

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Tesis que para optar por el Título en Ciencias Políticas y  
Administración Pública (Especialidad en Administración Pública),  
presenta María Rita García Model

Ciudad Universitaria

Julio de 1989

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUCCION.....  | 6   |
| I. LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.....  | 13  |
| 1. Neoevolucionismo y Modernización.....   | 13  |
| 2. El Desarrollo Social como Modernización.....  | 17  |
| 3. Los Procesos de Cambio en la Modernización.....   | 28  |
| 4. Modernización y Decadencia Política.....  | 35  |
| II. LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.....  | 39  |
| 5. Desarrollo Político.....  | 39  |
| 6. La Situación Histórica de los Países Subdesarrollados...47  |     |
| 7. La Formación de los Gobiernos Nacionales.....   | 56  |
| 8. Principios de Gobierno en los Países Subdesarrollados...60  |     |
| III. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS...75   |     |
| 9. Las Condiciones Sociales para el Desarrollo de la<br>Administración Pública en los Países Subdesarrollados...75 |     |
| 10. Genesis de la Administración Pública Nacional.....   | 83  |
| 11. Los Problemas de Cambio en la Administración Pública...94  |     |
| 12. Administración Pública y Desarrollo Político.....  | 107 |
| IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS...121   |     |

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

|   |     |
|---|-----|
| 13. Las Sociedades Latinoamericanas.....  | 121 |
| 14. Los Sistemas Políticos Latinoamericanos.....                                    | 128 |
| 15. La Administración Pública en America Latina.....                                | 134 |
| 16. El Desarrollo Político y Modernización<br>Administrativa en América Latina..... | 140 |
| CONCLUSIONES.....   | 151 |

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A mis padres:

Carlos y Elena

Por su tiempo, por su amor y dedicación  
y por todos sus esfuerzos, errores  
y sacrificios compartidos

## INTRODUCCION

El propósito que me motivó preparar este trabajo, que presento para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, tiene como base estudiar la situación general de la administración pública en los países subdesarrollados, que son los más recientes en alcanzar la emancipación política y constituirse como estados nacionales. Fue en estos países, particularmente los de Asia y Africa, también conocidos como las "nuevas naciones", donde se inspiraron los estudios originales de la modernización, problema histórico y categoría de las ciencias sociales que es particularmente estudiado en este trabajo.

El capítulo I comprende el examen de las sociedades en sus aspectos generales. Se pone el acento en la teoría de la modernización como una alternativa al evolucionismo clásico, cuyo planteamiento observaba un desarrollo unilineal de la sociedad. En contraste, la modernización visualiza este desarrollo como un proceso múltiple y variado, que explica su progreso o decadencia. Comprende el examen de las sociedades que están transitando de la tradición a la modernidad y que ha sido definidas como "sociedades transicionales" y "sociedades en cambio", y se ocupa preferentemente del problema básico de la modernización: la capacidad de las sociedades modernas para absorber continuamente todo tipo de cambios. Se tratan en esta capítulo categorías fundamentales para el estudio de la modernización, particularmente movilización social, secularización, diferenciación

## INTRODUCCION

estructural y especialización. Entre los estudiosos de la modernización, estas categorías han sido consideradas como básicas para estudiar los aspectos principales de la modernización. Finalmente, en el capítulo I se examina la relación entre modernización y desarrollo y decadencia políticos, con base en el efecto positivo o negativo que puede tener la diferenciación estructural como un proceso contiguo a la modernización.

El capítulo II aborda el tema del desarrollo político, que en los países subdesarrollados se considera como una condición de la modernización por el papel directivo que asumen sus gobiernos en los distintos objetivos de la sociedad. Es caracterizado por los especialistas, con referencia a estos países, como la necesidad de los sistemas políticos nacionales de alcanzar cierto grado de diferenciación estructural que facilite la absorción de nuevas organizaciones y exigencias políticas. Pero el desarrollo político en los países subdesarrollados han tenido un gran obstáculo: la herencia funesta del colonialismo, que se ha manifestado en instituciones y relaciones políticas modernas. Este desarrollo político ha sido fomentado por las metrópolis, pero en su beneficio y en el de las castas locales.

Una de las consecuencias del proceso asimétrico que acompaña el desarrollo político, es la incompatibilidad entre las realidades políticas y los modelos occidentales de gobierno adoptados en los

## INTRODUCCION

países subdesarrollados, motivo por lo cual los estudiosos de la modernización se propusieron desarrollar la teoría del gobierno de estos países. Así, aunque se encuentran paralelos con los países occidentales, los gobiernos de los países subdesarrollados son visualizados dentro de los procesos de desarrollo político y modernización, e involucrados en los grados en que han alcanzado ambas metas.

El capítulo III trata particularmente el tema de la administración pública en los países subdesarrollados, fundamental en este trabajo. Su estudio comprende la teoría de las condiciones sociales necesarias y suficientes para el desarrollo de la administración pública moderna, identificada con la organización burocrática, según premisas formuladas por Max Weber. Son las relaciones entre la administración pública y el entorno social, lo que determina que esta adquiera su carácter burocrático o degenere en la burocratización o la desburocratización. En los países subdesarrollados estas tendencias se han manifestado en la formación de un funcionariado público sin fuerte espíritu de cuerpo, porque el servicio civil se ha ido integrando en diversas capas sucesivas: burocracia colonial (también llamada pre-moderna), que sin embargo también es consignado su papel modernizador; burocracia moderna, subdividida en burocracia política y burocracia técnica, cuyo vínculo fundamental es el proyecto de construcción nacional.

## INTRODUCCION

Se aborda también el problema de la sustitución de los funcionarios europeos repatriados por las metrópolis, tras la emancipación de los países subdesarrollados de Asia y Africa, y cómo su reemplazo nutrió extraordinariamente las filas funcionariales hasta duplicar la burocracia en las nuevas naciones. Pero, como advertimos, en terminos generales la burocracia tendio a dividirse en dos grupos: el heredado por la colonia, que era tradicionalista, conservador y legalista, y el político fuertemente comprometido con la modernización nacional. Ambas burocracias aprendieron a coexistir, porque una representaba el orden y la estabilidad necesarias para lograr una modernización sostenida, y la otra el impulso fundamental de esta. Finalmente, se estudia la relación entre el desarrollo político y la administración pública, que se observa preferentemente en el papel de la burocracia como su principal promotor cuando no tiende la burocractización ni a la desburocratización, sino a lo que se ha sido definido como su separación y autonomía.

En este trabajo se destaca el papel de la administración pública en los países subdesarrollados, como elemento preponderante de modernización. Se examinan las condiciones históricas que han producido la amplitud de la actividad administrativa en estos países, particularmente la herencia intervencionista heredada por la época colonial y el valor principal que se den a las metas del crecimiento económico. En todos estos países, en la época inmediata a la emancipación política, se observa la ausencia de empresarios privados

## INTRODUCCION

capaces de tener iniciativas para desarrollar los diversas ramas de la economía. Este es otro factor del desarrollo administrativo en estos paises. Debemos agregar la necesidad de formar una cultura nacional y nacionalista, extender la educación básica, ampliar el bienestar social y sentar bases del trabajo y la prevención social. Todas estas tareas son asumidas rapidamente por los estados constituidos en estos países, cuando en Europa y los Estado Unidos lo fueron gradualmente y durante un proceso que consumió muchos años.

