^{61/} comprende el sistema de normas jurídicas, normas de ejecución o de logro y de adecuación técnica.

Entonces, "cuando ha tenido lugar la diferenciación, ... los valores del sistema nuevo, que comprende la unidad nueva y la unidad residual, deben diferir en contenido de los de la unidad originaria, ... los valores nuevos deben ser más extensos, en el sentido especial de que pueden legitimar las funciones de ambas unidades diferenciadas en una sólo fórmula -- que permite a cada una de ellas hacer lo que hace y, cosa igualmente esencial, no hacer lo que hace la otra".^{62/}

No es fácil situar la teoría de Parsons en el universo de teorías sociológicas contemporáneas, nos dice Nicholas S. Timasheff. Parsons no es neopositivista, y ciertamente no es behaviorista. Expone un punto de vista funcional, que ofrece quizás su mejor ejemplo en la opinión de que las estructuras sociales parciales funcionan como mecanismos a través de los cuales se cumplen los requisitos previos funcionales de la -- continuidad de los sistemas sociales. Pero Parsons parece a veces identificar este sentido de la función con la función -- como acción social, de la cual el observador infiere la existencia de una estructura social.

La teoría de Parsons, como hemos visto, destaca el aspecto normativo de la vida social. La acción social es considerada como conducta que implica orientación por valores y como comportamiento dirigido por normas culturales o códigos sociales. La sociedad es, pues, en esencia un "orden moral" en el sentido de que tiene sus raíces en normas moralmente sancionadas. Con respecto a esta actitud normativa de Parsons, su ascendencia se remonta a Durkheim, Thomas y Sumner.

Aun cuando no es posible conocer a fondo la Teoría Parso

miana en unas cuantas líneas, en nuestra opinión, las consideraciones que hace en torno a la teoría del cambio social nos parecen un tanto abstractas, y en cierto sentido, difíciles -- de entender dada la terminología que emplea. No obstante, su trabajo merece respeto y como ha dicho Wright Mills: "Para algunos, por lo menos de los que pretenden entenderlo, y quienes les gusta, es uno de los mayores avances de toda la historia social".^{63/}

Es evidente que hay algo enterrado muy profundamente, -- desde luego, pero algo dice. A pesar de todo lo que se argumenta en contra, no hay duda de que ha contribuido con elementos que permiten el análisis sociológico y por ende, la teoría del cambio social.

A Parsons le parece justificada la conclusión de que, -- "los problemas de este campo son en principio solubles en términos empírico-teóricos. Sobre todo --dice--, tenemos a nuestra disposición un sistema conceptual bastante desarrollado para -- que, por lo menos en el nivel de categorización y el enunciado del problema, se acerque al tipo de conclusión --lógica naturalmente-- y que hace posible el análisis sistemático de las interdependencias".^{64/}

I.2.3. TEORIA DEL CONFLICTO SOCIAL.

La llamada teoría del conflicto social, ha sido bien tratada por Ralf Dahrendorf. Si bien el problema del conflicto, en particular, la revolución, había sido estudiada por los padres de la sociología, ahora, tras un intervalo de casi medio siglo renace sociológicamente hablando --con Dahrendorf-- el interés por estudiar el conflicto social que parece no seguir -- los caminos tradicionales de la investigación sociológica, -- ejemplo de ironía dialéctica en el desarrollo de una ciencia.

Para Dahrendorf, una sociología ideal no puede en princi

no excluir del análisis ninguna de las categorías y de los tipos de conflicto. Sin embargo, no todos los tipos que se manifiestan tienen la misma importancia para el análisis sociológico. Por lo tanto, es más importante demostrar que el conflicto, se basa en ciertos arreglos estructurales sociales, y que, consecuentemente también está llamado a presentarse donde quiera que se den esos dispositivos estructurales. Es decir, "...derivar los conflictos de estructuras sociales específicas y no relegar a dichos conflictos a variables psicológicas o a otras variables histórico-descriptivas, o a la casualidad".^{62/}

Considera que, desde el punto de vista del análisis sociológico estricto, los conflictos pueden considerarse explicados si puede demostrarse que nacen de las situaciones sociales independientemente de la orientación de las poblaciones y de los dei ex machina históricos. Cabe subrayar que para Dahrendorf, toda teoría del cambio o del conflicto sociales no pueden prescindir de la entidad estructural que experimenta el cambio dentro de la cual tienen lugar los conflictos. Dahrendorf propone un modelo con las siguientes características:

- 1.- Toda sociedad está sometida al cambio en todo momento, el cambio social es ubicuo;
- 2.- Toda sociedad experimenta en todo momento conflictos sociales; el conflicto social es ubicuo;
- 3.- Todo elemento de una sociedad contribuye a su cambio; y
- 4.- Toda sociedad descansa sobre la coacción que algunos de sus individuos ejercen.

Postular la ubicuidad de los cambios y los conflictos sociales, son las tareas fundamentales de la teoría del conflicto social; habrá de ser por lo tanto:

- 1.- Una teoría científica -como lo es la teoría de la integración social-, esto es, se formulará

con referencias a una explicación plausible y - demostrable de fenómenos empíricos;

- 2.- Sus elementos, no deben contradecir el modelo - del conflicto de la sociedad;
- 3.- Siempre que sea posible, las categorías empleadas deben estar de acuerdo con las de la teoría de la integración, o por lo menos corresponder a ellas;
- 4.- Una teoría que debe permitirnos derivar los conflictos sociales de dispositivos estructurales y mostrar así esos conflictos sistemáticamente producidos; y
- 5.- Debe explicar tanto la multiplicidad de formas de conflictos como sus grados de intensidad.

Expresémosnos mejor, según Dahrendorf, "La última meta de una teoría social es la explicación del cambio social. La teoría de la integración es un instrumento para determinar el -- punto de partida del proceso. Encontrar el lugar de las fuerzas que impulsan el proceso -- el cambio social es la misión -- de una teoría del conflicto. Debe crear un modelo que haga -- comprensible el origen estructural del conflicto social".^{69/}

Lo anterior parece posible sólo si se entienden los conflictos como luchas entre grupos sociales, esto es, si precisamos nuestra tarea en la medida en que se reduce el análisis estructural de los grupos antagónicos. Bajo este supuesto, se destacan especialmente en primer término tres cuestiones:

- 1.- ¿Cómo nacen los grupos antagónicos de la estructura de la sociedad?
- 2.- ¿Que formas pueden asumir las luchas entre esos grupos?
- 3.- ¿Cómo puede el conflicto entre dichos grupos -- producir un cambio en las estructuras sociales?

En términos de Dahrendorf, será necesario pues, buscar -- el origen estructural del conflicto social en las relaciones de dominio, en ciertas unidades de organización social. Final

mente, conviene decir que aun cuando no está completamente de acuerdo con el modelo estructural-funcional no le rechaza, -- porque, en su opinión existe la posibilidad de que se de una teoría más general de la sociedad, que traslade la equivalencia de los dos modelos, la coexistencia de lo incombible a un nivel más elevado de generalidad.

I.2.4. TEORIA CIBERNETICA DEL CAMBIO.

"La más destacada ciencia moderna de los sistemas de la tendencia mecanicista -- es la cibernética, en su -- encarnación de maravillas tecnológicas de los servomecanismos y la automatización, en la aplicación de los conceptos cibernéticos a la regulación biológica y en las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial".

Ludwig Von Bertalanffy. ^{67/}

La teoría cibernética ^{68/} que actualmente se trata de aplicar al análisis del cambio social, tiene sus orígenes en -- un grupo de científicos que se agruparon alrededor del dinámico personaje matemático de los Estados Unidos, Norbert Wiener. Quienes por 1947, decidieron que su trabajo había descubierto un nuevo campo de comportamiento científico, y a esta ciencia la llamaron cibernética.

Staffor Beer considera que, "la cibernética es la ciencia de la comunicación y el control. Los aspectos aplicados -- de esta ciencia, están relacionados con cualquier campo de estudio que uno quiera nombrar: ingeniería, biología, física, o sociología ...los aspectos formales de la ciencia investigan una teoría general del control, extractada de los campos de --

"- aplicación, y adecuada para todos ellos".^{69/}

Empero, "la teoría de la comunicación atrajo más lentamente la atención de los científicos sociales interesados en los grandes sistemas sociales. Entre los iniciadores se cuentan el economista Kenneth E. Bouldin y el ingeniero electricista Arnold Tustin, que sugirieron diversidad de aplicaciones empíricas a los problemas del análisis económico. Karl W. Deutsch emprendió un análisis cibernético de la aparición del nacionalismo en las comunidades políticas. La obra de estos hombres demuestra que la cibernética puede emplearse como sig tema teórico en el análisis social".^{70/}

El tema central de la cibernética es la regulación y el control de los sistemas abiertos, le interesa la homeóstasis en los organismos, y los estados permanentes de organizaciones sociales. "La capacidad de persistir mediante un cambio de estructura y de conducta recibió el nombre de ultraestabilidad. Si una organización compleja ha de sobrevivir a cambios críticos en su ambiente, sólo puede hacerlo cambiando su estructura y su conducta".^{71/}

En otras palabras, toda organización social que tenga — que cambiar por aprendizaje e innovación — a fin de ser ultraestable—, debe contener ciertos mecanismos de regeneración es pecíficos, cierta variedad de información y ciertos tipos de servicios de inversión, canalización, almacenamiento y adop— ción de decisiones además, otros componentes estructurales ne cesarios para persistir la red de comunicación — toda organiza— ción formal en gran escala es una red de comunicación según— la cibernética— debe contener o adquirir información que haga posible el aprendizaje y la conducta innovadora.

Más claro, "este es un programa. Es decir, tiene que ad— quirir o descubrir reglas de conducta, instrucciones relati— vas a mecanismos y procesos internos, todo lo cual dará por — resultado una actuación que se identificará como capaz de ad— prender, de resolver problemas y de innovar".^{72/}

Brevemente explicada la teoría cibernética del cambio, - cabe preguntarse: ¿Hasta qué grado es viable la utilización - de dicha teoría en el análisis del cambio social? Porque como dice Amitai Etzioni:

- 1.- El principal punto de diferencia se presenta -- cuando advertimos que los modelos cibernéticos y su terminología, derivados del estudio de las máquinas, y de los circuitos eléctricos, se limitan con frecuencia a algunos conjuntos de fenómenos sociales y excluyen otros;
- 2.- La cibernética tiende a considerar racionales - los actores; por ejemplo, se presta poca importancia a la deformación subconciente de la información o a la resistencia irracional de la - innovación;
- 3.- Se considera la estructura como una red de comunicaciones, sin tener en cuenta las diferencias en los cargos de poder; y
- 4.- La información no es la única que hay que tener en cuenta; en realidad, la comunicación expresiva -en la que se transmiten símbolos que tienen un sentido normativo o emocional- puede ser más importante con frecuencia.

Por supuesto, en ningún momento pretendemos significar - con lo anteriormente dicho, que la teoría cibernética se convierta en una teoría marginada; más bien, que la mayor parte de los enfoques que se concentran sobre un conjunto de variables, adquieran todo su valor cuando se relacionan sistemáticamente con el estudio de otros conjuntos de factores, incluso la conducta emocional e irracional.

Entonces, decimos con el mismo Etzioni que "muy bien puede ser que se construya un modelo de computador que tenga en cuenta todos los factores, incluso la conducta emocional e irracional. Pero lo cierto es que la mayor parte de los modelos y los escritos sobre la cibernética todavía no los abarcan actualmente".^{73/}

I.2.5. TEORIA DE LA PLANIFICACION PARA LA LIBERTAD.

"Existe una innegable sabiduría en las ideas del liberalismo, y nuestra Tercera Posición incorporará algunos de sus elementos. Sin embargo, en tanto que sistema, el liberalismo ya no es aplicable... De la tesis del laissez faire y la antítesis del autoritarismo rígido va naciendo gradualmente, en la esfera cultural, la síntesis de la Tercera Posición, el ideal de la Planificación Democrática".

Karl Mannheim. ^{74/}

Karl Mannheim, también propone una estrategia de cambio social en su teoría de la planificación para la libertad ^{75/}. Al decir de Mannheim, la planificación de los cambios sociales significa superar los embates de la revolución y la contra-revolución que son ambas sangrientas y destructivas. En realidad, "el problema se plantea en forma muy distinta para la Tercera Posición, que tratará de transformar la sociedad sin poner en peligro su integración fundamental". ^{76/}

Los planes para la transición tendrán éxito únicamente en un ambiente de moderación, libre de egotismos restrictivos y de fervor excesivo. La actitud que hemos de cultivar no es ni el ascetismo ni el hedonismo. La educación deberá tratar de hacer que las actividades de las horas libres sean una oportunidad grata para el desarrollo de la personalidad democrática, no mediante reglamentos, sino gracias al ejemplo y al fomento de actitudes bien equilibradas. En esta forma podemos integrar el ocio en el plan democrático, en la misma forma que el trabajo y la educación. Deberá llegar a su madurez un tipo de mente que desee ensancharse, pero que esté dispuesta a contenerse frente a las demandas de la comunidad.

En uno de sus trabajos que lleva por título "Man and Society in an Age of Reconstruction"^{77/}, Mannheim hacía notar - que, "es de urgente necesidad examinar la posibilidad de la - libertad en una época de técnica social muy desarrollada, ya que una concepción de la libertad modelada sobre la edad precedente es un obstáculo para toda comprensión real de nuestros problemas e impide la transición a un nuevo tipo de acción".

Mannheim tal vez podría ser calificado como un pensador idealista, ya que, su principal esperanza la constituye una - insistencia tenaz en favor del juego limpio por parte de las fuerzas políticas diseminadas por todo el mundo, que están auténticamente interesadas en la transformación del imperialismo actual hacia un orden pacífico y la apoyan de una manera - decidida.

Karl Mannheim, hay que decirlo, es un pensador profundamente filosófico, pero también, un sociólogo de nuestro tiempo. Tiene la plena convicción de que, la ciencia social^{78/} -- proporcionará los conocimientos básicos acerca de la educación social, concepto utilizado con frecuencia, pero raras veces bien definido. La educación social no trata de crear un animal social gregario, sino que procura establecer una personalidad bien equilibrada en el espíritu de la verdadera democracia, la individualidad no deberá desarrollarse a expensas de los sentimientos colectivos.

Es claro entonces, que Karl Mannheim no es "uno de tantos" toda vez que supo apreciar correctamente la problemática de su tiempo y los medios idóneos para hacer posibles hombres y valores nuevos. Su pensamiento altamente democrático lo podemos apreciar inclusive en la siguiente reflexión: "Vale la pena escuchar a todo el mundo, pues no podemos saber nunca al través de qué individuo o al través de qué grupo se manifiesta la voz de Dios. Esta es la única forma posible de unificación religiosa e integración, compatible con una sociedad di-

"-námicamente planificada y basada en el ideal de la libertad planificada".^{79/}

No menos importante, dentro de su teoría, es la interrogante que el mismo Mannheim se plantea en relación al problema de la integración social: ¿Qué es lo que mantiene unida a la sociedad: el poder, la dicisión del trabajo o un lazo espiritual? Es esta una de las cuestiones más profundas a las que tiene que contestar un sociólogo.

Casi a manera de conclusión, Mannheim contesta la pregunta diciendo:

"Actualmente, como es natural, comprendemos mejor que nunca las realizaciones de la teología fundamen-
tal de la Edad Media e incluso la necesidad de un -
poder espiritual organizado. Comprendemos ahora que
un orden social puede mantenerse satisfactoriamente,
sólo sobre la base de una sana declaración de -
creencias que cumpla en forma nueva con las funcio-
nes del viejo dogma. Hemos aprendido del caos por -
el que hemos pasado, que hay ciertas cosas que de-
ben permanecer libres aun de la más eventual sombra
de duda. Somos más prudentes en este punto, pero,
sin embargo, los que abogamos por una Tercera Posi-
ción nos resistimos todavía a conseguir esta inte-
gración fundamental de la sociedad, mediante cual-
quier forma de sistema de pensamientos superimpues-
to. Tenemos el suficiente sentido común para com-
prender que la integración definitiva de una socie-
dad de masas que sufre perturbaciones, no podrá lle-
gar en forma espontánea, tal como se sentia inclina-
do a creer el pensador del laissez faire. Por otra
parte, no podemos aceptar la idea de que la única -
alternativa sea la inculcación y la instrucción o--
bligatoria".^{80/}

A Mannheim le interesa comprender ampliamente y en su momento histórico, diversos aspectos tales como: los síntomas -
de la crisis, el poder, la educación social, las clases sociales,
la técnica social, los intelectuales, las costumbres y -
la ciencia social, libertad y control democráticos, el cambio
social, el Estado, la integración social, hombres y valores -
nuevos, la religión, etc. Todo ello a fin de ser claro en su
Tercera Posición^{81/} es decir, la planificación para la liber-

tad.

Penetrando más en forma sobre las ideas de Mannheim, podemos nuevamente replantear la siguiente cuestión filosófica fundamental: ¿Una sociedad idealmente planeada no es una prisión, una camisa de fuerza, aun comparada con la vida casi intolerable que llevan muchas clases en una sociedad no planeada?

Nuestro problema consiste, según Mannheim, en cómo conseguir el control de los diversos centros de poder arbitrario, cómo coordinarlos y fundirlos en un sistema más coherente, y cómo disciplinarlos gradualmente para que funcionen en provecho de la comunidad. "En cuanto nos libremos del temor infundado de que sea lo que sea lo que hagan el Estado y su burocracia, habrá de ser algo equivocado y contrario a la libertad, y de que cualquier acto procedente de individuos privados es un acto eficiente y sinónimo de libertad, podremos enfrentarnos adecuadamente al verdadero problema. Reducido a una sola frase, el problema consiste en que, en nuestro mundo moderno todo es político, el Estado está en todas partes, y la responsabilidad política está entretrejida en toda la estructura de la sociedad. La libertad consiste no en negar esta interpretación, sino en definir sus usos legítimos en todas las esferas, precisando límites y decidiendo cuál ha de ser la vía de penetración, y, en último término -aunque no de menor importancia-, en salvaguardar la responsabilidad pública y el principio de que sea compartido el control sobre las decisiones. De ello se deduce la importancia del control institucional con vistas a una estrategia de reformas en una sociedad democráticamente planificada, y la necesidad de que exista una teoría del poder basada en principios democráticos".^{62/}

Filosóficamente hablando, "una sociedad planificada deberá decidirse acerca de sus tendencias finales. Por otra parte, se salva de caer en el totalitarismo y la rigidez, y de convertirse en una camisa de fuerza para la comunidad, al con

"-vertir en problema dinámico la búsqueda de la verdad, colocando honradamente un signo de interrogación tras las afirmaciones que así lo requieran". 83/

Entonces, el verdadero sentido del control social es frenar las tendencias naturales del desarrollo, tendencias que si crecieran por sí solas podrían acarrear la opresión o el caos, trastornar el equilibrio de las fuerzas, o perjudicar los intereses públicos. Karl Mannheim ha considerado que es una muestra lamentable de que la planificación no ha sido comprendida, el hecho de que los controles por se hayan de ser interpretados como una amenaza contra la libertad. Mannheim explica el paradigma de la planificación democrática en los términos siguientes:

"Si se acepta todo el peso de la argumentación que acabamos de exponer, es posible, entonces, formular el problema social y político de nuestro tiempo. — Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático, planificación, pero no una planificación restriccionista que favorezca a los monopolios de grupo, sean de — hombres de empresa o de asociaciones obreras, sino "planificación para la abundancia", es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planificación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planificación no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza; planificación para la cultura sin "nivelación por debajo": una transición planificada favorable al progreso, sin suprimir lo que hay de valioso en la tradición; planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinando los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en los casos de degeneración institucional o moral, definidos por el criterio colectivo; planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planificación para la transformación gradual de la sociedad, a fin de estimular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planificación, no regimentación". 84/

En relación a los servidores públicos, Mannheim considera que la planificación de una sociedad industrial compleja - presupone un cuerpo de funcionarios públicos técnicamente competente, administrativamente centralizado y políticamente sano. Para decirlo con sus propias palabras: "Las cualidades -- que más urgente se necesitan en el funcionario del Estado del siglo xx son: iniciativa y espíritu emprendedor, originalidad y una mente constructiva, comprensión humana e ideas democráticas, preparación científica y ciertos conocimientos en ciencias sociales".^{85/}

I.2.6. TEORIA DE LAS FUENTES DEL PODER DE LA SOCIEDAD.

C. Wright Mills, quien pertenece a la sociología moderna, es un continuador de la gran teoría aun cuando no considere como dominio suyo toda la historia y todas las civilizaciones.

La perspectiva de Mills difiere de la común entre los sociólogos contemporáneos por su incompleta adhesión al enfoque multifactorial. Mills no es un marxista puro más bien, es un sociólogo profundamente influenciado por un clásico no menos importante -nos referimos a Max Weber.

Mills en su teoría asigna un valor considerable a los -- factores políticos, pero además, dá importancia a los factores de clase y su idea de una coalición de minorías que tiene acceso al poder está muy cerca, indudablemente, de la actitud neomarxista que la mayor parte de los escritos sociológicos - contemporáneos sobre los cambios sociales.

Considera que los orígenes de los cambios históricos son ciertos cambios estructurales que trascienden los ambientes - de la mayor parte de los hombres. Los trascienden -dice-, no sólo porque afectan una gran diversidad de ambientes sino, -- porque por su naturaleza misma, los principios estructurales

del cambio tienen que ver con las consecuencias no intentadas, y por ello inesperadas de lo que los hombres pueden estar tratando de hacer o de evitar.

En opinión de C. Wright Mills, no todos los hombres son ordinarios ya que, hay quienes se agrupan y forman élites. La élite está formada por hombres que tienen el mando de las instituciones directivas y que relacionándolas con su estructura social, trascienden en determinado grado los ambientes ordinarios de los hombres.

En este sentido, el poder de las personalidades decisivas está limitado ante todo por: el nivel de la técnica, los medios de fuerza, violencia y organización que prevalecen en una sociedad determinada. Reconoce que "...los medios institucionales de poder y los medios de comunicación que los unen -- se han ido haciendo cada vez más eficientes, los que ahora -- tienen el mando de ellos poseen instrumentos de dominio ... -- para cada época y para cada estructura social, tenemos que -- plantearnos y resolver el problema del poder de la élite".^{86/}

En un esfuerzo por ser claro en sus ideas, C. Wright -- Mills dice: "...históricamente debemos de ser siempre concretos y admitir las complejidades. El criterio marxista simple hace del gran personaje económico el verdadero depositario -- del poder; el simple punto de vista liberal hace del gran político la gran cabeza del sistema de poder; y también hay algunos que consideran al señor de la guerra como un auténtico dictador. Cada uno de estos criterios está excesivamente simplificado ...el lector debe saber ya a estas alturas, que no aceptamos el simple punto de vista de que los hombres del sector económico toman unilateralmente todas las decisiones de -- importancia nacional. Sostenemos que este simple criterio de determinismo económico debe ser elaborado por determinismo político y determinismo militar, que los más altos agentes de -- cada uno de estos tres sectores disfrutan ahora de un grado -- visible de autonomía y aplican las decisiones más importantes

"- con los trámites intrincados de una coalición...".^{87/}

Mills con su "imaginación sociológica" se entera de que, existe un triángulo importante de poder constituido por elementos de orden económico, político y militar: "En cada una de esas zonas institucionales, han aumentado enormemente los medios de poder a disposición de los individuos que toman las decisiones; sus poderes ejecutivos centrales han sido reforzados, y en cada una de ellas ha elaborado y apretado modernas rutinas administrativas ...en el sentido estructural, este triángulo de poder es la fuente del directorio entrelazado -- que tanta importancia tiene para la estructura histórica del presente".^{88/}

Deliberadamente terminamos aquí, respecto del análisis de algunas "teorías clásicas" y modernas - relativas al cambio social que de alguna manera, amplían nuestro horizonte cultural. Obtenemos como corolario de lo anteriormente dicho, la creencia de - que si hemos de participar en el proceso de cambio social de nuestras correspondientes realidades, utilizando la administración pública como medio y la - planificación como un instrumento para lograr el desarrollo nacional, y dentro de un ambiente de libertad democráticos; será necesario tener presente los factores reales de poder contemporáneos que estén a favor y en contra de dicho cambio.

Mills por ejemplo, ha sido explícito al decirnos que, para comprender los cambios de muchos medios personales, es necesario mirar más allá de ellos; que el número de cambios que trascienden la vida del hombre en sociedad, aumenta a medida que - las instituciones dentro de las cuales vivimos se - extienden y se relacionan entre sí. Nos ha enseñado

que "el primer fruto de esa imaginación --y la primera lección de la ciencia social que la encarna-- es la idea de que el individuo sólo puede comprender -- su propio destino localizándose a sí mismo en su época; de que puede conocer sus propias posibilidades en la vida si conoce la de todos los individuos que se hallan en sus circunstancias".^{89/}

Sabemos ahora, que podemos participar en el -- cambio social aplicando la ciencia a fin de hacer -- posibles hombres y valores nuevos. Dejaremos sujeta la idea de que lo único que hace que se desarrollen las sociedades son leyes naturales. El cuerpo de teorías estudiadas nos ha permitido comprender -- más ampliamente la realidad social que tanto ha -- preocupado a los pensadores. Ahora, corresponde al estudioso de las ciencias sociales, principalmente, utilizar con senzatez toda esa visión general del -- devenir social, en favor del cambio. Pero, un cambio que es el resultado del análisis concreto de la realidad social del país e inspiración intelectual orientada hacia la transformación positiva y deseada por todos los hombres.

Si esto se cumple, entonces, podremos decir -- justamente que la ciencia social "...no es una mera moda, es una cualidad mental que parece prometer de la manera más dramática la comprensión de nuestras propias realidades íntimas en relación con las amplias realidades sociales. No es meramente una cualidad mental más entre el margen contemporáneo de -- sencibilidades culturales: es la cualidad cuyo uso más amplio y más sutil ofrece la promesa de que todas esas sencibilidades --y de hecho toda la razón-- humana misma-- llegará a representar un papel más importante en los asuntos humanos".^{90/}

CAPITULO 2.

FORMAS DEL CAMBIO SOCIAL.

"Del Folklore, la reflexión filosófica y la experiencia estética heredamos un legado muy rico de axiomas a menudo paradójicos, acerca del cambio. Un viejo adagio romano nos enseña: "Los tiempos cambian y nosotros cambiamos con ellos"; pero un viejo dicho francés dice que "cuanto más se cambia, más igual se permanece".

A. Gert y C. E. Mills.^{1/}

INTRODUCCION.

Una vez que hemos llegado al punto en que podemos hablar sistemáticamente de los cambios sociales en las vidas de los hombres, en grupos y en sociedades enteras entonces, podemos ver que el cambio ocurre prácticamente donde quiera que miremos. No hay duda de que, "nuestra época es esencialmente una época de transición que, abarca a todas las regiones del planeta y a todos los grupos sociales a todos los individuos".^{2/}

Si el pasado se caracterizó por el hecho de que grandes o pequeñas regiones permanecieron relativamente aisladas de los posibles cambios que ocurrían en otras, o bien, sólo experimentaban a lo más repercusiones atenuadas; en nuestros días no existe un rincón del planeta que permanezca completamente ajeno al proceso de cambio social.^{3/}

La supervivencia de las naciones, ha motivado que se borren las fronteras entre los Estados-naciones possibilitando con ello, el intercambio científico y tecnológico e inclusive, cultural. En suma, se ha creado un nuevo orden nacional e internacional sumamente diferenciado, pero, más interdepen-

49

diente al mismo tiempo.

Por supuesto, lo anterior ha sido posible debido a la -- participación cada vez más creciente de los medios de comunicación diversos, que determinan en mucho el grado de desarrollo a nivel regional, nacional e internacional. En efecto, no demos ver, por ejemplo, como apenas pasa un día sin que el -- diario y otros medios de información masivos den a conocer alguna crisis nueva o constante, de gran importancia internacional:

"Cuarenta millones de africanos padecen de hambre. Desde hace tres años no llueve en el desierto. La -- situación es dramática en Senegal, Mauritania y Somalia.

En Asia, la realidad tampoco es bonancible. En Bangladesh el espectro de la hambruna no se quiere retirar. Este país requiere de 1.5 millones de toneladas de cereales para satisfacer la demanda de 35 millones de habitantes, y "no tenemos dinero para importar esta cantidad de alimentos", dijo el encargado del ministerio de Alimentación de aquel país, Abdul Momen Khan.

Cheikh Cissokho, subsecretario de Desarrollo Rural de Senegal y Osman Jama, ministro de Pesca de Somalia, informaron a los asistentes a este cuarto período de sesiones del Consejo Mundial de la Alimentación que "la situación es grave".

El hambre se extiende también a Zaire, y en toda esta amplia región africana "se carece ya de recursos para sonortar el hambre que afecta a 40 millones de seres".

Los efectos del hambre se acentúan porque se sufre una sequía progresiva y la producción de alimentos no aumenta. El problema es serio. En el desierto de Mauritania, no llueve desde hace tres años.

Ante esto, dijeron los funcionarios africanos, la gente que vive en el desierto está obligada a irse a las ciudades, so pena de morir de inanición.

El encargado del ministerio de Alimentación de Bangladesh, Abdul Momen Khan, señaló que los países desarrollados deben aportar granos como donativos, no como caridad, a los países en este estado.

Las necesidades alimenticias de su país son del orden de los 13.5 millones de toneladas anuales. "Tenemos un déficit de 1.5 millones de toneladas, pero carecemos de dinero para importar esta cantidad de productos", precisó.

-sigue -

18
NB

"Apenas nos estamos recuperando de la hambruna que se inició en 1972 y que hizo crisis en 1974, la que oficialmente dejó 30 mil muertos en Bangladesh, pero sospechamos que fueron muchos muchísimos más".

"Pedimos que los granos que se nos den sean como donativos, no como una "caridad", porque consideramos en mi país que esto representará una inversión que nos servirá para apoyar el incremento de la producción y, en suma, todo el aparato económico y su infraestructura".

Indicó que a pesar del crecimiento de la población el déficit de granos se redujo de tres millones de toneladas en 1972 a sólo 1.5 millones en 1978.

A un hambriento, subrayó, no se le puede exigir -- que trabaje más; por esto estamos urgidos de que se nos ayude, porque sólo 10 millones de toneladas de alimentos es lo que requieren los países pobres del orbe".

A la Comunidad Internacional que sesionó en Ginebra durante el segundo día de labores de la Reunión Ministerial del Consejo Mundial de Alimentación, el funcionario de Bangladesh les pidió que unan sus esfuerzos "para que nos ayuden a los pobres y necesitados".

Este hecho significa, indudablemente, un reto para la administración pública que busca el cambio social. Por supuesto, las políticas de desarrollo que adopten -- o dejen de adoptar -- los correspondientes gobiernos tendrán cierta trascendencia -- para bien o para mal -- en la vida de esas naciones donde, precisamente por ser pobres, la administración pública considerada como factor de desarrollo, adquiere mayor importancia.

Como podemos ver en el ejemplo anterior, el cambio social ha llegado a tener ciertas magnitudes especiales no sólo por la marcada interdependencia en los diferentes ámbitos sociales, sino además, porque para la mayoría de los países -- sobre todo los que están en proceso de desarrollo --, significa un reto -- como sostiene Lombroso -- que debe ser superado.

Es evidente pues, que el ritmo del cambio en general y -- particularmente el que sigue el mundo al volverse un sistema único y a la vez altamente desordenado, confiere urgencia a la noción de crisis". Crisis a la que deberá enfrentarse la administración pública utilizando los recursos nacionales dis

18
NB

"Apenas nos estamos recuperando de la hambruna que se inició en 1972 y que hizo crisis en 1974, la que oficialmente dejó 30 mil muertos en Bangladesh, pero sospechamos que fueron muchos muchísimos más".

"Pedimos que los granos que se nos den sean como donativos, no como una "caridad", porque consideramos en mi país que esto representará una inversión que nos servirá para apoyar el incremento de la producción y, en suma, todo el aparato económico y su infraestructura".

Indicó que a pesar del crecimiento de la población el déficit de granos se redujo de tres millones de toneladas en 1972 a sólo 1.5 millones en 1978.

A un hambriento, subrayó, no se le puede exigir -- que trabaje más; por esto estamos urgidos de que se nos ayude, porque sólo 10 millones de toneladas de alimentos es lo que requieren los países pobres del orbe".

A la Comunidad Internacional que sesionó en Eilatolco durante el segundo día de labores de la Reunión Ministerial del Consejo Mundial de Alimentación, el funcionario de Bangladesh les pidió que unan sus esfuerzos "para que nos ayuden a los pobres y necesitados".

Este hecho significa, indudablemente, un reto para la administración pública que busca el cambio social. Por supuesto, las políticas de desarrollo que adopten --o dejen de adoptar-- los correspondientes gobiernos tendrán cierta trascendencia --para bien o para mal-- en la vida de esas naciones donde, precisamente por ser pobres, la administración pública considerada como factor de desarrollo, adquiere mayor importancia.

Como podemos ver en el ejemplo anterior, el cambio social ha llegado a tener ciertas magnitudes especiales no sólo por la marcada interdependencia en los diferentes ámbitos sociales, sino además, porque para la mayoría de los países --sobre todo los que están en proceso de desarrollo--, significa un reto --como sostiene Tombee-- que debe ser superado.

Es evidente pues, que el ritmo del cambio en general y --"particularmente el que sigue el mundo al volverse un sistema único y a la vez altamente desordenado, conlleva urgencia a --la noción de crisis".^{5/} Crisis a la que deberá enfrentarse la administración pública utilizando los recursos nacionales dig

ponibles y en forma óptima, a fin de lograr el desarrollo del ciudadano. Porque, en nuestra opinión, la administración pública debe ser ante todo: un medio para lograr el desarrollo nacional.

En el mundo contemporáneo, esta crisis se manifiesta de las siguientes formas: guerras, golpes y contragolpes de Estado, huelgas en las universidades, rebeliones estudiantiles, - desempleo, reformas políticas y económicas, escases de recursos alimenticios, acelerado crecimiento demográfico, desastres naturales etc.

Karl Mannheim ha considerado que, en particular, las nuevas armas como la bomba atómica y los proyectiles cohetes, de alcance global, han planteado nuevos problemas de defensa y seguridad. Las soluciones a los mismos decidirán, en conjunto, si ha de haber en el mundo democracia y libertad, o servidumbre.

Todo ello hace que el mundo de hoy sea en realidad, un mundo de cambio veloz. En ello coinciden los observadores de todos los campos del pensamiento y del conocimiento. Ocurre pues, un proceso que indudablemente determina la vida de los individuos a nivel micro y macro de sus existencias. Sin embargo, no queremos significar con lo anterior que el cambio social sea un fenómeno netamente moderno -porque había sido estudiado ya por los clásicos- sino que, el mundo contemporáneo está cambiando más rápidamente que en cualquier tiempo de la historia humana: "Las guerras y las conquistas, los desastres naturales y los levantamientos sociales han ocurrido de cuando en cuando aquí y allá, en el curso de la historia escrita, y no hay razón para suponer que los pueblos prehistóricos o analfabetos estuviesen exentos de trastornos radicales".^{6/}

Como consecuencia del cambio social propiamente dicho, hoy día, se da otro fenómeno que es de particular importan-

cia: los científicos sociales y los educadores principalmente, muestran un interés creciente por el estudio de teorías - que dicen cómo participar en la sociedad. Hablan de una teoría del desarrollo político^{7/}, sosteniendo que la conciencia política es un factor determinante del cambio social; una teoría de la administración pública^{8/}, que busca alcanzar el desarrollo integral del ciudadano; una teoría política^{9/}, que - explica el orden, el poder político, el Estado, la política - pública, la adopción de decisiones y el monopolio del empleo de la fuerza legítima; y una teoría de la planificación del - desarrollo^{10/} global, sectorial y regional.

Podemos decir en términos generales que la teoría del desarrollo ocupa en la mente de estos hombres un lugar preponderante. El desarrollo es una noción que está en boga en opinión de ellos mismos, empero, no podrá lograrse sin la plena participación de diversos elementos en forma ordenada y sistemática dentro de la realidad social.

Surge así, entonces, "un espacio abierto a la intervención de la libertad humana, para la actualización de diversos posibles".^{11/} Las sociedades no están condenadas a la imitación ni a la repetición; disponen de un margen de libertad de opción o de flexibilidad de existencia, de imprevisibilidad, de creación colectiva. Es decir, los actores sociales -individuales y colectivos- tienen así un margen de acción que les - permite ser no sólo pasivos sino activos, para obtener ventajas máximas, o para replantear su posición en la sociedad global.

"Pueden interpretar, ...solicitar, usar y manipular, tratando de orientar según sus intereses y valores los sistemas de relaciones sociales en que participan. Intervienen en función de sus cálculos y estrategias. Recurren a la innovación y a la contestación. Operan sobre el sistema social, y contribuyen a darle su carácter aproximativo y vulnerable. Oscilan permanentemente en un continuo entre las estrategias posibles las adoptadas y las rechazadas o reactivadas".^{12/}

2.I. CONCEPTO DE CAMBIO SOCIAL.

En términos de H. M. Johnson, aún podemos encontrar en la sociología contemporánea algunas limitaciones toda vez que esta disciplina trata el problema del cambio social, por ejemplo:

- 1.- El marco conceptual es bastante engorroso si se la compara con el de la física o la química;
- 2.- Los sociólogos no tienen un pequeño número de variables que formen un sistema netamente definido de manera que, cuando se produce un cambio cuantificable se pueda calcular matemáticamente por medio de ecuaciones, el tipo preciso y la cantidad de cambio que se producirá en las restantes variables;
- 3.- Por más deseable que fuera tal sistema teórico, por el momento tenemos que conformarnos con los conceptos de estructura y función, y con el concepto relacionado de problemas del sistema, o "necesidades";
- 4.- No podemos ocuparnos de todos los cambios que se producen en un sistema social; y
- 5.- Estamos obligados a considerar el impacto de un cierto impulso al cambio -una perturbación del sistema, una tensión o conflicto, o un impulso cultural o ambiental de alguna especie- sobre una parte del sistema total y al hacerlo considerar temporalmente el resto del sistema como fijo o constante.

Sin embargo, como dice el mismo Johnson, la noción de estructura es un concepto clave para analizar el cambio pues, nos permite definir el sistema que está sujeto a cambio. Los conceptos de problemas funcionales y de interdependencia funcional nos indican la significación de los procesos de interacción particulares. El enfoque estructural funcional permite además, que el conocimiento psicológico pueda ser aprovechado en la explicación de los procesos sociales.

Entonces, si partimos de la premisa de que todo modelo -

de estructura social implica un modelo de cambio histórico-social y de que la historia consiste en los cambios que sufren las estructuras sociales; hay dentro del enfoque estructural-funcional varias cuestiones que nos permiten "el análisis y la comprensión del cambio histórico social"^{13/}, dichas cuestiones son:

- 1.- ¿Qué es lo que cambia?
- 2.- ¿Cómo cambia?
- 3.- ¿Cuál es la dirección del cambio?
- 4.- ¿Cuál es el tempo del cambio?
- 5.- ¿Por qué es posible este cambio y, en realidad por qué ocurrió?
- 6.- ¿Qué importancia causal tiene el individuo en la historia? y ¿Cuál es el rol causal de las ideas de la historia?

Evidentemente, la primera pregunta plantea problemas de integración, la búsqueda y determinación de cierta unidad en los diversos niveles estructurales de la sociedad.

La segunda, interesa a las ciencias sociales en general y particularmente a la psicología, pues nos lleva a buscar — los mecanismos que permiten a las personas redefinir su situación, percibir alternativas, elegir nuevas metas y plantear — nuevas demandas, comunicar nuevas esperanzas y miedos frente a las tareas que la contradicen. En resumen, posibilita el aprendizaje de formas nuevas para hacer las cosas.

Existe un rico vocabulario de términos cargados de valor para la tercera pregunta, que están centralizados alrededor — del "progreso" y la "decadencia", la "integración" y la "desintegración", el "ascenso" y el "descenso" etc. Cabe hacer — notar que "a pesar de la gran variedad de direcciones posibles que puede tomar el cambio, se han formulado algunas generalidades. Estas merecen nuestra atención no simplemente como ejercicio en la historia intelectual o como registro de errores de meditación, sino que tienen cierta validez...".^{14/}

La cuarta pregunta plantea dos situaciones de secuencias dinámicas diferentes, es el carácter asincrónico del cambio - esto puede resumirse en la proposición de que "las modificaciones en el mundo sociocultural suelen producirse con diferente velocidad -y a veces dirección- en los distintos "sectores", "partes" -u otra dimensión interna- de la sociedad".^{12/}

Es interesante señalar que, debido a que se necesita tanto tiempo para observar algunos cambios que se hallan en proceso, y debido a los límites de tiempo que impiden al investigador realizar observaciones a largo plazo, algunos cambios - tienen que estudiarse, ya sea de manera retrospectiva con base en la evidencia "histórica", o inferirse de materiales de "corte transversal". Ahora bien: los materiales históricos deberían ser tan completos y cuidadosos como cualquier dato - científico, y si buscamos cantidades puede ser en vano. Debido a que los datos recientes pueden ser más completos y aproximados a los que busca el analista, o porque puede ser posible fabricar los datos que se necesitan mediante una investigación especialmente planeada, la persona que estudia el cambio puede tratar de "substituir" el espacio por el tiempo.

¿Por qué es posible este cambio y, en realidad por qué ocurrió? A través de estas preguntas se quiere indagar a fondo, las causas necesarias y suficientes del cambio histórico.

Finalmente, las preguntas que centran su atención en el individuo, buscan encontrar cómo se equilibran los factores - "objetivos" y "subjetivos" en toda secuencia histórica dada.

Queda claro entonces, que para analizar correctamente el cambio social se requiere dilucidar: qué es precisamente lo que cambia, cómo cambia, en qué dirección, con qué velocidad, y por qué. Decimos con Johnson que "estas preguntas, aparentemente simples implican muchas teorías contradictorias. No existen respuestas generales satisfactorias, pero si formas generales de formular las preguntas, y creemos que es conveniente plantearlas".^{16/}

5/14

En toda sociedad coexisten individuos, instituciones, -- formas de pensamiento -- filosofías e ideologías--, roles, modos de producción, medio ambiente ecológico, y fuerzas de estabilidad y de cambio sometidos todos de manera diferencial a los efectos del cambio y del tiempo. La sociedad como cualquier sistema integrado e integrador establece un orden, una jerarquía entre ellos, los sitúa en posiciones dominantes o subordinadas. Ello da a la sociedad un carácter específico que nace de las diferencias de origen, edad y trayectoria.

Hacemos hincapié en que con el término estructura social, nos referimos a cierta parte específica de la sociedad o -- bien, a la sociedad global --y más ampliamente en este trabajo, al Estado-nación. Se requiere a la vez, formular dos supuestos principales:

- 1.- Que la sociedad se considera como compuesta por "partes", "sectores", "subsistemas", o "unidades" susceptibles de análisis separado, o de diferenciación empírica; y
- 2.- Que dichas partes se hallan presumiblemente en condiciones de recíproca dependencia, pudiendo variar ésta desde un mínimo --casi total independencia-- hasta un máximo de interdependencia.

En este sentido, y de acuerdo con Gino Germani, será necesario también especificar con algún detalle los tipos de interrelación que podrían darse entre las partes de una estructura social global. Es posible a este respecto, distinguir -- tres principales tipos de interrelación: ^{III}

- 1.- Interrelación como simple interdependencia de las "partes" entre sí;
- 2.- Interrelación como ajuste o desajuste recíproco de las partes; e
- 3.- Interrelación como adecuación de las partes de la estructura global a un valor, o sistema de valores centrales, que caracteriza a la estructura de la sociedad global misma.

El primer tipo de interrelación supone que una modificación en una parte dada, determinará repercusiones de mayor intensidad y extensión, que se difundirá en el resto de la estructura social.

La interrelación como ajuste o desajuste recíproco de las partes significa, cierta interdependencia funcional y -- que, esta funcionalidad puede ser de carácter positivo o negativo, en tanto puede asegurar ya sea el ajuste, la adaptación o si se quiere el buen funcionamiento, su desajuste o incluso su destrucción. En otras palabras, "son funciones --de una estructura parcial o total-- dada, en nuestra terminología-- aquellas consecuencias observadas que contribuyen a la adaptación o ajuste de un sistema dado: recíprocamente, se define como -- "disfunciones" aquellas consecuencias observadas que disminuyen la adaptación o el ajuste de un sistema social".^{19/}

Finalmente, el tercer tipo de interrelación es valorativa. Ella se define como: "La expresión de la coherencia interna que todas --o las más esenciales-- partes de la sociedad -- guardan con relación a un valor central o a un sistema de valores centrales, que se erigen de este modo en el rasgo --o -- rasgos-- definitivos de la sociedad misma".^{20/}

Ahora bien, ¿qué es el cambio social? Se considera que en el caso específico de la sociedad, ocurre un cambio cuando se introducen variaciones o modificaciones a cualquiera de -- sus elementos constitutivos, bien sea en el orden social, cultural, económico o político-administrativo".^{20/} Lo que expresado en términos de H.H. Johnson significa, "todo lo que puede ocurrir, en el curso del tiempo, a los roles, a las instituciones o a los órdenes que constituyen una estructura social: su surgimiento, crecimiento y decadencia".^{21/} De este modo, nuestro modelo de estructura social nos proporciona un serie de unidades interrelacionadas, cada una de las cuales -- es factible de cambios cuantitativos y cualitativos, microscópicos y macroscópicos.

"En términos generales, el cambio social es o bien cambio en los aspectos estructurales o cuasi estructurales de un sistema, o bien cambio en la importancia relativa de las pautas estructurales coexistentes ...es cualitativo cuando se agrega al sistema algo estructuralmente nuevo y de aquí se producen adaptaciones en otras partes del sistema-, ...es cuantitativo cuando ciertos elementos nuevos producen mayor adaptación estructural que otros, y también cuando una nueva pauta puede reemplazar, en mayor o menor medida, a una pauta más antigua".^{22/}

Otra definición de cambio social es la que da Rocher Guy al considerar por cambio social, "toda transformación observable en el tiempo, que afecta, de manera no efímera ni provisional, a la estructura o al funcionamiento de la organización de una colectividad dada y modifica el curso de la historia".^{23/}

En efecto, el sentido del tiempo y la percepción del cambio están inextricablemente unidos en la experiencia humana. La unión actúa de ambas maneras: ni el tiempo ni el cambio son una variable dependiente. No se puede pensar acerca de los cambios sin incluir el concepto de tiempo y sin por lo menos tener algún sentimiento de su paso. "En su forma más simple, ese sentimiento implica la percepción de la diferencia entre el "antes" y el "después", "En los tiempos antiguos", "En el siglo XX", "En el mundo antiguo", "Nuestros antepasados prehistóricos", ...son frases que introducen toda clase de comparaciones válidas o tendencias entre el buen presente y el mal pasado, o el glorioso pasado y el decadente presente".^{24/}

Muchas de tales comparaciones hacen del tiempo el agente causal del cambio, imponiéndole el papel de villano o de héroe. Para el pesimista, el tiempo trae consigo una decadencia inexorable, un deterioro firme a partir de un pasado grandemente imaginario e idílico. Para el optimista, el tiempo trae crecimiento y progreso. Un firme progreso hacia un futuro i-

gualmente imaginario e idílico. Otro ven en el tiempo una -- clase de adjunto del cambio, identificándose a éste con otras causas, pero se le sigue percibiendo como diferencia entre lo de antes y lo de después.

Podemos decir que, la influencia del pasado se ejerce a través de los elementos heredados de la tradición como condicionantes de la continuidad y la definición previa del sistema.

El presente influye de acuerdo con los elementos recientes y actuales y se manifiesta en el orden que prevalece, en la definición inmediata de la sociedad, como manifestación y resultante de la práctica de los diversos actores sociales.

El futuro, se refleja en la presencia de fuerzas y tendencias de desarrollo y los elementos para definir y optar en tre diversas alternativas presentes en toda la formación social, buscando la actualización de una configuración por venir.

Si bien el cambio social es todo proceso de modificación --hacia atrás o hacia adelante, es decir, hacia el pasado o ha cia el futuro-- parcial o total de la estructura del sistema social^{23/}, que puede ser estudiado en el marco dimensional -- tiempo-espacio a través de indicadores de naturaleza cuantitativa y cualitativa; nuestra definición de cambio social deberá centrar su atención en los procesos políticos, económicos, y sociales. Es decir, cambio social significará para nosotros un proceso de modificación histórico-estructural posible de ser planeado por medio del sistema administración pública, -- principalmente con el fin de crear las condiciones sociales -- necesarias que coadyuvan al desarrollo integral del país.

Esta concepción particular de cambio social supone, evidentemente, una administración pública desarrollada, dinámica, persistente en el tiempo y espacio, sabedora de su responsabilidad social y capaz de planear nuevas estrategias de cambio; un servidor público de mentalidad abierta, democrática y creadora, que evite el despilfarro de los diversos recursos;

y un Estado bueno, nacionalista que respeta los derechos de los ciudadanos -y los incorpora a un proceso de plena realización a nivel individual y social-, y los derechos de los demás Estados Nacionales.

Por otro lado, si bien las causas del cambio social son muchas, las podemos agrupar grosso modo así:

- 1.- Causas normales o inherentes a todo sistema social;
- 2.- Provenientes de la influencia de algunos de los elementos de la estructura social en otros; y
- 3.- Producidos por variables externas al sistema. - Es decir, por variables localizadas en el medio ambiente del sistema de referencia.

Por supuesto, estos tres tipos a menudo, se combinan de diversas maneras. Un cambio a partir de una causa, puede poner en movimiento una secuencia de cambios con una continua reactualización que afecta a las primeras causas de la secuencia - - etc., etc.

Por cuanto se refiere a las características del cambio social contemporáneo, estas podemos expresarlas en las siguientes generalizaciones:^{26/}

- 1.- Actualmente, para cualquier sociedad o cultura dada, el cambio rápido ocurre frecuentemente o "constantemente";
- 2.- Los cambios no son ni temporal ni espacialmente aislados; esto es, los cambios ocurren en cadenas de sucesiones, y las consecuencias tienden a repercutir en regiones enteras, o inclusive - en todo el mundo;
- 3.- La proporción del cambio contemporáneo, que es o bien planado, o se produce de las secuencias secundarias de innovaciones, es mucho más alta que en épocas pasadas;

- 4.- Conforme a lo anterior, el alcance de la técnica material y de las estrategias sociales se -- van ampliando rápidamente, y sus efectos netos se van sumando o acumulando, a pesar de la relativa rapidez con que caigan en desuso ciertos - procedimientos; y
- 5.- La ocurrencia normal de cambios afecta a un mayor nivel de experiencia individual y de aspectos funcionales de las sociedades en el mundo - moderno, no porque tales sociedades sean en todos los sentidos más "integradas", sino porque prácticamente, ningún rasgo vital está exento - de cambios que se esperan, o son normales.

2.2. FORMAS DE CAMBIO SOCIAL.

"El análisis sistémico -- busca, ...una teoría que - explique la capacidad de - un sistema para persistir, no para mantenerse en el - sentido en que esto se sue - le entender. Busca una teo - ría de la persistencia, no del automantenimiento o e - quilibrio".

David Easton.^{27/}

2.2.I. GENERALIDADES.

Hemos sostenido anteriormente como hipótesis la afirma-- ción de que nada es inmutable, que todo cambia, que en las so - ciedades contemporáneas, el cambio social es cada vez más di - námico, que la noción de cambio es un concepto ligado al tiem - po y a nuestras existencias, y posible de ser estudiado a tra - vés de la historia.

En efecto, el cambio social es una noción que hoy día, - ha despertado particular interés sobre todo a los científicos

40

sociales y a los educadores toda vez que desean "contribuir - al desarrollo de una teoría general del cambio, una teoría -- que explique el proceso por el cual se ayuda a la gente -indiv^{iduos} o grupos- que debe cambiar para mejorar su nivel de -- funcionamiento" ^{28/} y de vida.

Conviene subrayar que, con la expresión "formas de cambio social", no pretendemos en ningún momento, hablar de una tipología de los posibles cambios que se producen en las sociedades -lo cual, evidentemente, queda fuera de nuestro dominio-, más bien, deseamos enfatizar cierta diferenciación -por lo menos para fines de nuestro análisis- en cuanto que, pueden darse dos grandes modalidades de cambio social.

Por lo tanto, proponemos distinguir convencionalmente el cambio social inherente o normal; de lo que es el proceso de cambio social planeado u inducido. Lo primero plantea el reconocimiento de ciertos procesos de cambio propios a todos los sistemas sociales: hay crecimiento por agregación, se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas, hay disfuncionalidad estructural, en suma, un cambio que no asegura necesariamente la persistencia de las sociedades.

El cambio planeado u inducido se caracteriza por ser un proceso eminentemente social. Es decir, un proceso por el que se persigue modificar deliberadamente las estructuras de la sociedad ya sea a mediano, corto o largo plazo; pudiendo ser por ejemplo, a través de ciertas asignaciones obligatorias -- del gobierno hacia determinados grupos sociales; por medio de la administración pública, al llevar a cabo una determinada política de desarrollo; por ciertos grupos de presión, que de mandan al sistema político ciertos privilegios; etc., etc. Su pone la participación del intelecto humano, e implica por lo menos una de las cinco fases que siguen: ^{29/}

- 1.- Desarrollo de una necesidad de cambio -"descongelamiento":

- 2.- Establecimiento de una relación de cambio;
- 3.- Acción orientada al cambio --"traslado"--;
- 4.- Generalización y estabilización del cambio -- "congelamiento"--: y
- 5.- Logro de una relación terminal.

Creemos que es necesario introducir el concepto de persistencia para poder establecer dicha diferenciación. En este sentido, persistencia no es lo mismo que estado perfectamente estático: no es incompatible con el cambio. En la mayor parte de los casos, incluso en los que tienen lugar en plazos no -- muy largos, un sistema social debe poder cambiar o adaptarse a circunstancias fluctuantes para persistir.

El hecho de que en la idea de persistencia puede estar -- incluida la de cambio, vuelve indispensable diferenciar este concepto del mantenimiento de sistemas. Por lo tanto, decimos con David Easton que: "Una cosa es preguntar por las condiciones mediante las cuales un sistema es capaz de mantenerse; y otra totalmente diferente tratar de averiguar las condiciones de la persistencia".^{39/}

El mantenimiento del sistema social se pondera con la idea de salvar la pauta de relaciones existentes, y dirige la atención hacia su conservación. La persistencia revela la importancia de considerar, no cualquier estructura o pauta particular, sino los procesos vitales de un sistema. La noción -- de persistencia va mucho más allá de la de mantenimiento; se orienta a investigar tanto el cambio como la estabilidad, -- pues ambos se pueden interpretar como soluciones alternativas para enfrentar la tensión. "La persistencia o supervivencia -- en virtud del cambio no es pues, tan enigmática como podría -- parecer a primera vista. Todo lo que queremos decir con ello es que para que pueda perdurar ...una sociedad cualquiera ... es preciso que los miembros estén preparados para enfrentar -- las perturbaciones que llevan a la tensión cualquiera sea su origen".^{32/}

2.2.2. CAMBIOS INHERENTES AL SISTEMA.

Según hemos afirmado, el cambio social puede presentarse además, como un proceso natural e inherente a los sistemas sociales. Ocurre por el desarrollo de sociedades tradicionales, pero no garantiza la llegada a sociedades modernas. El cambio social por lo tanto, "no es siempre el resultado de una previsión deliberada".^{32/} En otras palabras, el tipo de cambio social al cual nos referimos, ocurre cuando los individuos de extra-grupos transmiten en forma espontánea y sin intención ulterior, ideas, rasgos o elementos y que el ser percibidos y aceptados voluntariamente pasan a formar parte del grupo receptor.

Los conglomerados sociales no pueden evitar el cambio, puesto que existe siempre un dinamismo que proviene entre otras causas de:

- 1.- Las variantes relaciones con el medio ambiente;
- 2.- Las nuevas ideas y las innovaciones;
- 3.- Presiones poderosas en favor del progreso, que pretenden la erradicación de males sociales observables; y
- 4.- La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales.

Cualquier sistema social como cualquier organismo vivo efectúa una serie de transformaciones cuantitativas y cualitativas tanto en sus funciones, como en su organización estructural. La dinámica inherente al sistema social hace que este permanezca -o desaparezca-, influya a otros sistemas y sea influido al mismo tiempo.

El cambio inherente a los sistemas sociales implica que: "Las estructuras y los sistemas sociales sufren continuamente cambios inherentes a sus condiciones de existencia, composición, interrelación, reproducción, tendencia al incremento o

63

"- al cumplimiento, realización de sus potencialidades de desarrollo".^{33/}

En el sentido más concreto del término "cambio" todo sistema social que no sea primitivo está cambiando permanentemente. Toda sociedad está siendo solicitada por fuerzas de cambio y de conservación. La dialéctica continuidad-discontinuidad está presente generalmente en cualquier sociedad que aparece así como creación permanente, dato al mismo tiempo que proyecto.

2.2.3. CAMBIOS PROVOCADOS.

"Una de las razones por las cuales se tiende a dar por supuesto el orden social es que normalmente quienes más se benefician de él son también los más activos en crear y perfeccionar la ideología que lo explica y lo defiende".

H.M. Johnson.^{34/}

"El cambio dirigido es más racional y efectivo y se produce por la acción de individuos que por su cuenta o en representación de instituciones diversas, consiguen modificar conscientemente alguna situación local para llegar a determinadas metas y cumplir ciertos fines".^{35/}

Los estudiosos han encontrado que el cambio social planeado implica generalmente un enfrentamiento entre las diferentes clases sociales implicadas, que integran una sociedad determinada; se lucha por romper radicalmente lo establecido unas veces, o de modificarlo simplemente otras. Son los élitos de poder -como lo vio C. Wright Mills-, o las clases sociales -según Carlos Marx-, quienes producen principalmente -

24
6

los grandes cambios sociales. Históricamente hablando, podemos ver muchos ejemplos en los que el hombre ha participado - con sus cálculos y estrategias: desde la gran revolución industrial, la primera y segunda guerra mundiales, pasando por el acelerado crecimiento demográfico en los países subdesarrollados, la racionalización de las estructuras político-administrativas en los Estados Modernos ..., hasta, el surgimiento de una tecnología sofisticada que deshumaniza al hombre.

Es evidente que los cambios sociales provocados difieren en importancia en cuanto que, impactan o afectan de manera diferente a los hombres, y como ha dicho el profesor Marcos Kaplan, hay algunos de estos procesos sociales que son rechazados o reprimidos y afectan de manera diversa las instancias sociales.

En otras palabras, el tipo de mutación al que nos referimos, puede provocar desigualdades sectoriales en los cambios, en su origen, en su intensidad y en su rapidez "...es rechazada y reprimida por determinados grupos y sectores, y no inmediatamente captada y asumida por otros. Resulta difícil identificar las rupturas configurativas del tránsito determinado por la mutación y se hace necesario un esfuerzo de captación a nivel coyuntural de elementos relativamente independientes. Las mutaciones pueden ser parciales o globales, y su conceptualización se relaciona con la categoría de crisis".^{36/}

En términos de Korten, este tipo de mutación debe ser irreversible; demostrar su capacidad de perduración en la constitución y en el mantenimiento definitivo de una nueva configuración societal, sobre todo en términos de nuevas relaciones sociales, de nuevas formas de dominación, de reproducción de las estructuras que han hecho surgir. Considera que la mutación global no excluye la subsistencia de residuos y recurrencias provenientes de la vieja sociedad. La historia -dice Korten- proporciona un largo inventario de mutaciones fracasadas.

65

Hay que hacer notar que, si bien la caracterización del cambio social se puede hacer de distintas maneras, creemos -- que el problema básico es el relativo a la especificación de los niveles que dicho cambio afecte. "Con esto se quiere señalar que no es lo mismo explicar un proceso de cambio al nivel más radical --paso del predominio de un modo de producción a otro-- que un cambio al interior de un modo de producción predominante".^{37/}

En otras palabras, explicar una situación donde lo que cambia es la forma de apropiación de los medios productivos, es distinto que explicar una situación donde lo que cambia es la forma de una determinada sociedad sin que se dé una transformación radical en la forma de apropiación de dichos medios productivos.

2.2.3.I. REVOLUCION.

"En las sociedades humanas también se encuentran con notable frecuencia agud dos cambios revolucionarios en los tipos de control social. De las varias formas de guerra interna, las revoluciones constituyen el mayor desafío a los principios del cambio social".

W. H. Moore. ^{38/}

"La historia de las revoluciones es para nosotros, por encima de todo, la historia de la irrupción violenta de las masas en el gobierno de sus propios destinos, dice Trotsky en el prólogo a su historia de la revolución rusa".^{39/}

Es decir, "cuando en una sociedad estalla la revolución, luchan unas clases contra otras y, sin embargo, es de una innegable evidencia que las modificaciones en las bases económi

66

"-cas de la sociedad y el sustrato social de las clases, desde que comienza hasta que termina, no bastan, ni mucho menos, para explicar el curso de una revolución que en unos meses destruye instituciones seculares y crea otras nuevas, para volver en seguida a derrumbarlas. La dinámica de los acontecimientos revolucionarios está directamente determinada por los rápidos, tensor y violentos cambios que sufre la psicología de las clases formadas antes de la revolución... sólo estudiando los procesos políticos sobre las propias masas se alcanza a comprender el papel de los partidos y los dirigentes, que en modo alguno queremos negar. Son un elemento, sino independiente, si muy importante de este proceso. Sin una organización dirigente, la energía de las masas se disiparía, como se disipa el vapor no contenido en una caldera. Pero sea como fuere, lo que impulsa el movimiento no es la caldera ni el pistón, sino el vapor".^{40/}

Se pueden encontrar según Crane Brinton^{41/} ciertas uniformidades por ejemplo, en las revoluciones de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Rusia. Tales uniformidades las explica en su Anatomía de la revolución y podemos resumirlas así:

- 1.- Los movimientos revolucionarios parecen haberse originado en el descontento de los individuos - poco prósperos, que sentían limitaciones, estrecheces y molestias, y no una opresión aplastante;
- 2.- Esas revoluciones no las iniciaron gentes vencidas y caídas, hambrientas, miserables. Los revolucionarios no son entes despreciables, no son hijos de la desesperación. Los revolucionarios nacen de la esperanza, y sus filosofías son formalmente optimistas;
- 3.- La sociedad prerevolucionaria se distingue por ser antagonista y, éste antagonismo va más allá de la que reconocerían los marxistas más fanáticos;
- 4.- Hay dispersión de intelectuales;

- 5.- El mecanismo del gobierno es manifiestamente ineficaz en parte por descuido, por no haber reformas en viejas instituciones, en parte a causa de las nuevas circunstancias; y
- 6.- La vieja clase gobernante, llega a desconfiar o a perder la fé en las tradiciones y hábitos de su clase, se vuelven intelectuales, humanitarios, o pasan a los grupos atacantes.

Aun cuando los estudiosos de la revolución emplean términos un tanto diferentes al analizar las causas, en general, - hay un acuerdo sobre lo fundamental: el éxito de un cambio social de este tipo, depende de la presencia al mismo tiempo de los siguientes factores:^{42/}

- 1.- Un desapego bastante difundido, hacia el orden social existente o hacia alguno de sus aspectos;
- 2.- Una sólida opinión pública y liderazgo. Una parte de la población alienada debe estar organizada en un grupo revolucionario;
- 3.- El desarrollo de una ideología revolucionaria, que a su vez cristaliza sentimientos e ideas contrarios al orden existente y proporciona un programa que ofrece esperanza y guía para la acción de diversas partes alienadas de la población: posibles defensores, activos y pasivos, - del movimiento revolucionario;
- 4.- Aún si se llenan todas estas condiciones, una revolución no alcanzará el éxito a menos que - las fuerzas conservadoras, y especialmente el - gobierno, sean débiles; y
- 5.- Un considerable retiro de apoyo moral de parte de las clases superiores.

Un politólogo mexicano que se ha preocupado por analizar la formación del poder político en México, ha señalado que, - "si una sociedad se define por sus relaciones de propiedad, - es evidente ...que una revolución política no implica una - - transformación revolucionaria de las relaciones de propiedad sino únicamente su reforma. Una revolución social por el con-

68

"-trario no sólo significó la destrucción del orden político existente, sino además la eliminación de la propiedad ...México -dice-, con su revolución, parece ofrecer un ejemplo típico".^{43/}

En opinión del profesor Arnaldo Córdova, la Revolución Mexicana, en efecto, tuvo como resultado la reforma de la propiedad privada principalmente en el campo, pero no su abolición. Se lleva a cabo en un contexto mundial en que el Estado se transforma en Estado de masas -con la formación de los partidos políticos, la consolidación de los movimientos obreros y la aparición de los movimientos revolucionarios de carácter internacional.

Desde sus albores, nuestra revolución comienza siendo un fenómeno de masas. En realidad estuvo lejos de ser una revolución social; más bien constituía una forma inédita en la historia, de revolución política, a saber: una revolución populista.

Por otra parte, R.H.S. Crossman^{44/}, quien se ocupó de estudiar la evolución del Estado hasta nuestros días, nos habla de un tipo de "revolución" que no es precisamente un movimiento armado. Para Crossman este movimiento importa en la medida que, afectó tanto la vida económica y social de los países --donde se originó, como de otros.

El fenómeno de cambio social que él analiza, conduce a la formación real del Estado-nación como una nueva forma de vida en la que un pueblo vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias. En este sentido, considera que la edad media "no se extinguió ni en un año ni en una década, ni siquiera en un siglo. La transición a la época del Estado-nación fue muy lenta y, en algunos países, como en España y Alemania, todavía está efectuándose".^{45/}

Al comenzar el conflicto se llevó a efecto en la termino

logía medieval, y las transformaciones ocurrieron dentro del antiguo orden. El renacimiento y la reforma aceleraron su ritmo y lograron la ruptura completa cuando el proceso social casi estaba terminado. "Entonces los hombres comenzaron repentinamente a sentir el espíritu de una edad nueva, y a formular conceptos en los que se reconocían las transformaciones que había ido ocurriendo en sucesivas generaciones".^{49/}

Las revoluciones políticas al decir de Crossman, se encuentran siempre al término de un proceso histórico. Llegan cuando los cambios económicos y sociales han sido tan notables que los viejos criterios y las viejas formas gubernamentales vienen a resultar perfectamente inútiles. Entonces, surgen nuevas filosofías, no al comienzo de un desarrollo, sino al final, cuando el fondo del conservatismo nato que hay en cada hombre lo ha conducido a un punto en que la idea y la realidad casi no tienen nada en común.

Ahora bien, como corolario de las observaciones hechas en relación al proceso de cambio social revolucionario, podemos decir lo siguiente:

- 1.- Entendida la revolución en su más amplio sentido, es un hombre -como Carlos Marx, René Descartes o Nicolás Maquiavelo-, un grupo de hombres o las masas populares; quienes hacen las revoluciones;
- 2.- Durante el proceso de cambio social revolucionario, se modifican generalmente las condiciones de vida de una sociedad. Sin embargo, no todas las revoluciones implican siempre un cambio radical desde el punto de vista del problema básico es decir, paso del predominio de un modo de producción a otro;
- 3.- "La mayoría de quienes han estudiado las revoluciones parecen estar de acuerdo en el sentido de que una condición necesaria, aunque tal vez no suficiente, para que se produzcan, es un deterioro en uno u otro de los aspectos más significativos del "bienestar" humano: por ejemplo: en los niveles de vida o en las garantías de seguridad personal frente a la violencia".^{50/}

- 4.- Las revoluciones -entendidas como movimientos-- armados-, tienen su origen también en la incapacidad del gobierno para responder satisfactoriamente a las demandas sociales. En consecuencia, cuando la revolución se hace presente el gobierno aparece como una estructura obsoleta y con poca dinamicidad: "
- 5.- Este tipo de cambio social se presenta generalmente como una renovación de viejos criterios.- En este sentido, la revolución es un proceso de cambio social que implica una filosofía: "Extrínseca es una voluntad de provocar la irración de un sistema social por venir ...se presenta como un modo de transformación en el interior de la formación social oficial ...se define como agente de ruptura, iniciadora de nuevas condiciones de existencia, que hace surgir el discurso oculto por el cual se expresan los cambios que la vieja sociedad rehúsa reconocer, promover o aceptar".

2.2.3.2. REFORMAS.

"Según el Diccionario de la Real Academia Española, "reforma" significa la acción de: "volver a formar, rehacer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden". Tales verbos de notan una acción, que de no calificarla, se presta a ser interpretada como una serie de acciones periódicas, sin solución de continuidad. En este trabajo, sin abandonar el mencionado concepto, se quiere amplificarlo, enfatizando, entre otros aspectos, el carácter continuo, autosostenido e interactuante con el medio de toda acción de reforma en el plano organizativo. El significado según el diccionario ofrece una perspectiva simplificada. Al no ampliarse el concepto con estas características del fenómeno del cambio, quienes orientan sus acciones sobre la administración pueden adquirir una falsa seguridad sobre los resultados que habrán de alcanzar con sus acciones. Esta falsa seguridad, producto de una reducción artificial de incertidumbres, lleva a una seguridad psicológica".

CAPÍTULO II.

EL DESARROLLO COMO FACTOR DE CAMBIO SOCIAL

3.1. ANTECEDENTES.

Sunkel y Paz nos dicen al tratar el problema del desarrollo y del subdesarrollo que éste, constituye uno de los más frecuentes e importantes tópicos de discusión en los principales foros internacionales. Otro tanto viene ocurriendo desde hace algunos años en los medios académicos, principalmente, en los campos de la economía y de las ciencias sociales. La producción intelectual sobre el tema ha llegado a ser tan vasta que ya no parece posible siquiera mantenerse al día en la literatura correspondiente.

No obstante, el profesor Sergio de la Peña subraya que, si partimos de la premisa de que: "Es notable la íntima relación que existe entre los acontecimientos principales de una época y el contenido de los conceptos relacionados con la idea de desarrollo"^{1/} entonces, hay sin duda una serie de nociones que cumplieron, o cumplen un papel similar al que ahora desempeñan las de desarrollo y subdesarrollo, y que no es difícil encontrar en la evolución del pensamiento científico.

Es decir, "este análisis conceptual tiene gran importancia práctica; permite apreciar el desajuste que existe entre una problemática concreta y actual, cada vez mejor conocida, y los esquemas de pensamiento heredados del pasado para su interpretación y para fundamentar la acción política, que cada vez aparecen como más insuficientes".^{2/}

Las nociones de riqueza, evolución, progreso, industrialización, crecimiento, subdesarrollo y desarrollo corresponden generalmente a distintas épocas históricas, y a la consi-

guiente evolución del pensamiento económico; expresan sin duda una preocupación similar a la que se advierte en la idea de desarrollo propiamente dicho.

El análisis comparativo de esos conceptos, examinados -- desde el punto de vista de la realidad histórica concreta don de surgieron, de la escuela de pensamiento económico que inte gran, y de la visión cultural general a la que pueden ser asi miladas, permite apreciar que existen notables diferencias en tre esas nociones y el nuevo concepto; además, permite verifi car que las escuelas de pensamiento económico correspondien-- tes a cada una de esas nociones -- y las políticas de desarro-- llo que de ellos se derivan-- en modo alguno se ajusta a la -- nueva tarea del desarrollo.

En otras palabras, las distintas teorías del desarrollo tienen grandes diferencias internas de enfoque y han evolucionado hacia formas nuevas en la década de los años cincuenta y de los sesenta. Esta evolución fue un reflejo de los cambios, sea de los intereses de las distintas fuerzas participantes -- en el desarrollo o en su retraso, sea de las mismas dificultades teóricas planteadas por los varios intentos de explicar -- el subdesarrollo y el desarrollo.

Al finalizar la segunda guerra mundial, en 1945, se completaban tres décadas catastróficas en la historia moderna: -- la primera guerra mundial entre 1914 y 1918; la década de 19- 20, caracterizada por el desempleo, la inflación y desajustes económicos muy graves en la economía internacional, principal mente en Europa, y por el auge excepcional de la economía nor temericana; la década de 1930, signada por la gran depre-- sión; y la de 1940, por la segunda guerra mundial. Por lo tan to, las condiciones económicas, políticas y sociales no eran mu y alentadoras que dignas.

Podemos decir entonces, que la idea de desarrollo aparece como resultado de las condiciones político-socioeconómicas señaladas; se trata de un replanteamiento estructural -- diversidad

dial, y se trata de desterrar los grandes problemas en los -- que se había vivido en las décadas anteriores: guerras, miseria, desempleo, discriminación racial y desigualdades económicas y políticas. Para llevar adelante estos propósitos de -- creación de un nuevo orden internacional en el área de los -- problemas económicos y sociales, se establecieron durante esos años una serie de organismos especiales en determinadas áreas de la actividad económica y social:

"El Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de facilitar la expansión y crecimiento e u libradó del comercio internacional, para contribuir a promover y mantener altos niveles de empleo e ingreso real, al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, y la estabilidad cambiaria; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para ayudar a la reconstrucción y desarrollo de los estados miembros, proporcionándoles recursos de inversión para propósitos productivos a fin de estimular el crecimiento a largo plazo del comercio internacional y de los niveles de vida; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para que -- contribuya a la paz y a la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia y la cultura, para estimular el respeto universal por la justicia, por la ley y por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos; la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuyo objetivo es lograr que todos los pueblos obtengan el nivel más alto posible de salud, entendiendo la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de la enfermedad y la debilidad; la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), creada ya en 1919, y asociada a las Naciones Unidas en 1946, y cuyos -- principios confirman que todos los seres humanos, -- independientemente de su raza, creencia o sexo tienen el derecho de buscar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades".

De los principios generales y de los propósitos concretos enunciados para las diferentes organizaciones internacionales se desprenden las tareas que, en lo económico, se pre-

veían para la posguerra: reconstrucción de las áreas devastadas por la contienda, reorganización del comercio y las finanzas internacionales y adopción de políticas de pleno empleo - de países industriales. Estas preocupaciones reflejan directamente los principales problemas que había vivido el mundo en los años anteriores y todas ellas expresaban tareas de envergadura mundial.

"Como puede apreciarse por estas referencias, son los -- problemas e inquietudes que comienzan a manifestarse en los -- países subdesarrollados --especialmente en los de América Latina-- los que van perfilando la problemática del desarrollo económico y dando nuevo contenido a ese concepto, que ahora expresa la preocupación que despierta en ciertos países...".^{4/}

Puede decirse entonces, que las nociones de desarrollo y subdesarrollo aparecen simultáneamente, y junto con sus equivalentes, "son conceptos complejos que reflejan situaciones -- reales también estructuralmente complejas; esas nociones vienen a constituir algo así como un mínimo común denominador de las preocupaciones predominantes de la época en nuestros países, tal como otras nociones similares cumplieron esa función en otros lugares y períodos".^{5/}

3.2. ALGUNAS DEFINICIONES.

El investigador de hoy, puede encontrar diversas concepciones que enfatizarán por lo general sobre alguno o algunos de los aspectos siguientes:

"Hay quienes prefieren hablar de "países pobres", y consideran por lo tanto las otras expresiones como meros eufemismos, porque tienen del subdesarrollo un concepto donde prevalecen los aspectos relativos a la distribución del ingreso, tanto entre -- países ricos y pobres como entre ricos y pobres de cada país. Quienes hablan del "subdesarrollo" tien-

"-den a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional característica, como una etapa en el proceso histórico del desarrollo. Los que prefieren la expresión "países en vías de desarrollo" acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. Poner el acento sobre la "dependencia" es ocuparse esencialmente por las características que adquieren las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y subdesarrollados. Cuando se prefiere por último, la expresión "países no industrializados" se acentúa implícitamente la importancia especial atribuida a la industrialización en el proceso de desarrollo".

Como puede verse, cada concepto destaca así un aspecto particular de la problemática del desarrollo, y de esa manera constituye un diagnóstico de las causas básicas y de la política de desarrollo, puesto que el concepto prejuzga en qué sentido se debe actuar para alcanzar el desarrollo.

Desde el punto de vista ideológico, la preferencia por u no u otro concepto implica pues, la existencia de una concepción predeterminada del fenómeno que se traduce en un diagnóstico de la o las causas básicas del problema y establece preferencias en cuanto a las prioridades de la política de desarrollo. Esta concepción apriorística es, en cierta medida, el producto de la posición ideológica y del método analítico del observador, así también como del conocimiento concreto que puede tener de dichos problemas.

Keith B. Griffin y John L. Enos nos dicen por ejemplo: - "El concepto de subdesarrollo, se refiere a una condición que abarca a toda la sociedad -sus instituciones sociales, su organización política, sus características económicas". Es decir, una situación que define a un Estado-nación política, económica y socialmente.

Consideran que el subdesarrollo económico se manifiesta con la existencia de economías de mercado y economías predominantemente de autosubsistencia -las primeras responden relativamente rápido y las segundas con relativa lentitud a los es-

76

tímulos financieros-, la subutilización de recursos -capital, fuerza de trabajo tierra y materiales- y la ausencia de instituciones correctivas -bolsas de trabajo, mercados de bonos y acciones, extensión agrícola etc.-, la lentitud de la investigación y la multiplicidad de barreras a la innovación, la adopción de técnicas inadecuadas para la mezcla de recursos -- del país y la falta general para sincronizar actividades interdependientes. En suma, la economía de un típico país subdesarrollado es un aparato productivo ineficiente.

El subdesarrollo social, se refleja en la dificultad de un miembro para comunicarse con otro -como consecuencia de la localización, idioma, clase o casta-, insuficiente empeño e iniciativa, renuencia a confiar en individuos fuera de la familia -limitando el tamaño de las organizaciones económicas-, aversión al riesgo, marcada preferencia de algunas clases -- por el ocio, y lo que podría llamarse las incongruencias culturales -los bienes que el pueblo desea consumir no son aquellos que desea producir, y los talentos que se necesita aplicar no son los que se desea cultivar.

En términos de Griffin y Enos, las características políticas del subdesarrollo se distinguen de las sociales en que éstas son susceptibles de alteración repentina, estando basadas no en asociaciones voluntarias sino más bien en asociaciones en gran medida involuntarias. Las relaciones sociales en los países subdesarrollados son fijadas impersonalmente por las costumbres; las relaciones políticas son establecidas personalmente por los gobernantes. Los ciudadanos de los países subdesarrollados generalmente tienen poca oportunidad de expresar sus intereses y poco acceso a la administración; contrariamente, los que gobiernan generalmente encuentran difícil implementar sus políticas y justificar sus actos. El grueso de la población no desempeña ningún papel en la elección de sus representantes, ni en la política que formulan. La Ley no trata igual a todos, los beneficios comunes -educación, --

protección, cuidado físico, etc.- se distribuyen estrechamente y sobre una base -generalmente riqueza e influencia- que no es la necesidad. No existe ningún medio para transferir efectiva y legítimamente el control político de un grupo a su sucesor.

Griffin y Enos, subrayan el hecho de que, desde el punto de vista histórico, si el futuro es una extrapolación del pasado, las perspectivas para los países subdesarrollados son - en verdad turbias. Sin embargo, creen que la historia no debe interpretarse necesariamente de esta manera; pues, se trata - de buscar un futuro discontinuo con respecto al pasado, un futuro en el cual los países que se han estancado o han evolucionado empiecen a progresar y los países pobres que han hecho algún progreso logren una mejoría considerable.

Según tales autores, si bien la ayuda de los países ricos a los pobres podría acelerar considerablemente el proceso de desarrollo, es poco probable. Más bien, la esperanza está dentro de los países pobres, actuando tanto como grupo, cuanto individualmente. Para que esta esperanza llegue a convertirse en realidad, sin embargo, deben crearse nuevas instituciones, y las que se han heredado del pasado adaptarse a los requerimientos del presente y del futuro.

Entonces, "los países pobres de hoy día no tienen por qué seguir el mismo camino hacia la prosperidad que siguieron las naciones industriales. Sus metas pueden ser diferentes; - sus medios son ciertamente superiores. Los países subdesarrollados pueden adoptar las técnicas más modernas -máquinas, organizaciones, sistemas de transporte y comunicaciones- siendo que, como ocurre a menudo, lo más moderno economiza en todos los insumos. En particular los países pobres, pueden adoptar una de las técnicas más modernas que existen: la planificación nacional. Por razones ideológicas, intelectuales y de computación, la planificación es una técnica de la cual carecieron los países industrializados en las etapas iniciales de

"su rápido crecimiento. Los países pobres de la actualidad no tienen por qué tropezar con ese obstáculo. Para ellos, la independencia nacional, la reforma institucional, y la planificación económica forman una poderosa combinación que puede coadyuvar a superar la pobreza heredada y acelerar el ritmo del progreso".^{9/}

Por otra parte, Alfredo Castillo Rojas enfatiza el carácter estructural del proceso de desarrollo y lo define como: - "...un proceso continuo de cambios fundamentales en la sociedad; comprende un complejo de interrelaciones económicas, sociales y políticas".^{10/} Hace notar que, los cambios económicos algunas veces parecen más evidentes y generalmente se - - prestan ellos mismos a estimaciones más o menos realistas. A pesar de ello -dice-, son el resultado de condiciones históricas y de la experiencia cotidiana, las cuales a su vez, proveen la base para futuros cambios.

Dentro de la teoría política del desarrollo, Julio Cal y Mayor sostiene la tesis de que la conciencia política es un factor determinante del desarrollo de un país. Entiende por desarrollo no el simple crecimiento económico, ya que éste es esencialmente una medida de algunas unidades de producción relativamente fáciles de identificar mientras que el desarrollo "es un proceso histórico que abarca no sólo la producción, sino toda la vida económica de una nación en transformación, así como su salud, educación, perspectiva social y el dinamismo de sus instituciones políticas".^{11/} Por conciencia política entiende: "El conocimiento amplio y reflexivo de la situación individual y de la sociedad; con el objeto de poder - - crear nuevas y adecuadas formas de acción, para así ejercer el poder positivamente, con la finalidad de solucionar las diferentes necesidades políticas, económicas y sociales inherentes a toda sociedad".^{12/}

Para alcanzar el desarrollo diría el profesor Julio Cal y Mayor, es necesario tener un amplio y profundo conocimiento

de nuestros problemas y, como corolario de lo anterior, buscamos las mejores soluciones, sin olvidar que nuestro punto de partida y meta final es el hombre. Para Cuba el desarrollo tiene especial significado en cuanto que es en primer lugar un proceso histórico, que debe conducir e plantearnos como meta final la superación del hombre concebido éste como una totalidad; igualmente es un proceso político por el que se lleva a la acción a diferentes instituciones no sólo políticas propiamente dichas, sino también económicas y sociales; con el objeto de que el pueblo disfrute de una adecuada alimentación, recreación y descanso.

Como puede verse, esta forma particular de concebir el desarrollo es importante porque rebasa lo estrictamente económico para situarse en un plano sociopolítico en donde, la idea central, en efecto, es la conciencia política como factor clave del progreso social; sin olvidar por supuesto, que el hombre es el principal medio y fin del desarrollo.

También, Wilburg Jiménez Castro nos habla del verdadero desarrollo, es decir, el desarrollo autentico o desarrollo integral del hombre. Lo define como: "...un proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre, comunidad y país se transforme y mejore y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humanas".^{13/}

Desarrollo es transformación óptima a través del mejor y más racional uso de oportunidades y de recursos humanos y materiales, así como de los valores existentes o potenciales, en las personas que participan en el proceso. Comprende dos aspectos: transformación y mejoramiento y ambos han de estar presentes.

Jiménez Castro caracteriza el desarrollo de la siguiente manera:

- 1.- Un proceso eminentemente social, es decir, cualquiera que sea su concepción o ámbito, tendrá que reconocerse que en el sentido más amplio es un proceso hecho con el hombre, por el hombre y para el hombre;
- 2.- Un esfuerzo deliberado y racional, no espontáneo. Esto significa que no es un fin en sí mismo, sino un medio que tiene la humanidad para lograr una existencia más digna;
- 3.- Un proceso constante y sostenido, toda vez que, las variables que lo descubren operan de tal manera que lleguen a crear fuentes de crecimiento a medida que las antiguas se van agotando; y
- 4.- Una concepción interdisciplinaria. Es decir, el desarrollo ha de verse con un criterio de conjunto y, por tanto, requiere de una concepción interdisciplinaria de muy variadas ciencias, — técnicas, artes y profesiones, especialmente de aquellas comprendidas entre las ciencias sociales, o ciencias del "hombre".