El capítulo IV y final de este trabajo se refiere especialmente a la administración pública en America Latina. Trata el tema de la sociedad latinoamericana, donde se destaca el caracter dual de su reorganización social -sociedad arcaica/agraria y sociedad modernizada/urbana-, una gran concentración de la riqueza y la propiedad, y la marginación de las masas campesinas de los beneficios económicos, sociales, culturales y políticos. Se estudia lo que se ha llamado "permisibilidad internacional" como condición de "viabilidad nacional", que significa la posibilidad de constitución individual de un Estado nacional o la posibilidad por medio de la integración multiestatal. Incluye el estudio de los sistemas políticos latinoamericanos, donde el desarrollo político se ha manifestado originalmente en el desarrollo estatal y en el cual son observables ciertos signos, tales como la capacidad de absorber recursos sociales y materiales, con relación a las dimensiones demográficas y geográficas del país, y el desarrollo de signos de identidad y lealtad nacionales.

## INTRODUCCION

Se aborda el tema de la administración pública, básico en este trabajo, considerandose en lo particular la conciencia asumida por gobernantes y modernizadores latinoamericanos, y de cuyas decisiones y obras surgieron estudios destinados a diagnosticar y poner remedio a los graves problemas que tiene. Los estudios dieron por resultados programas de reforma administrativa y despues de modernización, los cuales, aunque aun insuficientes, han logrado sin embargo mejorar el papel de la administración pública ante las demandas de la sociedad. La atmosfera de cambio favoreció el impulso de la reforma administrativa, centrada fundamentalmente en la reorganización de las dependencias administrativas, actualización de sus procesos internos y fortalecimiento de los sistemas de apoyo. Fue sustituida por la modernización administrativa por sus evidentes limitaciones para conseguir un cambio profundo, como el exigido por el desarrollo integral de los países latinoamericanos. La modernización administrativa otorga a la administración pública el principal papel de fungir como propulsora de la transformación y creación de nuevas instituciones.

El proposito de este trabajo, fundamentalmente, es el de contribuir al estudio de la administración pública de los países subdesarrollados, destacando las características que los diferencian de la administración gubernamental de los países desarrollados, como un fenomeno sustancial que debe ser tomado en cuenta para comprender su naturaleza como producto de su peculiar desenvolvimiento historico. La

## INTRODUCCION

literatura que fue seleccionada como fuente para su desarrollo se ha ceñido en lo fundamental, a las fuentes provistas por los estudios de modernización, desarrollo político y desarrollo administrativo, sin que se haya omitido el uso de otras cuando la ocasión lo dictó. De esta forma, es mi propósito participar y contribuir en los estudios de modernización de los países subdesarrollados, para los cuales los problemas de cambio hacia etapas de futuro mejores, son metas fundamentales.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 1. Neoevolucionismo y Modernización

Esencialmente la orientación teórica de la modernización ha puesto su cimiento sobre una idea: la sociedad no solo sigue una línea de desarrollo, como lo había planteado el evolucionismo clásico. Según su perspectiva, no obstante el tiempo y el espacio, todas las sociedades siguen el mismo curso histórico; sobre esta ruta cada sociedad pasara por diferentes etapas, con distintas modalidades y diversos ritmos. S.N. Eisenstadt, uno de los estudiosos de la modernización más destacados, ha contribuido a esclarecer los límites y alcances de la teoría de la modernización, bajo un replanteamiento del evolucionismo. En sus trabajos se esfuerza por comprender las bases metodológicas de la modernización. Ha declarado que el desarrollo de la teoría de la modernización tiene su base en "la revisión y replanteamiento de la teoría evolucionista a la luz de los recientes avances de la teoría y la investigación sociológicas". (1)

(1) Eisenstadt, S.N. "Cambio social, diferenciación y evolución". En *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Editorial Tecnos. 1970. P.44. Ver también, sobre el tema de la modernización: G. Almond y H. Powell, *Política comparada*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. G. Almond and S. Verba, *Civic culture*. Boston, Little, Brown and Co. 1963. D. Apter, *Estudio de la modernización*. Buenos Aires, Edit. Amorrortu. 1970; y *Política de la modernización*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1972. G. Germani, *Sociología de la modernización*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1971.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

El evolucionismo clasico concibió su marco teórico sobre la hipótesis que la sociedad tenía un "desarrollo lineal", pero fue incapáz de comprender y explicar las condiciones que promueven los procesos de cambio a través de los cuales las sociedades pasan de una etapa histórica a otra. De acuerdo con esto, la modernización es una perspectiva que replantea las premisas fundamentales del evolucionismo, bajo los progresos actuales de las ciencias sociales. Así, tal como lo enuncia Eisenstadt, la modernización se constituye en una teoría que intenta concebir el cambio en terminos de evolución, pero con una nueva base explicativa que sostiene que "las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que estas han de enfrentarse a problemas esenciales para las cuales no existe globalmente una solución constante". (2) En otras palabras, esto significa para Eisenstadt que una sociedad determinada mantiene sus

(2) *Ibid*, p.45. Sobre los problemas generales del cambio, con referencia a la modernización, ver también, dentro de la obra precitada, otros artículos de Eisenstadt: "Institucionalización y cambio"; "Transformaciones en el orden social, en el orden político y en el orden cultural a consecuencia de la modernización"; "Modernización, crecimiento y diversidad". En forma abreviada, muchas de las ideas de estos trabajos su autor las ha plasmado en su libro *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1968. También es recomendable la consulta de una antología preparada por M. Weiner, titulada *Modernización*, México, Edit. Roble. 1969.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

estructuras y procesos dentro de un marco de estabilidad, hasta que el modo en que se encuentran organizadas es incapáz de resolver perturbaciones, tensiones y problemas que se le plantean en su interior o en el ambito internacional.

Estas perturbaciones pueden tener orígenes múltiples: desde las incertidumbres de la socialización, es decir, la imposibilidad de que algunos individuos encuentren un reacomodo institucional deseable, hasta la carencia de recursos suficientes para promover la existencia de la colectividad. Incluye las disyuntivas de los individuos para optar por la orientación más adecuada al comportamiento grupal y la discrepancia surgida entre las diferentes instituciones sociales para optar por una meta que se considera genuinamente colectiva.

Pese a que la modernización tiene su base en el evolucionismo clásico, introduce algunas aportaciones. Así, "pone en relieve tendencias generales a la evolución o al desarrollo existentes en la capacidad de la sociedad, para adaptarse a un entorno en expansión". (3). Precisamente, esto marca la diferencia entre el evolucionismo clásico y la teoría de la modernización. En tanto aquel solo propone un camino único para el curso de las sociedades, que no tiene ramales ni regreso, la teoría de la modernización adopta del evolucionismo la tesis que las sociedades pasan por las mismas etapas históricas, pero

(3) Ibid.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

introduce el principio de la equifinalidad, intimamente relacionada al concepto de re-alimentación.