Las condiciones implícitas en un adecuado proceso de desarrollo integral, según Wilbur, Jiménez Castro son:

- 1.- Un grado importante de alfabetismo y una minoría instruida de tamaño considerable;
- 2.- Justicia social real y amplia;
- 3.- Un aparato gubernamental y una administración pública en la que se pueda confiar; y
- 4.- Una concepción clara y definida de lo que supone el desarrollo.

Jiménez Castro reconoce que, desde luego, estas cuatro condiciones no se presentan al mismo tiempo casi en ningún país, ni siquiera en aquellos que están más avanzados. Pero es indispensable que por lo menos haya varias de ellas y esfuerzos por alcanzar, racional, planificada y sostenidamente a las demás.

Se ha de buscar un modelo propio de desarrollo; los países en vías de desarrollo pueden y deben aprovechar la expe-

riencia de los más industrializados para acelerar y mantener su ritmo de crecimiento y de progreso. Pero, advierte que, deben cuidarse de importar o aceptar "modelos de desarrollo" así como injertarlos o adoptarlos. Deben más bien innovar con base en esa experiencia y en su propia investigación, tomar - lo que pueda ser aplicable y desechar aquello ajeno a las propias características y condiciones prevalecientes.

"Como consecuencia de lo anterior se ha de tener cada vez mayor conciencia de que no se pueden hacer generalizaciones para todos los países y tampoco aún para todas las épocas del devenir histórico de un mismo país. Las situaciones específicas propias de una época condicionan el desarrollo".^{14/}

El Dr. Mario Friciro sostiene que el desarrollo es "el - cambio positivo, deseado y esperado en una sociedad, referido al complejo de estructuras, relaciones, condiciones de vida y aptitudes que definen un orden social total. Implica pasar de una condición de vida nacional a otra que se considera mejor o ejemplar".^{15/}

"En otros términos, lo que frieiro dice es que, una vez que se da una voluntad de cambio necesario en nuestros países este cambio debe ser positivo; no en parte del sistema sino - en todo el complejo de estructuras y de órdenes económicos, - sociales, políticos y culturales. Y estos cambios positivos, deseados y esperados implican no necesariamente seguir el recorrido de los países hegemónicos, sino pasar a una condición de vida nacional "mejor o ejemplar" que no es forzosamente la de este último grupo de países".^{16/}

Friciro advierte que ese proceso de modificación es un - proceso socio-global, estructural, cualitativo y cuantitati- - vo. Considera por lo tanto, que el desarrollo económico con- - tituye sólo un foco desde el cual se observa el proceso de - - transformación fundamental del sistema económico y es uno - - aunque en determinadas circunstancias el más importante- de los procesos básicos de transformación de orden social total

-sistema social global.

Frieiro cree que el desarrollo no se genera de manera espontánea o autónoma y se trata, por el contrario, de un proceso que es inducido y orientado a través del proceso gubernamental; es necesario que el sistema administrativo -a través del cual se hace efectivo este proceso- adquiera:

- 1.- Racionalidad intrínseca;
- 2.- Capacidad direccional hacia la sociedad; y
- 3.- Capacidad de generar grados y tipos cualitativos y selectivos de energía sobre el contexto socio-global, suficientes para promover, inducir y dirigir un proceso de cambio social acelerado y sostenido.

Es importante hacer notar pues, que en términos de Frieiro, requisito fundamental es la existencia de un modelo o tipo ideal de administración pública, conceptual y empíricamente más complejo.

Define este tipo ideal de administración como: "...un diseño relacional global, estructuras, procesos, funciones y orientaciones de valor patronizadas, que poseen racionalidad interna y funcionalidad positiva u optimada con relación al aseguramiento de una acción gubernamental efectiva para conseguir el desarrollo nacional".¹⁷ Es decir, un modelo hacia el cual dirigir "ciertas transformaciones fundamentales en el proceso gubernamental-global, eficaces para incrementar sustancialmente la capacidad gubernamental para promover, inducir y orientar el proceso de desarrollo nacional".¹⁸

Entonces, el modelo administrativo público al que se refiere el Dr. Frieiro, debe estar diseñado específicamente para poder identificar, comprender, absorber, digerir y producir cambios de y hacia el contexto social-global. Este atributo implica en términos de Frieiro, la capacidad del sistema -

administrativo público para actuar a través de un proceso auto-sostenido de acción, generador de incitaciones motrices, a celeradoras e innovadoras, inherentes al proceso de cambio social acelerado.

De acuerdo con las definiciones expuestas anteriormente, podemos decir, que, quien habla de desarrollo, por lo general se está refiriendo explícita o implícitamente a lo siguiente:

- 1.- Una condición que abarca a toda la sociedad política, económica y socialmente;
- 2.- Un proceso de cambios estructurales fundamentales en el sistema socio-global;
- 3.- Un proceso de modificación que vá más allá de lo estrictamente económico;
- 4.- Un proceso deliberado de transformación orientado hacia el mejoramiento integral del hombre;
- 5.- Una noción histórica que denota un enfoque para lograr el desarrollo propiamente dicho; y
- 6.- Una estrategia de cambio social, que relaciona medios y fines en forma óptima, por medio de la acción efectiva del sistema administración pública.

3.3. ENFOQUES ACTUALES.

Si se acepta que "toda corriente de pensamiento, en efecto, implica una visión del deber ser, una aspiración, un elemento prospectivo; en suma, una ideología. Y por otra parte - llega a conclusiones por el empleo de determinado método de análisis"^{19/}, entonces, parece conveniente clasificar en tres las principales tendencias que se preocupan actualmente del problema de desarrollo:

- 1.- Las que conciben el desarrollo como crecimien--

to;

- 2.- Las que lo perciben como un estado o etapa; y
- 3.- Las que enfocan al desarrollo como un proceso - de cambio estructural-global.

3.3.I. EL DESARROLLO COMO CRECIMIENTO.

Dice el profesor de la Peña que, "en las primeras décadas de este siglo surge el concepto de crecimiento económico en los países capitalistas, que para entonces han alcanzado - un elevado nivel de vida y una formidable capacidad de producción".^{20/}

Esto sucede, cuando el capitalismo se orienta cada vez - más a la defensa de sus conquistas y, en consecuencia, se dedica a preservar su propia subsistencia y a consolidar sus avances por lo que necesita autojustificarse mediante el argumento de que el capitalismo es el más elevado escalón en la evolución de la humanidad. Así, el interés se encuentra cada - vez más en la estabilidad del sistema y en la preservación - del statu quo mundial. La preocupación de los pensadores capitalistas -dice Sergio de la Peña- se vuelca a los problemas - de equilibrio, o sea a la expansión del sistema pero sin modificaciones de fondo.

El enfoque del desarrollo como crecimiento, surge de teorías que tienen su origen en la preocupación por las dificultades que enfrenta el capitalismo maduro en la década de 1920 y 1930, no comparte la visión optimista de la expansión del - capitalismo inherente a las nociones de evolución y progreso propias de la escuela neoclásica. "La teoría del crecimiento nace, en efecto, de la preocupación de la crisis y el desempleo y la aparente tendencia al estancamiento del sistema capitalista ... la preocupación por el incremento del ingreso, - de la capacidad productiva y de la ocupación, constituyen evi

85

"dentamente el núcleo esencial de la temática del desarrollo: pero su método de análisis macrodinámico está esencialmente - en la misma línea de la escuela clásica y neoclásica".^{21/}

El desarrollo como crecimiento, es un enfoque cuya preocupación es la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación. Quienes comparten las ideas de esta corriente de pensamiento, han estado influenciados por las modernas teorías macrodinámicas, corriente anglosajona derivada fundamentalmente de Keynes.

Keynes vivió en medio de una profunda y prolongada depresión económica, una de cuyas manifestaciones era un desempleo masivo sin precedentes, veía la realidad de su época en función de la necesidad de superarla. Cabe hacer notar sin embargo, que las teorías del crecimiento asignan un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevados, según la situación de la demanda efectiva.

Esta nueva concepción del papel del Estado tuvo importancia para justificar la ampliación de las actividades y funciones del sector público en las economías subdesarrolladas. En terminos de planificación, podemos decir que, "este tipo de pensamiento tiene una influencia muy decisiva sobre los modelos que se utilizan para la elaboración de planes en los países subdesarrollados. Estos planes llaman sistemáticamente la atención sobre la necesidad de incrementar las inversiones y distribuir las de cierta manera para lograr un determinado ritmo de crecimiento del ingreso por habitante. Se destaca la elaboración de proyectos y programas concebidos como esfuerzo de inversión y de aumento de la producción, y la obtención de recursos financieros tanto internos como externos para solventar el mayor nivel de inversión".^{22/}

Sin embargo, parece ser que estos planes y toda la bi -

8

biografía vinculada a esta concepción, prácticamente ignoran los aspectos relacionados con la productividad de las inversiones las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales que influyen sobre el efecto y el grado de utilización de la capacidad productiva de los recursos humanos y de los naturales, así como las consecuencias de dichas inversiones sobre las condiciones de vida de la población, la distribución del ingreso, la concentración regional de la actividad económica, etc., etc. Tampoco se procura precisar las consecuencias que tendrá el aumento de las inversiones sobre la estructura económica, política y social. Se admite en efecto — que hay un sistema económico que funciona tal como lo suponen la teoría neoclásica keynesiana.

Desde el punto de vista prospectivo e ideológico, esta corriente admite en realidad que el objeto del desarrollo es llegar a tener un mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en los países de alto grado de desarrollo. Es decir, implícitamente, consiste en concebir el desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro. "En síntesis, quienes consideran el desarrollo como un proceso de crecimiento, lo encaran tácitamente a partir de una teoría desarrollada y perfeccionada acorde con los requisitos ideológicos y metodológicos de economías capitalistas avanzadas".²²

Pero como existe evidentemente una relación entre inversión y crecimiento —macroeconómico— y entre "eficiencia" y —crecimiento —microeconomía— en todo sistema económico, parecería que dicha teoría es también adecuada para interpretar la problemática del subdesarrollo.

El profesor Octavio Rodríguez Araujo nos dice que todavía hace algunos años se confundía desarrollo con crecimiento económica. Especialmente en la década de los 50s, cada vez que se hablaba de desarrollo se identificaba éste con la presencia de un conjunto de indicadores económicos. Normalmente

estos indicadores eran extraídos de las características sobresalientes de los llamados países desarrollados; es decir, de aquellos que iniciaron su etapa de desarrollo moderno a partir de la Revolución Industrial.

"Más adelante en la década de los 60s, esta concepción - de desarrollo basada en un criterio económico, por un lado, y en un criterio similar al de los tipos ideales por el otro, - fue puesta en duda principalmente por economistas del llamado Tercer Mundo o sus representantes de los países metropolitanos como fueron Maurice Dobb, Paul Baran, Jalé, para no citar más que algunos".^{24/}

Al principio de esta década prevaleció el criterio económico del desarrollo, pero el enfoque fue distinto. Se cuestionó por primera vez el punto de vista de los tipos ideales y - se buscó una redefinición del concepto de desarrollo.

3.3.2. EL DESARROLLO COMO ETAPA.

El desarrollo visto como etapa o subdesarrollo, es otra corriente de pensamiento contemporánea cuyos orígenes se encuentran en las ideas del sociólogo Ferdinand Toennies y actualmente representada por: Arthur Lewis, Colin Clark, Mc. -- Ciellan Hagen, Rosenstein-Rodan, Murkse, Hirsman, Leibenstein Nelson, etc., etc. quienes integraron cuernos de teorías parciales del subdesarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular.

Corresponden también algunos esfuerzos de generalización como la teoría del dualismo de Toeke, el continuo rural-urbano de Horace Miner, y los enfoques de Rostow y de Germani, que conciben el desarrollo como una secuencia de etapas históricas que son, por lo general, las mismas que pueden observarse en la evolución de los países actualmente desarrollados.

28

"Así, el subdesarrollo acusa como una situación de estancamiento y estancamiento de algunos países en un proceso natural y general de evolución de formaciones agroartesanales a economías modernas industriales; el desarrollo resultaría entonces de la implementación a las sociedades "subdesarrolladas" de ciertos cambios y descongestiones que habrían de permitir a forzar el paso y alcanzar, siguiendo el mismo camino, a los países industrializados de Occidente, considerados como paradigmas del progreso humano".^{25/}

En otras palabras, "se supone que los países subdesarrollados caminarán hacia estas sociedades una vez que eliminen ciertos obstáculos sociales, políticos, culturales e institucionales. Estos obstáculos están representados por las "sociedades tradicionales", "los sistemas feudales" o los "resquicios feudales", conforme a las distintas escuelas de pensamiento".^{26/}

Más claro aún, se parte de ciertas características, o de algún rasgo particular, de sociedades llamadas primitivas, — tradicionales, duales o subdesarrolladas, para demostrar, o más bien para señalar descriptivamente, cómo a través de diversas etapas de superación de esas formas primitivas, tradicionales o precarias de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de políticas se puede llegar a la sociedad moderna, equivalente a la de los países desarrollados e industrializados.

En términos de Sunkel y Paz, "se podría afirmar entonces que la nota común de estos autores en cuanto al método es, — por una parte, la aplicación de esta secuencia descriptiva como forma de analizar el proceso de desarrollo. En cuanto al contenido ideológico subyacente en esta escuela, se trata también, como en el caso anterior, de concebir el desarrollo de las sociedades subdesarrolladas como el camino hacia el tipo de sociedad que se concibe, implícito o explícitamente, como ejemplo o ideal: la moderna sociedad industrial".^{27/}

El desarrollo visto como etapa, o mejor dicho como subdesarrollo, ha suscitado numerosos esfuerzos y políticas recientes en materia de desarrollo concebidos todos como un esfuerzo de modernización. Trátase de programas como el desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, los esfuerzos por introducir la preocupación por la productividad en la empresa y, en general, el incapié en la racionalización o modernización en el sentido de los valores, instituciones y organizaciones de las sociedades desarrolladas.

Autores como Sunkel y Paz consideran que el enfoque tratado aquí, permite lo que podría denominarse "teorías del subdesarrollo", representa un avance considerable respecto del enfoque del desarrollo como crecimiento, y esto se debe a que incorpora al análisis algunas características destacadas de las economías subdesarrolladas, pero además, considera igualmente las de orden institucional y social como variables importantes en el análisis.

Empero, por otro lado, puede verse que cuando se exagera la preponderancia de alguna de las características del subdesarrollo en detrimento de las restantes, y se trata aisladamente la variable escogida como elemento causal unívoco del proceso, se cae en una visión parcial y mecanicista, que si bien puede examinar algunas facetas del fenómeno, no logra integrarse como un elemento de la explicación del proceso en su conjunto.

En este sentido, "sería ingenuo y peligroso tratar de encajar en el "zapato chino" de una definición precisa y rigurosa; cualquier intento de hacerlo constituirá una deformación pues equivale ineludiblemente a destacar alguno de sus múltiples aspectos en detrimento de otros".^{28/} Precisamente, porque el desarrollo es muy amplio y complejo, con numerosas y sutiles implicaciones.

3.3.3. EL DESARROLLO COMO PROCESO DE CAMBIO SOCIAL,
ESTRUCTURAL-GLOBAL.

Una corriente de pensamiento muy actual -un enfoque más amplio y sistemático, en nuestra opinión-, que salva las posibles limitaciones de los enfoques anteriormente señalados, es la que trata al desarrollo como un proceso de cambio social, estructural y global.

Dicho enfoque precisamente consiste en ver el desarrollo -sobre todo latinoamericano-, "desde el punto de vista estructural, histórico y totalizante"^{29/}, y más preocupado por el análisis y la explicación que por la descripción, esto es, no se trata de descubrir la evolución de las economías y de las sociedades latinoamericanas por etapas y como entidades aisladas, ajenas a las relaciones internacionales, sino más bien -de explicar dicho proceso de cambio incorporando todas las variables socioeconómicas internas y externas que se consideren pertinentes, formuladas en función de un esquema analítico explícito".^{30/}

Toma como elemento fundamental el concepto de interdependencia nacional e internacional, concepto que una vez aplicado el análisis, permite descubrir la dependencia como su verdadera identidad. Así, la dependencia es formulada entonces, como "...una situación histórica que configura una cierta estructura de la economía mundial que favorece a algunos países en detrimento de otros y que determina las posibilidades de desarrollo de las economías internas, constituyéndolas como realidades económico-sociales".^{31/}

El esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y del subdesarrollo debe renovar sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema^{32/}. No se admite que el subdesarrollo sea un momento en la evolución continua -enfoco- que del desarrollo como crecimiento- o discontinua -enfoco- del desarrollo como sucesión de etapas- de una sociedad econó

mica y culturalmente aislada y autónoma; por el contrario, se postula basándose sobre la observación histórica sistemática, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que tanto el desarrollo como el subdesarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que ambos procesos son históricamente simultáneos; que están vinculados funcionalmente es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte la división del mundo entre los grandes Estados nacionales industriales, avanzados, - desarrollados, "centros", y los Estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, "periféricos", dependientes; y por la otra la división dentro de los Estados nacionales en áreas grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes.

Según lo anteriormente dicho, el subdesarrollo es producto del desarrollo; es decir, en América Latina específicamente, el subdesarrollo de nuestra región viene a ser el antidesarrollo del desarrollo de los Estados Unidos fundamentalmente.

"Podríamos decir, entonces, que el desarrollo y subdesarrollo significan explotación internacional, explotación en - el sentido dialéctico. Pero la categoría fundamental en esta relación se objetiva en el concepto de dependencia. El amo para ser requiere del esclavo y viceversa, diría Hegel".³²

Ya para terminar con este capítulo, a estas alturas, conviene que hagamos algunas reflexiones generales acerca del - proceso de desarrollo en su sentido prospectivo e ideológico, a saber:

- I.- La teoría del desarrollo que ha predominado en nuestros países, ha puesto el acento en el tránsito de una sociedad atrasada, tradicional o - feudal; hacia una sociedad moderna, desarrollada o capitalista. Este acento supone que los - problemas por resolver provienen del solo atrasado de tales economías e hizo concentrar el a-

nálisis científico en los obstáculos al desarrollo que se encuentran en estos países;

- 2.- Es evidente que la industrialización como una forma de "desarrollo" en nuestros países, no ha eliminado gran parte de los obstáculos atribuidos a la sociedad tradicional y que además, ha originado nuevos problemas y tensiones muy agudas que se reflejan en una crisis general de América Latina;
- 3.- Esta crisis del modelo de desarrollo -y del proyecto en él implícito- dominante en las ciencias sociales de nuestros países puso en crisis esta misma ciencia. Puso en crisis la propia noción de desarrollo y de subdesarrollo y el papel explicativo de dichos conceptos;
- 4.- De tal crisis nace el concepto de dependencia - como posible factor explicativo de una situación paradójica. Se trata de explicar por qué nosotros no nos hemos desarrollado de la misma manera que los países hoy desarrollados;
- 5.- En consecuencia, la teoría del desarrollo contemporánea parece enfatizar -teniendo como fundamento el enfoque de sistemas- en las relaciones que los países guardan a nivel internacional, situándolos dentro del proceso de desarrollo capitalista, donde el concepto de dependencia es un elemento clave³⁴ a través del cual, se busca una reinterpretación del proceso de desarrollo y subdesarrollo de los países latinoamericanos; y
- 6.- Descubierta la dependencia como factor explicativo, hoy, estamos en posibilidad de replantear una estrategia de desarrollo que para los países subdesarrollados debe partir del análisis de la dependencia propiamente dicha ya que, - - "...las leyes que rigen el desarrollo de los países subdesarrollados son específicas y como tales deben ser estudiadas como leyes del desarrollo de los países dependientes y sus distintas formas tipológicas".³⁵

El desarrollo es, ubicándolo dentro de la teoría del cambio social, un tipo muy particular de cambio socioglobal. Su importancia está en su propia complejidad, es decir, por ser un fenómeno de modificación estructural y por estar orientado positivamente hacia la superación del hombre a nivel nacio-

nal.

Difiere del cambio social inherente en cuanto que, el desarrollo a nuestro entender, no ha sido un proceso constante en la historia de las naciones. El desarrollo, insistimos, no es un proceso natural ni automático, no se da por sí sólo. Es un proceso social deliberado, racionalizado y hecho por el -- hombre. Es además, un planteamiento filosófico de lo que se cree debe ser un estado o condición digna de ser vivida por todos los hombres. Implica siempre la determinación sistemática de una estrategia de cambio social utilizando los medios -- políticos, sociales y económicos con que cuenta una nación.

"El desarrollo no es pues, una cuestión técnica ni tampoco una transición dirigida por tecnócratas y burócratas a una sociedad definida por modelos más o menos fundamentales en la abstracción formal de experiencias pasadas..."^{36/}; sino que, debe considerarse como:

- 1.- "...un proceso deliberado que debería tener como finalidad última, la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material".^{37/}
- 2.- "...un cambio --debe insistirse-- que abarca todos los aspectos de la vida humana: organización económica, estratificación social, familia moral, costumbres, organización política. Su impacto implica además --y esto es de esencial importancia-- cambios sustanciales en las formas de pensar, de sentir y de comportarse de la gente; es decir, implica una profunda transformación en la estructura de la personalidad".^{38/} y
- 3.- "...la posibilidad que tiene un país subdesarrollado y dependiente a mejorar... algunas estructuras de su propio sistema"^{39/}, principalmente, por medio de la administración pública al relacionar ésta medios y fines óptimamente, es decir, en forma planeada.

C A P I T U L O 4 .

E L S I S T E M A S O C I A L

INTRODUCCION.

¿Cómo proceder, a fin de estudiar más adecuadamente los sistemas sociales y los cambios que en ellos se producen; qué enfoque y qué categorías de análisis deben ser utilizados para tales propósitos; qué compromiso u compromisos se adquieren a nivel conceptual de análisis; y, cuáles serán los resultados de la investigación?

Creemos que al tratar de explicar la sociedad y ver qué hay dentro de ella, es necesario valerse del proceso de razonamiento porque, como dice C. West Churchman:

"De lo contrario, podemos perdernos completamente en la ruta de nuestra exploración, recurriendo al razonamiento demasiado tarde. Es algo parecido a un hombre extraviado que empieza a correr tan pronto ve el primer camino y permite que sus pies lo conduzcan una cierta distancia antes de que empiece a pensar de una manera lógica la forma de salir adelante en esta dificultad; pero entonces puede ser demasiado tarde".

Por lo tanto, sostenemos además en esta investigación, la hipótesis de que, un estudio -sistemático- que se refiera a la sociedad y sus cambios, requiere, a lo menos, de la identificación del sistema social de referencia así como, de la aplicación analítica de las nociones de estructura, función y sistema; que posibiliten la caracterización de dicho sistema, y la extracción de conclusiones válidas y científicamente demostrables.

4.I. CONCEPTO DE SISTEMA.

"El administrador científico, optimista, ve hacia el futuro una "era de sistemas", en la que el hombre por fin será capaz de entender los sistemas que ha creado y en los cuales vive".

C. West Churchman.^{2/}

"En los últimos dos decenios hemos presenciado la aparición del sistema como concepto fundamental de la investigación científica - ...estamos participando en lo que es probablemente la tentativa de mayor alcance que jamás se ha hecho para conseguir una síntesis de los conocimientos científicos".

Ackoff R. L.^{3/}

4.I.I. ANTECEDENTES.

Ludwig Von Bertalanffy, uno de los principales fundadores de la Teoría General de los Sistemas -otro es David Easton-, hace notar en la introducción a su obra -que por cierto se llama Teoría General de los Sistemas-, la gran importancia que tiene la noción de "sistema" en nuestros días al decir: - "Si alguien se pusiera a analizar las nociones y metáforas - de hoy por hoy, en la lista aparecería "sistemas" entre los primeros lugares. El concepto -dice- ha invadido todos los campos de la ciencia y penetrado en el pensamiento y el habla populares y en los medios de comunicación de masas. El razonamiento en términos de sistemas desempeña un papel dominante -

"en muy variados campos ...en años recientes han aparecido — profesiones desconocidas hasta hace nada, que llevan nombres como proyecto de sistemas, análisis de sistemas, ingeniería de sistemas y así por el estilo. Constituyen el meollo de una tecnología y tecnocracia nuevas, quienes las ejercen son los "nuevos utopistas" de nuestro tiempo —Boguslaw, 1965— quienes en contraste con la cepa clásica —cuyas ideas no salían de entre las cubiertas de los libros— están creando un mundo feliz o no".^{4/}

De acuerdo a esto, se podría decir, que las sociedades — contemporáneas experimentan la llamada "era de los sistemas" caracterizada ésta, fundamentalmente, por ser una etapa en la historia del hombre en la que en base a un enfoque: el enfoque sistémico, se interpretan y se tratan de resolver los diversos problemas, es decir, los requerimientos de las sociedades humanas de hoy día.

¿Pero, acaso Bertalanffy desea hacer notar además, que — la noción de sistema es una moda científica de hoy y sólo de hoy? No, por cierto que no. Si eso fuera, sólo en parte él — tendría razón. Si hay que subrayar, que en cierto sentido, la noción que nos ocupa por el momento, ya puede verse implícita en uno de los escritos más antiguos: la Santa Biblia. En ella se medita sobre el sistema universal, sobre la totalidad.

En otras obras como la República de Platón, el autor intenta diseñar la estructura política de un Estado; la Suma — Teológica de Santo Tomas de Aquino es otra obra; el Leviathan de Thomas Hobbes, es un relato del origen y estructura en las sociedades humanas. Por supuesto, están también las obras de "Hegel, Marx, Schopenhauer, Nietzsche, Spengel, Spencer, tan sólo para enumerar unos cuantos".^{5/}

En nuestros días, son muchos los estudiosos que utilizan al sistema como categoría fundamental de análisis científico, significando para ellos un concepto clave alrededor del cual

gira toda la filosofía de los sistemas, la teoría general de los sistemas o el enfoque de sistemas.^{6/}

En efecto, "la utilización de este enfoque para el análisis de los fenómenos en las ciencias sociales ha adquirido en los últimos tiempos una importancia inusitada. Los economistas como Oskar Lange, los estudiosos de la Ciencia Política - como David Easton y Karl W. Deutsch, los sociólogos como Talcott Parsons y Walter Buckley lo emplean en su análisis".^{7/} El mismo David Easton señala en su "Esquema para el análisis político" lo siguiente:

"A lo largo de mi obra investigué la utilidad del sistema como unidad principal, enfocando la vida política como un sistema de conducta que opera en el interior de su ambiente social y responde a él al hacer asignaciones obligatorias de valores ...representa un modo de orientarnos por lo menos hacia - - nuestros datos y ...proporciona también una guía - crucial para el análisis de nuestra materia ...un recurso para ayudarnos a entender un área definida y redefinida de conducta humana, no una camisa de fuerza que encierre en forma permanente el análisis dentro de un molde o modelo preconcebido".^{8/}

La vida política en términos del profesor David Easton, debe ser vista como un sistema de actividades interrelacionadas. Estas actividades derivan sus interrelaciones a lazos - sistemáticos del hecho de que todas ellas influyen en la forma en que las decisiones autoritarias son formuladas y ejecutadas en una sociedad.

"Los Nervios del Gobierno" de Karl W. Deutsch, es un segundo trabajo orientado al estudio de los fenómenos políticos basado en la teoría de los sistemas y la teoría de la información, a saber:

"El modelo de Deutsch de un sistema político es, - esencialmente, un regulador controlado por "error". El sistema genera información -impuesta interna o--

"externamente- acerca de un conjunto de estados o metas que se desean obtener. Estas metas pueden referirse al mantenimiento del sistema mismo o a objetivos con características más específicas. Cuando el sistema guarda un estado que difiere de una meta particular, se genera una señal de error. Los mecanismos internos comparan esa señal con la "memoria" la cual incluye información acerca del estado del sistema y su comportamiento previo, en tanto como el sistema tenga capacidad para hacerlo. Como resultado de este proceso comparativo, se inicia la acción correctiva inicial. La red de "feedback" o retroalimentador del sistema, lleva información acerca de los efectos de incrementos previos de acciones correctivas. En esa forma, la información afecta la generación de nuevos incrementos correctivos, en un proceso dinámico continuo hasta que se llega a la meta".^{8/}

Según lo hemos afirmado, también C. West Churchman, produjo una importante obra que está referida al enfoque de sistemas, en la que el autor trata una nueva modalidad de estudiar los fenómenos del universo. Es decir, su esfuerzo está orientado a ampliar la capacidad de pensar lógicamente acerca de los sistemas aplicando la noción de sistema propiamente dicha.

Resulta evidente pues, que actualmente, se está dando una "...reorientación del pensamiento y la visión del mundo resultante de la introducción del "sistema" como nuevo paradigma científico ...por hablar como Thomas Kuhn o una nueva filosofía de la naturaleza, según dijo quien esto escribe -1967-, contrastando las leyes ciegas de la naturaleza de la visión mecanicista del mundo y el devenir del mundo como argumento -Shakesperiano contado por un idiota, con una visión organicista del mundo como una gran organización".^{10/}

En otras palabras, la noción de sistema significa hoy una revolución científica toda vez que none en primer plano aspectos que anteriormente no eran vistos en la ciencia normal, la ciencia aceptada y practicada generalmente en el tiempo en cuestión. Cabe hacer notar sin embargo, que "las primeras ver

"-siones de un nuevo paradigma suelen ser toscas, resuelven pocos problemas y las soluciones que dan a éstos distan de -- ser perfectas. Hay profusión y competencia de teorías, limitada cada una con respecto al número de problemas que cubre y -- resuelve con elegancia. Sin embargo, el nuevo paradigma abarca nuevos problemas, especialmente los que antes eran rechazados por metafísicos". II/

4.I.2. DEFINICION DE SISTEMA.

"La conquista conceptual de la realidad comienza, -- lo que parece paradójico, por idealizaciones".

Mario Bunge. 12/

La Teoría General de los Sistemas, disciplina científica que está en proceso de desarrollo, posibilita en nuestra opinión, a través de ciertos principios o axiomas, la definición de "sistema". Creemos que no se puede llegar a una definición más o menos correcta sin antes considerar los fundamentos de dicha teoría; tales principios son:

- 1.- Principio de la integración. Dice que un sistema es un todo indisoluble que está integrado -- por partes interrelacionadas, interactuantes e interdependientes, de tal manera que ninguna -- parte puede ser afectada sin afectar otras partes;
- 2.- Principio de subordinación. Considera que el todo es primario y las partes son secundarias. El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo;
- 3.- Principio de la dependencia. Señala que la naturaleza de la parte y su función derivan de su -- posición dentro del todo y su conducta es regulada por la relación del todo a la parte;

- 10
100
- 4.- Principio de la unidad. Considera que el todo - se conduce como una unidad, no importando lo -- complejo que sea;
 - 5.- Principio de la estabilidad. Afirma que la identidad del todo y su unidad se preservan, pero - las partes cambian. El todo se renueva a sí mismo constantemente a través de un proceso de - transposición;
 - 6.- Principio de organización. Considera que el todo es más que la suma de las partes. La organización confiere al agregado características diferentes de las de los componentes considerados en forma individual, que a menudo no aparecen - en estos últimos; y
 - 7.- Principio de la jerarquía. Dice que los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Las partes de un sistema pueden ellas mismas ser -- sistemas -subsistemas de un sistema mayor- y -- las partes de estos pueden, así mismo, ser sistemas, constituyendo una jerarquía de sistemas.

Marcos Kaplan en su obra "La ciencia en la sociedad y en la política", considera que, "la noción de sistema resulta de una división, por un acto intelectual, de la realidad en sistema y su medio ambiente, que incluye la influencia recíproca de sus respectivos cambios. Los hechos considerados son divididos y estudiados con referencia a un centro de interés ya - fijado. El sistema se define por una lista de variables a con siderar; lista modificable hasta que el conjunto llegue a pre sentar la particularización buscada".^{I3/}

El sistema abarca el conjunto de componentes y sus atributos y relaciones. "Aparece así como una herramienta teórica, una estructura lógica que permite definir una sociedad y los fundamentos de su orden específico ...es definible como - un conjunto o complejo coherente de estructuras internas e -- él, ligadas por relaciones relativamente estabilizadas".^{I4/}

Kaplan aplica los principios anteriormente enumerados al considerar que la sociedad es un gran sistema, una muestra en

relación de subsistemas constitutivos de una totalidad de -- gran dimensión; un conjunto de subsistemas, estructuras, unidades y elementos. Las estructuras, subconjuntos o subsistemas --dice Kaplan-- se constituyen sobre la base de dos o más -- series de elementos, cada una definida por diferencias entre los componentes; series que a su vez se interconectan e inter actúan. Los elementos no son equivalentes; están en relación asimétrica; se ordenan en una jerarquía. Las diferencias, las desigualdades, las jerarquías, son precisamente las que crean el sistema, y rigen su continua composición, a través de un -- ordenamiento más o menos estable.

"El sistema se caracteriza así por la coherencia, la estabilidad relativa en el tiempo, la sincroniza ción en el movimiento de los componentes, su homoge neidad y compatibilidad. Los ordenamientos son más o menos estables, pero no están fijos ni congela -- dos; son portadores de tensiones, dinamismo, fenóme nos espacio-temporales acontecimientos que modifi -- can y amenazan al sistema. La vulnerabilidad intrín seca de todo sistema exige y permite a las fuerzas operantes la conservación, o bien la modificación y el replanteo. El dinamismo es inherente a todo sis tema social y a los componentes y principios estruc turales que definen su formación". 12/

En opinión de C. West Churchman, hay cinco consideracio nes básicas que el científico debe tomar en cuenta cuando ra zone acerca del significado de un sistema: 16/

- 1.- Los objetivos del sistema considerado como un -- todo y más específicamente las medidas de actua ción del sistema;
- 2.- El medio ambiente del sistema: las restriccio -- nes fijas;
- 3.- Los recursos del sistema;
- 4.- Los componentes del sistema, sus actividades, -- metas y medidas de actuación; y
- 5.- La administración del sistema.

Hay que subrayar el hecho de que, en términos de Churchman, no es fácil determinar los verdaderos objetivos de un -- sistema, así como también no lo es el determinar los verdaderos objetivos de una persona individual. Todos ocultamos nuestros verdaderos objetivos --dice--, porque en algunos casos difícilmente se los podrá considerar como satisfactorios desde el punto de vista de otras personas, o si recibieran una divulgación amplia podrían perjudicar el logro de nuestras metas personales.

Entonces, la misión del administrador científico, al decir de Churchman, será que sus esfuerzos estén orientados a -- descubrir las medidas de actuación reales del sistema, quitar todo el absurdo de "mi conciencia está limpia y lo que deseo es servir a la humanidad".^{17/} En otras palabras, desea ver lo que esta bestia llamada sistema puede llegar a hacer, y puede hacerlo observando cuidadosamente lo que en realidad hace y -- no lo que dice que hace.

Hay que señalar también, que Churchman se refiere al medio ambiente haciendo notar con ello, todo lo que está fuera del control del sistema. El mayor problema aquí, será, determinar el "programa de requerimientos".

Llegamos pues, de esta manera, a nuestro planteamiento -- que, lógicamente, debe formularse con la interrogante: ¿Qué es un sistema? Para nosotros, el término sistema tiene tres concepciones fundamentales, a saber:

- 1.- Una categoría de análisis científico, en la que se fundamenta una concepción filosófica general --la filosofía de los sistemas-- que trata los fenómenos del universo como si fueran sistemas o subsistemas de un sistema;
- 2.- Lo referido a, "la conducta empírica que observamos y caracterizamos ...las cosas que ...deseamos comprender y explicar. Cabe llamar a esta realidad fenoménica el sistema empírico o de --

"conducta con respecto al cual esperamos formular una teoría explicativa".¹⁹ Y

- 3.- Lo referido a "no el mundo de conducta, sino la serie de símbolos mediante los cuales confiamos en identificar, describir, delimitar y explicar la conducta del sistema empírico. La palabra -- sistema se aplica en este caso a un conjunto de ideas o teorías; por consiguiente, podemos llamarlo sistema simbólico o teorético".¹⁹

Coincidimos con Mario Bunge en el sentido de que, se hace necesario el empleo de modelos conceptuales, los cuales no darán darnos una imagen simbólica de lo real. Sólo por modelos contruidos con la ayuda de la intuición y de la razón y sometidos a comprobación empírica han triunfado, y sobre todo, -- son susceptibles de ser corregidos en caso de necesidad.

"Se sabe bien que procediendo de esta manera se corre el riesgo de inventar quimeras, pero no hay otro medio, dado que la mayor parte de las cosas están ocultas a nuestros sentidos. Se sabe también -- que el modelo conceptual despreciará mucho de los rasgos de la cosa y que separará las características que individualizan los objetos: pero, desde Aristóteles, se ha convenido en que no hay ciencia -- sino de lo general. Y, si un modelo dado no nos da todos los detalles que interesan, será posible en principio complicarlo. La formación de cada modelo comienza por simplificaciones, pero la sucesión histórica de los modelos es un proceso en complejidad".²⁰

Bunge ha sugerido justamente, que al estudiar cualquier fenómeno del universo en forma sistemática, "...debemos distinguir las construcciones siguientes: el objeto modelo m que representa los rasgos clave (o supuestamente clave) de un objeto concreto r (o que se supone concreto); el modelo teorético ts que especifica el comportamiento y/o el (los) mecanismo (s) interno (s) de r por vía de su modelo m , y la teoría general Tg que acoge ts (y otras varias) y que derivan su valor de verdad así como su utilidad de los diversos modelos -- teoréticos que se pueden construir con su ayuda, pero jamás -- sin suposiciones ni datos que las desborden, y recogidos por

"el objeto del modelo m".^{21/}

4.1.3. SYSTEMAS ABIERTOS Y SYSTEMAS CERRADOS.

Medio ambiente, insumos, límites sistémicos, procesamiento, organización, estructura, interacciones, funciones, productos, retroalimentación, autorregulación, variables dependientes e independientes, entropía, estaticidad, dinamicidad, persistencia y no persistencia; son algunos de los elementos conceptuales a los que generalmente se hace referencia cuando se estudian y se comparan los sistemas abiertos y los sistemas cerrados.

Se llega a reconocer, por ejemplo, "...que la distinción entre sistemas cerrados y sistemas abiertos es fundamental y nos lleva a problemas como el de los contrastes entre el mundo inanimado y el vivo, las cuestiones del tiempo, de la evolución, de la organización autónoma y la diferenciación, de las tendencias probables y contrarias al natural tropismo, de las nuevas leyes físicas comparadas con las tradicionales."^{22/}

Nosotros deseamos subrayar lo siguiente:

"En el caso de que las interrogantes que plantean los límites -si son mito o realidad, si simplifican o complican las cosas- tuvieran pocas consecuencias para nuestro análisis, de poco serviría continuar este examen. Sin embargo, la idea de intercambio entre un sistema ...y su medio ambiente desempeña un papel crítico en el método teórico que desarrollamos. El concepto de límites será un instrumento analítico indispensable ...".^{23/}

Por cuanto se refiere a sistemas cerrados, "la física ordinaria -dicho sea de paso- sólo se ocupa de sistemas cerrados, de sistemas que se consideran aislados del medio circundante. Así, la fisicoquímica nos habla de reacciones, de sus

"velocidades, y de los equilibrios químicos que acaban por establecerse en un recipiente cerrado donde se mezclan cierto número de sustancias reaccionantes. La termodinámica declara expresamente que sus leyes sólo se aplican a sistemas cerrados. En particular, el segundo principio afirma que, en un sistema cerrado, cierta magnitud, la entropía, debe aumentar hasta el máximo, y el proceso acabará por detenerse en un estado de equilibrio".^{24/}

Se ha comprobado que todas las clases de sistemas son igualmente útiles para la investigación en las ciencias naturales, por lo menos en el sentido de que ninguno funciona en un vacío en el mundo fenoménico.

Todos los sistemas están incorporados a una clase de ambiente, aunque para fines heurísticos deba excluirse provisoriamente la influencia del ambiente, como ocurre con el estudio de la gravedad en ausencia del rozamiento. Pero si bien todos los sistemas están en algún medio, pueden mantener su identidad con nitidez suficiente, de modo que es relativamente fácil distinguirlos.

Encontramos sistemas que por su misma naturaleza y definición no son sistemas cerrados. Todo organismo viviente es ante todo un sistema abierto. Se mantiene en continua incorporación y eliminación de materia, constituyendo y demoliendo componentes, sin alcanzar, mientras la vida dure, un estado de equilibrio químico y termodinámico, sino manteniéndose en un estado llamado uniforme -steady- que difiere de aquél. Tal es la esencia de ese fenómeno fundamental de la vida llamado metabolismo, los procesos químicos dentro de las células vivas.

Hay ciertos particulares interesantes en relación a los sistemas abiertos, de entre los cuales, nos permitimos anotar los siguientes:

- 1.- "Un sistema abierto es definido como un sistema que intercambia materia con el medio circundante, que exhibe importación y exportación, constitución, y degradación de sus componentes materiales".^{25/}
- 2.- "En los sistemas abiertos no solamente tenemos producción de entropía a causa de los procesos asimismo irreversibles que se desarrollan en el sistema; tenemos también transporte de entropía mediante la introducción de materia que puede tener una elevada energía libre o "entropía negativa". Por ello, el equilibrio entrópico en un sistema abierto bien puede ser negativo, es decir, el sistema quizá se desarrolle hacia estados de mayor improbabilidad, orden y diferenciación -aunque, naturalmente, la entropía aumenta en los sistemas mayores formados por el organismo y su entorno-. Esto es lo que resulta aplicable de hecho a los organismos vivos".^{26/} Y
- 3.- "Un sistema abierto consigue tender "activamente" hacia un estado de mayor organización, es decir, pasar de un estado de orden inferior a otro de orden superior, merced a condiciones del sistema".^{27/}

Por otra parte, para precisar el punto de vista Eastonni ano en cuanto al significado que adquieren los límites sistémicos, es evidente, que un sistema de interacciones sociales suele estar tan esparcido a través de toda la sociedad, que resulta difícil identificarlo como si fuera un sistema biológico o físico.