De acuerdo con esto, las sociedades, aunque partiendo de condiciones históricas similares y debiendo llegar a estadios de desarrollo también similares, durante etapas intermedias pueden ser desplazadas de sus patrones de desenvolvimiento por factores endógenos o exógenos e impedirles alcanzar situaciones finales iguales o equivalentes. La re-alimentación habilita a la sociedad para adecuarse al medio ambiente como base de subsistencia; informada del efecto de su conducta pasada, en la que se encuentra el éxito o el fracaso, puede modificar sus tendencias hacia el futuro y evadir los riesgos y tensiones que surgen en el entorno nacional e internacional. Una sociedad que logra aprovechar los errores de sus tendencias y no sobrevalorar sus éxitos, puede afrontar sin riesgos peligrosos su acomodo constante a un entorno que, por necesidad de su subsistencia, debe serle favorable.

La conjugación de categorías del evolucionismo y los conceptos de las ciencias sociales -muchas de ellas aportadas por el funcionalismo, el marxismo y la cibernética-, puede tener efectos enriquecedores. Si ninguna sociedad tiene una solución constante para adecuarse a su entorno nacional e internacional, no puede seguir una sola vía de desarrollo, sino buscar veredas y brechas que no le lleven necesaria y fatalmente a las formas de vida de los países industrializados, cuyos

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

estados finales parecen mejores o ejemplares. La equifinalidad y la re-alimentación, cuyo empleo contrasta con las categorías lineales del evolucionismo, plantean a la modernización al margen de todo determinismo. Siguiendo esta vía, la modernización, surgida fundamentalmente del evolucionismo clásico, gradualmente ira alejandose de su seno y penetrando mas hondamente en los grandes problemas de las ciencias sociales.

### 2. El Desarrollo Social como Modernización

La modernización solo tiene un significado pleno si se le asocia al proceso del cambio estructural, que significa el transito de una sociedad a otra diversa. Por tanto, el marco explicativo de la modernización se localiza en aquellas sociedades que se encuentran en un proceso de cambio estructural, cuyo signo es el paso de una sociedad tradicional a otra moderna, transcurriendo por una etapa intermedia de transito. De acuerdo con esto, la modernización implica sociedades que han dejado de ser tradicionales plenamente y han entrado en un proceso de descomposición y transformación hacia la modernidad, mezclandose elementos antiguos y modernos sin que ninguno las definan en uno o en otro sentido. Igualmente, la modernización no comprende propiamente a las sociedades tradicionales ni a las sociedades modernas, sino que las comprende como origen y meta. En este sentido, la modernización se refiere a las sociedades que no siendo tradicionales ni modernas, y no teniendo rasgos sustantivos que las definan y distinguan de otras

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

sociedades, son concebidas como sociedades "transicionales", esto es, situadas en las etapas de transito de la tradición a la modernidad. (4) Sobre este punto, Eisenstadt llega al concepto mas proximo a la modernización como el "enfoque" que se "centra en el hecho de que el problema mayor que deben afrontar esas sociedades es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de absorber continuamente los diversos cambios sociales". (5)

Sobre el tema del caracter "transicional" de algunas sociedades, Fred Riggs ha formulado tres conceptos que aspiran a explicar este fenomeno. La primera se refiere a las "colectividades tradicionales", que concibe con el término de "difusas". Significa que en estas sociedades prevalece una estructura multifuncional, en su tiempo indiferenciada e incapáz de hacer crecer en su seno algunas formas incipientes de organización social autónomas y especializadas. La segunda categoría, que llama "sociedades difractadas", que evoca a las sociedades industrializadas de Europa occidental y los Estados Unidos,

(4) Se define como "transicional" a una sociedad, cuando en el transcurso de la tradición a la modernidad opera un largo proceso de cambio que no se define en uno ni en otro sentido. El termino es de suyo impreciso, pues lo tradicional y lo moderno pueden ser tambien transitorios.

(5) Eisenstadt, Modernización: movimientos de protesta y cambio social, p.7.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

están integradas por múltiples estructuras, instancias e instituciones. Son sistemas sociales diferenciados, es decir, compuestos por una amplia variedad de esferas sociales que, interrelacionadas, integran subsistemas y estos, concatenados, forman lo que Riggs llama el sistema socio-global. Del mismo modo, cada esfera social se distingue de las otras esferas por su carácter específico: lo sustantivo de su organización, su funcionamiento y sus objetivos. Finalmente, la tercera categoría hace referencia a las sociedades que se encuentran en las etapas intermedias de la difusión y la difracción, y que denomina "sociedades prismáticas". (6) Justamente la descripción y análisis de los sistemas sociales "transicionales" -o "prismáticos", a decir de Riggs- es el objeto de conocimiento de la teoría de la modernización.

Con simplismo, Riggs sostiene que las "sociedades transicionales" asemejan un prisma que, al recibir un solo rayo de luz ("sociedad difusa") lo convierte en haz multicolor que se caracteriza porque cada color es sustancialmente diferente a los otros debido a la distinta

(6) Riggs, Fred. *Administration in developing countries*. Boston, Houghton Mifflin Co. 1964. Pp. 24-27. Sobre la teoría de la sociedad prismática de Riggs, ver: Richard Chapman, "Prismatic theory in public administration: a review of the theories of Fred W. Riggs". London, *Public Administration*. 1965. Vol. 44. Pp.415-433. Nelson Kasfir, "Prismatic theory and african administration". London, *World Politics*. 1969. Vol.21, num.2. Pp.293-314.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

tonalidad e intensidad de su brillo. Análogamente, el abanico de esferas de las "sociedades difractadas" esta compuesto por instituciones sustancialmente distintas unas de otras. Sin embargo, la modernización no se propone estudiar a estas sociedades, sino explicar sus orígenes en las "sociedades prismáticas". Del mismo modo, también intenta comprender las razones que propiciaron el menor o mayor grado de diferenciación de una sociedad, y explicar las causas por las cuales algunas sociedades relativamente diferenciadas no fueron capaces de madurar hacia formas mas complejas, y llegaron a decaer y retroceder.

En consecuencia, la modernización es un fenomeno relativo a procesos de cambio concerniente a situaciones o estadios transitorios, mismos que hoy día viven los países subdesarrollados. También se refiere a las sociedades tradicionales y las sociedades modernas, pero en su relación inmediata con los países subdesarrollados. (7) De acuerdo con esto, la teoría de la modernización centra sus investigaciones sobre aquellos países que ocupan las areas

(7) Sin entrar en discusión sobre el concepto de desarrollo, nos referimos como países subdesarrollados a aquellas naciones que ocupan las areas geográficas de América Latina, Asia y Africa. Para profundizar sobre el tema, desde el punto de vista de la modernización, ver: G.Almond and J.Coleman, *The politics of the developing areas*. New Jersey, Princeton University Press. 1960.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

subdesarrolladas que, en terminos generales, abarcan sociedades de Africa, Asia, y América Latina. Dentro de este grupo de países, especialmente se interesa en los estados post-coloniales que, a partir de la posguerra, han obtenido su independencia y que actualmente también se conocen como "nuevas naciones o nuevos estados".