En muchos casos, por consiguiente, podemos trazar una línea física que representa el límite de un sistema; pero esta es una propiedad empírica accidental, aunque útil, sólo de algunos sistemas. "Desde el punto de vista conceptual, un límite es algo totalmente diferente de su posible representación física. Una línea demarcatoria constituye más bien un símbolo o corporización espacial de los criterios de inclusión o exclusión con respecto a un sistema. Es un modo sumario de referirse fenoménicamente a lo incluido o excluido de un sistema".^{28/}

Ahora bien, tratándose de sistemas en los que la localización espacial no está bien definida, o que no estén altamente diferenciados con respecto a otros sistemas, y en los que pueda haber una confusión considerable de conducta correspondiente a distintos sistemas; sugiere Easton que necesitamos describir o identificar los límites de otro modo. Esto es, -- puesto que no cabe separar cada sistema de los demás en el espacio y de manera total, "los límites se pueden identificar -- por medio de criterios que permitan determinar si cada interacción pertenece o no al sistema dado".^{29/}

En consecuencia, lo que incluyamos en nuestro sistema, -- lo que coloquemos dentro de sus límites, depende de lo que deseamos examinar en detalle; para fines científicos se supone, además, que estas variables deben exhibir interrelaciones y -- coherencia considerables. Dejaremos fuera, como parte de su ambiente, aquellos factores que podamos aceptar como dados; ellos representan las variables independientes o parámetros -- del sistema. Al identificarlos nos eximimos de detallar cómo surgen y qué los induce a tomar los valores que toman.

Hay que decir que, "en comparación con las variables internas o dependientes, las externas bien pueden tener consecuencias importantes para el funcionamiento del sistema; el hecho de que las consideremos parámetros no se debe interpretar como índice de su irrelevancia secundaria para comprender aquél. Su exclusión a los fines de análisis nada nos dice sobre su aporte a la subsistencia o transformación del sistema: sólo indica que lo que deseamos entender es la interacción de los elementos o variables incluidos en éste".^{30/}

Autores como Ludwig Von Bertalanffy, sostienen que la -- teoría de los sistemas no tiene más de veinte o treinta años. Desde entonces, se ha desarrollado una cinética de los sistemas abiertos que muestra singulares características. De manera parecida sobrevino una ampliación de la termodinámica conocida como termodinámica irreversible.

En fin, hoy se ha añadido los sistemas abiertos e irreversibles y los estados de desequilibrio. Además, "el modelo del sistema abierto tiene un mayor campo de aplicación a problemas biológicos, fisiológicos y sociales. Detalle interesante es que la expansión de la teoría llevó a la incorporación de fenómenos que, antes, o sea en la física de los sistemas cerrados, parecían contradecir o violar la física por lo que estaban considerados como atributos animistas que sólomente cabía explicar mediante un agente internacional, o por el "ghost in the machine".^{31/}

4.2. EL SISTEMA SOCIAL.

"Lo que es problema para un individuo no es problema para otro; depende de lo que le interese a cada uno de ellos y la conciencia que tenga de sus intereses".

C. Wright Mills.^{32/}

4.2.I. GENERALIDADES.

Antropólogos, sociólogos, politólogos, economistas, administradores públicos y, en general, los investigadores sociales; son quienes han tomado la sociedad como el objeto central de sus estudios. Sin embargo, hay ciertas diferencias en cuanto que, lo que es de interés para uno, no lo es para otro y cada quien actúa en sus investigaciones según lo indique la metodología de su correspondiente disciplina científica, y de acuerdo a cierta intromisión de valores personales.

Empero, es interesante señalar que a pesar de estas dife

rencias de enfoque, "históricamente, los investigadores sociales han prestado la mayor atención a las instituciones políticas y económicas, pero también han sido estudiadas las instituciones militares y parentales, religiosas y educativas".^{33/}

Esta clasificación -dice Mills- según las funciones objetivas que por lo general desempeñan las instituciones es enormemente simple, pero, no obstante, es cómoda. Si entendemos cómo se relacionan unos con otros esos órdenes institucionales, entendemos la estructura social de una sociedad. Porque, "la estructura social" tal como este concepto suele usarse -- más comúnmente, se refiere precisamente a eso, a la combinación de instituciones clasificadas según las funciones que cada una de ellas desempeña. En este sentido, es la unidad de trabajo más amplia con la cual tratan los investigadores sociales.

Pero, ¿qué es la sociedad; donde empieza y dónde termina; porqué es importante su estudio? Veamos lo que nos dice -Orway Tead, quien nos ofrece una visión bastante realista de lo que la sociedad es -sobre todo, la sociedad contemporánea- al decir:

"Trate usted de volar imaginariamente sobre la ciudad de Nueva York y levante los techos de los edificios que sucesivamente vayan presentándose a su vista imaginaria. ¿Qué es lo que verá? Verá gente, decenas de miles de personas, trabajando. Verá altos funcionarios directivos en tranquilos despachos pensando, planeando, conferenciando, dando órdenes que afectan a personas situadas en distantes localidades donde sus compañías tienen dependencias. Verá juntas de directores escuchando informes y adoptando políticas que pueden determinar que haya más o menos trabajo remunerado en Akron, Detroit, Pittsburgh. Verá jefes de departamentos de ventas con conferencias con gerentes de mercancías. Verá gerentes de oficina en compañías de seguros, bancos, casas de inversiones, empresas de ventas al por mayor, facilitando las tareas de mucha gente. Verá grandes hospitales en que médicos, enfermeras y personal auxiliar están trabajando en bien de la salud. Verá

-sigue.

110

"universidades, colegios, escuelas en que administradores y maestros se están ocupando en la enseñanza. Verá oficinas gubernamentales, federales, estatales y municipales -en que se están atendiendo a diversos aspectos del bienestar público.

En todas partes hay gente administrando y gente -- siendo administrada. Esto supone intervenir en organizaciones, grandes o pequeñas y para toda clase de finalidades.

Si va usted un día a un restaurante, le sirven a usted los empleados de una organización. El transporte a su oficina por ferrocarril subterráneo, autobús o trolebús se lo proporcionan elementos altamente organizados. Si va usted una tarde al cine o al teatro, o escucha la radio, es una complicada organización lo que le proporciona aquello.

Nosotros en América vivimos, nos movemos y subsistimos -un vasto sector de nosotros- en, y con el beneficio de organizaciones del pueblo. Pues la ciudad de Nueva York no es más que un ejemplo, en grande, de infinidad de otros lugares en que si levantáramos los techos veríamos las mismas cosas". 34/7

Por otro lado, C. Wright Mills nos habla de la llamada - diversidad humana. La diversidad humana, dice Mills, está -- constituida por todos los mundos sociales en que han vivido, viven y podrán vivir los hombres. Mills considera que:

"En esos mundos hay países abiertos a la colonización, grupos de presión, bandas de malhechores e indios navajos dueños de petróleo; fuerzas aéreas destinadas a demoler zonas metropolitanas de centenares de kilómetros cuadrados; policías en las esquinas; círculos íntimos y públicos sentados en un salón; sindicatos de delincuentes: masa amañada una noche en los cruces y las plazas de las ciudades -- del mundo; niños Hopi y tratantes de esclavos en Arabia, partidos alemanes, clases polacas, escuelas menonitas, tibetanos mentalmente perturbados, y redes de radio que dan vuelta al mundo. Troncos raciales y grupos étnicos se mezclan en los cinematógrafos y al mismo tiempo se rechazan mutuamente; gentes felizmente casadas y que también odian sistemáticamente; mil ocupaciones de detalle dirigen negocios e industrias, gobiernos y situaciones, naciones del tamaño de continentes. Todos los días se hacen millones de pequeños contratos, y por dondequiera hay más "pequeños grupos" de los que nadie podría contar.

La diversidad humana incluye también la diversidad --sigue.

"de los seres humanos individuales, que la imaginación sociológica debe captar y comprender. En esa imaginación un brahamán hindú está al lado de un colono de Illinois, un caballero inglés del siglo - - XVIII al lado de un aborigen australiano, juntamente con un campesino chino de hace cien años, un político de la Bolivia actual, un caballero feudal de Francia, una sufragista inglesa de 1914 en huelga - de hambre, una estrellita de Hollywood y un patri-- cio romano. Escribir sobre "el hombre" es escribir sobre todos esos hombres y mujeres ...y también sobre Goethe y sobre la muchacha vecina".³²

Como podemos ver, aun cuando la sociedad es aquí un mismo objeto de análisis, el interés que se deja entrever es, en cierto sentido, diferente.

El primer autor nos describe un tipo moderno - de sociedad -la sociedad neoyorkina- caracterizándolo como algo completamente organizado en donde, se puede decir que, "hay un factor común" que consiste en que las personas están estrechamente unidas bajo una dirección para realizar determinados propósitos. Es decir, Orway Tead nos describe dicha sociedad como un mundo administrado en el que la vida -- del ciudadano depende básicamente de las organizaciones.

Al segundo autor -a Mills- le interesa describir y comprender con su gran imaginación sociológica esa diversidad social que es la sociedad misma, y que en la mayoría de los casos, no capta el ojo -- común. Además, subraya lo complejo y heterogéneo -- que es la sociedad.

En fin, ambos autores a nuestro modo de ver, - responden en cierta forma la pregunta: ¿Qué es la - sociedad? Y, es evidente, que sus concepciones no - están muy alejadas que digamos de lo que realmente la sociedad es hoy día.

4.2.2. DEFINICION DE SISTEMA SOCIAL.

En la presente investigación proponemos entender - por "sistema social", aquí "macrosistema" -sin olvidar por supuesto, que la sociedad podría verse -- también en función de niveles de complejidad, hasta llegar a ser considerada como un "Estado-nación"-, que implica a todos aquellos subsistemas cuyas relaciones y manifestaciones son de naturaleza sociocultural, aquella "unidad" empírica compleja que posibilita, una vez aplicado el análisis científico, la interpretación y/o explicación sistemáticos de las "funciones" e "interdependencias" de cualquier fenómeno sociohistórico.

Decimos con C. Wright Mills que, "al elegir la estructura social nacional como nuestra unidad genérica de trabajo, adoptamos un plano conveniente de generalidad, un plano que -- nos permite evitar el abandono de nuestros problemas y abarcar las fuerzas estructurales manifiestamente implícitas en -- muchos detalles y perturbaciones de la conducta humana actual".^{36/}

Creemos que la elección de estructuras sociales nacionales nos permite afrontar más fácilmente las cuestiones importantes de interés público, porque es dentro y entre los Estados-naciones del mundo donde, para bien o para mal, están sólidamente organizados ahora los medios efectivos de poder, y en consecuencia, en grado considerable, de forjar la historia. En este sentido, la unidad del Estado-nación se recomienda por sí misma por un alto grado de evidencia empírica accesible a todo el que tenga experiencia del trabajo sobre los problemas de la ciencia social.

Estudiosos como Gino Germani, justamente, han considerado la importancia que tiene el hecho de que, "...el estudio comparativo de las estructuras sociales y el análisis del cambio sólo podrán realizarse en condiciones científicamente correctas cuando se disponga no sólo de una adecuada base teórica para la clasificación, es decir, la prueba de su aplicabi-

"Fidelidad a las sociedades concretas y su utilidad en el análisis comparativo y en la investigación del cambio".^{37/}

Bajo este particular punto de vista, se han llegado a — considerar "...tres niveles de análisis, que no deben considerarse sino como tres "momentos" inseparables de una sola operación, aunque el punto de partida y los datos iniciales de — que se valen, pueda corresponder a una u otra de las tres dimensiones. Para entendernos —se sugiere— denominaremos estos tres planos, respectivamente, el plano de la organización social, de la morfología social y de la "psicología social".^{38/}

Así, se caracterizará cada uno de estos planos de la siguiente manera:

- 1.- El plano de la organización social, corresponde al nivel de análisis que asume como punto de — partida, de dimensión "inmaterial" o no manifiesta del mundo sociocultural: las normas, patrones de comportamiento —construidos o ideales— los valores, los acontecimientos, "desencarnados", tomados en sí, abstrayéndolos de sus portadores humanos;
- 2.- El plano de morfología social, es el que asume como punto de partida la "superficie" material del mundo sociocultural: volumen numérico, composición, distribución ecológica de los grupos sociales y de otras categorías sociológicamente significativas que constituyen la sociedad; y
- 3.- El plano psicosocial, que apunta especialmente a los contenidos psíquicos, pero siempre en tanto tales contenidos constituyen "internalizaciones" del sistema de normas, roles, status y relaciones sociales recurrentes.

4.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA: UN SUBSISTEMA DEL - SISTEMA SOCIAL.

Se ha dicho que la administración pública, "es aquella - parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno, especialmente con la rama ejecutiva del mismo, - que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno, aunque desde luego, existen también problemas administrativos en relación con la rama legislativa y judicial" -Galick.^{39/}

Un fundador de la ciencia administrativa, pero también - de la administración pública, hacía notar que, "la administración es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción es el poder ejecutivo, es que actúa el aspecto más visible del gobierno" -Wilson.^{40/}

En términos de Wilson, "...el esfuerzo por desprender el estudio de la política de la administración o de la administración de la política, es similar a pretender separar un hombre de su sombra o tronar los dedos con un sólo dedo".^{41/}

En el ensayo de Woodrow Wilson puede verse, en efecto, - un rechazo de la dicotomía política-administración, al sostener que la administración pública se enfrenta a dos fenómenos: el político, que es externo, que es lo que se ve, el gobierno en acción -utilizando el lenguaje de Wilson-, y el netamente administrativo que es lo que no se ve; los procesos - de planeación, organización, ejecución y control para llevar a cabo las actividades del gobierno.

Hay que subrayar que, el argumento wilsonniano en omisión de algunos contemporáneos nuestros, es importante en la medida que rebasa la concepción "ortodoxa" para situarse en la era política, época en la que, precisamente, la administración pública se consolida.

Otro especialista en materia de administración pública -

señala que ésta es ni más ni menos que:

"...la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado ... (filosóficamente hablando, la administración pública debería ser), un conjunto de actitudes y de actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos, y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país -o al menos grupos mayoritarios si no se puede alcanzar la totalidad- se eleve de una etapa particular superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos" -Wilburg Jiménez Castro.^{42/}

Por otro lado, el profesor Alejandro Carrillo Castro, —destacado especialista en materia de reforma administrativa— en México, con enfoque de sistemas define la administración pública como: "...un sistema que implica un medio ambiente, unos insumos, un proceso de conversión, unos productos, y una retroalimentación, todo ello dentro de un marco de jurisdicción —el Estado de Derecho— que es lo que le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones".^{43/}

Para Carrillo Castro, la convención u óptica jurídica ad quiere relevancia especial por la razón de que el Estado —y, por ende, la administración pública— sólo puede realizar aquellos actos que le hayan sido jurídicamente encomendados, a diferencia de los particulares que pueden desarrollar toda clase de actividades, con excepción de aquellas que les estén jurídicamente prohibidas.

En un estudio reciente titulado: "Teoría Administrativa de la Ciencia Política", podemos leer que "la administración pública, viejo objeto, nuevo estudio, es un área de conocimiento indispensable para todo investigador que desee pene---

"-trar en la problemática que entraña la acción de todo Estado: el gobierno, "cerebro" conductor de los sistemas políticos, afecta con su comportamiento el orden social y la distribución de recursos entre los grupos que integran la sociedad. La administración pública, aspecto dinámico del gobierno, sirve como conducto para el establecimiento de la dominación autoritaria del Estado y para el ingreso de las demandas provenientes de la sociedad".^{44/}

Se señala además, que desde el punto de vista científico, la administración pública es "el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerzas de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno...".^{45/}

Como ciencia la administración pública tiene por objeto, explicar científicamente las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental. Movilización es dinámica, explotación, tutela y servicio; organización es el establecimiento de patrones y compromisos para el habituamiento a la obediencia o, por el contrario, para estimular las condiciones y la conciencia sobre la necesidad -- del cambio; dirección es la inducción y orientación, el funcionamiento que fija la estrategia de la acción gubernamental.

Para el Dr. Omar Guerrero, la administración pública, como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental, es un campo teórico reciente que trata con un viejo objeto; que su desarrollo académico hasta nuestros días, ha transcurredo a lo largo de dos etapas: la ortodoxa y la política^{46/}, que progresivamente han ido consolidando su perfil, inclusive sobre la popularidad doctrinaria de ambas épocas y la diferenciación acusada de los enfoques metodológicos dentro de las mismas; -- que Wilson colocó las bases para su definición teórica y que los administrativistas, siguiendo su pista, han disertado y --

desarrollado tesis para mostrarnos que, a pesar de las diferencias de orientación, todos coincidieron en lo mismo: la administración pública como un objeto de estudio.

Viejo objeto, nuevo estudio, campo de la ciencia política, lo dinámico del gobierno, dominación autoritaria, sistema receptor de demandas provenientes de la sociedad; todo esto es, en suma, la administración pública para el profesor Omar Guerrero en su Teoría Administrativa de la Ciencia Política.

En general, podemos decir que quienes se han referido a la administración pública, han considerado a ésta como:

- a).- El gobierno en acción;
- b).- La actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines, legalmente consagrados y socialmente aceptados;
- c).- Un sistema institucionalizado sujeto a un marco de juricidad, con atribuciones y limitaciones;
- d).- Viejo objeto, nuevo estudio;
- e).- El campo de la ciencia política; etc., etc.

Para nosotros, la expresión administración pública posee tres acepciones fundamentales, a saber:

- 1.- Una disciplina científica;
- 2.- Una función del gobierno; y
- 3.- Un subsistema institucionalizado abierto y localizable dentro del sistema social.

Como disciplina científica, la administración pública es una rama de la administración general, que tiene por objeto investigar cómo ha evolucionado ella misma históricamente -es la Teoría de la Administración Pública-; cómo se ejerce el poder o la política gubernamental -es la Teoría Administrativa

de la Ciencia Política-; y, señala cómo debería llevarse a cabo --podemos hablar aquí, de una Teoría de la Administración-- Pública para el Desarrollo Integral del Ciudadano.

Con función gubernamental, se quiere hacer notar que la administración pública es una actividad propia del gobierno --lo que excluye actividades llevadas a cabo por empresas privadas-- en general, y concretamente, del poder ejecutivo que, planeando, organizando, dirigiendo y controlando los recursos del Estado, se persigue:

- 1.- La materialización de la política gubernamental --entiéndase por política, los lineamientos que habrán de seguirse para llevar a cabo ciertos-- propósitos públicos;
- 2.- La utilización racional de los recursos que, -- por definición, son públicos. Logrando al mismo tiempo con ello:
- 3.- El desarrollo a nivel nacional.

Con subsistema del sistema social, queremos significar -- que, "la administración pública es un subsistema social organizado dentro de la sociedad para cumplir con funciones integrativas y de distribución de recursos entre los demás subsistemas que componen a esta última".^{41/}

En este sentido, no basta definir la administración pública en términos de actividades de planificación, organización y control, u otras similares. Porque éstas son actividades medio propias de los subsistemas de apoyo, puestas al servicio de las actividades--fines; es decir, aquellas desarrolladas por los subsistemas sustantivos en los que se descompone el subsistema mayor de administración pública.

Interesa sí, en cambio, responder al dónde, para qué, cómo, con quiénes y para quiénes se administra. Se llegará pues a la conclusión de que una administración pública con posibilidades de ser definida en términos de respuestas a las pre--

guntas precedentes, es más bien, un organismo social, esto es, "...la administración pública es aquel subsistema del sistema social a través del cual la acción político-gubernamental orienta el desarrollo creciente y sostenido de un país, e influye sobre él, brindando cada vez mayor número y mejor calidad de servicios, a un sector cada vez más amplio de la sociedad, con la condición de que alcance cada vez mayor flexibilidad y costos sociales decrecientes en su función de influir y responder a las influencias de dicha sociedad".^{4B/}

Lo anterior, expresado en términos más sencillos, significa en realidad que, la administración pública es un sistema institucionalizado, integrado por entes públicas básicamente, y que se relacionan directa o indirectamente con el poder ejecutivo dentro de la sociedad.

Es un sistema abierto que actúa en un medio político-socioeconómico cambiante al que influye y por el que es influido. Desde el punto de vista de la teoría del desarrollo, la administración pública representa un medio de cambio social, toda vez que sea capaz de planificar dicho cambio; esto significa al mismo tiempo, una forma más científica de gobernar y la búsqueda de un desarrollo nacional en un ambiente de libertad y democracia.

C A P I T U L O 5 .LA ADMINISTRACION PUBLICA
COMO UN MEDIO PARA EL
CAMBIO SOCIAL .INTRODUCCION.

De entre los diversos factores que determinan el nivel o grado de desarrollo de una Estado-nación destacan por su peso principalmente:

- 1.- La interdependencia nacional e internacional en la que dicho Estado-nación se encuentre;
- 2.- Su desarrollo político;
- 3.- Su desarrollo administrativo; y
- 4.- Su estabilidad económica.

En los países desarrollados, el desarrollo político se traduce en un grado de estabilidad política considerable, se manifiesta en el potencial que posee un determinado gobierno para fijar directrices socialmente aceptadas, y en la existencia de una infraestructura política que posibilita un sistema de vida democrático.

Se da la participación del ciudadano en los asuntos de interés público. Es decir, la participación de los gobernados en el gobierno de sus propios destinos; hay un sistema político que persiste a pesar de los cambios ocurridos en la sociedad, -- persiste porque ha notado cambiar dentro del cam--

bio, no porque se haya mantenido como tal; persiste porque ha sido capaz de responder satisfactoriamente al reto planteado por las múltiples demandas provenientes de la sociedad.

El desarrollo administrativo en los Estados nacionales desarrollados, puede ser explicado en términos de una acción administrativa pública orientada al cambio social.

En otras palabras, la administración pública - se convierte en "...un óptimo instrumento de desarrollo económico y social".^{1/}

La administración pública, concretiza las políticas gubernamentales de desarrollo y, al considerar su medio ambiente -esto es, la sociedad misma-, actúa sobre los factores de desarrollo que están a su alcance buscando al mismo tiempo, las condiciones que permiten un desarrollo sostenido. De manera que, cuando se habla de administración pública, se identifica a ésta con un sistema jurídicamente institucionalizado cuyo principal objetivo es el desarrollo integral del Estado-nación de que se trate.

Desde el punto de vista económico, la administración pública también, busca favorecer un equilibrio entre los diversos factores de la producción; desea mayor productividad para sostener un proceso de desarrollo a largo plazo. Cabe hacer notar que, el concepto de "productividad económica" se transforma, finalmente, en productividad social es decir, en "...la eficiencia del sistema económico para generar bienestar compartido".^{2/}

122

5.1. DESARROLLO POLITICO.

"El desarrollo político - está relacionado con los - cambios de estructuras; -- con los procesos políticos; con la educación del pue-- blo; con un mayor lideraz-- go de los políticos; con u-- na mayor eficiencia y cohe-- rencia en la labor de los órganos del Estado; con u-- na nueva actitud de los -- partidos políticos que se traduzca en la fijación de objetivos nacionales en -- diálogo entre ellos".

Wilburg Jiménez Castro. 3/

Mucho se ha escrito sobre desarrollo político^{4/}, al ha-- cerlo, los autores se han referido principalmente a los si-- guientes elementos:

- 1.- Modernización política;
- 2.- Cultura política;
- 3.- Conciencia política;
- 4.- Participación política;
- 5.- Institucionalización política;
- 6.- Estabilidad política; etc., etc.

Estos elementos, en opinión de los tratadistas, adquie-- ren profundo significado debido a que, no sólo determinan el comportamiento del sistema político propiamente dicho, sino q-- además, -y esto es más importante- el grado de desarrollo so-- cioeconómico a nivel nacional.

De la lectura de sus obras, en efecto, como dice Leonard Binder, se puede llegar a la conclusión de que: "Todo filósofo del desarrollo se afanará por gobiarnos con su sabiduría

~~123~~

"sobre lo que cree debería ser el desarrollo político, es decir, con la teoría del régimen ideal y mejor".^{5/}

La historia del concepto de desarrollo político es relativamente reciente; originalmente fue acuñado como una noción que responde a aquel proceso que acerca a un país en mayor o menor grado a un patrón establecido -según las diferentes teorías- por la democracia, la participación, la modernidad, la industrialización, la igualdad o la racionalización.

Hace algunas décadas podía ser visto todavía como una de las alternativas que una sociedad particular podría seleccionar, aún y cuando no se hiciese explícita como un proyecto o estrategia. Sin embargo, en la actualidad, ha llegado a plantearse como una condición para la conservación de los sistemas políticos.^{6/}

Autores como Lucien V. Eys^{7/} han encontrado que, las teorías sobre desarrollo político han identificado a éste con alguno de los fenómenos que a continuación se indican; el desarrollo político entendido como:

- 1.- El requisito político previo para el desarrollo económico;
- 2.- La política de las sociedades industriales;
- 3.- Modernización política;
- 4.- El funcionamiento del Estado nacional;
- 5.- Desarrollo administrativo y legal;
- 6.- Movilización y participación de las masas;
- 7.- Construcción de la democracia;
- 8.- Estabilidad y cambio ordenado;
- 9.- Movilización y poder; y
- 10.- Un aspecto multidimensional del cambio social.

124

Según Eye y Verba, "el desarrollo político enfatiza la actividad gubernamental. El desarrollo cubre un aumento de la actividad administrativa y, como consecuencia, una mayor capacidad para realizar las políticas públicas".^{8/}

El desarrollo político en términos de Eye, mide la actividad general de todo el sistema, así como la capacidad tanto de la administración del gobierno como de la forma de gobierno, teniendo como principal característica el resolver el incremento de graves demandas y de retos justos. El desarrollo es entonces, el resultado de la capacidad del sistema para responder o resistir a presiones. Estas presiones se miden a través de las siguientes variables:

- 1.- Conciencia política;
- 2.- Cultura política;
- 3.- Participación política; y
- 4.- Modernización política.

Si estas variables se encuentran dentro del proceso mencionado, entonces, estaremos ante una sociedad desarrollada y no ante una frágil comunidad. Los elementos principales del desarrollo político definidos como conciencia política, cultura, participación y modernización políticas, realizan sobre la población un cambio amplio y profundo de aspiraciones y de actitudes, que como nos dice Eye, modifica el status y tiene como resultado un aumento en el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos. También, podemos mencionar el mayor interés de las clases populares para educarse y alcanzar una mejoría de su suerte.

Con respecto al gobierno y a la actividad general del sistema, el desarrollo político nos da como resultado un incremento en la capacidad del sistema político para manejar los asuntos públicos conforme a las demandas populares. Res--

pecto a la organización de la forma de gobierno, el desarrollo político implica gran diferenciación estructural, gran especificidad funcional y gran integración de la participación ciudadana en dichas instituciones así como en otras organizaciones.

A fin de coadyuvar en el desarrollo antes mencionado, es necesario fortalecer la infraestructura política, todo esto dentro de un marco democrático. Dicha infraestructura consiste según Verba en: "Aquellas instituciones no directamente gubernamentales, pero que juegan un papel importante en las decisiones políticas, en particular los partidos políticos y grupos de interés".^{9/}

Kenneth J. Rotwell^{10/}, de entre los diez enfoques enumerados por Pye para el desarrollo político, destaca tres elementos importantes que son:

- 1.- Creciente igualdad entre los individuos en relación con el sistema político;
- 2.- Creciente capacidad del sistema político en relación con su medio ambiente; y
- 3.- Creciente diferenciación de las instituciones y estructuras dentro del sistema político.

Es importante señalar que, aunque estas nociones sugieren que los sistemas "occidentales" representan una forma óptima, el desarrollo político en los países occidentales se ha hecho ultimamente sospechoso en cuanto a su óptima configuración. Además, a pesar de una limitación geográfica definida, implícita en el concepto, los análisis más recientes sugieren un contexto global del cambio político en lugar de un contexto limitado a la nación.

Los diez enfoques citados anteriormente y sus autores exponentes más representativos se pueden agrupar de acuerdo con Jaguaribe^{11/} en las siguientes interpretaciones básicas del -

desarrollo político:

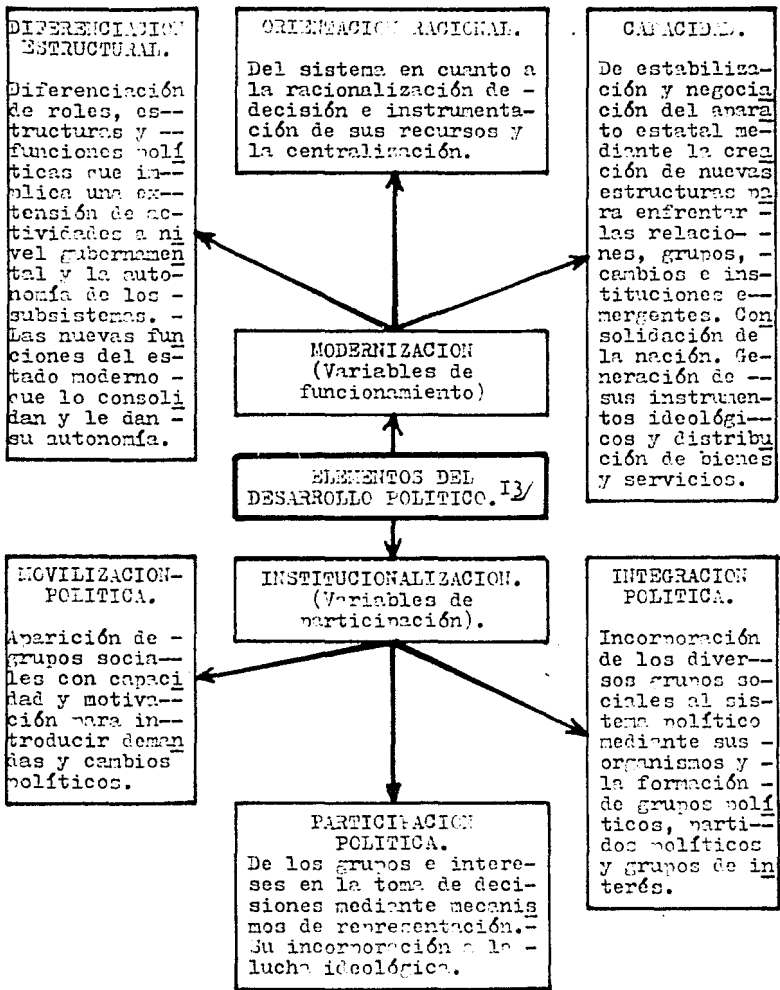
- 1.- Modernización política -Bendix, Pye, Packenham, Eisenstad, Almond.
- 2.- Institucionalización política -Deutsch, Pye, -- Huntington.
- 3.- Desarrollo de la capacidad del sistema político -Diamant, Pye, en parte Almond y Anter, Organski.
- 4.- Desarrollo de la contribución del sistema político al desarrollo general de la sociedad -Pye en parte.
- 5.- Desarrollo de la receptividad del sistema político -Pye.
- 6.- Modernización política más institucionalización política -la conclusión del propio Pye, en parte Weiner y Horowitz, Apter.

La teoría que desarrolla Jaguaribe pretende integrar los aspectos que parcialmente enfocan otros autores. Propone una concepción alternativa basada en las categorías de "modernización" e "institucionalización" políticas en un principio desarrolladas por Almond y Huntington respectivamente.

Se ha considerado que, "el modelo en su conjunto resulta bastante completo para una caracterización del desarrollo político. Posee además la ventaja de que para los fines de análisis podemos determinar, por una parte el nivel de funcionalidad y capacidad de mantenimiento del Estado y las instituciones, y por la otra desde el punto de vista de los individuos y grupos sociales, su nivel y posibilidades de actividad participación y cultura política".^{12/}

Se llega a caracterizar así, los elementos del desarrollo político en forma más sistemática, a partir de los elementos que señala Jaguaribe, ubicando las variables de funcionamiento dentro de la categoría de "modernización", así como — las variables de participación implícitas en la categoría de

"institucionalización" como puede verse en el modelo siguiente:



Hilda Aburto Muñoz, subraya el hecho de que, la utilización de un modelo de desarrollo de este tipo, es independiente de la consideración de las relaciones que generan a un determinado sistema político y de los fines y orientaciones que presente. En igual forma, los medios políticos destinados a promover o limitar las variables de participación política, - incluyendo aquellos como la enajenación y el uso de la violencia física no son contemplados.

Es por ello que, el estudio del desarrollo político desde esta perspectiva -que durante los últimos años en las ciencias sociales-, es ahistórico; por otra parte es la única que se ha desarrollado ampliamente no porque no atienda a la historia misma de los procesos, sino por la ausencia del método histórico que nos explique las relaciones estructurales que dieron lugar a dichos procesos. "Así, al hablar de desarrollo político habrá que entenderlo como un proceso que busca la racionalidad interna de las estructuras, funciones y actividad política dentro de los límites que el sistema mismo se ha impuesto".^{14/}

Aunque Jaguaribe no lo hace explícito, es en este sentido que señala que el proceso de desarrollo político presenta también tres aspectos que son centrales dentro de la teoría, y son los siguientes:

- 1.- Su contribución al desarrollo de la capacidad - del sistema político, que corresponde al de la eficacia de aquél como subsistema del sistema social;
- 2.- Desarrollo del aporte del sistema político al desarrollo general de la sociedad a que pertenece, que corresponde al de toda la sociedad por medios políticos; y
- 3.- Desarrollo de la representatividad del sistema político, que aumenta su representatividad, legitimidad y capacidad de servicio lo cual corresponde al desarrollo del consenso político, y del consenso político y social por medios políticos.

Se podría decir que, si bien, no en todos los casos históricos de los países "occidentales" sucedió así, en la actualidad se da una correlación directa entre la adopción de conjunto de políticas de desarrollo que fortalezcan las variables de funcionamiento y participación, y el mantenimiento del sistema de que se trate: "Sería absurdo que un Estado implementase un conjunto de medidas para el desarrollo político cuya orientación tendiese hacia su propio aniquilamiento".^{12/}

Es precisamente cuando no se comprenden las medidas políticas de modernización e institucionalización o bien cuando éstas carecen del elemento operativo dado por la orientación racional, que el sistema entra en una situación de crisis o de carácter revolucionario.

El proceso de modernización política de acuerdo con Huntington y con el modelo presentado, implica la extensión de la conciencia política hacia nuevos grupos sociales, y la movilización de estos grupos hacia la participación política.

El desarrollo político implica la creación de instituciones políticas suficientemente adaptables, complejas, autónomas, y coherentes para absorber y ordenar la participación de estos nuevos grupos y promover así el cambio económico y político en la sociedad.

"La tesis básica de Huntington es que durante el proceso de modernización el mantenimiento de un alto nivel de comunidad depende cada vez más de las instituciones políticas".^{16/}

Afirma que, si no se establecen esas instituciones, el resultado es con mucha frecuencia una forma de "sociedad preteritoriana", en la que todos los tipos de fuerzas y grupos sociales -étnicos, religiosos, territoriales, económicos o de status- se ven directamente envueltos en la política nacional.

Por otro lado, los teóricos del desarrollo político han hecho además observaciones como las siguientes:

- 1.- Green que "en la mayoría de los casos, las instituciones actuales de los países en desarrollo constituyen en sus enfoques políticos una amalgama de bases tradicionales y la educación le--gal de occidente. Gran parte de la superestructura -dicen- que se ha tomado prestada del exterior no funciona en la forma originalmente concebida. Las conexiones entre el mecanismo insti--tucional y otros elementos en la sociedad no --son muy estrechas. La falta de interconexiones entre las instituciones tradicionales y las modernas dan por resultado la pesadez de la opera--ción administrativa y directora. La acentuación del formalismo agrega mayor rigidez a los ele--mentos normalmente divergentes. Las habilidades tecnológicas se importan sin dificultad pero el ambiente para la aplicación de esas habilidades no puede ser trasplantado con facilidad"¹⁷;
- 2.- Consideran que "una economía en desarrollo, además de estar caracterizada por una creciente --productividad económica y movilidad geográfica y social, también se caracteriza por la crecien--te eficiencia política en la movilización de --los recursos humanos y materiales de la nación para el logro de las metas nacionales ...para -el avance político que deberá llevarse a cabo, son prerequisites indispensables la unificación nacional, la modernización económica y las aspi--raciones de promover el bienestar"¹⁸;
- 3.- Afirman que "la teoría de modernización política, no puede decirnos cuáles regímenes tendrán los sistemas políticos modernos, pero la idea -del desarrollo político es que en los sistemas modernos la identidad será politizada, la legi--timidad se basará en parte en las realizacio--nes, los gobiernos serán capaces de movilizar -los recursos nacionales, la mayoría de la pobla--ción adulta serán ciudadanos participantes, el acceso político será ubicuo y las asignaciones materiales serán racionales, de principios y pú--blicas"¹⁹; y
- 4.- Concluyen que "el desarrollo político, de acuer--do con esta definición, se refiere al cambio en el tipo y el estilo de la política. Se refiere al proceso político informal que siempre tendrá que constituir un reto para los procesos forma--les y para los nuevos requerimientos que se exi--gen a las instituciones si han de mantener su -estabilidad y hacer frente a las resp--nsabilidades con el conflicto social".²⁰

Nosotros creemos que un análisis correcto del desarrollo político nos llevaría, además, al planteamiento de cuestiones sustanciales como éstas:

- 1.- La caracterización del sistema político;
- 2.- La identificación del Estado, la administración pública, los partidos políticos y los grupos de presión como las principales fuentes donde se ejerce la política;
- 3.- El análisis de la política, a fin de ver cuál es su importancia; y
- 4.- Llegar así, a definir la noción de desarrollo político.

En otras palabras, tendríamos que determinar a priori lo siguiente:

- 1.- ¿Cuáles son las instituciones o elementos que forman parte del sistema político que analizamos?
- 2.- ¿Dónde se ejerce principalmente la política?
- 3.- ¿Porqué es importante la política? Y
- 4.- ¿Qué es la política?

Como corolario de lo anterior, llegar a formular sistemáticamente lo que debería entenderse por desarrollo político - en general, y según los niveles en que participan las diversas instituciones que componen el sistema político propiamente dicho.

La importancia del Estado en nuestros días es evidente, "el miembro de la sociedad moderna es parte de una masa que - en todas las manifestaciones de su vida depende de la administración del complicado aparato Estatal".^{21/} En ello, está de acuerdo Ralph Miliband al considerar que, "como nunca antes, - los hombres viven hoy a la sombra del Estado. Lo que desean - realizar, individualmente o en grupo, depende hoy, en lo fun-

"-damental, de la venia y el apoyo del Estado ... Por la atención del Estado, o por su control, compiten los hombres; y -- contra el Estado rompen las olas del conflicto social ..., el Estado es aquello con lo cual los hombres tropezan al enfrentarse a otros hombres. Por esto, por que son seres sociales, son también seres políticos, lo sepan o no".^{22/}

En realidad, "nuestras vidas, nuestras perspectivas, -- nuestras orientaciones culturales y en alto grado la posibilidad de lograr una razonable resolución de identidad, se determina por el hecho del contexto político en que nacemos, nos criamos y vivimos. Son pocos quienes pueden emigrar y dejar atrás con éxito las limitaciones de los lazos políticos originales y aun menos quienes pueden trascender estos límites y -- "vivir" en más de una cultura o vivir en una cultura mundial creada por ellos mismos y quizás unos pocos más".^{23/}

Aparece así, una justificación razonable:

"Si uno no puede escapar a la política y a sus consecuencias ..., es obvio que tiene que aparecer el análisis político. En nuestro caso estudiantes de -- Administración Pública y Ciencia Política, el análisis político es una cuestión que no podemos eludir. La razón que nos obliga a pensar en ello es que el análisis de la política ayuda a comprender el mundo en que vivimos, y, de esta manera a tomar decisiones más adecuadas con respecto a las alternativas -- que constantemente se nos presentan. Además, el análisis político nos permite influenciar e inducir -- los cambios, grandes y pequeños, que se presentaran en todo sistema político".^{24/}

Entonces, ¿qué es la política? "Tenemos por ejemplo, la definición de Juan Jacobo Rousseau que nos dice: la política -- es una actividad necesaria y constructiva, dirigida a mantener la convivencia humana, gobernada por ideales elevados, -- normas y estructuras que se superan en el devenir histórico.-- Esta actividad es la que construye las instituciones relacionadas con el gobierno de las comunidades humanas".^{25/}

Max Weber, reconoce que el concepto de política es extraordinariamente amplio y que abarca cualquier género de actividad directiva autónoma. Sin embargo, Weber contesta la pregunta: ¿Qué es la política? diciendo:

"Por política entenderemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado^{26/} ... Política significará para nosotros, la aspiración -Streben- a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.^{27/}

En términos de Duverger, detrás de todos los sistemas de valores y de todos los juicios particulares, generalmente se dan cita a dos actitudes fundamentales, es decir:

"Desde que los hombres reflexionan sobre la política, han oscilado entre dos interpretaciones diametralmente opuestas. Para unos, la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia — siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares. Para los primeros, la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría. Para los segundos, es un medio de realizar la integración de los individuos en comunidad y crear la ciudad perfecta de que hablaba Aristóteles".^{28/}

Entonces, como podemos ver, cualquier definición sobre desarrollo político, en su más amplio sentido, implica por la misma naturaleza de la política -su verdadera significación, etc., etc.- cierta ambivalencia. Para decirlo con las palabras del propio Mauricio Duverger: "La imagen de Jano el Dios de las dos caras, es la verdadera representación del Estado y la expresión más profunda de la realidad política".^{29/}

En consecuencia, el desarrollo político, según lo anteriormente dicho, posee dos acepciones principales y son las siguientes:

- 1.- Una, que supone un desarrollo político propiamente dicho. Es decir, aquél desarrollo que tiene como paradigma un criterio más moral sobre la política, según lo ha expresado Wilburg Jiménez Castro. O sea, un desarrollo político en el que se implica la política Aristotélica: esa política que es acción encaminada hacia la satisfacción real y amplia de las necesidades políticas, pero además, económicas y culturales de los individuos en comunidad.
- 2.- Otra, que denota un "desarrollo político" a la inversa -en sentido peyorativo-, que más bien debería llamarse subdesarrollo político o anti-desarrollo del desarrollo político, y cuyo principio fundamental es la "efectividad" sólo que, para lograr la dominación irracional y la represión políticas, ejercidas por el sistema político sobre los ciudadanos a través de ciertos mecanismos.

Para los propósitos de esta investigación, cuando hablamos del desarrollo político, nos estamos refiriendo a lo siguiente:

"La actitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento dado"^{31/} ...Orientación racional del sistema en cuanto a la racionalización de decisión e instrumentación de sus recursos ...capacidad de estabilización ...participación política ...en la toma de decisiones mediante mecanismos de representación".^{32/}

Es decir, un desarrollo político que, "...cuando lo alcanzemos tendremos una nueva aurora en estos países y el pueblo dejará de pensar -como lo hace ahora- en la política como un mal y la comprenderá entonces como la fuerza que mueve a la democracia".^{32/}

5.2. DESARROLLO ECONOMICO.

Notoriamente no hay un acuerdo sobre la definición de desarrollo económico, nos dice Gino Germani. Sin embargo, ya sea en formulaciones implícitas, ya sea explícitamente, se han señalado algunos de los rasgos principales, y es muy significativo anotar que entre ellos suelen figurar no solamente índices económicos, sino también fenómenos que en general aparecen como "condiciones" del desarrollo mismo:

"La producción global y per capita, nivel de ingresos y nivel de vida, son algunos de los índices más frecuentes; pero a éstos suelen agregarse muchos otros: tasas vitales, natalidad, mortalidad general e infantil; distribución de la población activa por rama de actividad, desocupación manifiesta y disfrazada; educación general y técnica; desarrollo científico; nivel de tecnificación; y por último, tipo de estratificación, organización familiar, formas de organización Estatal; tipos de relaciones internacionales; actitudes hacia el individuo; nivel de racionalidad; suicidios, divorcios, etc."^{32/}

En este sentido, y de acuerdo con Germani, "el problema de la definición del desarrollo económico —o el de su medición relacionado con aquél— tiene naturalmente un carácter interdisciplinario e implica una serie de decisiones en el orden de los valores"^{34/}

El mismo Germani hace notar que, en la solución que implícitamente se le ha dado en las discusiones relativas a las condiciones, requisitos, obstáculos, aparece cierto modelo diacotómico —estado inicial y estado final— que resulta muy familiar para los sociólogos.

Así, el desarrollo económico es concebido en términos de tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad desarrollada. La primera se caracteriza sobre todo por una economía de subsistencia, la segunda por una economía expansiva fundada en una creciente aplicación de la técnica moderna, y cualesquiera que sean las divergencias de puntos de vista en es-

te o en aquel aspecto, esta dicotomía refleja claramente las clásicas formulaciones de Toennies, Redfield, Durkheim, Becker y otros.

Autores como Oskar Lange^{35/}, sostienen la tesis de que, "el elemento esencial del desarrollo económico, que aparece en los tres modelos^{36/} y que diferencia a una economía desarrollada de otra que discorra por los cauces tradicionales, radica en el incremento de la productividad del trabajo".

Lange afirma que tal aumento puede lograrse de tres maneras:

- 1).- Mediante la acumulación de parte de la producción para destinarla a inversiones productivas;
- 2).- Por el progreso técnico; y
- 3).- Por la mejora de la organización de las actividades económicas.

Al decir de Lange, estos tres factores de incremento de la productividad del trabajo, se hallan íntimamente ligados, empero, el más importante sin duda, es la inversión productiva.

También señala por otro lado, que hay una técnica nueva: la del desarrollo mediante la planificación. "Esta -dice- se convierte en el rasgo esencial e instrumento básico del desarrollo económico de nuestra época".^{37/}

Si en los países socialistas y nacional-revolucionarios se ha adoptado la planificación, es porque en las actuales condiciones históricas, el desarrollo económico no tiene lugar automáticamente. Por eso debe planificarse.

"El objetivo de la planificación del desarrollo consiste

"en asegurar un volúmen de inversión productiva lo bastante e levado como para permitir un crecimiento de la renta nacional mayor, en grado significativo, que el crecimiento de la población. El factor estratégico es la inversión; más exactamente, la inversión productiva. Se trata de asegurar la realización de las inversiones productivas suficientes y de orientarlas - por aquellos cauces que permitan el más rápido crecimiento de la capacidad productiva de la economía".^{38/}

Para Lange, el plan de desarrollo económico tiene dos aspectos, a saber:

"En el sector público es vinculante, fija unas normas a seguir por las diversas agencias y organismos públicos: éstos han de invertir determinadas cantidades en determinados aspectos y producir cantidades dadas con unos costes determinados. Por cuanto respecta al sector privado, el plan no posee la - - fuerza de una orden, sino que expresa una orientación que debería cumplirse, constituyendo al mismo tiempo incentivos adecuados para que los productores individuales realicen precisamente lo que el - plan solicita".^{39/}

El desarrollo económico debe ser entendido como una faceta del fenómeno social total, que presenta como elemento distintivo, la relación de escasez de medios con respecto a los fines existentes en toda sociedad.

Más claro, el desarrollo económico "...constituye un fenómeno de nítida dimensión histórica. Toda economía en evolución debe afrontar una serie de problemas que le son especificos, aunque muchos de ellos sean comunes a otras economías - contemporáneas. El conjunto de los recursos naturales, las corrientes migratorias, el orden institucional o el grado relativo de evolución de las economías contemporáneas singularizan cada fenómeno histórico de desarrollo".^{40/}

En general, "el desarrollo económico se presenta bajo la

"forma de introducción de combinaciones más productivas de -- los factores de producción. Casi siempre, esas nuevas combinaciones se realizan en el sentido de una mayor cantidad de capital por unidad de mano de obra o de recursos naturales".^{41/}

En los Estados nacionales democráticos, cuando se busca el desarrollo económico, en realidad, se está tratando de modificar y superar las estructuras y barreras económicas que e existen; de transformar actividades productivas de bajo rendimiento en otras de gran rentabilidad; de mejorar los ingresos tanto nacionales, como individuales; de variar y mejorar los términos de intercambio comercial entre naciones; de aumentar las posibilidades de ahorro, de inversión, de capitalización.

De hacer en síntesis, que hombres y pueblos pobres ten--gan mayores esperanzas y posibilidad de mejorar sus condiciones económicas, para así tener mayor fe en el presente y en el futuro, que la que tuvieron en el pasado y en la actuali--dad ante las situaciones y hechos que tienen que enfrentar.

Los variados criterios que existen sobre desarrollo económico se reflejan fundamentalmente en las políticas que se -siguen para alcanzarlo, entre las cuales están las de naturaleza fiscal para la formación de capital, para el crecimiento del ingreso nacional o de determinados sectores; las políti--cas de reforma agraria con fines de eliminar el latifundio y de aumentar la producción agropecuaria, las políticas crediticias y monetarias para la estabilidad del poder adquisitivo -del dinero y para promover o desestimar actividades económicas; las políticas de sustitución de importaciones o de promo--ción de exportaciones para mejorar la situación del intercambio del comercio exterior del país, etc., etc.

De acuerdo a la experiencia en materia económica, existe la plena convicción de que, cada una de esas políticas de desarrollo económico debe ser seleccionada y determinada para y por cada país de acuerdo con sus propias características, as-

piraciones, posibilidades y época histórica. Puede decirse en tonces, que "la política económica será eficiente y efectiva on la medida que, a pesar de la escasez, se alcancen los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico".^{42/}

Hay una cuestión que es de particular importancia sobre todo para los administradores públicos, y en general, para to do estudioso del Estado y del Gobierno:

¿Qué importancia tienen las decisiones gubernamentales en materia de desarrollo económico?

"Las macrodecisiones, según Perroux, constituyen - factores decisivos en la estructuración de las acti vidades económicas. El funcionamiento de una econo mía no se procesa por la adaptación de las microde cisiones a los precios. Ni siquiera por el simple - conflicto de microplanes incompatibles. Contiene la anticipación global de una unidad compleja que, ante las demás unidades, actúa como si su decisión - fuera preferible a la lucha entre todos. La macrode cisión es tomada sea por el Estado o sea por otra u nidad dominante y se basa en una previsión global, es decir, es una evaluación anticipada del resulta do final de la cadena de reacciones. Solamente se - hace posible por el hecho de que ciertos agentes es tán en condiciones de ejercer un efecto de domina ción sobre los demás".^{42/}

En este sentido, politólogos como el Doctor Fabio González Casanova, consideran que un análisis correcto del desarro llo económico requiere considerar por lo menos tres fenómenos principales que son:

- 1.- La relación de la estructura política formal - de los modelos teóricos y jurídicos de gobier no- con la estructura real del poder;
- 2.- La relación del poder nacional -de la Nación-Es tado- con la estructura internacional; y
- 3.- La relación de la estructura del poder con la - estructura social, con los grupos macrosocioló gicos, con los estratos, con las clases.

140

Pasando de los niveles abstractos a los niveles concretos, se trataría de ver en realidad:

- a).- ¿En qué forma la estructura del poder condiciona y limita las decisiones en materia de desarrollo económico? Y
- b).- ¿Hasta qué punto es posible modificar la estructura del poder para lograr el desarrollo económico?

Así, llegaríamos a la conclusión de que, "al hablar de desarrollo económico estamos refiriéndonos, querámoslo o no, a un fenómeno más amplio que el simple crecimiento del producto, o la sola mejoría de los niveles de vida; a un problema de orden moral y político ...cuando hablamos de desarrollo sólo lo implícitamente pensamos que se trata a la vez de un proceso de crecimiento del producto, de distribución del producto, de aumento de los niveles de vida, y de respuesta política a la moral igualitaria y a la política igualitaria de las grandes masas; en suma, de un fenómeno tan político por lo menos como puede serlo económico; de un fenómeno que debemos analizar -con métodos refinados o sencillos- en todas sus relaciones, y no sólo en sus aspectos económicos".^{44/}

Este particular punto de vista de los politólogos, sugiere que, para que se logre el desarrollo, o lo que éste realmente significa -aumento y redistribución del producto- se requiere pensar no sólo en términos de política económica sino, fundamentalmente, en términos de Ciencia Política y de Sociología Económica.

Es decir, "se necesita pensar radicalmente no sólo con las categorías que usa el economista, sino con las categorías que usa el político, aquellas que lo inducen a tomar decisiones en materia de inversiones, gastos, salarios, mercados; de decisiones que para frecuente desesperación del economista no corresponden a sus modelos de desarrollo, apartados por lo común de los problemas políticos reales, operantes".^{45/}

De acuerdo con la teoría política del desarrollo económico, "es preciso atacar el problema de la escasez integralmente. Es decir, no puede manifestarse el desarrollo económico - sin ir acompañado de un desarrollo político, social y cultural".^{46/}

Consecuentemente, no es difícil pensar que el único agente social capaz de tener esta óptica integral en términos de información y el único agente capaz de impulsar el desarrollo por cualquier medio -incentivos, convencimiento o coacción- - en términos de autoridad, es el gobierno. Por lo tanto, recae en la administración pública el problema integral del desarrollo en sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

Precisamente, sobre la importancia que tiene el gobierno, específicamente la administración pública, con fines de desarrollo económico; Wilburg Jiménez Castro ha considerado que:

"La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de la cual se modifiquen estructuras institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, aptitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo económico y, por eso, como parte de la estrategia de ese crecimiento, debe tomarse en cuenta la necesidad de contar con una Administración Pública que lo permita y que ojalá lo promueva".^{47/}

Por otro lado, J. Tinbergen^{48/} sostiene que el desarrollo económico, hoy día, puede promoverse por lo que podría llamarse una "política de desarrollo". Superando así, un paso en el que el desarrollo era más bien un proceso de prueba y error. Dicha política de desarrollo tendría los siguientes cuatro objetivos principales:

I.- Crear condiciones generales favorables al desa-

142
rrollo;

- 2.- Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil, y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo;
- 3.- Hacer una serie de inversiones, por lo general de tipo "básico"; y
- 4.- Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas.

Dentro de las condiciones generales favorables al desarrollo económico continuado, Tinbergen anota las siguientes:

- 1.- Un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular respecto a problemas económicos;
- 2.- La actividad del gobierno que por lo general se considera esencial para una situación ordenada, tal como el mantenimiento del orden, la seguridad física de las personas y la propiedad;
- 3.- Un mínimo de instrumentos de política económica a disposición del gobierno, los que deben ser utilizados en forma adecuada;
- 4.- El gobierno deberá prever un mínimo de seguridad social y corregir las desigualdades más extremas en el ingreso -desigualdades que fácilmente conducen a la intranquilidad social y a la falta de espíritu cooperativo en la producción-; y
- 5.- Se debe proporcionar enseñanza y educación a todos los niveles de la población.

5.3. DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

"Cuando dejan de corresponder a su momento histórico, las instituciones pierden el apoyo ambiental; y si no existe una inteligente estrategia operacional basada en la transformación de sus objetivos y valores, lo más probable es que sus elementos integrantes (individuos) creen intereses en torno a la supervivencia de la institución como tal y se olviden de alcanzar sus objetivos. A la larga, este tipo de instituciones tiende a desaparecer; máxime en la época actual, en donde encontramos ciertos factores de tipo universal que están presionando, cada vez más, al cambio en todos los órdenes".

Fortunato Lozano A. 49/

"Como ya se discutió antes, cualquier sistema administrativo puede ser tratado como subsistema analítico de sistemas políticos. Como subsistema de un sistema social, las instituciones políticas y administrativas funcionan para programas gubernamentales como también para organizaciones no gubernamentales". 50/

"Ahora bien, cada parte del sistema político saludable tiene que estar balanceada y, asimismo, tiene que existir un balance entre las relaciones que mantienen cada una de estas partes. Si tal balance no se tiene, el sistema funcionará mal y el problema de la reforma administrativa consistirá de alguna manera en lograr el balance para obtener un buen funcionamiento, lo cual, por supuesto, significa que las leyes y políticas se adoptarán eficientemente, al mismo tiempo que se lle

"varán a la práctica también en forma eficiente".^{51/}

"Las herencias históricas y la fuerza que crean condiciones económicas estáticas han producido en la mayoría de los países en desarrollo instituciones y personal inadecuado para encargarse de las tareas administrativas y directivas en las nuevas tendencias hacia un cambio acelerado. Habrán de desarrollarse tanto instituciones administrativas como direccionales capaces de asegurar y sostener valores más igualitarios y normas políticas que sean aceptadas en toda la nación".^{52/} Esto, expresado en términos de Gerald E. Caiden quiere decir que:

"La habilidad social para asumir nuevas tareas, para enfrentarse a la complejidad, para reducir el conflicto, para solucionar problemas nuevos, para movilizar recursos, para aprender de la experiencia y de la incertidumbre, y para manejar las crisis y la turbulencia, depende de una amplia capacidad de administración gubernamental, apoyada sólidamente en un profesionalismo aumentado, en el fenómeno burocrático, en la mecanización y en el talento administrativo. Lo anterior es reconocido universalmente".^{53/}

En efecto, "el planeamiento nacional para lograr las metas sociales y económicas es un factor importante que plantea un reto para los sistemas administrativos existentes. Dado que la capacidad de implementar planes incluye la estructura administrativa del sector público y del sector privado y constituye también una prueba del realismo de los objetivos nacionales, del adecuado cambio administrativo y los medios para lograrlo que deben ser incorporados como elementos críticos del planeamiento nacional".^{54/} Kenneth J. Rothwell ha considerado que:

"Con el cambio nacional, el administrador se enfrenta a nuevos papeles como empresario, innovador, regulador, promotor, director y catalizador. Además opera en un contexto de cambio y reforma políticos y de instituciones aunque pocas veces con exclusión

"total de las responsabilidades y prácticas tradicionales. Esta tarea -dice Rothwell- sólo puede ser encarada a través de un proceso de constante educación y reeducación".^{52/}

"Existe creciente énfasis en la urgencia del mejoramiento administrativo para el desarrollo nacional. La necesidad - de creciente capacitación administrativa ha sido subrayada internacionalmente por las organizaciones internacionales e internamente por las autoridades nacionales y las organizaciones que proporcionan la ayuda. El proceso del cambio administrativo se ha convertido en tema de gran importancia en los - estudios de las ciencias sociales como también en elemento - significativo en todo el proceso de la modernización".^{56/}

Así, por ejemplo, en relación con las empresas públicas, su importancia actual y en los futuros años, está señalada - con claridad por la Organización de las Naciones Unidas, dentro de su documento: "La Administración Pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en donde señalan que:

"De conformidad con la propuesta del Secretario General debería asignarse alta prioridad en la década de 1970 a la asistencia en materia de empresas públicas. Los países necesitan orientaciones y ayuda de expertos para racionalizar sus empresas gubernamentales y mejorar su contribución al desarrollo económico y social.

En vista de la importante función de las empresas públicas en el desarrollo económico y social, la División de Administración Pública continuará dando - alta prioridad a las actividades de investigación y de otra índole que puedan ayudar a los gobiernos a mejorar la organización y dirección de las empresas públicas".^{57/}

Hacemos notar que más recientemente, "el Dr. Mario Frieri ro, asesor en administración pública de las Naciones Unidas, presentó un Modelo Macroscópico Sistémico de Organización Gubernamental para el Desarrollo, en 1971 en el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad Nacio-

146
15

"-nal Autónoma de México".^{58/} Dicho modelo incluye los siguientes sistemas de acción:

- 1.- Sistema de Conducción. Es el encargado de conducir el proceso gubernamental y promover la organización del Estado hacia más altos niveles de racionalidad histórica;
- 2.- Sistema de Movilización. Es el responsable de producir factores económicos, educativos, socio culturales, institucionales y tecnológicos, de alto poder multiplicador para crear las condiciones propicias que aceleren la consecución del desarrollo nacional;
- 3.- Sistema de Producción. La función-objetivo de este sistema es asegurar el flujo necesario de bienes y servicios fijados por las metas nacionales de desarrollo;
- 4.- Sistema de Servicios Públicos. Es el abocado a prestar los servicios administrativos y técnicos a los Sistemas de Producción y Regulatorio;
- 5.- Sistema de Legitimidad Formal. Tiene como objetivo mantener el Estado de Derecho;
- 6.- Sistema Cibernético Regulatorio. Es el responsable de mantener el Estado de Derecho Cibernéticamente, en condiciones dinámicas tales que den legitimidad a los nuevos procesos y acciones de los sujetos de la acción social, con fundamento en la racionalidad histórica proyectiva; y
- 7.- Sistema de Seguridad. Es el encargado de mantener la integridad del Estado, frente a amenazas o lesiones del mismo.

Uno de los caminos críticos para lograr el desarrollo nacional -dice el profesor Fortunato Lozano-, en el esfuerzo de movilización de los recursos nacionales, es el que se refiere al cambio institucional planeado:

"En el modelo sistémico de organización gubernamental para el desarrollo, Mario Frieiro propone la existencia, dentro del Sistema de Movilización, de un Subsistema de Desarrollo Institucional, referido al complejo organizacional administrativo relativo al cambio institucional. Dicho subsistema tendría como objetivo el de "asegurar la secularización de

"las nuevas instituciones acordes con la sociedad - desarrollada", por lo tanto se encargaría de actuar el proceso de fundación y desarrollo institucional a través de la creación y consolidación de "nuevas instituciones funcionales al proceso de Desarrollo Nacional por medio de la creación de economías externas que sirvan de sostén a un desarrollo institucional acelerado y con alto nivel de integración". Además de promover, crear y/o apoyar la creación de nuevas instituciones, así como reestructurar algunas de las existentes, el subsistema citado estaría preocupado por la planificación "con agregados estratégico-tácticos, de la desintegración sistémica y la extinción acelerada de las instituciones disfuncionales no recuperadas por el proceso de desarrollo".

5.3.I. REFORMA ADMINISTRATIVA.

"Para entender qué clase de reforma es posible, tenemos que comprender no solamente la estructura del gobierno -que fija los límites dentro de los cuales podemos trabajar-, sino también muchas otras fuerzas ambientales que establecen restricciones que debemos considerar ...fuerzas económicas, sociales, culturales, demográficas, psicológicas ...Es decir, una lista completa de las fuerzas que limitan el grado de libertad de selección que tenemos al llevar a cabo una reforma administrativa. Una política realista de reforma debe tratar de entender tanto estas condiciones limitantes como las que pueden hacerla posible, a efecto de conocer qué alternativas reales se abren ante nosotros".

El profesor Arne F. Leemans señalaba que: "Un sistema de administración pública que no se adapta constantemente u ocasionalmente a los cambiantes objetivos políticos, necesidades y valores, frustra el desarrollo y se enajena de la sociedad a la cual se supone que debe servir, comprobando la teoría de la enajenación de Marx que finalmente conduce a un conflicto abierto".^{61/}

Entonces: ¿Cómo Reformar la Administración Pública?

Especialistas de diferentes nacionalidades entre ellos: Andrés Nils, Brewer-Carías, Caiden Gerald, Carrillo Castro, -- Cohen Allan, Dror Yehezkel, Friedberg Erhard, Groves Roderick, Hadisumarto Djunaedi, Johnson Nevil, Lee Hahn-Been, Lee mans Arne, Moharir Vasant, Scheuner Ulrich, Siegel Gilbert, y Thoenig Jean-Claude; han querido responder a dicha pregunta, haciendo hincapié en el "cómo", y han encontrado que el fenómeno de la reforma administrativa tiene muchas y muy variadas facetas, coincidiendo así, en alguna forma, con el planteamiento hecho por Fred W. Riggs.

En particular llama la atención el hecho de que, Hahn -- Been Lee^{62/}, ha formulado algunas preguntas que ofrecen un am plio espectro para la investigación:

- ¿Por qué algunas reformas han tenido éxito y otras han fracasado?
- ¿Quiénes han sido los encargados de la reforma en los casos exitosos?
- ¿Cuáles han sido las características de los casos exitosos?
- ¿Cuáles han sido los factores instrumentales del éxito? Y
- ¿Cuáles han sido las condiciones ambientales para las reformas exitosas?

Por supuesto, a tales preguntas podemos sumar otras muchas, como por ejemplo:

- ¿Qué se implica por el concepto de estrategia de la reforma?
- En relación con el medio ambiente externo: ¿Es pluralista o monolítico y cuáles suelen ser los efectos de esto en la administración pública?
- En lo referente al entorno interno: ¿Son los escalafones más altos de la burocracia innovadores o no lo son?
- ¿Hacia dónde se dirige el énfasis de inclinaciones innovadoras en cuanto a cambios en procesos - incluyendo organización y métodos, presupuestación y participación (democratización interna)?
¿En cambios de estrategias?, ¿en cambio conductual o en cambio tecnológico?
- ¿Son las principales unidades del aparato gubernamental; y en particular los ministerios y las grandes empresas públicas; muy independientes, o son controlables por los organismos centrales políticos o burocráticos?
- ¿Dentro de la organización, los objetivos (de la reforma) son establecidos por el entorno o por los actores?
- ¿Cuáles son los motivos o incentivos de los actores para iniciar, apoyar u oponerse a las alternativas de la reforma?
- ¿Sobre qué bases se consideran buenas o malas las situaciones existentes?
- ¿Cuáles son los criterios para evaluar y valorar los elementos de la situación existente y de las soluciones alternativas?
- ¿Debería juzgarse el éxito o el fracaso de acuerdo con los objetivos iniciales, o en base a los objetivos introducidos en una etapa posterior del proceso de reforma, en cuyo caso, en qué momento? y, finalmente
- ¿Quién establece estos criterios?

Leemans nos dice que la atención académica a la reforma

administrativa ha sido generalmente iniciada con el estudio -- de casos de países que proporcionan información valiosa sobre procesos de reforma y sobre estructuras, poniendo atención en las causas del éxito o el fracaso. La mayoría de estos estudios se distinguen por su énfasis en factores ambientales y culturales, sin duda bajo la influencia de los modelos desarrollados por Riggs (sociedades difusas, prismáticas y fracturadas). Como resultado, se han realizado esfuerzos considerables para desarrollar tipologías de medio ambiente político, social, económico y cultural y de modelos burocráticos y su -- relación con la reforma administrativa.

"La reforma administrativa ha sido, por tanto, hasta ahora, una actividad más bien prescriptiva. Como lo expresa Caiden, se apoya fundamentalmente en el concepto (o creencia) de que siempre existe una mejor alternativa al statu quo en la organización. Algunas normas (eficiencia, eficacia, racionalidad, -- democracia, igualdad, etc.) son empleadas como criterios con los cuales evaluar la organización existente y para diseñar reformas, pero las teorías -- prescriptivas de los procesos del cambio en la maquinaria gubernamental son casi inexistentes".^{63/}

Resulta de primera importancia para cualquier reforma administrativa que sus objetivos se establezcan de una manera adecuada. En primer lugar, ello resulta esencial a modo que -- las estrategias^{64/} y los instrumentos puedan determinarse. En segundo lugar, el grado en el que los objetivos se realizan -- es una medida significativa del éxito o del fracaso de la reforma.

La reforma administrativa constituye básicamente un proceso de toma de decisiones. Esto queda claramente expresado -- por Carrillo quien analiza la reforma administrativa como una serie secuencial de decisiones, programación, instrumentación, ejecución y retroalimentación. Que, de acuerdo con Hahn -- Been Lee, "debe promonerse que la administración gubernamental intente lograr estadios mejores ya que, a menos que los -- objetivos del gobierno sean sensatos, no puede presentarse u-

"-na reforma administrativa auténtica. En este aspecto fundamental la reforma administrativa es prescriptiva".^{65/}

Coincidimos con Hahn-Been Lee en el sentido de que: "La tarea de la administración en una sociedad en desarrollo es - diferente de la de una sociedad tradicional o de una moderna: en aquella, el administrador puede ser un servidor del rey o un agente colonial, en un estado moderno quizá sea el regulador de intereses o el defensor de los intereses públicos; en una sociedad en desarrollo, debe ser un agente de cambio".^{66/}

Justamente el mismo Lee, en su momento, ha presentado — tres tipos de reforma administrativa correspondientes a tres objetivos básicos de reforma. En primer lugar, la reforma procesal que parte del objetivo del mejoramiento del orden, al enfatizar la racionalidad legal y procesal. En segundo término, la reforma técnica que contempla la racionalidad del método y a menudo es estimulada por influencias externas. En tercer lugar, la reforma programática que sigue la racionalidad del desarrollo y está orientada hacia el bienestar del público. El cuadro I ilustra una síntesis de estas relaciones.

Cuadro I. Objetivos de reforma y tipos de reforma.

<u>Objetivos de reforma</u>	<u>Tipos de reforma.</u>
Mejoramiento del orden	Reforma procesal
Mejoramiento de los métodos	Reforma técnica
Mejoramiento del desempeño	Reforma programática

Más adelante, Lee se refiere a tres tipos de reforma administrativa en función de tres modelos burocráticos. Dicho — más exactamente, en función del grado de los contactos y transacciones^{67/} que la burocracia tiene con la sociedad en los — países en desarrollo de hoy día; a saber:

I) Reforma administrativa requerida en una burocracia cerrada.

En un ámbito de desarrollo, la estructura de una burocracia cerrada necesita ampliarse de manera que se cumplan las demandas cambiantes inherentes a la situación. El instrumento más adecuado para este propósito es la creación de nuevos programas u organizaciones. Aparentemente, la reducción de programas y organismos parecería contribuir positivamente a la reforma, pero la realidad del entorno burocrático muestra lo contrario. Cuando una burocracia cerrada tiende a reducirse, se orienta a eliminar sus elementos más flexibles y por lo tanto se vuelve más rígida y cerrada. Esto es lo que ocurre cuando la burocracia de un país en desarrollo trata de introducir esquemas de reducción bajo el nombre de reforma administrativa. Es común que los elementos más dispuestos a la reforma se eliminen.

La reforma adecuada para una burocracia cerrada en un ámbito en desarrollo es evidentemente programática. Es así que, cuando el gobierno lanza programas trascendentes en áreas tales como agricultura, educación, desarrollo comunitario, obras públicas, etc. movilizand o una parte sustancial de sus recursos humanos y financieros y orientando su estructura organizacional y sus procedimientos para la realización de tales proyectos, esto constituye en sí una reforma administrativa de fondo. Algunos de sus mejores administradores deben ser empleados. Debe promoverse gente joven para convertir al programa en un éxito y muchos profesionales y técnicos se ven involucrados. A menudo, los burócratas profesionales no consideran a los nuevos programas como una función adecuada; bien se conservan marginados o prestan resistencia subrencia a los mismos. No

obstante, no pueden conservar esta situación por mucho tiempo. Las reformas de esta especie se presentan a menudo en sectores especiales de la burocracia. Por ejemplo, en la India, donde prevalece una burocracia cerrada, el establecimiento de diversas empresas públicas ha causado que el país se desplace hacia una burocracia mixta.

2) Reforma administrativa requerida para una burocracia mixta.

Diversas burocracias de los países en desarrollo se vuelven gradualmente menos cerradas pero no llegan a ser abiertas; se vuelven cada vez más mixtas.

El requisito general para dichas burocracias reside en continuar su apertura y mejorar gradualmente, de manera simultánea, su eficiencia. Es así que se requieren reformas tanto programáticas como técnicas. De hecho, este es el momento en que pueden introducirse reformas con orientación metodológica. Pero aun entonces, tales reformas pueden ser más eficaces cuando se establecen con base en reformas programáticas, en una relación de medios a fines.

Una burocracia mixta tiene una tendencia inherente a revertir a su forma cerrada original. Es preciso tomar medidas en los países en desarrollo para no permitir que esto suceda, ya que una reversión de esta naturaleza significaría un incremento en la rigidez y un descenso en la adaptabilidad y capacidad de respuesta. Es preciso cuidar que las reformas técnicas no se conviertan en un medio de reimplantar un régimen de control burocrático rígido. La meta de un desarrollo nacional amplio y sostenido necesita una vigilia constante para evitar el estado burocrático.

3) Reforma administrativa requerida para una burocracia abierta.

En términos de administración, una burocracia abierta en un estado nuevo, necesita una corriente permanente de orden. Se requiere alguna estructura de procedimientos administrativos. La institución de algunas estructuras básicas de gobierno o la creación de algunas rutinas simples constituyen, por sí mismas, una reforma administrativa. En un régimen de movilización masiva, en el cual las influencias del partido sobre la administración no es tan controladas, la legislación en materia de un sencillo servicio civil puede significar en sí misma una reforma principal.

Debe tenerse, sin embargo, suficiente cautela. Los nuevos procedimientos y organizaciones deben ser sencillos en las etapas iniciales, de otra manera se convierten en barreras a reformas futuras. En el caso de la Indonesia posterior a Sukarno, donde el orden es una alta prioridad, la construcción inicial de una infraestructura administrativa hará rígido el desarrollo en otros sectores.

53

5.4. MEDIDAS TOMADAS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA
MEXICANA PARA FOMENTAR EL DESARROLLO POLITICO,
ECONOMICO Y SOCIAL.

"Según hayamos actuado, - estaremos en tierra fértil y campos arados o suelos - yermo y ocioso; en gigan- - tes ciudades deformes y mi - núsculos poblados disper- - sos o en armonioso ecui- - lio urbano y rural; con - precios que se disparan y se subsidian o con costos reales, poder adquisitivo y ganancias lícitas; en pá- - ramos improductivos o en - complejos industriales y - vergeles; con niños tris- - tes que se enferman o con una infancia feliz; con ri - cos ahítos, que viajan a - comprar predios en el ex- - tranjero; con jóvenes obse - cionados por la imoten- - cia, que matan y mueren, - sabiendo que así, no conse - guirán lo que buscan; o - con un pueblo sano y equi- - tativo, cada vez más infor- - mado, que conoce ya estas diferencias y las impugna, y que reclama disfrutar - los dones de la vida. En - fin, es optar por que todo siga igual o por el modelo que diseñamos juntos y que sea el fruto de nuestros - triunfos y trombezos; de - nuestras posibilidades y - competencia".

José López Portillo. 58/

En México, desde la revolución, los gobiernos de la República han asumido la responsabilidad de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello, se han realizado considerables esfuerzos tanto en el sector público como en el privado. Empero en la actualidad, estos esfuerzos necesitan la coordinación sistemática, la eficiencia y la racionalización asequibles merced a un plan global de desarrollo.

Creemos que por su temporalidad, complejidad y trascendencia; la planeación del desarrollo y la reforma administrativa constituyen dos grandes experiencias en la vida del Gobierno Mexicano Postrevolucionario: "De la planeación económica y de la reforma administrativa resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: mejorar las condiciones de vida de los mexicanos".^{69/}

La historia de la planeación económica en México está llena de leyes, decretos, acuerdos, creación y desaparición de entidades públicas; así como de planes y programas de desarrollo económico y social. En realidad, la planificación del desarrollo tal como se entiende hoy día, no ha sido posible.

Sin embargo, "paulatinamente se ha podido estructurar en México un sistema de programación flexible que, aplicado en el contexto de nuestra realidad, evoluciona en forma continua consolidando logros pasados. No se trata de un proceso improvisado, ni de un simple traslance de sistemas ajenos de planeación. Constituye un conjunto de técnicas apegadas a los objetivos nacionales en materia económica y social que se encuentran consagradas constitucionalmente".^{70/}

En México, se ha tratado la planeación económica desde hace años. Los intentos de organización de la planeación forman ya una larga serie de ensayos. Para dar una idea del abigarrado cuadro que presentan los múltiples intentos gubernamentales, baste enumerar algunos de los organismos que han te

757
nido funciones de planeación:

"a) la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (1933), integrada por funcionarios - del gobierno y miembros destacados del partido, que tuvo a su cargo la elaboración del Primer Plan Sexenal; b) el Comité Asesor Especial (1935), creado por la administración del general Cárdenas e integrado por Secretarios de Estado, directores de la banca pública y otros funcionarios destacados, cuyo fin era la coordinación de las políticas nacionales de planeación; c) el Fondo para el Fomento Industrial (1941), cuya operación fue encomendada al Banco de México; d) la Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), que debería planear el desarrollo industrial del país y promover la creación de nuevas industrias; e) la Comisión Nacional de Inversiones (1947), creada en los primeros meses de la administración del presidente Miguel Alemán; f) el Comité de Inversiones (1953), establecido en los primeros meses de la administración de Ruiz Cortines; g) la Comisión de Inversiones (1954), que sustituyó al Comité; h) la Secretaría de la Presidencia (1958) que a su vez absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, agregando algunas otras tareas de planeación regional; i) finalmente, la Comisión Intersecretarial para la planeación del desarrollo, establecida en el año de 1962".

Fue el 12 de julio del año de 1930, cuando se expidió la primera disposición legal en materia de planeación: La Ley sobre Planeación General de la República; crea la Comisión de Programa, sin embargo, no hace mención a los medios para lograr los objetivos fijados. El Artículo 2o. de la Exposición de Motivos se refiere al "Plano Nacional de México", como una serie de documentos gráficos para formular un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico.

Al llamado "Plano Nacional de México", le siguen, respectivamente:

- 1.- El Primer Plan Sexenal (1943-1934);
- 2.- El Segundo Plan Sexenal (1949-1946);

- 3.- El Programa Nacional de Inversiones (1953-60);
- 4.- El Plan de Acción Inmediata (1962-1964);
- 5.- El Programa de Desarrollo Económico y Social de México (1966-1970);
- 6.- Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-74);
y
- 7.- El Plan Básico de Gobierno (1976-1982).

Se ha dicho justamente que, "el Primer Plan Sexenal constituye un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de administración, orientado a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por el -- presidente Galles, al término de la lucha revolucionaria. No contiene instrumentos para su ejecución. En la época de su elaboración, México no contaba con organismos económicos o recursos estadísticos que permitieran realizar los estudios en virtud de los cuales fuera posible traducir las instrucciones generales del Plan en términos cuantitativos".^{72/}

En el Segundo Plan Sexenal se recomendaba establecer un Consejo Nacional Supremo en el que, para determinar las políticas de desarrollo, estuvieran representadas todas las fuerzas sociales, económicas y políticas del país. Los programas posteriores fueron menos ambiciosos. Se formularon mediante consulta popular, a través de mesas redondas, consejos de planeación económica y social y las juntas populares de programación y, en ocasiones, sólo fueron concebidos en anticipación a los periodos de gobierno correspondientes. Se promulgaron un conjunto de leyes que en sus distintos momentos persiguieron un mayor control y coherencia de objetivos de la política económica.

La creación de la Secretaría de la Presidencia abre evidentemente, una nueva etapa en los esfuerzos por organizar la planeación del desarrollo económico y social de México, así:

"En 1958, en base a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de la Presidencia para responder a la necesidad de institucionalizar la coordinación de las funciones de programación, integrando los diferentes aspectos de la vida económica general. La antigua Comisión de Inversiones fue incorporada con funciones más amplias a la nueva secretaría como la Dirección de Inversiones Públicas, que actualmente onera con el carácter de Dirección General".^{72/}

Para entonces -esto es, durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964)-, a esta dependencia le corresponden las siguientes atribuciones:^{74/}

- a) Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución;
- b) Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente - de la República;
- c) Planear obras, sistemas y aprovechamiento de -- los mismos; proyectar el fomento y el desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;
- d) Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta debe hacerse;
- e) Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;
- f) Registrar las leyes y decretos promulgados por el ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y
- g) Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Cabe hacer notar, que las funciones técnicas de la planeación se encomiendan a cuatro Direcciones de la Secretaría de la Presidencia:

- 10
- 1.- La Dirección del Gasto Público, que tiene a su cargo la elaboración de proyecciones globales para el desarrollo económico y social;
 - 2.- La Dirección de Planeación, que formula programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de las zonas o regiones del país, a fin de lograr un desenvolvimiento equilibrado;
 - 3.- La Dirección de Inversiones Públicas, que se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas; y
 - 4.- La Dirección de Vigilancia, de cuidar del cumplimiento de las autorizaciones de inversión.

Además, funcionan tres comisiones:

- 1.- La Comisión Intersecretarial, que formula los planes nacionales de desarrollo económico y social;
- 2.- En la Comisión de Programación del Sector Público, se coordinan diversas dependencias y funciones para analizar los programas de actividades de las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de integrar un programa del sector público que constituye el aspecto dinámico de la planeación; finalmente,
- 3.- Existe la Comisión de Administración Pública, encargada de realizar el estudio de la estructura y del funcionamiento de la administración y de proponer las reformas que se requieran con el fin de que constituya un instrumento eficaz de la planeación.

En el informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, que fue presentado por la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1967 a los titulares de las dependencias públicas, como un diagnóstico o estudio preliminar de las principales características del aparato administrativo gubernamental y publicado en 1974; se reconoce que, "sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisface aún las necesidades de la planeación inte-

"-gral. Será necesario -y este es precisamente el principal-- objetivo de la Comisión de Administración Pública- ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país".^{75/}

Conviene señalar que, ya para el año de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal^{76/} establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración - Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; y expresamente - señala en su Artículo 32 que, a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente - de la República;

II.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y el desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

III.- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;

IV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

V.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;

VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;

VIII.- Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;

X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;

XI.- Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares;

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;

XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República;

XIV.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios geográficos de la República;

XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase;

XVI.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, --

cualesquiera que sean los fines a que se destine, - con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, y

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

"A partir de 1971 se inició el actual programa de mejoramiento administrativo con la expedición del acuerdo presidencial por el que se establecen las bases para la promoción y - coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. Con el propósito de orientar las acciones de esa primera etapa, se elaboraron en ese mismo año las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", correspondiendo al programa V lo referente al sistema de organización y métodos".^{77/}

Este acuerdo específico, sin embargo -dice el Dr. José-- Chánes Nieto-, no es el primer paso del régimen del Presidente Echeverría en materia de reforma administrativa. El primer mes de su mandato se caracterizó, entre otros aspectos relevantes, por una intensa actividad legislativa, así como por - diversas disposiciones normativas dictadas por el propio jefe del ejecutivo, que son muestra de un mejoramiento de la administración pública federal:

"Bastaría mencionar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco de México y la Ley del Seguro Social, las Leyes que crean el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional - Coordinadora de Puertos, el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, así como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, además de los Decretos que crearon la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, para corroborar que, desde el primer día, el actual régimen ha realizado actos concretos para incrementar su capacidad administrativa en vista al mejor cumplimiento de los objetivos que le corresponden".^{78/}

161

Puede decirse que en México, se ha establecido ya la infraestructura necesaria -pero no suficiente- para la reforma administrativa. Es decir, se han creado ya los instrumentos - en cada dependencia del Gobierno Federal que permitan aplicar la reforma, cada vez con mayor celeridad y eficacia.

Chánés Nieto nos dice que, en acatamiento al Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971, se han establecido 73 Comisiones Internas de Administración y 71 Unidades de Organización y Métodos. Y, por cuanto se refiere al Acuerdo Presidencial para el establecimiento de Unidades de Programación, del 11 de marzo de 1971, se han integrado 74, mismas que participan en las Comisiones Internas de Administración, a fin de - que los trabajos de reforma administrativa sean congruentes - con los programas de cada institución y con los objetivos que el Ejecutivo Federal determina.

En México, la Reforma Administrativa del Gobierno Federal se concibe como:

"Uno de los medios más importantes para acceder al modelo del país que queremos ser en los próximos años y para lo que se requiere, entre otras cosas, abrir nuevos cauces a la participación, adecuar o mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales simplificando las estructuras y los procedimientos administrativos y volver más sencilla y transparente para la población en su conjunto la acción del Estado. Acción que ya no se agota - como dice el actual Presidente de la República - si no que se ha visto enriquecida con la garantía de la justicia social que es la que se administra en las oficinas gubernamentales, ya que para ello se transformó el Estado-Gendarme del siglo pasado en el Estado-Social de servicio que postula la Constitución de 1917 como resultado de la revolución de 1910".

En otras palabras, y de acuerdo con el profesor Alejandro Carrillo Castro, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental,

los objetivos del programa de reforma administrativa se orientan a entender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. Se persigue así desarrollar una administración pública que permita: ^{80/}

a) Al Presidente de la República, llevar a cabo -- con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia de desarrollo económico y social.

b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

Diversos aspectos se han tratado con el programa de reforma administrativa formalmente iniciado en México durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, entre ellos:

- 1.- La planeación del desarrollo económico y social;
- 2.- La planeación administrativa;
- 3.- La infraestructura para la reforma administrativa;

- 4.- La sistematización de la información;
- 5.- La planeación de los recursos humanos;
- 6.- Los sistemas de coordinación general;
- 7.- El gasto público;
- 8.- La normatividad administrativa;
- 9.- La desconcentración administrativa;
- 10.-El aprovechamiento de los recursos materiales;
- 11.-La orientación e información al público;
- 12.-El mejoramiento de los servicios públicos; y
- 13.-La evaluación permanente de la reforma administrativa.