La teoría de la modernización, también es retrospectiva. Esto ha impulsado a S.N.Eisenstadt ha investigar el origen y el funcionamiento de los sistemas políticos de los imperios y plantear dos etapas universales de la modernización. La primera fase abarcó a Europa occidental, los Estados Unidos y los dominios de habla inglesa, ademas de la URSS y Japón. La segunda comprende a América Latina y las sociedades post-coloniales de Asia y Africa. Por su parte, Alfred Diamant ha formulado un esquema de tres estadios del desarrollo de la modernización: primero, que abarco del siglo XIII al XVII; segundo, siglo XVIII; tercero, del XIX a la actualidad. (8)

Dentro de este marco general de problemas de investigación, la teoría de la modernización ha centrado su atención preferentemente en las sociedades post-coloniales, muy especialmente las de Asia y Africa, precisamente los países con mayor grado de subdesarrollo. Estos países,

(8) Diamant, Alfred. "European models of bureaucracy and development", pp.309-320.

Ver especialmente p.314.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

a pesar de la discutible "obra civilizadora" de las metrópolis europeas, tienen como principal reto la incertidumbre en la fase de construcción nacional. Ciertamente es que los colonizadores iniciaron el proceso de modernización durante la época de su dominación, pero se orientó siempre a integrar cabezas de playa para sus intereses metropolitanos: consecuentemente, la modernización principia con la integración de enclaves de administración y tecnología para consolidar el dominio colonial, y la explotación de los recursos locales. Del mismo modo, se transforman las instituciones centrales, no así las regionales y locales, que permanecen bajo sus modos de vida tradicionales y con frecuencia bajo las formas de existencia tribales.

En el ámbito de la política, el cambio se evidenció en la transferencia de los poderes nativos, generalmente autárquicos y tradicionales, en un poder político centralizado en el gobierno de la sociedad metropolitana. Sin embargo, no existía en la colonia un Estado propiamente dicho porque la soberanía radica en la metrópoli, sino la descentralización de algunas facultades y competencias administrativas en autoridades locales. Los colonos fundaron organizaciones gubernamentales y administrativas que tendían a centralizar los focos de adopción de decisiones y unificar las rutinas de trabajo, conforme los modelos metropolitanos.

Tal como lo concibe Eisenstadt, la modernización perseguía organizar un adecuado sistema tributario y una estructura judicial

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

eficiente como base del dominio y la explotación de la colonia, inhibiendo paralelamente su desarrollo económico y político. Añade que era importante, ante todo, mejorar la organización y procedimientos de la administración colonial a fin de promover eficiencia para el control y la explotación de las colonias. En el primer caso se puso interés en perfeccionar el funcionamiento de los tribunales, y en el segundo el sistema tributario mediante el cual se absorbían múltiples ingresos. En esencia, las potencias europeas buscaron organizar una administración colonial que garantizara su dominación política y económica. (9)

Del mismo modo, la modernización se extendió en forma de enclaves hacia la economía, principalmente en las regiones donde se explotaban los recursos naturales. Se mejoraron vías de comunicación y redes de transporte, así como el comercio y los centros de distribución. Pero, sustancialmente, la modernización que se desarrolló convergía en la metrópoli y era parte de ella; su progreso se nutría de la explotación y el estancamiento deliberado de la colonia.

Los enclaves modernos, aunque territorialmente establecidos en la colonia, eran subsidiarios o agencias de soberanías exteriores. Se habían modernizado las esferas sociales y las organizaciones en las que residían y actuaban los colonos. En consecuencia, las colonias solo conocieron una modernización indirecta e insuficiente, parcial y

(9) Eisenstadt, *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, p.7.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

desequilibrada. Al traspasar la etapa de independencia, los nuevos estados se enfrentarían no solo al costo social de la modernización, sino al reto mismo de llenar de contenido nacional las instituciones creadas por los extranjeros durante la fase colonial. Así, el proceso de cambio debía ser promovido desde adentro y con los recursos del propio país.

Eisenstadt cree encontrar dos fuerzas nativas capaces de mover a los estados post-coloniales hacia la modernización: primero, los individuos que desempeñan los papeles principales en la educación, la administración pública y las profesiones; segundo, la integración de estos individuos en una élite política que educada inicialmente dentro de círculos occidentales, se percate de las relaciones entre la metrópoli y la colonia, y sea capaz de vislumbrar las formas de integración nacional.

De acuerdo con esta idea, la política funge como motor de la modernización. Muchos países que en etapas tradicionales formaban comunidades diferentes y frecuentemente rivales, vinculadas artificialmente durante la colonia, inician la construcción de una nación a partir de la formación de un orden político generalmente caracterizado por tendencias autoritarias, pero debilmente organizado. No es de extrañar entonces, que Eisenstadt afirme que las "relaciones entre la élite nacional ascendente y los estratos más amplios de las respectivas sociedades se concentraron casi siempre en la esfera

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

política, y solo en mínimo grado en la esfera económica y cultural",  
(10)

Sin embargo, aunque el orden político constituye el motivante fundamental de la modernización, no es necesariamente el impulso inicial. El punto de arranque debe involucrar a todas aquellas esferas sociales cuya transformación primera posibilite un cambio equilibrado y sincronizado en la sociedad. En este punto, asumiendo las concepciones de Talcott Parsons, Eisenstadt sostiene que el "mantenimiento de pautas" debe referirse no la preservación de ideologías ancestrales, sino la promoción y consolidación de nuevos símbolos de solidaridad social y nuevas fuentes de legitimación para los gobernantes nativos. La "integración social" debe suprimir el predominio de los criterios adscriptivos basados en la tierra y la sangre, y establecer en su lugar nuevas relaciones sociales que agrupen a los individuos con base en el logro y adquisición. Y por su parte, la economía debe orientarse a aportar los recursos naturales indispensables para promover la capacidad adaptativa de la sociedad, con respecto a un contexto local e internacional normalmente inadecuado y agresivo para los países subdesarrollados. (11)

(10) Eisenstadt, *op.cit.*, p.193.

(11) Con respecto a estas categorías de Parsons, ver: "El aspecto político de la estructura y proceso sociales". En D.Easton, *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Amorrortu Editoras. 1969. Pp.113-174.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Cada subsistema social promueve la liberación de los "recursos flotantes": apoyo político, fuerza de trabajo y financiamiento. La misión de los sistemas políticos de las naciones subdesarrolladas consiste en centralizar estos recursos y determinar sus modos de empleo y consumo. De este modo, por definición el sistema político asume la responsabilidad de la modernización. Para tener el control de los recursos libremente flotantes, generalmente los líderes políticos organizan un ejecutivo fuerte con una administración pública centralizada y extensa, y un partido único y dominante capaz de englobar y subordinar amplios sectores de la población. (12) Aquí Eisenstadt pareciera retratar al México post-revolucionario: regimen

(12) La categoría "recursos libremente flotantes" es precisada por el autor en su obra *Los sistemas políticos de los imperios*. (Madrid, Revista de Occidente, 1966.) El concepto puede ser referido en estos términos: la sociedad tradicional atesora un cuantioso potencial humano, psicológico, energético y material, pero su estructura rígida impide su explotación. En consecuencia, los recursos están atados a la organización tradicional por lazos asignativos, de sangre y tierra; no es hasta que el cambio, incapaz de ser absorbido dentro de los moldes tradicionales de los usos y las costumbres, corroe la organización establecida y deja libre ese vasto potencial en forma de "recursos libremente flotantes", mismos que al ser nuevamente controlados y explotados pueden promover la modernización. Estos recursos, Eisenstadt los clasifica en tres grandes tipos: apoyo político, fuerza de trabajo y financiamiento.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

presidencial, administración pública fuertemente centralizada y el Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI. Explica que otros países, que optaron por regímenes políticos parlamentarios o pluralistas, generalmente no sobrevivieron a la desorganización y los golpes de Estado.