Recientemente -el 21 de septiembre de 1978-, en el salón de Recepciones del Palacio Nacional, se llevó a efecto la 5a. Reunión de Gabinete en la que se analizó el desarrollo de las cuatro etapas de la reforma administrativa. En dicha reunión, se emitieron juicios como éstos:

"La reforma administrativa ...iniciada como una posibilidad, se convirtió, por la respuesta ejemplar que le dió la ciudadanía, en uno de los más serios compromisos del Gobierno Federal, dijo ayer el Presidente José López Portillo en una reunión en la que los miembros del gabinete y representantes de grupos profesionales y del sector privado examinaron los logros alcanzados en las cuatro primeras etapas.

El Presidente, al clausurar la reunión, destacó la responsabilidad con la reforma administrativa ha sido aceptada por el pueblo, y agregó que, por ello dicho proceso será permanente en beneficio de la nación.

La reforma no es sólo un ejercicio de conciencia, sino fundamentalmente la conducción intencional del cambio como base prioritario para alcanzar el desarrollo económico y social, precisó el Primer Mandatario.

"La reforma administrativa, subrayó, no tiene otra justificación".

Pidió a todos sus colaboradores que reciban y enriquezcan las experiencias obtenidas en las primeras

"cuatro etapas de la Reforma Administrativa y contesten oportunamente a las demandas y sugerencias formuladas en la reunión, para que se apliquen y no queden sólo en planteamientos.

En la reunión participaron también comentaristas de los medios de difusión. El examen de las cuatro etapas de la reforma se basó en las experiencias e información que el coordinador de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República obtuvo en las 14 reuniones que organizó en el interior del país para conocer las deficiencias del sistema administrativo...".^{81/}

Se dijo además, que "la cuarta etapa de la Reforma Administrativa, o sea la "Reforma de Ventanilla", tiene un profundo sentido político porque abre a la participación ciudadana la posibilidad de reformar al sistema administrativo del país considerando los objetivos fundamentales de desarrollo".^{82/}

Es evidente que, sobre todo, en la presente administración del Presidente José López Portillo, el Gobierno Mexicano está convencido de que:

"Tan importante como la congruencia entre objetivo e instrumentos es la asignación de áreas de responsabilidad. Organizarnos para organizar es una premisa fundamental en este proceso, las principales opciones que en este sentido se presentan son el mantenimiento de la actual organización administrativa o el reordenamiento y simplificación, por una parte de las entidades públicas federales, por otra de las descentralizadas que integran el ámbito competencial que debe atender al otorgamiento de mínimos de salud y seguridad social, de habitación, de educación, cultura e información, de nutrición y de trabajo y remuneración a la población del país".^{83/}

La participación del Estado de economía y la planificación con libertad se transforman, a la luz de estas consideraciones en un hecho obligatorio y en un elemento estructurador y programador del cambio. Planear para el bienestar significa pensar, racionalizar, prever, en suma, establecer los vínculos entre los objetivos, las políticas, los instrumentos, los responsables y las acciones. Parece haber llegado el momento

de definir, como política general de gobierno, no solamente - un desarrollo justo, compartido, equilibrado, armónico, sino también programado para que sea plenamente consistente con el proyecto del país a que aspira la población.

Ya en el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, se hace referencia a la planeación del desarrollo en los siguientes términos:

"Nuestra planeación es democrática, respetuosa de las libertades individuales y de nuestro estado social de derecho; pretende un proyecto nacional y -- constitucional del desarrollo integral, asignando -- al Estado el carácter rector y coordinador de las -- actividades económicas y sociales del país. La planeación que postulamos --se dice-- tiende a recoger y orientar hacia objetivos comunes las actividades es total, social, privada y mixta, recurriendo a instrumentos ya previstos en nuestro régimen constitucional. Para coordinar y regir, el Estado puede recurrir a la persuasión, la concertación, el compromiso, la prohibición, la obligación, el fomento, el estímulo, el desestímulo, las limitaciones, las modalidades, las autorizaciones y los permisos. Se -- trata del empleo de un instrumental jurídico de estricta planeación democrática, ya establecido y que no hemos usado con la amplitud⁸⁴ e intensidad que con frecuencia se ha requerido".

Nosotros creemos que el Presidente José López Portillo, inició una nueva etapa de cambio social en la vida del país, y como él mismo lo dijo, para salir de la crisis propuso: "Una alianza que garantizara los bienes y servicios mínimos social y nacionalmente necesarios; una reforma política que ampliase la representatividad ciudadana; una reforma administrativa, que nos permitiera reorganizarnos; una reforma fiscal, redistributiva del ingreso, que agenciara recursos al Estado, de tal forma, que quien más se hubiera beneficiado del sistema, más contribuyera; una reforma económica que, abarcando la fiscal, contuviera además nuevas políticas de salarios, precios, utilidades, crédito, ahorro, moneda y del sector parastatal; en conjunto, una reforma social, para la consecución -- de los grandes propósitos nacionales".⁸⁵

En la presente administración, y buscando planificar la realidad mexicana, se han programado metas sucesivas que definen el Plan Global de Desarrollo Nacional en tres etapas bianuales:

- 1.- Los primeros dos años, superación de la crisis;
- 2.- Los siguientes dos, consolidación de la economía; y
- 3.- Los últimos dos, crecimiento acelerado.

Por otro lado, en su Tercer Informe sobre el estado que guarda la Administración Pública del País, el Presidente José López Portillo señalaba, entre otras cosas, lo siguiente:

"...Estamos definiendo con mayor precisión los pasos necesarios para alcanzar el país que queremos ser. Los grandes objetivos nacionales están fijados en nuestro pasado y en los anhelos de la generación de hoy: sin embargo, la complejidad de nuestra sociedad, obliga a delinear una estrategia que los haga asequibles: que desplace y supere la improvisación y la falta de continuidad en las políticas fundamentales y que permita contar con instrumentos suficientemente flexibles, tanto para afrontar el presente, como para prevenir los cambiantes desafíos del porvenir.

Es imprescindible armonizar la voluntad de ser libres, con el deber de promover un desarrollo que a todos alcance.

Por ello, conviene recordar, acuí y ahora, que uno de los grandes objetivos del quehacer nacional, desde nuestro origen como Nación, es atemperar opulencia y pobreza. Hemos sido capaces de producir; pero no de distribuir. Las causas son explicables, por ningún motivo justificables... Quisimos dar un contenido programático funcional y operativo a nuestra política; analizar, tomar decisiones y ejecutar acciones dentro del contexto de propósitos generales pero precisos, para distinguirlos de grandes cantidades y agregados, que nada nos dicen de la otra cara de la moneda, la de la calidad de la vida.

Quisimos manejar soluciones sensatas y no eufóricas entelequias. No vamos a seguir cayendo en el vacío de las cifras huecas, que nos han llevado a una mecánica presupuestal de trampas y contratrampas; que deforman nuestro esquema de prioridades, merman

"la asignación y manejo oportuno y adecuado de recursos y obstaculizan la efectividad del servicio público.

La nueva Ley Orgánica, establece, por primera vez, la programación de las actividades, como sistema de trabajo obligatorio para la Administración Pública Federal...Disponemos ya de los procedimientos de programación que sin duda nos permitirá más rápida y ordenadamente, enriqueciendo, mediante la alianza, la sistematización de la participación concertada con el Gobierno, de los sectores social y privado. Y en la medida en que se dispone ahora, de recursos que fortalecen las finanzas del Estado, éste podrá asumir, con amplitud, su posición de rector de nuestra economía...El Estado se organizó para organizar al país y ofreció un plan congruente de desarrollo económico y social para garantizar a la población y fundamentalmente a la fuerza de trabajo, mínimos de bienestar.

De este modo se ha recuperado la confianza en el país y sus instituciones y por ello hay tranquilidad y progreso como aquí se informa...No podemos ni debemos permitir que haya mexicanos -jóvenes o viejos, hombres o mujeres, en las ciudades o en el campo- que estén en capacidad de trabajar y que no lo hagan, que busquen trabajo y que no lo encuentren, o que lo encuentren a medias, para medio comer y mal vivir.

Nos proponemos de aquí a 1982 acabar con los aspectos más agudos del problema y sentar bases firmes, para que el país, en un futuro cercano, no tenga carencias en lo que toca a fuentes de trabajo...Estamos decididos a promover la organización social para el trabajo, principalmente de sociedades cooperativas. Su desarrollo será capaz de absorber parte importante de nuestra población desocupada. Estamos preparando el Plan de Acción que habrá de seguirse de 1980 a 1982 y la Legislación Constitucional en la materia, que cada vez es más necesaria...En esencia, el desarrollo de un país se mide por la oportunidad que tiene su pueblo de informarse, de aprender y de enseñar; por su capacidad de producir; su libertad para juzgar la estructura social y política en la que vive y su posibilidad para transformar la. Estas consideraciones las tenemos muy presentes ante nuestro inminente auge económico.

México es lo que son todos los mexicanos, resultado de una herencia cultural que sólo podemos recibir y acrecentar por medio de la educación, entendida ésta en su sentido más amplio...Está claro, que para finales de este siglo, esta ciudad será la mayor del mundo; pero eso, con ser un riesgo, no es lo más grave. Lo grave, lo inmerdonable, sería que conociendo las tendencias y sus implicaciones, no a

"-doptemos las decisiones conducentes a las res- -
puestas idóneas y que permitamos que la amenaza de
un futuro amargo y de encrucijada, se nos vaya a --
convertir en presente irremediable.

Lo que no se prevé, se convierte en problema; los
problemas que no se resuelven, se acumulan; y los -
problemas acumulados, aniquilan las posibilidades -
de desarrollo. Es un proceso destructivo que no re-
quiere demostración para ser comprendido...No creo
en el poder por el poder. Entiendo el poder para --
servir; no lo gozo en sí, como el amor; no me em- -
bria; ni lo ejerzo como vicio, costumbre o pla- -
cer. Lo vivo, intensamente, como responsabilidad --
que tengo que merecer cada día. Y es que el poder -
lo creamos todos, es del pueblo y no mío. El deber
-ese sí mío-, es cumplir su mandato. He querido, a-
pasionadamente servir". 87/

En nuestra opinión, México ya no es un país subdesarro-
llado, sino un Estado-nacional en proceso de desarrollo, su -
horizonte de progreso es demasiado amplio, sus recursos tam-
bién lo son; su administración pública tiende a ser verdadera
mente un medio para el cambio social planificado; se tiene --
conciencia de seleccionar proyectos, de establecer metas, de
proponer estrategias para alcanzarlas y de concertar acciones
para realizarlas; de sanear nuestra economía y nuestra vida -
social, con el Estado como su rector.

En fin, se sabe ya que la libertad y la justicia, son --
"conceptos paradigma, que a pesar de decirse y oírse muchas -
veces, no se gastan; dan sentido al mundo y a la vida; su va-
lor perdura en el tiempo, aunque en él no se den. Lo que se -
desgasta es nuestro derecho a decirlos; nuestra oportunidad -
para consumirlos". 88/

5.5. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO NACIONAL.^{89/}

Al estudiar históricamente la evolución del Estado^{90/}, — conjuntamente con la evolución de la Administración Pública^{91/}, podemos ver entre otras cosas, que su participación en la vida política, social y económica se ha hecho cada vez más compleja en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas —al Estado— en diferentes épocas.

En ese proceso de transición, el Estado, de Estado-Gen— darme pasó a Estado-Promotor o de fomento, y éste a su vez, — se transformó en Estado-Benefactor o de bienestar, para lle— gar así hoy día, a ser considerado fundamentalmente como un — Estado-Planificador integral.

Puede decirse que, "de hecho, en todo Estado moderno con fluyen todas estas facultades o atribuciones; desde las de ga— rantía hasta las de planificación, y las cumple de un modo va— riable en mayor o menor medida, de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de sus instituciones, sectores o siste— mas y según sea la estrategia de desarrollo que adopte".^{92/}

Pero vayamos a lo que nos interesa por el momento, es de— cir, a considerar cómo pueden salir del subdesarrollo los paí— ses latinoamericanos —México concretamente—, y los medios que deben ser utilizados para tal propósito. Sin olvidar el desa— rrollo del capitalismo, decimos con el profesor Octavio Rodrí— guez Araujo que, "...dentro de las perspectivas de aliviar — algunas deficiencias del subdesarrollo, tenemos la obligación de referirnos al papel del Estado, del Gobierno y de la Admi— nistración Pública en el desarrollo y la dependencia; es de— cir, en el desarrollo dependiente del subdesarrollo mexicano; o dicho en términos globales, en las relaciones centro-perife— ria, en el antidesarrollo".^{93/}

Esto, que no necesariamente debe interpretarse de manera pesimista, significa que, siendo la Administración Pública y

la Planificación del Desarrollo dos realidades históricas, en tonces, resulta menos difícil sostener que son precisamente - la Administración Pública^{94/} y la Planificación, un medio y - un instrumento idóneos para lograr el cambio social, económico y político.

Entiéndase bien, cuando nos referimos a la Administra- ción Pública Mexicana como factor o como medio para el desa- rrollo, en realidad, partimos de la hipótesis de que "el desa- rrollo de los países del mundo, si bien no está en manos del Estado en términos absolutos, la ingerencia que éste juega en aquél es primordial ...asumimos ...que el Estado, es y será, por no poco tiempo el responsable de este desarrollo de Méxi- co"^{95/}: un desarrollo integral.

La planificación del cambio social significa, en efecto, una necesidad contemporánea y requiere de una administración pública dinámica, cuya eficiencia y eficacia están determinadas por un proceso constante de reforma -a fin de que los sig- temas administrativos persistan en el tiempo y en el espacio- una reforma administrativa en la que el ciudadano, por dere- cho, debe participar.

Planificar nuestra realidad, significa tratar de alcan- zar el desarrollo nacional de México, empleando el potencial humano y demás recursos de manera organizada. Científicamente hablando, ello implica cierta participación interdisciplina- ria con un objetivo común: lograr el desarrollo integral del país.

Filosóficamente hablando, el uso adecuado tanto de la ad- ministración pública como de la planificación, se traduce en otra concepción histórica acerca del cambio social; para quie nes rigen los destinos de un Estado, la planificación es un - instrumento que les permitirá definir y orientar más racional- mente la política gubernamental de desarrollo. En suma, la -- planificación significa una forma más científica de gobernar.

Consideramos pues, que para lograr un desarrollo nacional profundo, se requiere, entre otros, por lo menos de lo siguiente:

- 1.- La existencia de una Administración Pública que aun cuando no esté desarrollada, trate de relacionar medios con fines óptimamente -de manera planeada-, buscando un desarrollo integral, y - no sólo siendo un medio de poder;
- 2.- El empleo de la planificación considerando a ésta no únicamente desde el punto de vista económico, sino como un instrumento económico-social que persiga el cambio social, para lograr un mundo "en el que el hombre ejercerá dominio, de manera cada vez más completa, sobre la naturaleza y el desarrollo de su vida social, en el que el hombre será -cada vez más eficaz- creador -- consciente de su propio destino"^{98/};
- 3.- Un desarrollo político, que se traduzca en estabilidad política, participación ciudadana y de respuesta eficiente del Gobierno a los nuevos - requerimientos de la sociedad;
- 4.- Cierta grado de desarrollo económico, que esté orientado fundamentalmente hacia una productividad social; y
- 5.- Un consenso^{97/} en el ámbito político, la Administración Pública y en la población, que haga posible el desarrollo mismo.

CONCLUSIONES.

"Llamóla Utopía, voz griega cuyo significado es no hay tal lugar".

"Allá en Utopía, donde todo se halla organizado racionalmente de acuerdo con el interés público, ...los utópicos son complacientes, ingeniosos y activos...No hay nada que tanto gusten como del estudio...Viven amablemente los utópicos sin que ningún magistrado sea terrible o insolente...En Utopía, por el contrario, donde todo es de todos, nadie teme -- que algo pueda faltarle en lo futuro cuando se han tomado las medidas para que los graneros públicos estén repletos. La distribución de los bienes no se hace con malicia y no hay pobre ni mendigo alguno, -- y, aunque nadie tenga nada, son ricos todos...Desearía que alguien se atreviese a comparar con este régimen tan equitativo la justicia de otros países, en los que yo muriera antes de hallar la menor traza de equidad y de justicia...¡cuán lejos se hallan de la felicidad de la República de Utopía! Allí donde el dinero nada vale, no hay posibilidad de ninguna codicia. ¡Cuántas -- tristezas se evitan así; -- ¡Y cuántos crímenes extirparse de raíz!...Me alegra que la forma de Estado que para toda la humanidad yo deseo la hayan encontrado los utópicos. Merced al sistema de vida que adoptaron han constituido no so-

"-lamente la más feliz de las Repúblicas, sino también la más duradera, a -- juzgar por lo que pueden -- presagiar las humanas conjeturas. Extirparse de -- raíz, junto con los demás vicios, todos los gérmenes de ambición y todas las rivalidades, evitando de esta manera el peligro de -- discordias civiles que causaron la ruina de tantas -- ciudades. Asegurada la concordia interior, la solidez de sus instituciones, evita que la envidia de -- los príncipes turbe y conmueva su Imperio ...Cosa -- que más que espero, deseo"

Tomás Moro.^{2/}

Resulta interesante ver que, "desde la República de Platón y más especialmente desde sus leyes, el hombre, frente a la realidad social, política y económica que lo rodea, busca otro ideal más justa, más humana, más vividera. A porfía bu-- llen en su mente las ideas utópicas para cuajar luego --espo-- leado por los sucesos de su tiempo-- en los escritos de su pluma. Escritos que nos dan ora utopías religiosas, ora políti-- cas, ora económicas, ora sociales".^{3/}

Algunos hombres han preferido fijar su atención sobre al-- gún aspecto particular de la realidad social. Así, por ejem-- plo, es bien sabido que a Max Weber le interesa, sobre todo, explicar el tipo ideal del Estado. Weber llega a definir al -- Estado --y por ende, a la administración pública-- como una forma de dominación racional que reclama para sí, con éxito, el monopolio de la fuerza legítima.

Interpretando a Max Weber, la administración pública es ni más ni menos que "un centro de poder", una base importante en la que se apoya todo sistema político. Más aún, es una es--

estructura jurídicamente determinada por medio de la que el sistema político realiza asignaciones obligatorias hacia los diversos grupos sociales —léase clases sociales— que integran la sociedad a fin de persistir, de acuerdo con el profesor David Easton.^{4/}

A estas alturas, debemos saber ya, que el principal interés de un sistema político es su supervivencia frente a las tensiones que enfrenta; que "el fracaso de la administración se percibe muy especialmente en su incapacidad para convertir en necesidades sociales satisfechas los brillantes programas que sus expertos redactan con gran facilidad. Ahí están, para dar testimonio de este aserto, las deficiencias que tantos países de la tierra padecen en materia de vivienda, de salud, de educación. Ahí están las anarquías en desarrollo urbano y las aglomeraciones marginadas. Ahí están aún sin resolver, — los problemas de la pobreza y de la ignorancia".^{5/}

El Dr. Paramés, al hacer una síntesis del desarrollo de los trabajos de una conferencia^{6/} que se realizó en la Ciudad de México del 25 al 29 de agosto de 1975, relativa a la función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social, se refería al "estado de salud" que guardan las administraciones públicas contemporáneas en los siguientes términos:

a) Una generalizada insatisfacción.

Que según lo anteriormente dicho, tiene su origen en el hecho de que la administración pública no satisface ciertas necesidades sociales concretas.

b) Las estructuras administrativas.

Que a nivel central, han crecido de modo anárquico e irracional al servicio de un necio "parkinsonismo", cuando no de una clara politización; las estructuras locales, que resultan claramente inadecuadas.

cuadas para administrar racionalmente las grandes aglomeraciones o para elevar el nivel de bienestar de las pequeñas colectividades, abandonadas por sus habitantes; y, las autónomas o descentralizadas, -- que se multiplican con exceso. Y a veces sumonen una grave quiebra al derecho y al deber, que al poder político incumbe, de planificar y dirigir la -- marcha global del sector público.

c) Los sistemas de toma de decisiones.

Se apoyan en la rutina y en la tradición. Las políticas se formulan sin acopiar la información -- precisa, sin planificación, sin establecer previamente, los objetivos, sin estudiar a fondo las prioridades y por ello se traducen, cuando se traducen, en programas inconcretos de difícil ejecución.

d) El derecho.

Nuestras administraciones --dice Paramés-- son -- administraciones de legalidad y que tienen en el derecho su marco de referencia y en el respeto a las normas su última justificación, sin contribuir lo -- más mínimo a la renovación de la sociedad. Hay es -- cierto, en algunos juristas y en algunos administradores intentos meritorios por buscar nuevas vías, -- por ejemplo las leyes-cuadro, las normas experimentales, o las disposiciones con grupos de la sociedad; todavía, sin embargo, y con bastante generalidad, la ley, expresión de la voluntad popular, punto de equilibrio de intereses, síntesis de las garantías de los ciudadanos con la obligación de eficacia del poder público, esa ley se convierte demasiadas veces en un freno del progreso social.

e) El personal.

I) El reclutamiento.

Se observa que, mientras que en algunos países los sistemas de reclutamiento y la propia estructura del Servicio Civil llevan a que los altos funcionarios sean casi siempre personas de elevado nivel social y económico —aportando así a la administración una concepción elitista y minoritaria, alejada de la realidad social y que entienden difícilmente a las masas ciudadanas—, en otros, se basa exclusivamente en consideraciones políticas, lo cual puede redundar en un mayor grado de lealtad e identificación y en la derrota de resabios burocráticos, pero pueden también llevar a la falta de esa deseable —profesionalidad que es tributaria de la selección —por el mérito y la competencia profesional.

2) Insuficiente grado de compromiso.

Por razones muy diversas —inseguridad, retribución escasa, falta de estímulos, mal reparto del —trabajo, escasa atención a lo vocacional, peor condición que en el sector privado, falta de responsabilidad, escasa información, nula participación, —etc.— los funcionarios están muchas veces escasamente motivados. La función pública es en demasiadas o casiones, el refugio de quienes ponen en primer término su seguridad personal.

La mística al servicio del Estado está viva afortunadamente en algunos y su sacrificio generoso permite que la máquina continúe marchando. Pero estos buenos funcionarios pueden llegar también al desaliento o porque comprendan los muchos defectos —del sistema o porque se rindan ante las insuficiencias de recursos humanos y materiales que impide a los servicios públicos cumplir sus numerosas responsabilidades.

f) Los intentos de reforma administrativa.

Han adolecido de defectos muy graves que las han privado de virtualidad transformadora; cuando no han sido producto de estudio en "torres de marfil" sin participación de funcionarios y administrados, han planteado mal sus dimensiones o equivocado las etapas de su implementación. Cuando no resultaron demasiado ambiciosas, frutos de promesas políticas de difícil cumplimiento, se limitaron a ser temporales, aisladas o inconexas, mínimas transformaciones de procedimientos, cuya plenitud sólo se logra con el tiempo y la continuidad en el esfuerzo.

Por encima de todo esas reformas administrativas se han encaminado casi exclusivamente a la mejora de la maquinaria y el perfeccionamiento de los procesos administrativos, con olvido total de la funcionalidad de la administración, de su condición de medio para el fin "bienestar colectivo".

Evidentemente, de acuerdo con el Doctor Paramés, de hecho, las medidas reales de actuación de las administraciones públicas de hoy día, dejan mucho que desear en términos de un cambio social profundo, y son diametralmente opuestas al modelo de administración pública que nosotros deseamos. Sin embargo, creo que lo dicho por Paramés, no debe interpretarse, necesariamente, de manera pesimista; más bien, yo diría que: al tomar conciencia del problema⁷ estaremos en posibilidad de transformar nuestra realidad social. En este caso, la administración pública debería ser el blanco de nuestros esfuerzos para lograr un verdadero cambio social. Habiendo iniciado este proceso, los funcionarios públicos podrán, con más conocimientos prácticos, buscar cómo orientar la administración pública hacia el cambio social propiamente dicho.

La administración pública -según lo hemos querido demostrar- es hoy día, en efecto, uno de los fenómenos político-so

cioeconómicos más importantes -toda vez que maneja gran cantidad de recursos humanos, materiales, financieros y de información; intereses públicos y los elementos necesarios para llevar a cabo una planificación integral. En suma, para lograr - el cambio social deseado-. Pero, entiéndase bien, esto no implica que la administración pública, como por "arte de magia" sea capaz de satisfacer todas y cada una de nuestras necesidades. El desarrollo nacional, no debe olvidarse, exige además, que cada uno de nosotros sea responsable ante el devenir social, según nuestro rol dentro de la sociedad: como intelectuales, obreros, campesinos, empresarios, estudiantes, profesores, o como funcionarios públicos. Debe entenderse pues, -- que el desarrollo nacional no es responsabilidad exclusiva -- del Gobierno, sino, un reto que se plantea en términos socioglobales.

Una sugerencia salta a la vista: "Aprendamos a vivir ahora, juntos en la diversidad de nuestra sociedad, o mañana desembocaremos, irremisiblemente, en el despotismo.

Hoy, la unión exige nuevo sistema de razonada conciliación, entre identidad y pluralidad, que nos responsabilice a todos, mayorías y minorías; que disuelva el paternalismo; impida el autoritarismo y elimine la componenda; que abra el debate público y presente con claridad y a su tiempo, ante los mexicanos, el panorama completo de las opciones que tenemos - para elegir".^{8/}

No debe ocultarse que en México, "el partido auspiciado por el gobierno económica y políticamente, fue también -y sigue siéndolo- un órgano de gobierno y un órgano político de ascenso y control monopolista del poder, como de hecho lo es también a otro nivel la administración pública en su conjunto".^{9/} Que ambas instituciones son en realidad, las "dos piernas" en las que se apoya el sistema político mexicano y que, han contribuido -para bien o para mal- en no poca medida evidentemente, a la estabilidad política en México misma que ha

sido objeto de serios análisis realizados por estudiosos extranjeros ya que se la considera como parte del llamado "milagro mexicano".

Es el momento de saber que, en el Caso-México, el Estado Postrevolucionario ha podido crear, paulatinamente, las instituciones y los mecanismos que posibilitan su propia estabilidad, y dentro de este sistema de funcionamiento, la infraestructura administrativa necesaria con fines de lograr una mejoría del país, pero, no un cambio social profundo.^{10/}

Del otro lado, el Gobierno Mexicano ha tenido también -- sus "pequeños errores" como la represión estudiantil ejercida en el año de 1968; la corrupción permanente y sistemática -- más sistemática que su propia eficiencia-- de ciertos "servidores públicos"; y más recientemente, la negociación dependiente de nuestros recursos naturales. Decisiones y actos que evidentemente, violan los principios constitucionales y los principios de justicia social a los que frecuentemente hace referencia el Gobierno Mexicano.

No es necesario ampliar la idea de que México posee muchos recursos naturales si lo comparásemos con otros países -- en los que el "ciudadano" muere de inanición --Bangladesh, por ejemplo-- su petróleo le abre "nuevas perspectivas de desarrollo"^{11/} y de intercambio a nivel internacional. Empero, sí -- conviene subrayar que ante estas ventajas de naturaleza económica, la sociedad mexicana^{12/} se enfrenta a un proceso desvalorizador --causado en gran medida por el desarrollo del capitalismo-- de los "principios" humanos, que se traduce en la --pérdida de confianza en las acciones del gobierno, desconfianza entre los ciudadanos y desconfianza ante el futuro que se muestra incierto.

Nosotros creemos que el problema fundamental no es de casés de capital. Al contrario, si se vuelve a retomar la visión del gran historiador Arnold J. Toynbee, podemos ver que,

en realidad, nuestra sociedad mexicana de hoy, se enfrenta -- más bien a un reto de naturaleza moral, que a un problema material. Es decir, a un problema de conciencia histórica^{13/} -- tanto para administradores públicos, cuanto para el ciudadano común. Una conciencia a través de la cual se logre un reencuentro entre los ciudadanos y las diversas instituciones del país.

Es evidente, que la Administración Pública Mexicana como subsistema del sistema social mexicano, debe responder también a este reto, ya que en términos de Toynbee, una sociedad que no responde al reto es una sociedad que se hunde y, consecuentemente, estaremos ante una situación en que México pierda la posibilidad del desarrollo.

Vale decir, que en este proceso de superación y autoconocimiento ciudadanos, de mucho servirá la experiencia de quienes administran hoy los destinos del país, toda vez que ellos permitan o no innovaciones a la maquinaria administrativa, en suma: toda vez que la propia administración pública se convierta en "factor del desarrollo".

Entonces, hoy día, los administradores públicos así como la población en general, debemos buscar en la historia del país -- historia que es nuestra propia historia --, en el sentido que Collingwood^{14/} lo ha expuesto: el reencuentro de nosotros mismos. Por ello, hemos de saber qué somos individual y colectivamente, de conocer nuestras necesidades, de sabernos capaces o no, y de iniciar un proceso de revalorización en los asuntos humanos que nos atañen.

Sólo así quizá, podremos exigirnos madurez y hacer frente, positivamente, a los "errores del ayer". Sólo así, podremos decir entonces: ¡Déjese de culpar al sistema como el único responsable de todos los males habidos y por haber! Tampoco culpeamos a nuestra herencia cultural. ¡Nosotros somos los

responsables de lo que somos y de lo que seremos en los siguientes años; Justamente ha señalado nuestro actual Presidente de la República -José López Portillo-, que: "En un mundo de reacciones recias, los mexicanos tenemos que aprender a templarnos ante los desafíos. Tenemos que aprender que la vida a la que estamos ascendiendo en importancia, nos traerá siempre problemas y obstáculos, y que el ir venciendo cada uno de ellos, nos dará la fortaleza que necesitamos para seguir haciendo del nuestro, un México mejor. Que esto nos sirva para reafirmar la fe en nuestro futuro, nos una y nos engrandezca".^{15/}

Pero como ha dicho C. Wright Mills, históricamente debemos ser siempre concretos y admitir que dentro de la sociedad existen ciertos "factores reales de poder" que pueden impedir o fomentar el cambio social. Por lo tanto, para cada época y para cada estructura social, tenemos que plantearnos el problema del poder de la élite; "Quiero decir que, coincido con el profesor Easton en que los cambios sociales no son ni pueden ser producto de voluntades individuales, él le llama "una política de alianzas" y en buen sentido o en sentido amplio, sólo a través de una política de alianzas puede llevarse a cabo estos cambios. Yo matizaría acotando, limitando, alianzas con quiénes y de quiénes; pero en lo fundamental, creo que estaría de acuerdo con él".^{16/}

Al final, como decía Toennies, llegaremos a la conclusión de que el Estado -junto con la administración pública- o fin de crear fuerzas morales y seres morales, tiene que preparar el terreno, o por lo menos tiene que eliminar las fuerzas contrarias si en verdad desea iniciar un cambio social profundo dentro de la sociedad mexicana.

Ahora bien, explicado el papel del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública Mexicanos en función de la constante de tipo histórico^{17/} es decir, en relación al grado

de autodeterminación o de dependencia y en éste último caso, dependiente en relación a quién en el juego mundial de las -- fuerzas y las potencias:

"En estas condiciones uno se pregunta si, como se sugiere, ...el Estado Mexicano tiene posibilidades como promotor del cambio social, y respondemos enfáticamente que no. El Estado Mexicano no es el mismo que en 1935 o 1940: un Estado fuerte, preocupado por el desarrollo capitalista acelerado, con un sentido básicamente nacionalista de dependencia negociada con el imperialismo, pero a la vez con una enorme capacidad para influir en la orientación de la economía, para influir en el apoyo --léase con sensu-- que tenía de los trabajadores y las grandes y mayoritarias masas campesinas".^{18/}

"Así las cosas, el Estado Mexicano aún suponiendo que es tu vi era encabezado por hombres de buena fe --cosa que no creo-- está absolutamente limitado para intentar, no digamos para ef ec tuar, cualquier cambio en favor de las masas; porque si los cambios sociales que hubiesen de intentarse no son en apoyo de los trabajadores, podemos hablar de reformas pero no de cambio social. El Estado Mexicano está posibilitado, hoy por hoy, para llevar a cabo reformas pero éstas no representan a ningún --plazo, ni a corto ni a largo plazo, un cambio social o algo semejante; son más bien adecuaciones para suavizar las contradicciones que ha generado el modelo de acumulación seguido en México".^{19/}

En el Caso-México, el Estado ha seguido "un modelo de desarrollo dependiente, de acuerdo a la ideología dominante de los países industrializados; en consecuencia, el papel del Estado ha sido el de mantener el sistema en base a un crecimiento económico con objetivos desarrollistas --que no la satisfacción plena de necesidades-- lo que ha originado a su vez un re-

"-planteo en materia de planificación".^{20/}

"Frente a todas estas características, y ante la crisis que se está viviendo en el ambiente extrasocietal y que se — traduce en el ambiente intrasocietal, más las contradicciones acumuladas aquí dentro, ...el Estado Mexicano ha optado por — tres medidas fundamentales: 1) La reforma política; 2) La reforma económica; y 3) La reforma administrativa".^{21/}

Entonces, "si se quiere entender las cosas como son y no como nos suenan, en este caso, las reformas que el Estado Mexicano ha optado por plantearse tienen algo en común ...son reformas instrumentales, no son reformas en la definición de los — escenarios, ni tampoco constituyen un cambio en el modelo de país a alcanzar, ni en la capacidad potencial para alcanzarlo; son fundamentalmente elementos para consolidar y expandir la capacidad real y potencial sin que sepamos además, si esto se va hacer de una manera rigurosa o se va hacer de una manera elástica o flexible".^{22/}

En México, se hace evidente el problema de la comunicación social entre los diferentes ámbitos sociales de la sociedad mexicana. Por lo tanto, decimos con el profesor José Róssowsky que: "si el gobierno quiere la ilimitada confianza de sus gobernados, tiene que tenerles ilimitada confianza y explicarles, analizar con ellos, discutir gobierno y gobernados los distintos modelos y las distintas opciones. Abrirse pues, para que de esta manera, podamos besar juntos el trago amargo de la paciencia todo el tiempo que sea necesario. Este es en realidad el problema donde entra el "deber ser". Si hubiera aquí una cuarta reforma, debería ser la reforma de la comunicación social que hiciese que gobernantes y gobernados, para comunicarse mejor, tuvieran la misma información, sino evidentemente, unos toman decisiones que no se entienden y otros in—

"-interpretan sobre la base de los hechos y los datos con que cuentan".^{23/}

Pero, sea que resulte claro o no el papel del Estado en la vida política, económica y social de México; lo que es completamente seguro es que cada uno de los posibles escenarios aplicados y posibles de aplicar al Caso-México, "para instrumentarse exige un costo político y social. Es decir, el costo que se tiene que pagar por la población o por el sistema político mientras se construyen los instrumentos de conducción -- del escenario modelo".^{24/}

Se ha llegado el momento de terminar con una reflexión, hasta cierto punto optimista, que yo mismo expuse como participante en una de las conferencias llevadas a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, para analizar el papel social de la administración pública en México, a saber:

"...en base a la experiencia adquirida en todo este proceso de aprendizaje, yo siento que pensar y sostener una tesis en la que el punto central se enfoca en el sentido de que la administración pública puede ser ...un instrumento o un medio para el cambio social -ya que, la administración pública es -- fundamentalmente un subsistema del sistema social-, ...es realmente una idea utópica. Sin embargo, pensar que futuras generaciones hagan de la administración un instrumento o factor para el cambio social es una idea, un paradigma, socialmente justificable...".^{25/}

Propongo como corolario de esta investigación eminentemente teórica -dada la disponibilidad de los recursos con cuenta un estudiante con grado académico de "pasante"- que, -utilizando la Administración Pública como medio para el cam--

188

bio, sean reconsiderados los siguientes puntos a fin de inducir adecuadamente el cambio social en México^{26/}, a saber:

1) La satisfacción de necesidades primarias, asegurando los bienes de consumo. En la inteligencia - de que, si México es dependiente inclusive tecnológicamente hablando, no debería serlo en términos de producción agrícola y decidir la autosuficiencia en este sentido;

2) Educar al ciudadano con un sentido nacionalista. Este nacionalismo debe observar: a) El respeto a los derechos humanos; b) La creación de sanas condiciones sociales; y c) La formación de conciencia política en el ciudadano que, como resultado de la educación misma, permita demandar, proponer y participar en las decisiones del Sistema Político Mexicano;

3) Estudiar la historia de México desde la época pre-colonial en sus diversas dimensiones -política, social y económica- a fin de adquirir conciencia - histórica y comprender más ampliamente el problema de la dependencia, cómo se originó históricamente - y cómo ha evolucionado y ver así, las posibilidades que tenemos como individuos y como nación de aspirar, efectivamente, a ser una nación independiente".^{27/}

4) Sensibilizar a los estudiantes de administración pública a las diversas teorías del cambio social, a fin de poder posteriormente originar aquél en forma sistemáticamente planeada y posibilitando así, un verdadero desarrollo integral;

5) Procurar lograr un consenso. Es decir, que la

población en general, posea una clara y definida -- concepción de lo que supone el desarrollo --o mejor dicho, el escenario modelo-- y considere tanto necesidades reales, como necesidades sentidas por los -- ciudadanos. Un consenso que supere los tradiciona-- les "estudios de gabinete", que consulte a los sectores de la población, que permita la participación de los interesados;

6) Valerse de la planificación, considerando a ésta, como un instrumento técnico-socioeconómico para planear el desarrollo nacional. Esta planificación debería ser aplicada con visión sistémica^{28/} y considerando las características propias del Estado Mexicano;

7) Buscar la estabilidad política del país a largo plazo, de manera que, el sistema político mexicano persista y permita un proceso de cambio social -- según las necesidades sociales, y evitando tensiones disruptivas en la sociedad. Es decir, una estabilidad que evite las crisis o revoluciones que generalmente obstaculizan el proceso de desarrollo; y

8) Buscar la justicia social real y amplia. Esto es: derecho al trabajo, a un salario de vida que -- permita a un hombre sobrio y trabajador desarrollar un nivel de vida decente para él y su familia, derecho a una vivienda sana, a la salud y a la educación sin omitir la posibilidad de una superación -- personal.

Lo anteriormente dicho parece posible en la medida que, la Administración Pública Mexicana sea capaz de cambiar. Esto es, constituir ella misma un fenómeno de cambio logrando el -- "desarrollo administrativo".

LA ADMINISTRACION PUBLICA: UN MEDIO PARA EL CAMBIO SOCIAL.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

INTRODUCCION.

- 1/ Salinas Alberto. "La reforma administrativa" -- (Un enfoque de desarrollo organizativo y administración para el cambio), México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975 p. 15.
- 2/ Ibidem, p. 30.
- 3/ "Función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social", México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1975 p. 68.
- 4/ Ibidem, p. 2.
- 5/ Conviene señalar que, en realidad, después de efectuada nuestra investigación, nos damos cuenta de que la hipótesis central debería ser reformulada precisando qué tipo de cambio social puede lograr el Estado Mexicano utilizando la Administración Pública como medio. Así, en esta investigación, llegamos a la conclusión de que un tipo de cambio social histórico-estructural tal y como lo hemos definido, actualmente no es posible en México dada la filosofía gubernamental, el nivel de desarrollo capitalista y la situación geográfica del Estado Mexicano. El Estado Mexicano ha participado cada vez más en la vida político-socioeconómica del país, es cierto, ahí está un plan de desarrollo urbano, económico, educativo, familiar, etc. Y, la reforma política y administrativa, como justificantes del "intervencionismo de Estado" sin embargo, el problema del cambio social aún sigue siendo un reto a largo plazo.
- 6/ "Función de la administración pública en ...", op. cit., pp. 61, 62.

- 7/ Salinas Alberto. "La reforma administrativa" — op. cit., p. 16.

C A P I T U L O I .

ALGUNAS TEORIAS RELATIVAS AL CAMBIO SOCIAL.

- 1/ Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes" Madrid España, Edit. Guadarrama, 1974 p. 8
- 2/ Hessen Johan. "Teoría del conocimiento", Argentina Buenos Aires, Edit. Losada, 1974 pp. 28, - 31.
- 3/ Hessen Johan. Op. cit., p. 26.
- 4/ W. Wartofsky Marx. "Introducción a la filosofía de la ciencia, I", Madrid España, Edit. Alianza Universidad, 1976 p. 17.
- 5/ Ibidem, p. 17.
- 6/ Ibidem, p. 20.
- 7/ Wright Mills C. "La imaginación sociológica", - México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1969 p. 10.
- 8/ Según Bagú, "los elementos constitutivos de la realidad social son: Una praxis dialéctica, es decir, un proceso recíproco entre los hombres — que engendran incesantemente una reconfiguración de los mismos; un contexto de inserción de esta praxis, lo cual significa que la interacción humana está mediada por la influencia que ejercen sobre los actores las agrupaciones sociales (grupo cultural, clase, familia, grupo lingüístico, religioso, étnico, etcétera) a las que pertenecen, y finalmente, la cosmovisión — particular de los actores sociales, producto de su pasado personal y su proyección al futuro, — es decir, el conjunto de significados que éstos confieren a su realidad". Citado por Acosta Mariclaire en: "Algunos problemas teórico-metodológicos", Revista del Centro de Estudios Políticos No. 6, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Unam 1976, p. 14.

- 9/ Wright Mills C. Op. cit., p. 42.
- 10/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. "Los cambios sociales fuentes, tipos y consecuencias", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974 p. 17.
- 11/ Ibidem, p. 17.
- 12/ Grossman R.N.S. "Biografía del Estado Moderno", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974 p. 15.
- 13/ Wright Mills C. Op. cit., pp. 25, 27.
- 14/ Citado por Acosta Mariclaire. Op. cit., p. 19.
- 15/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 77.

I.I. T E O R I A S C L A S I C A S.