Eisenstadt ha encontrado que las tendencias hacia un ejecutivo fuerte muchas veces se explicita en las constituciones políticas. Con ello se posibilita al ejecutivo para emplear vastos recursos de todo tipo dentro de un marco legítimo, a fin de promover las estrategias de modernización. Así, un líder gubernamental investido con suficiente poder político puede organizar una administración pública fuerte, para mantener los recursos flotantes bajo su control. De aquí su reflexión en el sentido que "la prueba de fuego de todos estos regímenes en la etapa presente, es el grado hasta donde las políticas emprendidas por las élites y la orientación política de los estratos mas amplios, pueden facilitar o impedir el desarrollo de canales y estructuras suficientemente flexibles que vinculen el centro con la periferia mas amplia". (13)

(13) Eisenstadt, Modernización: movimientos de protesta y cambio social, p.204

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 3. Los Procesos de Cambio en la Modernización

Estas reflexiones, propias de tiempos de descolonización acelerada en países de Asia y Africa, explican el imperativo de la centralización y la unidad. Pero hoy día, al paso que la modernización ha dado frutos, entre ellos el desarrollo y la pluralidad políticos, su signo es la ampliación de la participación ciudadana, una efectiva división de poderes y la formación de un sistema multicentrado de poder.

La modernización ha creado un conjunto de conceptos para comprender a las sociedades subdesarrolladas. Algunos autores, como Gino Germani, ha observado a la noción de "secularización" como la categoría básica del proceso de cambio en la modernización. Karl Deutsch, por su parte, ha fundamentado sus estudios del tema en el concepto de "movilización social". S.N.Eisenstadt ha basado sus investigaciones sobre modernización en la noción de "diferenciación estructural". Cada una de estas categorías intenta comprender la esencia del cambio en la modernización y definir sus rasgos representativos. (14)

(14) Ver, Germani: *Sociología de la modernización*. Deutsch: "Social mobilization and political development". *American Political Science Review*, vol.55, sept. 1961.

Eisenstadt: "Cambio social, diferenciación y evolución", *op.cit.*

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Deutsch ha propuesto el termino **movilización social** para referirse al "proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vinculos sociales, económicos y psicológicos se desgastan y se rompen, y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y conducta". (15) Este concepto permite captar el momento en que una sociedad tradicional comienza a descomponerse, hacia una colectividad diferenciada; del mismo modo, avisa el paso inmediato a la etapa de transito. De acuerdo con esta idea, el cambio se inicia por la imposibilidad de la sociedad tradicional a permanecer como tal. Las anquilosadas relaciones que integran a la sociedad tradicional -los usos y las costumbres- son incapaces de resolver con eficiencia problemas esenciales que se le presentan; sobre todo, muestran una evidente imposibilidad de asimilar el cambio, porque los usos representan la regularidad de la conducta humana con base en el ejercicio de un comportamiento de hecho. Aquellos usos que se arraigan en las comunidades se constituyen en costumbres. Usos y costumbres son el centro de la entronización del **status quo** de la organización social tradicional.

Ademas, en estas sociedades no existe una estructura institucional capaz de absorber el cambio social. Las comunidades patriarcales o patrimoniales articuladas sobre la base de patrones adscriptivos, lazos

(15) Deutsch, op.cit., pp.194-195

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

de sangre, linaje y tierra, no pueden absorber indefinidamente cambios solo concebibles dentro de la tradición. En consecuencia, las comunidades tradicionales son potencialmente incapaces de aceptar el cambio: su arsenal de asimilación de transformación es limitado y no puede dar cabida a nuevas formas de organización social. Entonces, se muestra extraordinariamente frágil y precaria para enfrentar fuerzas innovadoras y con el tiempo la sociedad es corroída y sujeta a una transformación total. Esta es la movilización social.

Por su parte, Germani define a la secularización en estos términos: "entenderemos un proceso compuesto por tres tipos de cambio: a) cambio en la estructura normativa predominante que rige la acción social y las actividades correspondientes, predominio o extensión crecientes de la acción colectiva y disminución correlativa del campo de la acción social prescriptiva; b) especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional; c) institucionalización del cambio". (16) Según esta concepción, la secularización supone un cambio profundo que transforma a la sociedad tradicional, pero la categoría se aleja de su usual significado de separación entre la política y la religión, tomando una connotación muy distinta.

(16) Germani, op.cit., p.15.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

El cambio lo concibe como completo y radical: se transforma la estructura normativa, básicamente los usos y las costumbres, añadiéndose otras relaciones basadas en el logro y la adquisición que dan vida a nuevos grupos sociales articulados flexiblemente y muy distintos a las etnias y el linaje. Los nuevos grupos adquieren un caracter especial y distintivo, y correlativamente se desarrollan valores y simbolos autónomos que identifican y cohesionan a sus miembros. Finalmente, la sociedad secular adquiere un instrumento muy importante para su subsistencia: la capacidad de crear instituciones que absorban regularmente el cambio.

Germani explica que el cambio secularizante es un macroproceso que comprende subprocesos o tipos parciales de modernización: política, social y económica. Agrega que la suma de las tres integran el "cambio estructural", pero en "realidad, lo que puede deducirse de la experiencia histórica es que los diversos subprocesos pueden tener lugar con ritmos (o tasas de cambio) muy diferentes y en diferentes secuencias". (17) Esto es, la secularización no es un proceso iniciado sincronicamente en toda la sociedad, sino un proceso cuyas etapas parten en tiempos distintos y con secuencias diferentes. La modernización concebida en estos terminos, puede tener su inicio en la esfera política o en cualquier otra esfera, teniendo un efecto muy importante sobre la sociedad en general.

(17) Ibid, p.17

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Por su parte, Eisenstadt explica en la diferenciación estructural la llave de entrada a la comprensión de la modernización. La diferenciación "describe las formas a través de las cuales las principales funciones sociales o las esferas institucionales básicas de la sociedad se independizan unas de otras, se vinculan a colectividades y roles específicos y se encuadran en estructuras simbólicas relativamente especializadas y autónomas, dentro de los límites del sistema institucional dado". Las sociedades tradicionales, que son incapaces de adaptarse al cambio, se ven sujetas al efecto de la diferenciación estructural, que hace que la antigua estructura social se descomponga en diversas colectividades específicas y las funciones que desempeñaban pasan a ser realizadas especialmente por las nuevas esferas sociales. Del mismo modo, cada colectividad integra su propio sistema simbólico autónomo que enmarca el comportamiento colectivo.

(18)

Eisenstadt también examina un concepto cercano a esta categoría, que es importante: especialización funcional, que "se manifiesta en primer lugar cuando cada una de las esferas institucionales básicas desarrolla, a través de actividades de los individuos en los roles estratégicos de los mismos, sus propias unidades y complejos organizativos y sus criterios de acción específicos". La diferenciación

(18) Eisenstadt, "Cambio social, diferenciación y evolución", op.cit., p.46.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

promueve la formación de esferas institucionales distintas entre sí; pero además produce una especialización que da razón de ser a cada una de ellas. De aquí el impulso de los miembros de cada esfera social para establecer sus propias formas de organización, autonomamente, y sus criterios funcionales y metas particulares. (19) Considera que es importante el análisis del sistema simbólico o cultural en las sociedades subdesarrolladas, porque contribuye al reacomodo institucional del nuevo orden social; a la vez, integra las conciencias de los miembros de la sociedad planteandose metas basicamente nacionales y formas racionales de legitimación de los gobernantes.

En este sentido, mientras la diferenciación estimula la integración de subsistemas en el seno de la sociedad, la especialización promueve la distinción sustancial de las esferas institucionales que constituyen los subsistemas. Así, dentro del subsistema político, distinto a otros subsistemas sociales, se producen y distinguen organizaciones tan disímiles como los partidos, los grupos de presión o las diferentes entidades gubernamentales. Sin embargo, aunque la diferenciación y la especialización distinguen y separan a las esferas institucionales, por esa misma razón las hacen mas interdependientes. Como cada una resuelve una necesidad social específica, la interacción recurrente se hace indispensable. Es cuando, además, de existir un consenso sobre la autoridad legítima de un

(19) Ibid, p.46.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

gobierno, es pertinente la "institucionalización de ciertas pautas organizadoras normativas y simbólicas" aceptadas por todos. (20)

Cada una de las categorías aquí analizadas responden a las aproximaciones teóricas de cada autor -Deutsch, Germani y Esisenstadt-, para encontrar el meollo del fenómeno de la modernización. Son intentos de estudiar una etapa histórica que define formas cambiantes y rasgos compartidos de etapas, una que fué, otra que empieza a serlo. Por ello, son categorías que se refieren a procesos, no a estados permanentes; son nociones que pretenden describir la relatividad de la organización social a través del tiempo.

Analizando a cada una de las tres categorías con relación al proceso de modernización, se puede concluir que la movilización social es un poderoso impulso social que socava las bases en las que descansa la sociedad tradicional. La secularización comprende situaciones en las que el cambio ha producido una sociedad institucionalizada, especializada y cuyos códigos normativos de la conducta han variado. Finalmente, la diferenciación estructural define a las consecuencias últimas de la modernización, pues se refiere al proceso por el cual una sociedad tradicional indivisa se transforma en otra moderna, caracterizada por una distinción de esferas institucionales -económica, política, cultural y social-, que se han especializado.

(20) Ibid, p.47.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Por todo esto, ningún concepto en particular equivale o sustituye a la categoría de modernización, tampoco los tres conceptos juntos suman a la modernización; mas bien significan etapas, procesos o rasgos sobresalientes que se deben considerar para comprenderla. Sin embargo, cada uno por separado, lo mismo que combinados, son instrumentos que permiten concebir, comprender y explicar a la modernización como una categoría global que representa a la sociedad precisamente en una de sus etapas de cambio mas rapido y trascendente.

### 4. Modernización y Decadencia Política

El proceso de modernización no orienta necesariamente a la sociedad hacia estadios mejores, sino hacia situaciones negativas y frustrantes, por un efecto negativo de la diferenciación estructural. Estas situaciones constituyen incertidumbres cuyos orígenes son los siguientes: a) tendencia secular hacia la diferenciación estructural; b) uno o varios cambios bruscos que afectan dramáticamente a la estructura social; c) la conjugación de la tendencia a la diferenciación y varios cambios repentinos. (21) La modernización no

(21) Eisenstadt, op.cit. El tema del colapso o frustración de los procesos modernizantes ha sido ampliamente tratado por Samuel Huntington en su obra *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1972. También puede consultarse el artículo de Joseph Spengler, "Colapsos de la modernización", incluido en Weiner, op.cit., pp.403-18.

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

puede ser considerada como una panacea, pues el cambio que acarrea es acompañado por un proceso de diferenciación estructural que amplía el espectro político y la participación política ampliada; o bien, un estadio de estancamiento o de franca regresión, tal como se puede visualizar hoy día en diversos países de Africa y Asia, y en menor medida de América Latina. En los países africanos y asiáticos el costo de la modernización ha sido mucho más elevado de lo que han podido soportar, generándose un colapso generalizado mucho peor que las etapas de vida tradicional, suprimidos por la modernización.

Así, la diferenciación estructural puede fungir no solo como una fuerza de modernización, sino también como un poderoso movimiento disolvente de la organización social tradicional. Por consiguiente, uno de los problemas fundamentales de la modernización consiste en la capacidad de los países subdesarrollados para capitalizar las etapas iniciales de la modernización, para evitar colapsos futuros. A decir de Eisenstadt, los países deben contar con opciones a las que define como "respuestas a la modernización". Estas respuestas pueden ser planteadas en cinco opciones, cuyos resultados pueden ser, no obstante, positivos o negativos:

- 1) La primera respuesta corresponde al aprovechamiento pleno de la diferenciación estructural. La sociedad puede encontrar soluciones satisfactorias a los problemas cruciales que se le presentan: al efecto

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

se organizan instituciones con suficiente capacidad de acción, para absorber y controlar a las colectividades estratégicas de la sociedad.

2) La segunda respuesta no tiene el carácter de diferenciación plena. En este caso las esferas institucionales tuvieron un desarrollo asimétrico de la diferenciación. Del mismo modo, en las naciones de Asia y Africa, pese a que sus metas esencialmente son económicas, los problemas y los conflictos en torno a ellos tienen un carácter político.

3) Algunas sociedades presentan formas de respuesta negativa. Una de ellas, la menos dramática, representa el fracaso de la sociedad para aprovechar las potencialidades de la diferenciación. Similar a la anterior, esta respuesta describe un desarrollo asimétrico de la diferenciación, pero en ninguna esfera social puede madurar y persistir; de aquí un derrumbe generalizado de toda la sociedad. Un caso lo ilustra y corresponde a las etapas iniciales de las sociedades post-coloniales, en las que la integración nacional se desenvuelve más rápidamente en el plano central, que en las regiones y las localidades.

4) Otras sociedades pueden tener opciones más dramáticas. Como las anteriores, dan comienzo al proceso de diferenciación, pero pueden no llegar a culminarlo quedando la institucionalización en un grado inmaduro. Cosecuentemente, la sociedad es expuesta a la "regresión" de etapas históricamente superadas; esto es: puede volver a modos de

## LAS SOCIEDADES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

organización similares a los que tuvo antes de comenzar la diferenciación.

5) Finalmente, la última respuesta representa el fracaso absoluto de la modernización. Esta vez, las sociedades llegan a opciones múltiples, pero todas orientadas a su destrucción. Nunca la sociedad llega a enquistar las semillas de instituciones que posibiliten su subsistencia, lo que propicia su parcial o total destrucción, su existencia parasitaria dentro de otra sociedad o su desaparición como unidad social por la absorción por otra sociedad más poderosa.