- 16/ Acosta Mariclaire. Op. cit., p. 17.
- 17/ Zavala Echavarría Ivan. "Hacia los otros teoría y práctica" en: Revista del Centro de Estudios Políticos No. 6, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Unam 1976 p. 71.
- 18/ Ibidem, p. 72.
- 19/ S. Timasheff Nicholas. "La teoría sociológica - su naturaleza y desarrollo", México; Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977 p. 33.
- 20/ Zavala Echavarría Iván. Op. cit., p. 79.
- 21/ Véase a Descartes René. "Discurso del método", Madrid España, Edit. Revista de Occidente, 1974
- 22/ Zavala Echavarría Iván. Op. cit., p. 78.
- 23/ Ibidem, p. 82.
- 24/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 13.
- 25/ E. Moore Wilbert. "Cambio social", México, Edit Uthea, 1972 p. 10.
- 26/ Zavala Echavarría Iván. Op. cit., p. 80.

I.I.I. T E O R I A C O M T I A N A .

- 27/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 27.
 28/ Ibidem, p. 27.
 29/ Ibidem, p. 28.
 30/ S. Timasheff Nicholas. Op. cit., p. 35.

I.I.2. T E O R I A M A R X I S T A .

- 31/ Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", - México, Edit. Siglo XXI, 1976 p. 140.
- 32/ "Marx describió y analizó ciertos aspectos de su sociedad en forma realista, pero abogó por un sistema utópico de medios y objetivos para el desarrollo político, sin tener en cuenta posibles alternativas. Puso excesivo énfasis en los elementos destructivos de la sociedad burguesa capitalista, y fue más bien optimista al suponer que, una vez que hubieran sido suprimidas ciertas instituciones, surgiría espontáneamente una sociedad mejor, y conseguiría mantener su equilibrio interior, produciendo personalidades racionales y verdaderamente humanas" citado por Mannheim Karl. "Libertad, Poder y - Planificación Democrática", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974 p. 104.
- 33/ Sin embargo, se sabe bien que Marx en su teoría sociológica, dá especial atención al llamado "determinismo económico", es decir, "la opinión de que el factor económico es el determinante fundamental de la estructura y el desarrollo de la sociedad. Este factor, constituido esencialmente por los medios tecnológicos de producción, determina la organización social de la producción, es decir, las relaciones en que entran los individuos para producir bienes con más eficacia de lo que pueden hacer lo si trabajan separadamente. Esas relaciones, según Marx, se producen independientemente de la voluntad humana. Además, la organización de la producción (llamada por Marx "subestructura económica de la sociedad") no sólo limita, si-

"-no también, en último análisis, moldea toda la superestructura: organización política, derecho, religión, filosofía, arte, literatura, ciencia y la moral misma". Citado por S. Timasheff Nicholas, op. cit., p. 68.

34/ "El segundo postulado de la sociología marxista se refiere al mecanismo del cambio. Según esta teoría, hay que interpretar el cambio social en relación con sus tres fases, siempre presentes. Este es el esquema dialéctico tomado por Marx de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filósofo idealista alemán a quien se enorgullecía de haber vuelto del revés (aplicando el esquema no al espíritu fundamental, como Hegel, sino a la materia). Todas las cosas del mundo incluida la sociedad misma, -- por una especie de fatalidad dialéctica, pasan por las tres etapas de la afirmación o tesis, la negación o antítesis, y la conciliación de los opuestos o síntesis. En este nuevo plano -- de la síntesis el proceso dialéctico continúa con nuevas negaciones y nuevas conciliaciones que sin cesar determinan el proceso histórico". Citado por S. Timasheff Nicholas. Op. cit pp. 68-69.

35/ Sunkel y Paz. Op. cit., p. 143.

36/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 45.

I.I.3. T E O R I A T O E N I A N A .

37/ "Su obra primera y más importante fue Gemeinschaft und Gesellschaft (Comunidad y Sociedad), publicada por primera vez en 1887 y posteriormente en otras seis ediciones, suerte rara para un estudio de teoría sociológica. En ella se encuentra la principal aportación del autor a dicha teoría. Sus demás libros (el último, -- Introducción a la sociología, apareció el mismo año de su muerte) contiene muchas ideas excelentes, pero ninguno de ellos ha ejercido la influencia que Gemeinschaft und Gesellschaft. -- (Una introducción inglesa de este libro apareció en 1940 con el título Fundamental Concepts of Sociology; a dicha traducción acompañan algunos ensayos procedentes de otros libros de --

"- Toennies). Como muchos trabajos teóricos de autores alemanes, Gemeinschaft und Gesellschaft parece innecesariamente complicado; pero sus ideas fundamentales pueden resumirse fácilmente". Citado por S. Timasheff Nicholas, op. cit., p. 129.

- 38/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 66.
- 39/ Ibidem, p. 60.
- 40/ Ibidem, p. 60.
- 41/ Ibidem, p. 69.
- 42/ Ibidem, p. 71.

I.1.4. TEORIA WEBERIANA.

- 43/ Jacoby Henry. "La burocratización del mundo", México, Edit. Siglo XXI, 1972 p. 3.
- 44/ Guerrero Omar. "Teoría administrativa de la ciencia política", México, Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Unam, Cuaderno No. 2, 1976 p. 12.
- 45/ Martínez Silva Mario. "Teorías del desarrollo y teorías de la administración pública en América Latina: Nuevos enfoques y viejos problemas", en: "La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo" Revista de Política y Administración - No. 5, Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública ac, mayo-agosto 1976, p. 44.
- 46/ Weber Max. "Economía y sociedad", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 1964 p. 178.
- 47/ Martínez Silva Mario. Op. cit., p. 44.

I.1.5. TEORIA SPENGLERIANA.

- 48/ S. Timasheff Nicholas. Op. cit., n. 344.
- 49/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., pp. 29 31.
- 50/ S. Timasheff Nicholas. Op. cit., p. 345.
- 51/ Acosta Mariclaire. Op. cit., pp. 17, 18 y 19.

I.2. TEORIAS MODERNAS.

- 52/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 78.

I.2.1. TEORIA DE LA INCITACION - O DEL RETO SOCIAL.

- 53/ S. Timasheff Nicholas. Op. cit., p. 346.
- 54/ "El estudio del origen y desarrollo de las civilizaciones es la parte más brillante de la obra de Toynbee. Una de sus tesis principales es que los procesos del origen y el desarrollo están dominados por la pauta reto-respuesta. - El reto puede proceder de fuerzas naturales, como un clima duro, o de los hombres, en especial de los vecinos belicosos. Nace y se desarrolla una civilización si, por una parte, el reto no es demasiado riguroso, y si, por otra parte, existe una minoría inteligente que halla respuesta adecuada al reto". Citado por S. Timasheff Nicholas, op. cit., p. 347.
- 55/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 43.
- 56/ En el diario "El Excelsior" con fecha 23 de octubre de 1975, p. 6 se caracteriza la vida y obra del gran historiador Arnold J. Toynbee.

I.2.2. TEORIA DE LA DIFERENCIA -
CION ESTRUCTURAL.

- 57/ Znaniecki, coautor con Thomas; Parsons; R.M. - MacIver y Howard Becker han sido tratados como los principales teóricos de la "acción social" por R. y G. Hinkle en *The Development of American Sociology (Studies in Sociology) (Desarrollo de la sociología norteamericana. Estudios sociológicos)*, Nueva York, Random House, 1954. Citado por S. Timasheff Nicholas, op. cit., -- p. 303.
- 58/ Véase Talcott Parsons: "The Social System", -- Glencoe, III., The Free Press, 1951, pp. 537- - 538.
- 59/ Véase a Talcott Parsons. "Some Considerations on the Theory of Social Change", en *Rural Sociology*, XXVI (1961), núm. 3, pp. 219-239.
- 60/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 90.
- 61/ Según Parsons, "la institucionalización debe ser considerada como el mecanismo unificador - fundamental de los sistemas sociales". Porque la institucionalización comprende a la vez la estructuralización o conversión en normas de - las orientaciones por valores en el sistema social y la "interiorización" de los sistemas de valores en la personalidad humana. La institucionalización, pues, es el proceso integrador y estabilizador por excelencia; forma un sólido vínculo entre la sociedad y la cultura, y - la personalidad y la motivación...". Citado -- por S. Timasheff Nicholas, op. cit., p. 307.
- 62/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 95.
- 63/ Wright Mills C. Op. cit., p. 45.
- 64/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 96.

I.2.3. TEORIA DEL CONFLICTO SO-
CIAL.

- 65/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p. 96.

66/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p 102.

I.2.4. T E O R I A C I B E R N E T I C A D E L -
C A M B I O.

67/ Von Bertalanffy Ludwig. Op. cit., p. 90.

68/ Pueden consultarse las obras de:

1.- L. Cadwallader Mervin. "The Cybernetic Analysis of Change in Complex Social Organizations", en: American Journal of Sociology, LXV 1959, No. 2.

2.- Beer Stafford. "Cibernética y Administración", México, Edit. Cecsá, 1974.

3.- Norbert Wiener. "Cybernetics" (John Wiley, New York).

4.- W. Ross Ashby. "An Introduction to Cybernetics" (New York, John Wiley and Sons, - - 1956).

5.- H. S. Tsien. "Engineering Cybernetics" (New York, Mc. Graw-Hill, 1954).

69/ Beer Stafford. Op. cit., p. 27.

70/ L. Cadwallader Mervin. Op. cit., pp. 154, 157.

71/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p 150.

72/ Ibidem, p. 151.

73/ Ibidem, p. 83.

I.2.5. T E O R I A D E L A P L A N I F I C A -
G I O N P A R A L A L I B E R T A D.

74/ Mannheim Karl. "Libertad, poder y planificación democrática", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974 p. 341.

75/ "...Karl Mannheim (1891-1947), profesor alemán que, después del ascenso al poder de Hitler, se estableció en Inglaterra, donde halló nueva inspiración. Las obras más conocidas de Mannheim son Libertad y planificación social (1946) e Ideología y utopía (1936), esta última considerada con razón como una de las piedras angulares de una rama especial de la sociología, la sociología del conocimiento. Más importante para la sociología teórica general son dos colecciones póstumas de trabajos: Essays on Sociology and Social Psychology (Ensayos sobre sociología y psicología social, 1953) y Essays on the Sociology of Culture (Ensayos sobre la sociología de la cultura, 1956).

Es indudable que la sociología de Mannheim está filosóficamente fundamentada, aunque quizás de un modo un tanto ecléctico. En la primera fase de su obra puede percibirse "una creencia metafísica, semirreligiosa, en la función creadora de la historia", que lucha siempre por armonizar las tendencias antagónicas. En la última fase concedió que uno no puede dejarse guiar sólo por la historia y que esa guía debe completarse con criterios tales como razón contra sin razón, paz contra agresión, etc. Esta nueva actitud introduce manifiestamente juicios de valor y va, por lo tanto, en contra de la tendencia dominante de la sociología contemporánea. Para Mannheim, esta actitud tubo por resultado la adopción de la idea de la planeación social, que desarrolló breve pero brillantemente en Libertad, poder y planificación democrática (1950), gran parte de cuya obra pertenece al campo de la sociología política". Citado por S. Timasheff Nicholas, op. cit., pp. 340-341.

76/ Mannheim Karl. Op. cit., p. 341.

77/ Véase: "Man and Society in an Age of Reconstruction" por Karl Mannheim (Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1951), pp. 369-370, 372-381.

78/ "La ciencia social, al sustituir las tradiciones inservibles, ayudará a la planificación democrática en tres direcciones: aclarará i) la idea democrática de la coordinación en contraste con la regimentación totalitaria; ii) la formación y conducta de la reforma humana, es decir, los medios sociales y psicológicos para acondicionar al hombre; y iii) el patrón de conducta democrática, conciencia y personali--

"-dad como fines de la planificación democrática". Mannheim Karl, op. cit., p. 216.

79/ Ibidem, p. 343.

80/ Ibidem, p. 342.

81/ "La alternativa de la Tercera Posición sugiere la planificación democrática de las consecuencias sociales y psicológicas de toda medida de conjunto. Esto requiere, ante todo, estudios psicológicos y un servicio completo de información acerca de las reacciones espontáneas y -- las actitudes del pueblo". Mannheim Karl, op. cit., p. 232.

82/ Ibidem, p. 65.

83/ Ibidem, p. 343.

84/ Ibidem, p. 50.

85/ Ibidem, p. 170.

I.2.6. TEORIA DE LAS FUENTES - - -
DEL PODER DE LA SOCIEDAD.

86/ Etzioni Amitai y Etzioni Eva. Op. cit., p 120.

87/ Ibidem, pp. 124, 125.

88/ Ibidem, p. 121.

89/ Wright Mills C. Op. cit., p. 25.

90/ Ibidem, p. 34.

C A P I T U L O 2 .F O R M A S D E L C A M B I O S O C I A L .I N T R O D U C C I O N .

- 1/ Johnson H.M. "El cambio social", Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1974 p. 54.
- 2/ Germani Gino. "Política y sociedad en una época de transición", Argentina Buenos Aires, Edit. - Paidós, 1974 p. 89.
- 3/ Aquí, por supuesto, el concepto de "cambio" adquiere un alto grado de generalidad que, "de acuerdo a la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, el cambio social es la alteración apreciable de las estructuras (patrones o pautas de acción e interacción social, incluidas las consecuencias y manifestaciones de esas estructuras que se hallen incorporadas a las — normas (reglas de comportamiento), a los valores y a los productos y símbolos culturales". - Citado por González Reyes Ricardo en: "Desarrollo de la comunidad para los conjuntos habitacionales del Departamento del Distrito Federal" Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979 p. 9.
- 4/ En el diario "El Sol de México" Sección A, p. - 12 del mes de junio de 1978, aparece la noticia: "40 millones de seres padecen de hambre en Asia y Africa".
Otro ejemplo de crisis más patológica, y - más reciente, se puede leer en el diario "El Ex celsior" del 31 de agosto de 1979, pp. I, 10, - II, 13 y 14; donde se subraya lo siguiente: - - "...., cuando las manecillas del Reloj del Tiempo parecieron detenerse y el hombre dejó de ser hombre, cede su paso, lentamente, a un amanecer que registra el eco de la desesperación y la — desgracia...una política de exterminación, planificada desde China, fue aplicada sin piedad - contra el pueblo de la hasta ayer altiva Cambo- dia...Todavía más: ochenta por ciento de los in- telectuales de esta nación, donde el analfabe—

"-tismo llega en el presente hasta noventa por ciento, fue ejecutado por los señores de horca y cuchillo, quienes clausuraron escuelas y universidades, convirtiendo algunas en prisiones y centros de tortura y genocidio...La atmósfera es densa.

En el rostro de los que parecen muertos en vida no hay expresión alguna; el movimiento es mecánico. La imaginación se detiene, realiza un corte lógico-formal en el proceso ininterrumpido de la vida, retrocede dos mil años y se para liza ante el Gólgota no de un hombre, sino de todo un pueblo: un Gólgota cuya duración no fue tampoco de tres horas, sino de 1,460 días... El Calvario de Camboia no tiene un precedente en los libros de la historia. Es la ofensa más grave que se ha cometido contra la humanidad, porque fueron destruidos el ser social y la conciencia social. O lo que es lo mismo: fueron pulverizadas las relaciones económicas, políticas, jurídicas, religiosas, éticas, estéticas, culturales y, aún más grave, las relaciones familiares y espirituales, así como las del ser humano con la naturaleza...No cabe duda: la situación militar está bajo el control del nuevo gobierno...Kampuchea es hoy una cuestión de vida o muerte.

Vietnam hace lo imposible: comparte el arroz de que dispone un país subdesarrollado y afectado por problemas derivados de una devastadora guerra sostenida durante años contra el más poderoso de los imperialismos, problemas agudizados recientemente por la artera agresión militar china y la suspensión de la colaboración económica y técnica de gobiernos y organismos internacionales...La Humanidad entera se encuentra hoy ante el Tribunal de la Historia.

Y la suerte está echada".

- 5/ E. Moore Wilbert. "Cambio social", México, Edit Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana, 1972 p. 1.
- 6/ *Ibidem*, p. 2.
- 7/ En el capítulo 5 de esta tesis, véase lo referido a desarrollo político.
- 8/ Véase las obras de:

I.- Alderfer Harold F. "La administración pública en las naciones nuevas", -Trad. Beatriz López- Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós 1967.

- 2.- Baker Burton. "Public Administration: A Key to Development", Washington Graduate School Press, 1964.
- 3.- Baker R. J. "Administrative Theory & Public Administration", New York, Hutchinson, 1972
- 4.- Badlwin & Richardson. "Public Administration: government in action", Merril Publishing Co., 1976.
- 5.- Caiden G. E. "Dynamics of Public Administration", New York, Holt, Rinehart & Winston, 1971.
- 6.- Corson John and Joseph Harris P. "Public Administration in Modern Society", New York, Mc. Graw Hill Book Co., 1965.
- 7.- Jiménez Castro Wilburg. "¿Qué es la administración pública para el desarrollo?", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 8.- Jiménez Castro Wilburg. "Administración pública para el desarrollo integral", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 9.- López Portillo José. "La reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México", en: Apertaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (autores mexicanos, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976 (Colec. Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana. Serie B.) Bibliográficas, 5) - pp. 641-646.
- 10.- Leemans A.F. "Cómo reformar la administración pública", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- 11.- Salinas Alberto. "La reforma administrativa (Un enfoque de desarrollo organizativo y administración para el cambio)", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.

9/ Véase las obras de:

- I.- Apter David Ernest. "Una teoría política del desarrollo", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.

- 2.- Deutsch Karl W. "Los nervios del gobierno", Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1969.
- 3.- Easton David. "An Approach to the Analysis of Political Systems", World Politics, Vol. IX, 1956.
- 4.- Easton David. "The Current Meaning of Behaviorism", en: James C., Charlesworth, - - Eds., Contemporary Political Analysis, New York, Free Press, 1967.
- 5.- Easton David. "Framework for Political Analysis", Englewood Cliffs New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1965.
- 6.- Easton David. "The Political System An Inquiry into the State of Political Science", New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- 7.- Easton David. "A System Analysis of Political Life", New York, John Wiley & Sons, - - Inc., 1965.
- 8.- Fonseca Pimentel Antonio. "Curso de teoría del Estado y administración pública", San - José Costa Rica, Edit. Esapac, 1964.
- 9.- Heller Herman. "Teoría del Estado", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1968.
- 10.- Kelsen Hans. "Teoría general del Estado", - México, Edit. Nacional, 1965.
- 11.- Miliband Ralph. "El Estado en la sociedad capitalista", México, Edit. Siglo XXI, 1978.
- 12.- Orlandi Hector Rodolfo. "Ciencia política; teoría de la política", Argentina Buenos Aires, Edit. Plus Ultra, 1975.
- 13.- Poulantzas Nicos. "Foder político y clases sociales en el estado capitalista", México, Edit. Siglo XXI, 1977.
- 14.- Poulantzas Nicos. "Hegemonía y dominación - en el Estado Moderno", México, Pasado y Presente, 1977.

10/ Véase las obras de:

- I.- "Apuntes para una historia de la programación en México", en: Boletín de Estudios Ad

ministrativos números 2 y 10; Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos.

- 2.- "Bases para la planeación económica y social de México" (Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de abril de 1965), México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- 3.- Carrillo Arronte Ricardo. "Ensayo analítico metodológico de la planificación interregional", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1973.
- 4.- Cibotty Ricardo y Sierra Enrique. "El sector público en la planificación del desarrollo", México, Edit. Siglo XXI, Textos del ILPES, 1976.
- 5.- E. Kirby Warren. "Planeación a largo plazo" México, Edit. Diana, 1973.
- 6.- "Ensayos sobre planificación regional del desarrollo", México, Edit. Siglo XXI, Textos del ILPES, 1976.
- 7.- "Experiencias y problemas de la planificación en América Latina", México, Edit. Siglo XXI, Textos del ILPES, 1974.
- 8.- Chakravarty S. "La lógica de la planificación de inversiones", España, Edit. Tecnos, 1966.
- 9.- Kumar Sen Amartya. "Un aspecto de la teoría del desarrollo planificado", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1969.
- 10.- Lange Oskar. "Ciencia, planificación y desarrollo", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1974
- 11.- Lewis William Arthur. "Teoría de la planificación económica; los fundamentos de la política económica", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1968.
- 12.- Mannheim Karl. "Libertad, poder y planificación democrática", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 13.- Martner Gonzalo. "Planificación y presupues

"-to por programas", México, Edit. Siglo -- XXI, Textos del ILFES, 1976.

- I4.-Pichardo Fagaza Ignacio. "10 años de planificación y administración pública en México", México, Edit. INAP, 1974.
- I5.-Solís Leopoldo. "Planes de desarrollo económico y social en México", México, Edit. Sepsetentas, 1975.
- I6.-Griffin y Enos. "La planificación en el desarrollo", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- I7.-Tinbergen J. "La planeación del desarrollo" México, Edit. Fondo de Cultura Económica, - 1974.
- II/ Kaplan Marcos. "La ciencia en la sociedad y en la política", México, Edit. Sepsetentas, 1975 - p. 27.
- I2/ Ibidem, pp. 19-20.

2.I. C O N C E P T O D E C A M B I O S O C I A L

- I3/ Véase a Johnson, op. cit., pp. 58-62.
- I4/ Moore E. Wilbert. Op. cit., p. 58.
- I5/ Germani Gino. Op. cit., p. 21.
- I6/ Johnson H.M. Op. cit., p. 96.
- I7/ Véase a Germani Gino, op. cit., pp. 49-63.
- I8/ Ibidem, p. 51.
- I9/ Ibidem, p. 61.
- 20/ González Reyes Ricardo. Op. cit., p. 10.
- 21/ Johnson H.M. Op. cit., p. 90.
- 22/ Ibidem, p. 18.
- 23/ Gay Rocher. "Introducción a la sociología gene-

"-ral", Argentina Buenos Aires, Edit. Herder, -
1978 p. 415.

- 24/ Moore E. Wilbert. Op. cit., p. 37.
25/ Véase en el capítulo cuatro de esta tesis, la -
definición que damos al sistema social.
26/ Moore E. Wilbert. Op. cit., pp. 2, 3.

2.2. FORMAS DEL CAMBIO SOCIAL.

- 27/ Easton David. "Esquema para el análisis político", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores 1973, p. 128.

2.2.I. GENERALIDADES.

- 28/ Lippitt Ronald, Watson Jeane y otros. "La dinámica del cambio planificado", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970 p. 13.
29/ Ibidem, p. 134.
30/ Easton David. "Esquema para ...", op. cit., p. 127.
31/ Ibidem, p. 125.

2.2.2. CAMBIOS INHERENTES AL - - SISTEMA.

- 32/ Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en México", México, Instituto de Administración Pública, 1973 p. 58.
33/ Kaplan Marcos. Op. cit., p. 23.

2.2.3. C A M B I O S P R O V O C A D O S .

- 34/ Johnson H.M. Op. cit., p. 30.
- 35/ González Reyes Ricardo. Op. cit., p. 21.
- 36/ Kaplan Marcos. Op. cit., pp. 23, 24.
- 37/ Villa Manuel. "Discusión de algunas categorías para el análisis de la Revolución Mexicana", -- en: Revista Mexicana de Ciencia Política No. 70 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre--diciembre 1972, p. 31.

2.2.3.I. R E V O L U C I O N .

- 38/ Moore E. Wilbert. Op. cit., p. 136.
- 39/ Gilly Adolfo. "La revolución interrumpida", México, Edic. El Caballito, 1971 p. I.
- 40/ Ibidem, p. XV.
- 41/ Véase la obra de Brinton Crane. "The Anatomy of Revolution", Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1952.
- 42/ Véase a Johnson H.M. Op. cit., pp. 38-43.
- 43/ Córdova Arnaldo. "La formación del poder político en México", México, Edic. Serie Popular Era, 1974 pp. 24-28.
- 44/ Crossman R.N.S. Op. cit.
- 45/ Ibidem, p. 30.
- 46/ Ibidem, p. 30.
- 47/ Moore E. Wilbert. Op. cit., p. 138.
- 48/ Kaplan Marcos. Op. cit., 26.

2.2.3.2. R E F O R M A S .

- 49/ Salinas Alberto. Op. cit., p. 20.

C A P I T U L O 3 .

EL DESARROLLO COMO FACTOR DE CAMBIO SOCIAL

3.1. ANTECEDENTES .

- 1/ De la Peña Sergio. "El antidesarrollo de América Latina", México, Edit. Siglo XXI, 1976 p. 8.
- 2/ Sunkel O. y Paz P. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", México, -- Edit. Siglo XXI, 1976 p. 17.
- 3/ Naciones Unidas, las Naciones Unidas al alcance de todos; la estructura, funciones y obra de la Organización y los organismos especializados -- desde 1945 hasta 1958, segunda edición, Nueva York, 1960. Citado por Sunkel O. y Paz P., op. cit., pp. 18, 19.
- 4/ Sunkel y Paz. Op. cit., p. 21.
- 5/ Ibidem, p. 22.

3.2. ALGUNAS DEFINICIONES .

- 6/ Sunkel y Paz. Op. cit., 15.
- 7/ Véase la obra de Keith B. Griffin y John L. Enos. "La planificación en el desarrollo", especialmente los capítulos I, II y III.
- 8/ Griffin y Enos, definen la planificación como: "La formulación e interrelación de los objetivos de una sociedad y la determinación sistemática del grado y diversas formas en que pueden alcanzarse estos objetivos, ...la construcción y autorización de programas económicos, sociales y políticos en los países subdesarrollados. La construcción consiste en una determinación de las metas u objetivos del programa, una enumeración de todos los recursos de que se dispone para su consecución, una consideración de --

"las políticas alternativas que rigen las formas en que pueden usarse los recursos, quizá una revisión de su congruencia para asegurarse de que se pueden alcanzar las metas con los recursos disponibles y, finalmente, las revisiones periódicas para prever acontecimientos inesperados". Keith B. Griffin y John L. Enos, op. cit.

- 9/ Ibidem, pp. 36, 37.
- 10/ Castillo Rojas Alfredo. "Aspectos administrativos de los planes de desarrollo", en: Revista Mexicana de Ciencia Política No. 60, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio 1970, p. 109.
- 11/ Véase la obra de Cal y Mayor Julio. "Conciencia Política factor determinante para el desarrollo de México", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- 12/ Ibidem, p. 43.
- 13/ Jiménez Castro Wilburg. "Administración Pública para el desarrollo integral", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975 n. 41.
- 14/ Ibidem, p. 52.
- 15/ Friero Mario. "El cambio administrativo público" (Exploración conceptual orientada hacia la organización del esfuerzo de reforma administrativa), en: Administración Pública y Desarrollo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970 p. - 96.
- 16/ Rodríguez Araujo Octavio. "Desarrollo, dependencia y administración pública en México", en: Política y Administración; varios autores, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973 pp. 128, 129.
- 17/ Friero Mario. Op. cit., p. 95.
- 18/ Ibidem, p. 96.

3.3. ENFOQUES ACTUALES.

19/ Sunkel y Paz. Op. cit., p. 20.

3.3.1. EL DESARROLLO COMO CRECIMIENTO.

20/ De la Peña Sergio. Op. cit., p. II.

21/ Sunkel y Paz. Op. cit., p. 25.

22/ Ibidem, p. 31.

23/ Ibidem, p. 32.

24/ Rodríguez Araujo Octavio. Op. cit., p. 125.

3.3.2. EL DESARROLLO COMO ETAPA

25/ Baez Rene. "Teorías sobre el subdesarrollo", México, Edit. Diógenes, 1975 p. 24.

26/ Jaguaribe Helio y otros. "La dependencia política-económica de América Latina", México, Edit. Siglo XXI, 1974 p. 151, 152.

27/ Sunkel y Paz. Op. cit., pp. 33-34.

28/ Ibidem, p. 22.

3.3.3. EL DESARROLLO COMO PROCESO DE CAMBIO SOCIAL, ESTRUCTURAL-GLOBAL.

29/ Nótese la gran relación existente entre el enfoque que nos ocupa, y el enfoque sistémico.

- 30/ Sunkel y Paz. Op. cit., pp. 36-37.
- 31/ Jaguaribe Helio y otros. Op. cit., p. 184.
- 32/ Es interesante señalar que los conceptos de estructura y de sistema, son tratados en los capí 2 y 4 de esta tesis.
- 33/ Rodríguez Araujo Octavio. Op. cit., p. 130.
- 34/ Un excelente trabajo con referencia al Caso-México, fue presentado por el profesor Octavio Rodríguez Araujo: "Las posibilidades del Estado - Mexicano como promotor del cambio social", como una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de -- 1979 (sic.).
- 35/ Jaguaribe Helio y otros. Op. cit., 185.
- 36/ Dos Santos Theodotónio. "Crisis de la teoría -- del desarrollo y las relaciones de dependencia de América Latina", en: La dependencia política económica de América Latina. Op. cit., p. 155.
- 37/ Sunkel y Paz. Op. cit., p. 39.
- 38/ Germani Gino. Op. cit., p. 90.
- 39/ Rodríguez Araujo Octavio. "Desarrollo, dependencia y administración pública en México", op. -- cit., p. 131.

C A P I T U L O 4 .

E L S I S T E M A S O C I A L

I N T R O D U C C I O N .

- 1/ Churchman C. West. "El enfoque de sistemas", México, Edit. Diana, 1976 p. 22.

4.I. C O N C E P T O D E S I S T E M A .

- 2/ Churchman C. West. Op. cit., p. 62.
- 3/ Ackoff R.L. "Games Decisions and Organization", General System 4 (1954). Citado por Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", op. cit., p. 83.

4.I.I. A N T E C E D E N T E S .

- 4/ Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1976 p. I.
- 5/ Churchman C. West. Op. cit., pp. 267-270, p. — 268.
- 6/ Con este enfoque, pueden consultarse las obras siguientes:
- 1.- A. Cárdenas Miguel. "Aplicaciones del análisis de sistemas", México, Edit. Cecsa, 1976
- 2.- Beer Stafford. "Cibernética y administración", México, Edit. Cecsa 1974. -

- 3.- Bunge Mario. "Teoría y realidad", Madrid España, Edit. Ariel, 1975.
- 4.- Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en México", México, Edit. Instituto de Administración Pública, 1973.
- 5.- Duhalt Krauss Miguel. "La administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico", México, Edit. Instituto de Administración Pública, 1972. También en: "Administración Pública Federal" No. I., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- 6.- Easton David. "An Approach to the Analysis of Political Systems", World Politics, Vol. IX, 1956.
- 7.- Easton David. "The Current Meaning of Behavioralism", en James C., Charlesworth, Eds., Contemporary Political Analysis, New York, Free Press, 1967.
- 8.- Easton David. "Framework for Political Analysis", Englewood Cliffs New Jersey, Prentice-Hall., Inc., 1965.
- 9.- Easton David. "The Political System An Inquiry into the State of Political Science", New York, Alfred A. Knopf 1953.
- 10.-Easton David. "A Systems Analysis of Political Life", New York, John Wiley & Sons, - - Inc., 1965.
- 11.-Germani Gino. "Política y Sociedad en una época de transición", Argentina Buenos Aires Edit. Paidós, 1974.
- 12.-Churchman C. West. "El enfoque de sistemas" México, Edit. Diana, 1976.
- 13.-H. Meadows D. y Otros. "Los límites del crecimiento", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 14.-Kaplan Marcos. "La ciencia en la política y en la sociedad", México, Edit. Sepsetentas, 1975.
- 15.-Kennet Boulding. "General System Theory: -- The Skeleton of Science", en Shoderbec Management Systems, New York, J. Wiley and - -

Sons, Inc., 1967.

16.-Martínez Silva Mario. "La administración pública y los sistemas de información", en: "Administración Pública y Desarrollo", Varios autores, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.

17.-Martínez Silva Mario. "Discusiones sobre Administración Pública y Política", en: Revista Mexicana de Ciencia Política No. 60, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -- Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio de 1970.

18.-Parsons Talcott. "El sistema social", Madrid España, Edit. Revista de Occidente, -- 1959.

19.-Rosovsky Ledezma José. "Los sistemas como sistemas de información", México, Conacyt, número, agosto de 1972.

20.-Salinas Alberto. "La reforma administrativa", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.

21.-Sarkansky Ira. "Administración pública", México, Editores Asociados, 1971.

22.-Vilchis G. Roberto. "El enfoque de sistemas un estudio de la estructura y proceso...", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

23.-Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", op. cit.

24.-Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", op. cit.

25.-W.R. Ashby. "Introduction to Cybernetics", Londres Chapman and Hall, 1956; Trad. Cast. por Jorge Santos, "Introducción a la cibernética", Argentina Buenos Aires, Nueva Visión.

26.-W. Deutsch Karl. "Los nervios del gobierno" Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1969.

7/ Duhalt Krauss Miguel. "La administración de personal en ...", op. cit., p. 100.

- 8/ Easton David. "Esquema para el análisis político", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores 1976, pp. 44, 60 y 101.
- 9/ A. Cárdenas Miguel. Op. cit.
- 10/ Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", op. cit., p. XV.
- 11/ Ibidem, p. 17.

4.I.2. DEFINICION DE SISTEMA.

- 12/ Bunge Mario. Op. cit., p. 12.
- 13/ Kaplan Marcos. Op. cit., p. 13.
- 14/ Ibidem, p. 13.
- 15/ Ibidem, p. 14.
- 16/ Churchman C. West. Op. cit., pp. 46-67, pp. 47, 48.
- 17/ Ibidem, p. 51.
- 18/ Easton David. "Esquema para...", op. cit., p. - 50.
- 19/ Ibidem, p. 50.
- 20/ Bunge Mario. Op. cit., p. 12.
- 21/ Ibidem, p. 27.

4.I.3. SISTEMAS ABIERTOS Y SISTEMAS CERRADOS.

- 22/ Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", op. cit. pp. 101-102.
- 23/ Easton David. "Esquema para...", op. cit. p. -- 93.

- 24/ Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", op. cit., p. 39.
- 25/ Ibidem, p. 146.
- 26/ Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", op. cit., p. 105.
- 27/ Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", op. cit., p. 156.
- 28/ Easton David. "Esquema para...", op. cit., pp. 99-100.
- 29/ Ibidem, p. 100.
- 30/ Ibidem, p. 100.
- 31/ Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", op. cit., pp. 102, 103.

4.2. E L S I S T E M A S O C I A L .

- 32/ Wright Mills C. Op. cit., p. 93.

4.2.1. G E N E R A L I D A D E S .

- 33/ Wright Mills C. Op. cit., p. 148.
- 34/ Dwight Waldo. "Administración pública", México, Edit. Trillas, 1974 pp. 38-39.
- 35/ Wright Mills C. Op. cit., pp. 146-147.

4.2.2. D E F I N I C I O N D E S I S T E M A S O C I A L .

- 36/ Wright Mills C. Op. cit., p. 149.

37/ Germani Gino. Op. cit., p. 45.

38/ Ibidem, p. 28.

4.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA: UN SUBSISTEMA DEL SISTEMA SOCIAL.

39/ Citado por Martínez Silva Mario. "Discusiones - sobre administración pública y política", op. - cit., p. 212.

40/ Citado por Guerrero Omar en: "Teoría administrativa de la ciencia política", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuaderno No. 2, p. 47.

41/ Martínez Silva Mario. Op. cit., p. 220.

42/ Jiménez Castro Wilburg. "Administración pública para el desarrollo integral", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975 p. 25.

43/ Carrillo Castro Alejandro. Op. cit., p. 51.

44/ Guerrero Omar. Op. cit., p. 5.

45/ Ibidem, pp. 79 y 80.

46/ "La era política -dice el Dr. Omar Guerrero- -- significa la consolidación de la administración pública como una disciplina definida y con cierto grado de autonomía, consiste en una época -- que favorece el encuentro de la administración pública con un ambiente institucional, académico y profesional que le es innato; constituye -- el reencuentro con la tradición del pensamiento vinculado hasta antes del siglo XX. Es el período que posibilita las condiciones más favorables y los factores más estimulantes para la -- consecución de un acuerdo en consenso entre los tratadistas, con relación a lo que es el objeto y estudio de la administración pública". Guerrero Omar, op. cit., p. 56.

47/ Según Parsons; citado por Salinas Alberto, op. cit., p. 25.

48/ Salinas Alberto. Op. cit., p. 26.

C A P I T U L O 5 .

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO UN MEDIO PARA EL GAMBIO SOCIAL.

I N T R O D U C C I O N .

- 1/ "Síntesis de las palabras improvisadas por el - C. Presidente de la República, José López Portillo, al término de la Tercera Reunión de Gabinete sobre la Reforma Administrativa", en: Boletín de Estudios Administrativos No. 10; Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos, 21 de junio de 1978, p. 9.
- 2/ "Plan Básico de Gobierno 1976-1982". VIII Asamblea Nacional Ordinaria, Partido Revolucionario Institucional, 25 de septiembre de 1975, p. 35.

5.I. DESARROLLO POLITICO.

- 3/ Jiménez Castro Wilburg. Op. cit., p. 69.
- 4/ Pueden consultarse principalmente las obras de:
- I.- Aburto Muñoz Hilda. "México: Desarrollo Político e Ideología", en: Revista de Política y Administración No. 2, 1975.
- 2.- Binder Leonard. "La crisis del desarrollo -

- político", en: Revista de Política y Administración No. 2, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1975.
- 3.- Barber D. James. "El ciudadano político" Relación entre la cultura y la actitud política. México, Edit. Asociados, 1973.
 - 4.- Diamant Alfred. "The Nature of Political Development", Political Development & Social Sciences, Jason L. Finkle & R.W. Gable, Comps.
 - 5.- Easton David. "Esquema para el análisis político", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976.
 - 6.- J. Rothwell Kenneth. "Alcance de los problemas de dirección y administración en el desarrollo", en: Revista de Política y Administración No. 2, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1975.
 - 7.- Jaguaribe Helio. "Desarrollo económico y desarrollo político", México, 1973.
 - 8.- Jaguaribe Helio. "Desarrollo político: Sentido y condiciones", Argentina Buenos Aires 1972.
 - 9.- La Palombara J. "Burocracia y desarrollo político", Argentina Buenos Aires, 1973.
 - 10.-Lucian W. Pye. "The Concept of Political Development", en: The Annuals num. 358, marzo de 1975.
 - 11.-Myron Weiner. "Modernization", México, Editorial Roble, 1969.
 - 12.-Organski A.F.K. "The Stages of Political Development", New York, 1965.
 - 13.-Pye W.L. and Verba Sidney. "Political Culture and Political Development", New York, Edit. Princeton, University Press, 1965.
 - 14.-P. Huntington Samuel. "El orden político y las sociedades en cambio", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976.

- 15.-P. Huntington Samuel. "The Change to Change Modernization, Development and Politics", - Comparative Politics 3, abril 3 de 1971.
- 16.-Robert A. Packenham. "Approaches to the Study of Political Development", World Politics 17, 1964.
- 17.-Sidney Verba and Gabriel Almond. "The Civic Culture", Harvard University Press, Boston, 1971.
- 18.-W. Deutsch Karl. "Social Mobilization and Political Development", en: American Political Science, Review 55, septiembre de 1961.
- 19.-W. Deutsch Karl. "Los nervios del gobierno" Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1969.

Además, como complementarios para un estudio aún más completo sobre desarrollo político, pueden verse los trabajos de:

- 20.-Cal y Mayor Julio. "Conciencia Política factor determinante para el desarrollo de México". Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- 21.-D. Hansen Roger. "La política del desarrollo mexicano", México, Edit. Siglo XXI, - - 1971.
- 22.-Jiménez Castro Wilburg. "Administración Pública para el desarrollo integral", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 5/ Binder Leonard. Op. cit., p. 42.
- 6/ Véase principalmente las obras de W. Deutsch y Easton David citadas.
- 7/ Fye, op. cit., pp. 303-304.
- 8/ Fye and Verba. Op. cit., pp. II-12; citado por Cal y Mayor Julio, op. cit., p. 80.
- 9/ Ibidem, 514; p. 82.
- 10/ J. Rothwell Kenneth. Op. cit., p. 7.

- 11/ Cfr. Jaguaribe. "Desarrollo político...", op. - cit., p. 21.
- 12/ Aburto Muñoz Hilda. Op. cit., p. 72.
- 13/ Según Aburto Muñoz Hilda. Op. cit., p. 73.
- 14/ Ibidem, p. 73.
- 15/ Ibidem, p. 73.
- 16/ D. Hansen Roger. Op. cit., p. 131.
- 17/ J. Rothwell Kenneth. Op. cit., p. 7.
- 18/ J. Rothwell Kenneth citando a Organsky "The Stages of Political Development", Nueva York, Alfred A. Knopf, 1965 p. 7.
- 19/ Binder Leonard. Op. cit., p. 67.
- 20/ Ibidem, p. 67.
- 21/ Jacoby Henry. "La burocratización del mundo", - México, Edit. Siglo XXI, 1972 p. 1.
- 22/ Miliband Ralph. "El Estado en la sociedad capitalista", México, Edit. Siglo XXI, 1978 p. 3.
- 23/ Binder Leonard. Op. cit., p. 65.
- 24/ R. Castelazo José. "Apuntes sobre teoría de la administración pública", México, Cuadernos de - Política y Administración No. 1, 1977 p. 42.
- 25/ Citado por Cal y Mayor Julio. Op. cit., p. 34.
- 26/ Max Weber define al Estado como: "Aquella comunidad humana, que dentro de un determinado territorio -el territorio es el elemento distintivo-, reclama -con éxito- para sí el monopolio de la violencia física legítima", en: Weber Max "El político y el científico", Madrid España, - Edit. Alianza, 1972 p. 83.
- 27/ Ibidem, pp. 82, 84.
- 28/ Duverger Maurice. "Introducción a la política", Barcelona España, Edit. Ariel, 1976 p. 15.
- 29/ Ibidem, p. 16.
- 30/ Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en México", México, Edit. IAP, 1976 p. 71.

- 31/ Aburto Muñóz Hilda. Op. cit., p. 73.
 32/ Jiménez Castro Wilburg. Op. cit., p. 69.