Las cinco respuestas a la modernización muestran posibilidades-tipo de los resultados que una sociedad puede tener al plantearse la modernización. Ellas pueden servir de ejemplo a los países subdesarrollados, involucrados en procesos de modernización, para orientarse hacia respuestas favorables y evitar el fracaso. El papel fundamental en este drama toca a la política, pues los estados deben conducir las actividades tendientes al aprovechamiento de la diferenciación. La diferenciación estructural, por consiguiente, puede ser un arma de dos filos para los países subdesarrollados en su empeño de alcanzar la modernidad. Es un proceso que desata tal cantidad de fuerzas, que muchas de ellas escapan al control de gobiernos débiles y en proceso de formación, que no tienen la capacidad de explotar estas fuerzas y sacar provecho de la formación de nuevas instituciones. Así, la modernización no produce el desarrollo político, sino la decadencia.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 5. Desarrollo Político

Como lo hemos observado, la modernización es un fenómeno que comprende a la sociedad subdesarrollada en su conjunto. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos del tema otorgan a la política el papel fundamental en este proceso general. Sostienen que todas las sociedades deben ser capaces de impulsarse hacia la modernización, pero particularmente toca al sistema político conducirla y promover su propia renovación modernizadora. El tema de la modernización en los sistemas políticos se trata por medio de la categoría modernización política o desarrollo político, y algunos autores han adoptado el termino "sistema de logro de metas" como equivalente de sistema político. (1)

(1) El concepto "sistema político" es ampliamente utilizado entre los estudiosos de la modernización, basicamente bajo el enfoque funcionalista. Talcott Parsons ha impulsado preferente el uso de esta categoría, que alterna con la de "logro de metas" -de su inspiración-. Según explica, este sistema comprende "las acciones coordinadas, resueltas colectivamente por unidades plurales, para originar relaciones valoradas entre el sistema y su ambiente, sobre todo en la medida en que dichas relaciones cumplan, antes de la acción, con los requisitos del sistema". Ver su artículo "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", incluido en la antología de D.Easton: *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1969. Pp.113-175, especialmente p.165. Otra versión muy usual es la de David

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Con relación al proceso de modernización, el desarrollo político es concebido como un impulso que debe ser autosostenido por la sociedad nacional, es decir, debe ser "producido por fuerzas situadas en el interior del sistema, y que este es capaz de absorber", según explicación de Eisenstadt. Añade que el desarrollo político se define como la: "capacidad para absorber una diversidad de tipos cambiantes de

-----

Easton, que lo conceptua como "los roles e interacciones relevantes para asignación autoritaria de valores en una sociedad en su conjunto". *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969. P.88. Hay autores que prefieren los fundamentos weberianos del Estado para su concepción de sistema político, como Gabriel Almond, que lo define así: es "aqueel sistema de interacciones que se encuentran en todas las sociedades independientes que realizan funciones de integración y adaptación (intermitente y vis-a-vis con otras sociedades), por medio del empleo, o la amenaza del empleo de la compulsión física mas o menos legitima". G. Almond and J.Coleman, *The politics of the developing areas*. University of Princeton Press, 1960. P.7. Tambien Eisenstadt se inclina por la version weberiana, definiendo al sistema político como "la organización de una sociedad territorial que tiene el monopolio legitimo sobre el uso autoritario de la fuerza física y su reglamentación en la sociedad". *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966. P.31. Las versiones de Almond y Eisenstadt estan muy apegadas a las nociones weberianas de Estado, mas la del segundo, y en buena medida son sustitutivas de esta categoría, muy desaprovechada entre los tratadistas de la modernización.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

organizaciones y de exigencias políticas. Comprende también la capacidad de resolver los nuevos y cambiantes tipos de problemas, que el propio sistema produce o que le plantean exigencias anteriores". El desarrollo político es un proceso constante de adaptación del sistema político: ajuste a los cambios producidos en las esferas institucionales que los constituyen; acomodamiento favorable a un sistema social cambiante, y cuya transformación intencional es de su responsabilidad. En suma, es una capacidad del sistema político. Por su parte, Almond y Powell lo definen como "la creciente diferenciación y especialización de las estructuras políticas y el continuo proceso de secularización de la cultura política". (2) Tal es la concepción del desarrollo político considerado como capacidad.

El desarrollo político en los países subdesarrollados debe consistir en el establecimiento de nuevos procesos e instituciones políticas, que en un movimiento continuo, progresivo y positivo, sean capaces de organización y aglutinamiento de fuerzas políticas. Que sean aptas para ensayar nuevos modos de acción política sin que un fracaso ocasional pueda provocar su caída o estancamiento, o la regresión histórica, como se ha podido visualizar en algunos países de Asia y

(2) S.N.Eisenstadt, "burocracia y desarrollo político". En la antología de J. Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Edit.Paidós. 1970. Pp.92-112. G. Almond y G. Powell, *Política comparada*. Buenos Aires, Edit.Paidós. 1972. P.95

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Africa, y en menor medida en los de América Latina. (3)

Un sistema político desarrollado debe y tiene que absorber nuevas organizaciones políticas y un abanico de nuevas exigencias. Estas últimas pueden clasificarse en cuatro tipos: a) ejercicio simple de ciertos derechos legales de petición; b) esfuerzos por obtener una representación colectiva; c) ocupación de los cargos públicos de liderazgo; d) integración de diferentes grupos de intereses, tales como partidos, camarillas, etcetera. Con objeto de responder con eficacia a las incertidumbres del cambio, el sistema político debe encontrarse situado en una etapa avanzada de modernización, es decir, su grado de diferenciación tiene que ser tal, que cada institución política contenga funciones suficientemente especializadas. Eisenstadt afirma que "cuanto más diferenciado u organizado en roles y estructuras específicas esta un sistema político, tanto mayor es su capacidad para elaborar orientaciones y objetivos autónomos". (4)

(3) La literatura sobre desarrollo político es amplia. En castellano, además de obras antes citadas, puede consultarse la de Helio Jaguaribe: *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1972. También de Jaguaribe: *Desarrollo económico y político*. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. Finalmente, Juan Garcés, *Desarrollo político y desarrollo económico: los casos de Chile y Colombia*. Madrid, Edit. Tecnos. 1972.

(4) Eisenstadt, *op.cit.*, p.124.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Un sistema político diferenciado, por consiguiente, esta en mejores condiciones de captar y resolver los problemas que se generan en la sociedad, sean económicos, demográficos o de cualquier índole. La diferenciación también le capacita no solo para absorber los cambios en su estructura, sino también los problemas generados en la sociedad internacional. Hay que recordar, sin embargo, que la diferenciación puede ser causa del colapso político que resulta de una modernización frustrada.

Eisenstadt propone cuatro características del desarrollo político: 1) alto grado de diferenciación de instituciones y papeles políticos, y el desarrollo de una organización política centralizada y unificada con objetivos y orientaciones autónomas; 2) expansión de las funciones de las organizaciones políticas y administrativas centrales, hacia otras esferas institucionales ubicadas en los diferentes subsistemas de la sociedad; 3) tendencia a la difusión del uso del poder político en sectores más amplios de la sociedad, sobre todo ampliándose a la mayor parte de los individuos adultos; 4) debilitamiento de las estructuras y funciones tradicionales: el gobierno y la legitimación pre-coloniales son sustituidas por nuevas formas manifiestamente orientadas a la responsabilidad ideológica e institucional de los gobernantes ante los gobernados.