5.2. DESARROLLO ECONOMICO.

- 33/ Germani Gino. Op. cit., p. 9I.
 34/ Ibidem, p. 9I.
 35/ Véase la obra de Lange Oskar. "Ensayos sobre la planeación económica", Barcelona España, Edit. Ariel Quincenal, 1970 p. II.
 36/ Oskar Lange, al pronunciar sus conferencias sobre desarrollo económico, planificación y cooperación internacional, en el Banco Central de Egipto, El Cairo, en 196I, hace referencia a tres modelos históricos de desarrollo económico: "El capitalista, característico de los países de Europa Occidental y de los Estados Unidos; el socialista, iniciado en la Unión Soviética y extendido después a diversos países de Europa Oriental y Central y más tarde a China y algunos otros países de Asia, y el modelo nacional-revolucionario, seguido por aquellos países que se emanciparon de la dependencia colonial o semicolonial", en: Lange Oskar, op. cit., p. — II.
 37/ Ibidem, p. 2I.
 38/ Ibidem, p. 23.
 39/ Ibidem, p. 34.
 40/ Furtado Celso. "Teoría política del desarrollo económico", México, Edit. Siglo XXI, 1976 v. — I3.
 41/ Ibidem, p. IO8.
 42/ R. Castelazo José. Op. cit., p. 30.
 43/ Furtado Celso. Op. cit., p. IO5.
 44/ González Casanova Pablo. "La democracia en México", México, Edit. Serie Popular Era, 1976 pp. I3 y I5.

- 45/ González Casanova Pablo. Op. cit., p. 14.
- 46/ R. Castelazo José. Op. cit., p. 31.
- 47/ Jiménez Castro Wilburg. Op. cit., p. 79.
- 48/ Véase la obra de Tinbergen J. "La planeación -- del desarrollo", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.

5.3. DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

- 49/ Lozano A. Fortunato. "La administración para el desarrollo y el cambio institucional planeado", en: Revista Mexicana de Ciencia Política No. 68 "Administración Pública y Desarrollo", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, 1972 p. 29.
- 50/ J. Rothwell Kenneth. "Alcance de los problemas de dirección y administración en el desarrollo" en: Revista de Política y Administración No. 2: "Desarrollo Político y Desarrollo Administrativo", México, Edit. Colegio de Licenciados en -- Ciencias Políticas y Administración Pública -- A.C., 1975 p. 17.
- 51/ W. Riggs Fred. "La reforma administrativa", en: "Administración Pública y Desarrollo". Varios -- autores, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios 14, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970 p. 79.
- 52/ J. Rothwell Kenneth. Op. cit., p. 12.
- 53/ E. Caiden Gerald. "La implantación talón de A-- quiles de la reforma administrativa", en: A.F. Leemans y otros. "Cómo reformar la administración pública", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977 p. 157.
- 54/ J. Rothwell Kenneth. Op. cit., p. 24.
- 55/ Ibidem, p. 24.
- 56/ Ibidem, p. 18.
- 57/ De la Cadena Alvarez Jorge. "La empresa pública

y el desarrollo nacional", en: Revista Mexicana de Ciencia Política No. 68, op. cit., p. 35.

- 58/ Lozano A. Fortunato. "La teoría de la organización en el marco conceptual de las reformas macroadministrativas", en: Revista(s) de Administración Pública No(s). 31-32, México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, junio-diciembre de 1977, pp. 47-48.
- 59/ Ibidem, pp. 49-50.

5.3.I. REFORMA ADMINISTRATIVA.

- 60/ W. Riggs Fred. "La reforma administrativa", op. cit., p. 89.
- 61/ F. Leemans Arne y otros. "Cómo reformar la administración pública" (Visitas al Presidente de la República), México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis IO, 1978.
- 62/ Véase a Lee Hahn-Been y otros, en: "Cómo reformar la administración pública", México, Edit. - Fondo de Cultura Económica, 1977 pp 17-18 y - - 127-138.
- 63/ F. Leemans Arne y Otros. "Cómo reformar la administración pública", op. cit., p. 74.
- 64/ Yehezkel Dror considera que "las estrategias establecen el marco de referencia de las guías y de los límites del espacio de una política en el cual se establecen las políticas operativas y detalladas y se toman las decisiones. Las estrategias para la reforma administrativa deben tratar, por tanto, con asuntos tales como los objetivos generales de las reformas administrativas; los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma más incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva -- pertinente del futuro; los conceptos teóricos -- (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la refor

"-ma administrativa y la gama de instrumentos - viables de reforma", en: F. Leemans Arne y otros. "Cómo reformar la administración pública" México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977 p. 139.

65/ Lee Hahn-Been. Op. cit., p. 127.

66/ Ibidem, p. 127.

67/ Hahn-Been Lee considera que: "El grado de apertura se indica por la capacidad de acceso de la muchedumbre, por la amplitud de la base de reclutamiento, por la libertad de entradas laterales de otros sectores en los niveles medio y alto de la burocracia y por el grado con que se comparte el poder político con grupos importantes no burocráticos en la sociedad. Esta perspectiva muestra una tipología triéptica: a) burocracia cerrada; b) burocracia mixta; c) burocracia abierta". Op. cit., p. 131.

5.4. MEDIDAS TOMADAS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA PARA FOMENTAR EL DESARROLLO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.

68/ López Portillo José. "Segundo Informe", en: Diario el "Excelsior" del 2 de septiembre de 1978, p. 33.

69/ "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", México, Comisión de Administración Pública 1967; Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie A) Documental No. I, 1977, p. 15.

70/ Ovalle Fernández Ignacio. "Política de Planeación y de Reforma Administrativa" (conferencia sustentada por el Lic. Ignacio Ovalle Fernández en representación del Lic. Hugo Cervantes del - Rio, Titular del ramo) en: Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la Presidencia, D.G.C.A., 1977 p. 10.

- 71/ Pichardo Pagaza Ignacio. "10 años de Planificación y Administración Pública en México", México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1974 p. 15.
- 72/ Solís Leopoldo. "Planes de Desarrollo Económico y Social en México", México, Edit. Sepsetentas, 1975 p. 190.
- 73/ Ovalle Fernández Ignacio. Op. cit., p. II.
- 74/ Según la Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado. Artículo 16, Diario Oficial - del 23 de diciembre de 1958. Citado por Pichardo Pagaza, op. cit., pp. 19-20.
- 75/ "Informe sobre la reforma de la Administración Pública Mexicana", op. cit., p. 56.
- 76/ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" del 29 de diciembre de 1976, pp. 12-13. Esta Ley, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.
- 77/ Jeannetty Dávila Elena. "Informe de los trabajos de mejoramiento administrativo por parte de los Comités Técnico Consultivos y de los grupos de trabajo de los oficiales mayores", en: Boletín de Estudios Administrativos No. 4, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977 p. 20.
- 78/ Chanes Nieto José. "Informe General sobre los Avances de los trabajos de Reforma Administrativa", en: Boletín de Estudios Administrativos - No. 4, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., 1977 p. II.
- 79/ Carrillo Castro Alejandro. "Reforma administrativa: medio para acceder al país que queremos - ser en los próximos años", en: Boletín de Estudios Administrativos No. 8, Presidencia de la - República, D.G.E.A., 1977 p. 19.
- 80/ Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en México", en: Leemans A.F. "Cómo re-- formar la administración pública", México, E-- dit. Fondo de Cultura Económica, 1977 pp. 214-- 215.
- 81/ Según Diario el "Excelsior" del 22 de septiem-- bre de 1978 p. 4A. Un análisis aún más completo sobre la Reforma Administra Caso-México, puede encontrarse en:

- I.- "Cómo Reformar la Administración Pública" - (Visitas al Presidente de la República), México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
 - 2.- Leemans A.F. "Cómo reformar la administración pública", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977.
 - 3.- "La Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas" No. 6, México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, -- 1975.
 - 4.- "Revista de Administración Pública" No(s) - 31-32, México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, julio-diciembre, -- 1977.
- 82/ Ibidem, p. 21.
- 83/ Uribe Castañeda Manuel. "La programación del bienestar", en: Reunión Nacional sobre el Sector Desarrollo y Organización Social, Partido Revolucionario Institucional, I.E.P.E.S., 1976; hojas 6-7.
- 84/ "Plan Básico de Gobierno 1976-1982". Partido Revolucionario Institucional, VIII Asamblea Nacional Ordinaria, septiembre 25 de 1975, pp. 16-17.
- 85/ López Portillo José. "Segundo Informe", en: Diario el "Excelsior", 2 de septiembre de 1978, p. 30.
- 86/ "...la etapa que hemos llamado de consolidación la consideramos como transición, que durará hasta el año que sigue, para entrar, si sabemos cumplir esta fase y remover los cuellos de botella evidenciados por la evolución de la economía, a la etapa del crecimiento acelerado con inflación controlada y declinante.
Hasta ahí, llegará la responsabilidad planeada de este Régimen. Ofrecimos transitar serenamente por el camino de la verdad. Jamás ofrecimos un mundo de milagros, que no existe; lo que existe es el trabajo, la organización, la responsabilidad y las ganas de ser y de hacer. Eso es todo". López Portillo José en su "Tercer Informe Presidencial", en: Diario el "Excelsior", del 2 de septiembre de 1979, p. 14.
- 87/ Véase a López Portillo José. "Tercer Informe -- Presidencial", op. cit., pp. 4, 6, y 7.

88/ L6pez Portillo Jos6. "Segundo Informe", op. cit p. 33.

5.5. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO NACIONAL.

89/ Hacemos notar que una explicaci6n detallada acerca de esta estrategia, l6gicamente, implicarfa una investigaci6n exhaustiva lo cual quedara fuera formalmente de esta tesis que presentamos. Sin embargo, debe considerarsela como una proposici6n, que, de acuerdo con la evoluci6n hist6rica del Estado -y por supuesto, del capitalismo- es v6lida.

90/ Para la elaboraci6n de estas ideas -dice Alejandro Carrillo Castro-, fueron determinantes el intercambio de opiniones y las sugerencias formuladas por Juan Ignacio Jim6nez Nieto, Allan Brewer-Carfas, Manuel Rachadell, Nelson Socorro y Eduardo Urrutia, en Ocasi6n del Seminario para el estudio de un modelo Latinoamericano de Administraci6n P6blica, efectuado en Caracas en junio de 1972. Por otro lado, adem6s, con el mismo criterio, el profesor Jos6 Rosovsky Ledezma di6 su conferencia sobre: "Mitos y realidades de la Reforma Administrativa", llevada a cabo el 25 de julio de 1978, en el Auditorio Narciso Bassols de la Facultad de Economfa, Universidad Nacional Aut6noma de M6xico.

91/ Para el Caso-M6xico, v6ase:

- 1.- Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en M6xico", op. cit.
- 2.- El "Manual de Organizaci6n del Gobierno Federal de 1976", Secretarfa de la Presidencia, Direcci6n General de Estudios Administrativos.
- 3.- Varios autores. "Las empresas p6blicas en M6xico" Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurfdicas de su acci6n, M6xico, Edit. Instituto Nacional de Administraci6n P6blica, 1976.

92/ Carrillo Castro Alejandro. Op. cit., p. 51.

- 93/ Rodríguez Araujo Octavio. "Desarrollo, Dependencia y Administración Pública en México", en: Política y Administración Pública, varios autores, México, Edit. Unam, Facultad de Ciencias - Políticas y Sociales, 1973 p. 131.
- 94/ Octavio Rodríguez Araujo, considera que los países subdesarrollados tienen dos alternativas fundamentales para lograr el desarrollo: 1) El desarrollo vía independencia, o 2) la independencia vía desarrollo. Afirma que, "la primera alternativa plantea salir de la relación de dominación directa capitalista; que no es otra cosa que un enfrentamiento a los países imperiales, al mismo tiempo que a sus representantes nacionales con una consecuente y profunda modificación en las relaciones de producción y abolición, por lo tanto, de sus formas capitalistas de producción. En esta alternativa -dice Araujo- el Estado no juega un papel positivo, puesto que se supone su desaparición. Por ende la Administración Pública tampoco juega ese papel ...la segunda alternativa, en cambio, supone un Estado bueno, nacionalista, interesado en el mejoramiento de las clases populares a costa de las explotadoras y una alta responsabilidad que excluiría la irracionalidad de la estructura de sus órganos y de la corrupción". Op. cit.
- 95/ Ibidem, p. 131.
- 96/ Lange Oskar. "Ciencia, Planificación y Desarrollo", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1974 p. 64.
- 97/ Es evidente que un consenso en el ámbito político, en la Administración Pública y en la población; es un factor determinante toda vez que permite que se haga realidad una estrategia de desarrollo a nivel global, sectorial o regional. No hay duda de que se tiene que dar a conocer -informar- a la población en general: ¿Qué es lo que se persigue?, ¿Cómo y con qué medios se ha de lograr determinada política de desarrollo. En suma, será necesario hacer que la gente -la población en general- se convierta en un factor del desarrollo.

CONCLUSIONES.

- 1/ Según Don Francisco de Quevedo Villegas, refiriéndose a la "Utopía" de Tomás Moro, México, - Edit. Porrúa No. 282, 1977 p. 5.
- 2/ Moro Tomás. "Utopía", op. cit., pp. 43, 58, 63, 79, 80 y 81.
- 3/ Alcalá Manuel. En: Prólogo a la "Utopía" de Tomás Moro, op. cit., p. XXII.
- 4/ El profesor José Rosowsky, interpretando a David Easton, señala que: "La cualidad de persistencia del sistema ...conduce a plantearse que el principal interés de un sistema político es su supervivencia y si no encontrara tensiones - en su medio ambiente, teóricamente, podría ser eterno en su función de monopolio de asignación de valores de autoridad dentro de una sociedad determinada. Entonces, teóricamente, un sistema (político) suficientemente flexible podría negociar todo, menos la posibilidad de continuar determinando y asignando valores de autoridad". Citado por Rosowsky L. José en: "Un esquema sintético de las constantes, las variables, los posibles escenarios, las medidas tomadas y los costos que permiten apreciar las posibilidades del Estado Mexicano para promover y conducir el cambio social en el momento actual", una de las ponencias presentadas durante el curso de invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).
- 5/ Paramés Carlos. "Síntesis del desarrollo de los trabajos de la conferencia", en: "Función de la Administración Pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social", México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1975 p. 3.
- 6/ Una Conferencia Internacional, en donde tomando como base el contenido de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se analizaría cuál es la función que desempeña la Administración Pública dentro de este ordenamiento que busca disminuir el desequilibrio económico, social y político entre los países.

7/ "El problema de la conciencia es ...fundamental porque es lo único que dá capacidad de prever, y la experiencia ha comprobado una y otra vez, que los brújcos, los grupos, los individuos y -- las especies que no pueden observar con objetividad, con objetividad histórica por supuesto, y con objetividad presente no sólo diacrónica, sino también sincrónica ...están desperdiciando la riqueza de esa realidad y llegan a substituir la por otra ...Así, se van perdiendo progresivamente estas instituciones, organizaciones, etc., y acaban por decaer ...En cambio, la objetiva comprensión de todos los aspectos tanto -- los positivos, como los negativos, como los ambiguos de una realidad, permite prever qué necesita ésta y qué hay que aportarle, no sólo para perfeccionar esa realidad en su statu quo, -- sino incluso también para fortalecer la voluntad social de tomar la plena responsabilidad de transformarla y llegar a un estadio de mayor autodeterminación en donde se le está creando y -- recreando tanto continua como conscientemente". Citado por Rosowsky L. José en: "Un esquema sintético de ...". Op. cit.

8/ López Fortillo José. "Tercer Informe Presidencial", op. cit., p. 4.

9/ Rodríguez Araujo Octavio en: Robert K. Furtak. -- "El Partido de la Revolución y la Estabilidad -- Política en México", México, Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie de Estudios 35 1974 p. 13.

10/ "Por lo tanto, las reformas que ha emprendido -- el Estado Mexicano desde mi punto de vista, son reformas para poder balancear la lucha de clases -- que, obviamente se agudizó de manera casi insopetada con la recesión del capitalismo y partículamente el año de la bancarrota del capitalismo mexicano que estuvo a punto de llegar a -- cero en 1976. La reforma administrativa, pero -- más que ella que es operacional, la política y la económica -- que está planteada pero que no la conocemos--, son reformas la primera, la política, para desviar el enfrentamiento de la lucha de clases entre trabajo y capital hacia la participación política electoral: el que quiera satisfacer una demanda deberá suponer --no se sabe--, que a través de su voto cada tres años y cada seis podrá tener representantes que luchen en el Congreso de la Unión y en un Municipio o en el Gobierno de un Estado o en la Legis-

"-latura Local por la satisfacción de sus demandas. Como dijera Linset, para no citar a un autor marxista, "con las elecciones se pretende - hacer creer a la gente que cambian las cosas, - cuando en realidad cada período cambia de algo - nada más". Citado por Rodríguez Araujo Octavio, en: "Las posibilidades del Estado Mexicano como promotor del cambio social", una de las ponencias presentadas durante el curso de invierno - en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).

- II/ "Seanos objetivos y entendamos que un poco más de la mitad de los excedentes potenciales del petróleo, se destinan mediante subsidios monstruosos a estimular la economía, a aumentar la capacidad de competencia de nuestras actividades y a reducir los gastos personales de los mexicanos, para aliviar la inflación. Todo esto - representa recursos que se dejan de ganar". Citado por López Portillo José en su "Tercer Informe Presidencial", op. cit., p. 5.
- I2/ Una visión de la sociedad mexicana, en sus diversos aspectos, puede encontrarse leyendo las siguientes fuentes:
- 1.- Aguilar M. Alonso y Fernando Carmona. "México: riqueza y miseria", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1975.
 - 2.- Carmona Fernando y otros. "El milagro mexicano", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1976.
 - 3.- Caréaga Gabriel. "Mitos y fantasías de la clase media en México", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1974.
 - 4.- Caréaga Gabriel. "Los intelectuales y la política en México", México, Edit. Extemporáneos, 1974.
 - 5.- Cervantes Marín Ricardo. "El hombre: constructor del desarrollo económico", Tesis -- Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
 - 6.- Cosío Villegas Daniel. "El sistema político mexicano", México, Edit. Joaquín Mortiz, -- 1974.

- 7.- Cosío Villegas Daniel. "El estilo personal de gobernar", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1974.
- 8.- Cosío Villegas Daniel. "La sucesión: descenso y perspectivas", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1976.
- 9.- González Casanova Pablo. "La democracia en México", México, Edit. Serie Popular Era, - 1976.
- 10.- López Cámara Francisco. "El desafío de la - clase media", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1973.
- 11.- Loret de Nola Carlos. "Confesiones de un Gobernador", México, Edit. Grijalbo, 1978; y "Los últimos 91 días".
- 12.- Ramos Samuel. "El perfil del hombre y la -- cultura en México", México, Edit. Espasa- - calpe, 1976.
- 13.- S. Wionczek Miguel. "La sociedad mexicana: presente y futuro", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 14.- Varios autores. "El perfil de México en - - 1980" Tomos I, 2 y 3., México, Edit. Siglo XXI, 1975.
- 15.- Vernon Raymond. "El dilema del desarrollo e económico de México". México, Edit. Diana, - 1975.
- 16.- Las Conferencias que se llevaron a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 18 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).

13/ En este sentido, el profesor Harp considera que "para construir el futuro, el dirigente debe conocer: a) Las fuerzas sociales -fuerzas de producción-; b) La correlación de fuerzas políticas -homogeneidad, autocenciencia, etc.-; y c) La participación de fuerzas reactivas. Todo esto -dice Harp-, debe acompañarse también de una visión humanista ...previsión significa producto del análisis crítico, ...el "deber ser", debe ser función del conocimiento de la realidad. La inteligencia organizativa que puede traducir

"-se en ignorancia compartida, es uno de los más próximos obstáculos para el cambio social". Citado por Karp Lian en: "Características de la mediación entre administración pública y sociedad", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979 para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).

- 14/ Collingwood contesta la pregunta: ¿Para qué sirve la historia? diciendo: "La historia es "para" el autoconocimiento humano. Generalmente se considera importante que el hombre se conozca a sí mismo, entiendo por ese conocerse a sí mismo, no puramente el conocimiento de las peculiaridades personales, es decir, aquello que lo diferencia de otros hombres, sino conocimiento de su naturaleza en cuanto hombre. Conocerse a sí mismo significa conocer, primero, qué es ser -- hombre; segundo, qué es ser el hombre que se es y no otro. Conocerse a sí mismo significa conocer lo que se puede hacer, y puesto que nadie sabe lo que puede hacer hasta que lo intenta, -- la única pista para saber lo que puede hacer el hombre es averiguando lo que ha hecho. El valor de la historia, por consiguiente, consiste en -- que nos enseña lo que el hombre ha hecho y en -- este sentido, lo que es el hombre". Citado por Collingwood G.R., en: "Idea de la historia", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977 p. 20.
- 15/ López Portillo José. "Tercer Informe Presidencial", op. cit., p. 5.
- 16/ Rodríguez Araujo Octavio. "Las posibilidades -- del Estado Mexicano como promotor del cambio social", op. cit., (sic).
- 17/ "La constante de tipo histórico --de naturaleza económica, nos dice Rosowsky--, es aquella según la cual, los diferentes países del mundo tienen como propósito, en este momento, la reproducción del modo de producción capitalista, para -- lo cual requiere acumular capital, estimular su desarrollo económico y establecer mecanismos de organización social armonizados para ese proyecto". Citado por Rosowsky L. José en: "Un esquema sintético de...", op. cit., (sic.).
- 18/ Rodríguez Araujo Octavio. "Las posibilidades -- del Estado Mexicano...". Op. cit., (sic.).

- 19/ Rodríguez Araujo Octavio. "Las posibilidades -- del Estado Mexicano...". Op. cit., (sic.).
- 20/ Reta Carlos. "Alcances y limitaciones de la administración pública como factor de cambio social", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de -- 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública.
- 21/ Rosowsky L. José. "Un esquema sintético de...", op. cit., (sic.).
- 22/ Ibidem.
- 23/ Ibidem.
- 24/ Ibidem.
- 25/ Carmona Herrera Lino en: "Un esquema sistémico de las constantes, las variables...", op. cit.
- 26/ Entiéndase bien, el Estado Mexicano, en su momento, ha querido dar respuesta a los diversos aspectos que aquí señalo --en este sentido, no-- se descubre nada nuevo--, sin embargo, las condiciones actuales de nuestro desarrollo, sugieren que tales puntos sean replanteados e integrados a un "Plan Global de Desarrollo" y se permita cierta continuidad.
- 27/ Es interesante señalar que, en "...Los Sentimientos de la Nación de Morelos --esto fue escrito el 14 de septiembre de 1613-- tenemos modelo de país para rato. Entre otros aspectos interesantes del modelo del país que se planteaba el Insurgente Morelos en aquella época tan temprana, aparte de pensar en la libertad de la metrópoli española, era especialmente claro o nítido que quería un país en el que se moderara la opulencia y la indigencia, se mejorara el caudal --del noble y se pudiera contar con los mínimos --servicios de lo que hoy llamaríamos desarrollo social". Citado por Rosowsky L. José. "Un esquema sintético de...", op. cit., (sic.).
- 28/ Hacemos notar que, "La visión sistémica tiene --vocación sincrética. Las perspectivas del análisis sistémico, dice Easton (1965), sirven para unir todas las ciencias, naturales y sociales, hacen posible y provechosa la comunicación en--

"-tre ellas y originan problemas comunes que el examen interdisciplinario puede ayudar a resolver". Citado por Jiménez Nieto Ignacio. "Teoría General de la Administración" (La ciencia administrativa a la luz del Análisis Sistemático), Madrid España, Edit. Tecnos, 1975 p. 55.

Una visión sistémica de la planificación puede encontrarse en: Pablo Morcillo Pedro. "Políticas Nacionales de Desarrollo y los Factores de la Planificación", XI Congreso Interamericano de Planificación. Guayaquil Ecuador 5-10 de septiembre de 1976.

B I B L I O G R A F I A .
(B A S I C A .)

- I.- A. Cárdenas Miguel. "Aplicaciones del análisis de sistemas", México, Edit. Cecsá, 1976.
- 2.- Baez Rene. "Teorías sobre el subdesarrollo", - México, Edit. Diógenes, 1975.
- 3.- Beer Stafford. "Cibernética y Administración", México, Edit. Cecsá, 1974.
- 4.- Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- 5.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- 6.- Boletín de Estudios Administrativos No. 8, Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- 7.- Boletín de Estudios Administrativos No(s). 2 y 10; Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.
- 8.- Bunge Mario. "Teoría y realidad", Madrid España, Edit. Ariel, 1975.
- 9.- Cal y Mayor Julio. "Conciencia política factor determinante para el desarrollo de México", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- 10.- Carrillo Castro Alejandro. "La reforma administrativa en México", México, Edit. Instituto de Administración Pública, 1973.
- II.- Córdova Arnaldo. "La formación del poder político en México", México, Edit. Serie Popular - Era, 1974.
- 12.- Collingwood G.R. "Idea de la historia", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1977.

- 13.- Crossman R.N.S. "Biografía del Estado Moderno" México, Edit. Fondo de Cultura Económica, -- 1974.
- 14.- Churchman C. West. "El enfoque de sistemas", - México, Edit. Diana, 1976.
- 15.- D. Hansen Roger. "La política del desarrollo - mexicano", México, Edit. Siglo XXI, 1971.
- 16.- De la Peña Sergio. "El antidesarrollo de América Latina", México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- 17.- Descartes René. "Discurso del método", Madrid España, Edit. Revista de Occidente, 1974.
- 18.- Diario el "Excelsior" del 23 de octubre de -- 1975.
- 19.- Diario el "Sol de México" del (?) de junio de 1978.
- 20.- Diario el "Excelsior" del 22 de septiembre de 1978.
- 21.- Diario el "Excelsior" del 31 de agosto de 1979
- 22.- Dubalt Krauss Miguel. "La administración de -- personal en el sector público: un enfoque sistémico", México, Edit. Instituto Nacional de -- Administración Pública, 1972.
- 23.- Duverger Maurice. "Introducción a la política" Barcelona España, Edit. Ariel, 1976.
- 24.- Dwight Waldo. "Administración Pública", Méxi-- co, Edit. Trillas, 1974.
- 25.- E. Moore Wilbert. "Cambio social", México, E-- dit. Uthea, 1972.
- 26.- Easton David. "Esquema para el análisis polfti co", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Edito-- res, 1973.
- 27.- Etzioni Amitai y Etzioni Eva. "Los cambios so-- ciales, fuentes, tipos y consecuencias", Méxi-- co, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 28.- Furtado Celso. "Teoría política del desarrollo económico", México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- 29.- Germani Gino. "Política y sociedad en una épo-- ca de transición", Argentina Buenos Aires, - - Edit. Paidós, 1974.

- 30.- Gylly Adolfo. "La revolución interrumpida", México, Edit. El Caballito, 1971.
- 31.- González Reyes Ricardo. "Desarrollo de la comunidad para los conjuntos habitacionales del Departamento del Distrito Federal", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- 32.- González Casanova Pablo. "La democracia en México", México, Edit. Serie Popular Era, 1976.
- 33.- Guy Rocher. "Introducción a la sociología general", Argentina Buenos Aires, Edit. Herder, -- 1978.
- 34.- Griffin y Enos. "La planificación en el desarrollo", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 35.- Guerrero Omar. "Teoría administrativa de la ciencia política", México, Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuaderno No. 2, -- 1976.
- 36.- Hessen Johan. "Teoría del conocimiento", Argentina Buenos Aires, Edit. Losada, 1974.
- 37.- "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", México, Comisión de Administración 1967; Presidencia de la República, -- Coordinación General de Estudios Administrativos; Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie A) Documental No. I, 1977.
- 38.- Jacoby Henry. "La burocratización del mundo", México, Edit. Siglo XXI, 1972.
- 39.- Jaguaribe Helio y otros. "La dependencia político-económica de América Latina", México, -- Edit. Siglo XXI, 1974.
- 40.- Jiménez Castro Wilburg. "Administración pública para el desarrollo integral", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 41.- Jiménez Nieto Ignacio. "Teoría general de la administración" (la ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico), Madrid España, Edit. Tecnos, 1975.

- 42.- Johnson H.M. "El cambio social", Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1974.
- 43.- K. Furtak Robert. "El partido de la revolución y la estabilidad política en México", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie de Estudios 35, 1974.
- 44.- Kaplan Marcos. "La ciencia en la sociedad y en la política", México, Edit. Sepsetentas, 1975.
- 45.- Karp Lian. "Características de la mediación entre administración pública y sociedad", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).
- 46.- Lange Oskar. "Ciencia, planificación y desarrollo", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1974.
- 47.- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" del 29 de diciembre de 1976.
- 48.- Leemans A.F. y otros. "Cómo Reformar la Administración Pública", México, Edit. Fondo de -- Cultura Económica, 1977.
- 49.- Lippitt Ronald, Watson Jeane y otros. "La dinámica del cambio planificado", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970.
- 50.- López Portillo José. "La reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México" en: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores mexicanos, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, - 1976. (Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie B) Bibliográficas, 5).
- 51.- López Portillo José. "Segundo Informe", en: -- Diario el "Excelsior" del 2 de septiembre de -- 1978.
- 52.- López Portillo José. "Tercer Informe", en: Diario el "Excelsior" del 2 de septiembre de 1979
- 53.- "Manual de Organización del Gobierno Federal -- de 1976", Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

- 54.- Mannheim Karl. "Libertad, poder y planificación democrática", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 55.- Miliband Ralph. "El Estado en la sociedad capitalista", México, Edit. Siglo XXI, 1978.
- 56.- Moro Tomás. "Utopía", México, Edit. Porrúa, -- No. 282, 1977.
- 57.- Naciones Unidas. "Las Naciones Unidas al alcance de todos; la estructura, funciones y obra de la Organización y los Organismos Especializados desde 1945 hasta 1958", segunda edición, Nueva York, 1960.
- 58.- Parsons Talcott. "El sistema social", Madrid - España, Edit. Revista de Occidente, 1959.
- 59.- Partido Revolucionario Institucional. "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", VIII Asamblea Nacional Ordinaria, 25 de septiembre de 1975.
- 60.- Partido Revolucionario Institucional. "Reunión Nacional sobre el Sector Desarrollo y Organización Social", Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1976.
- 61.- Pichardo Pagaza Ignacio. "10 años de planificación y administración pública en México", México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1974.
- 62.- R. Castelazo José. "Apuntes sobre teoría de la administración pública", México, Cuadernos de Política y Administración No. I, 1977.
- 63.- Revista del Centro de Estudios Políticos No. 6 México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio de 1976.
- 64.- Revista de Política y Administración No. 5, -- "La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo", México, Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., mayo-junio de 1976.
- 65.- Revista Mexicana de Ciencia Política No. 70, -- "El sistema político mexicano", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. octubre-diciembre de 1972.

- 66.- Revista Mexicana de Ciencia Política No. 60, - México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio de 1970.
- 67.- Revista de Política y Administración No. 2, -- "Desarrollo político y administrativo", México, Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias - Políticas y Administración Pública A.C., mayo-agosto de 1975.
- 68.- Revista Mexicana de Ciencia Política No. 68, - "Administración Pública y Desarrollo", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio de 1972.
- 69.- Revista de Administración Pública No(s) 31-32, México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, julio-diciembre de 1977.
- 70.- Reta Carlos. "Alcances y limitaciones de la administración pública como factor de cambio social", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).
- 71.- Rodríguez Araujo Octavio. "Las posibilidades -- del Estado Mexicano como promotor del cambio social", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 al 19 de enero de 1979 (sic.).
- 72.- Rosowsky Ledezma José. "Un esquema sintético de las constantes, las variables, los posibles escenarios, las medidas tomadas y los costos que permiten apreciar las posibilidades del Estado Mexicano para promover y conducir el cambio social en el momento actual", una de las ponencias presentadas durante el Curso de Invierno en la Facultad de C.P. y Soc., de la U.N.A.M., del 15 al 19 de enero de 1979, para analizar el papel social de la Administración Pública (sic.).
- 73.- S. Timasheff Nicholas. "La teoría sociológica, su naturaleza y desarrollo", México, Edit. --- Fondo de Cultura Económica, 1977.

- 74.- Salinas Alberto. "La reforma administrativa" - (Un enfoque de desarrollo organizativo y administración para el cambio), México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 75.- Solís Leopoldo. "Planes de desarrollo económico y social en México", México, Edit. Sepsetentas, 1975.
- 76.- Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", - México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- 77.- Timbergen J. "La planeación del desarrollo", - México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1976
- 78.- Varios Autores. "Administración Pública y Desarrollo", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 1970.
- 79.- Varios Autores. "Administración Pública Federal" No. 1., México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 1976.
- 80.- Varios Autores. "Cómo Reformar la Administración Pública"(Visitas al Presidente de la República), México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- 81.- Varios Autores. "Función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social", México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
- 82.- Varios Autores. "Las empresas públicas en México"(Su importancia en el sector industrial y comercial; bases jurídicas de su acción), México, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
- 83.- Varios Autores. "La reforma administrativa: experiencias latinoamericanas", México, Edit. -- Instituto Nacional de Administración Pública, No. 6, 1975.
- 84.- Varios Autores. "Política y administración", - México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 1973.
- 85.- Von Bertalanffy Ludwig. "Robots, hombres y mentes", Madrid España, Edit. Guadarrama, 1974.
- 86.- Von Bertalanffy Ludwig. "Teoría general de los sistemas", México, Edit. F.C.E., 1976.

- 87.- W. Wartofsky Marx. "Introducción a la filosofía de la ciencia" I., Madrid España, Edit. -- Alianza Universidad, 1976.
- 88.- W. Deutsch Karl. "Los nervios del gobierno", - Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1969.
- 89.- Weber Max. "Economía y sociedad", México, Edit Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 1964.
- 90.- Weber Max. "El político y el científico", Madrid España, Edit. Alianza, 1972.
- 91.- Wright Mills C. "La imaginación sociológica", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1969

B I B L I O G R A F I A .
(C O M P L E M E N T A R I A .)

- 1.- Ackoff R.L. "Games Decisions and Organization" General System 4 (1954).
- 2.- Apter David Ernest. "Una teoría política del - desarrollo", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 3.- Aguilar M. Alonso y Fernando Carmona. "México: riqueza y miseria", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1975.
- 4.- Alderfer Harold C. "Administración pública en las naciones nuevas", -Trad. Beatriz López-, - Argentina Buenos Aires, Edit. Paidós, 1967.
- 5.- Badlwin & Richardson. "Public Administration: Governement in Action", Merrill Publishing Co. 1976.
- 6.- Barber D. James. "El ciudadano político" (Relación entre la cultura y la actitud política), México, Edit. Asociados, 1973.
- 7.- Baker R.J. "Administrative Theory & Public Administration", New York, Hutchinson, 1972.

- 8.- Baker Burton. "Public Administration: A Key to Development", Washington Graduate School Press 1964.
- 9.- Brinton Crane. "The Anatomy of Revolution", -- Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1952.
- 10.- Caiden G.E. "Dynamics of Public Administration", New York, Holt, Rinehart & Winston, -- 1971.
- 11.- Caréaga Gabriel. "Mitos y fantasías de la clase media en México", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1974.
- 12.- Caréaga Gabriel. "Los intelectuales y la política en México", México, Edit. Extemporáneos, 1974.
- 13.- Carrillo Arronte Ricardo. "Ensayo analítico metodológico de la planificación interregional", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1973
- 14.- Carmona Fernando y otros. "El milagro mexicano", México, Edit. Nuestro Tiempo, 1976.
- 15.- Cervantes Marín Ricardo. "El hombre constructor del desarrollo económico", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M., 1978.
- 16.- Cosío Villegas Daniel. "El sistema político mexicano", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1974.
- 17.- Cosío Villegas Daniel. "El estilo personal de gobernar", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1974.
- 18.- Cosío Villegas Daniel. "La sucesión: descenlace y perspectivas", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1976.
- 19.- Cibotty Ricardo y Sierra Enrique. "El sector público en la planificación del desarrollo", -- México, Edit. Siglo XXI, Textos del I.L.P.E.S. 1976.
- 20.- Chakravarty S. "La lógica de la planificación de inversiones", Madrid España, Edit. Tecnos, 1966.
- 21.- Diamant Alfred. "The Nature of Political Development", Political Development & Social Sciences, Jason L. Finkle & R.N. Gable, Comps.

- 22.- E. Kirby Warren. "Planeación a largo plazo", - México, Edit. Diana, 1973.
- 23.- Easton David. "An Approach to the Analysis of Political Systems", World Politics, Vol. IX, - 1956.
- 24.- Easton David. "The Current Meaning of Behavioralism", en James C. Charlesworth, Eds., Contemporary Political Analysis, New York, Free - Press, 1967.
- 25.- Easton David. "Framework for Political Analysis", Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice--Hall, Inc., 1965.
- 26.- Easton David. "The Political System An Inquiry Into the State of Political Science", New York Alfred A. Knopf, 1953.
- 27.- Easton David. "A System Analysis of Political Life", New York, John Wiley & Sons, Inc., 1965
- 28.- Fonseca Pimentel Antonio. "Curso de teoría del Estado y administración pública", San José Costa Rica, Edit. Espac, 1964.
- 29.- H. Meadows D. y otros. "Los límites del crecimiento", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 30.- H.S. Tsien. "Engineering Cybernetics", New York Mc. Graw-Hill, 1954.
- 31.- Heller Herman. "Teoría del Estado", México, -- Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 32.- Jaguaribe Helio. "Desarrollo económico y desarrollo político", México, 1973.
- 33.- Jaguaribe Helio. "Desarrollo político: sentido y condiciones", Argentina Buenos Aires, 1972.
- 34.- Jiménez Castro Wilburg. "¿Qué es la administración pública para el desarrollo?", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 35.- Kelsen Hans. "Teoría general del Estado", México, Edit. Nacional, 1965.
- 36.- Kumar Sen Amartya. "Un aspecto de la teoría -- del desarrollo planificado", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1969.

- 37.- Kenneth Boulding. "General System Theory: The Skeleton of Science", en Shoderbec Management Systems, New York, J. Wiley and Sons, Inc., -- 1967.
- 38.- L. Cadwallader Mervin. "The Cybernetic Analysis of Change in Complex Social Organizations" en American Journal of Sociology, LXV 1959, -- No. 2.
- 39.- La Palombara J. "Burocracia y desarrollo político", Argentina Buenos Aires, 1973.
- 40.- Lewis William Arthur. "Teoría de la planificación económica; los fundamentos de la política económica", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1968.
- 41.- López Cámara Francisco. "El desafío de la clase media", México, Edit. Joaquín Mortiz, 1973.
- 42.- Loret de Mola Carlos. "Confesiones de un gobernador", México, Edit. Grijalbo, 1978; y "Los últimos 91 días".
- 43.- Mannheim Karl. "Man and Society in an age of Reconstruction", Nueva York, Harcourt Brace -- and Company, 1951.
- 44.- Martner Gonzalo. "Planificación y presupuesto por programas", México, Edit. Siglo XXI, Textos del I.L.P.E.S., 1976.
- 45.- Myron Weiner. "Modernization", México, Edit. -- Roble, 1969.
- 46.- Norbert Wiener. "Cybernetics", John Wiley, New York.
- 47.- Orlandi Hector Rodolfo. "Ciencia Política: Teoría de la política", Argentina Buenos Aires, -- Edit. Plus Ultra, 1975.
- 48.- Organsky A.F.K. "The Stages of Political Development", New York, 1965.
- 49.- P. Morcillo Pedro. "Políticas nacionales de desarrollo y los factores de la planificación", XI Congreso Interamericano de Planificación -- Guayaquil Ecuador, 5-10 de septiembre de 1976.
- 50.- P. Huntington Samuel. "The Change to Change Modernization, Development and Politics", Comparative Politics 3, abril 3 de 1971.

- 51.- P. Huntington Samuel. "El orden político y las sociedades en cambio", Argentina Buenos Aires, Amorrortu Editóres, 1976.
- 52.- Parsons Talcott. "The social System", Glencoe - III, The Free Press, 1951.
- 53.- Parsons Talcott. "Some Considerations on the - Theory of Social Change", en Rural Sociology, XXVI, 1961, num. 3.
- 54.- Pye W.L. and Verba Sidney. "Political Culture and Political Development", New York, Edit. -- Princeton, University Press, 1965.
- 55.- Poulantzas Nicos. "Poder político y clases sociales en el Estado capitalista", México, Edit Siglo XXI, 1977.
- 56.- Poulantzas Nicos. "Hegemonía y dominación en el Estado Moderno", México, Pasado y Presente, -- 1977.
- 57.- Ramos Samuel. "El perfil del hombre y la cultura en México", México, Edit. Espasa-calpe, - - 1976.
- 58.- Robert. A. Packenham. "Approaches to The Study of Political Development", World Politics 17, 1964.
- 59.- Rosowsky Ledezma José. "Los sistemas como sistemas de información", México, Conacyt, número, agosto de 1972.
- 60.- Rosowsky Ledezma José. "Mitos y realidades de la reforma administrativa", conferencia llevada a cabo el 25 de julio de 1978, en el Auditorio Narciso Bassols de la Facultad de Economía U.N.A.M.
- 61.- S. Wionczek Miguel. "La sociedad mexicana: presente y futuro", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 62.- Sarkansky Ira. "Administración pública", México, Editóres Asociados, 1971.
- 63.- Sidney Verba and Gabriel Almond. "The Civic -- Culture", Harvard University Press, Boston, -- 1971.
- 64.- Varios Autores. "El perfil de México en 1980", Tomos I, 2 y 3., México, Edit. Siglo XXI, 1976

- 65.- Varios Autores. "Bases para la planeación económica y social en México" (Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A.M., en el mes de abril de 1965), México, Edit. Siglo XXI, 1976.
- 66.- Varios Autores. "Ensayos sobre planificación regional del desarrollo", México, Edit. Siglo XXI, Textos del I.L.P.E.S., 1976.
- 67.- Varios Autores. "Experiencias y problemas de la planificación en América Latina", México, Edit. Siglo XXI, Textos del I.L.P.E.S., 1974.
- 68.- Vernon Raymond. "El dilema del desarrollo económico de México", México, Edit. Diana, 1975.
- 69.- Vilchis G. Roberto. "El enfoque de sistemas un enfoque de la estructura y proceso...", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 1975.
- 70.- W. Deutsch Karl. "Social Mobilization and Political Development", en American Political Science Review 55, septiembre de 1961.
- 71.- V. Pye Lucian. "The Concept of Political Development", en The Annuals num. 358, marzo de 1975.
- 72.- W. Ross Ashby. "An Introduction to Cybernetics", New York, John Wiley and Sons, 1956.