Las bases institucionales del apoyo político cambian completamente de fuentes; los lazos asignativos son suplidos por relaciones en las

## I.A POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

que la obediencia se soporta en bases de lealtad racional. Para gobernar, los líderes de los países subdesarrollados requieren de apoyo político suficiente, esto es, existe una relación directa entre los problemas de las organizaciones políticas y las fuentes de las demandas, con el apoyo político. Las exigencias políticas, en cuanto tales, son el producto de grupos que han articulado intereses específicos. En consecuencia, son formas de organización política especializada dentro del sistema político. Estos grupos, principalmente, son los partidos, los grupos de presión, los movimientos sociales y los movimientos de opinión. Cada cual tiene una existencia autónoma y una orientación política particular.

Los grupos de presión son definidos como organizaciones políticas con intereses articulados -económicos, religiosos, éticos, tribales, etc.-, cuyas demandas específicas rebasan su carácter sustantivo y penetran en la arena política buscando una respuesta positiva de los poderes públicos. Los movimientos sociales van más allá de la satisfacción de un mero interés: sus objetivos, más amplios, se orientan no solo a la transformación del régimen político, sino la sociedad misma. Los movimientos de opinión pública son la expresión de grupos cuyas exigencias no están "firmemente comprometidas"; más bien tienden a criticar y valorar programas y hechos políticos, según concepciones axiológicas y simbólicas. Finalmente, los partidos políticos son considerados como integradores de las tres manifestaciones políticas precedentes, mediante la organización de

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

instituciones especializadas, una jerarquía interna y un programa definido de acción. Esta conjunción, sin embargo, se fundamenta en la adhesión individual y colectiva a ciertas reglas, y a propósitos colectivos basados en la solidaridad y lealtad sociales.

Dentro de una perspectiva similar, Gabriel Almond explica que los sistemas políticos tienen dos tipos de funciones: de entrada y salida. Las funciones de entrada comprenden a la socialización política y reclutamiento, la articulación de intereses, la agregación de intereses y a la comunicación política. Las funciones de salida a la elaboración, la aplicación y la adjudicación de reglas. Aunque existe una especialización de los partidos como agregadores de intereses y de los grupos de presión como articuladores, ambas organizaciones y otros movimientos políticos inciden en las mencionadas funciones de entrada, cuyo propósito, explica, es las de coadyuvar a que el sistema político procese -por medio del gobierno- las tres funciones de salida. (5) Por su parte, Eisenstadt explica que las formas de organización política aparecieron en secuencias diferentes y sus acciones tuvieron diferente ritmo, dentro de cada sistema político, "pero su desarrollo y cristalización pueden considerarse como el núcleo del proceso de modernización política". En el mismo sentido, el autor advierte que "el desarrollo político autosostenido constituye, por tanto, el problema

(5) Almond and Coleman, *The politics of the developing areas*, pp.15-17.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

central de la modernización, y la piedra de toque de este crecimiento es la capacidad para afrontar el cambio continuo". Añade que son cuatro los organismos públicos que un sistema político debe tener, para llevar a cabo la absorción de una amplia diversidad de tipos cambiantes de organizaciones y exigencias políticas, y para afrontar con acierto las tensiones producidas en su seno, en la sociedad nacional o en el ambiente internacional: instituciones parlamentarias, órganos ejecutivos, partidos políticos y administración pública centralizada. Mediante estas cuatro organizaciones -que nos recuerdan las ideas anteriores de Almond-, el sistema político está capacitado para asimilar nuevas organizaciones y demandas. Concluye alegando que "su papel es la institucionalización de la capacidad para absorber el cambio en la organización y en las exigencias políticas". (6)

La creación de un gobierno fuerte y legítimo, apto para enfrentarse a las influencias externas y los intereses privados locales, debe complementarse con la organización de una administración pública que favorezca el cambio y este también permeada a la transformación. En el apartado tercero de este capítulo analizaremos la formación del gobierno nacional y en el último las condiciones del desarrollo de la administración pública.

(6) Ibid, p.147, 49 y 50.

## 6. La Situación Histórica de los Países Subdesarrollados

Algunos autores, como Eisenstadt, sostienen que los países subdesarrollados no siempre se plantean condiciones favorables para el desarrollo político, por motivo de las tendencias autocráticas de algunos de sus gobernantes. Por consiguiente, tampoco favorecen el desarrollo de la administración pública. La causa puede encontrarse en el desenvolvimiento asimétrico de los sistemas políticos en los países subdesarrollados. Cree que el origen de la asimetría y el desfaseamiento es un producto directo de la colonización, porque "una característica de todo proceso de transición y cambio en las sociedades subdesarrolladas es que fue, y sigue siendo, desequilibrado". Encuentra por causa lo que llama "carácter básico del colonialismo", como una de las formas por las cuales las metrópolis europeas explotaron los recursos económicos de las colonias y promovieron la sumisión política de sus habitantes. (7) La consecuencia es que hoy mismo los países descolonizados, guardan una posición de inferioridad frente a las potencias europeas.

Uno de los renglones donde se observa con mayor claridad este desequilibrio, es en la diferencia entre el grado de modernización del

(7) S.N.Eisenstadt, "Desarrollo político". En la antología de A.Etzioni y E.Etzioni, **Los cambios sociales: fuentes, tipos y consecuencias**. México, Fondo de Cultura Económica. 1968. Pp.280-291. Especialmente, p.280.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

sector público central y el de las entidades locales. Tal como ya lo pudimos observar, las potencias coloniales solo se preocuparon por transformar a las instituciones centrales. Con respecto al ambito de la política, el cambio se verifico en los siguientes aspectos: a) establecimiento de sistemas unitarios de administración; b) mejoramiento de los procedimientos tributarios; c) perfeccionamiento de las instituciones judiciales. Por cuanto al ambito de la economía, los cambios introducidos por las metrópolis se circunscribió a la creación de un mercado interno que se extendió a los centros de consumo, en tanto que la materia de educación se ciño a la formación de minorías nativas selectas.

El cambio promovido en el centro no se extendió a la periferia. Esta fue una política deliberada y concertada entre los colonizadores y las autoridades locales, tendiente a evitar la modernización en las aldeas y las comunidades tribales, para perpetuar formas de vida tradicionales y tribales. La mayor parte de sus actividades administrativas en el plano local se concretaron a reforzar a las relaciones y las organizacione existentes, mantener el orden público y reorganizar los sistemas tributarios. Según Eisenstadt, la administración intentaba introducir innovaciones, pero "dentro de un ambiente social relativamente inmutable, con la finalidad explicita de limitar los cambios a materias técnicas". (8)

(8) Ibid, p.281.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Lapalombara, otro estudioso del tema, también encuentra obstáculos al desarrollo político en los países subdesarrollados. Especialmente en Asia y Africa los vestigios coloniales y las instituciones de antiguas dominaciones tradicionales son valladares que se alzan ante el desarrollo político. En buena medida esta situación tiende a agravarse por el estado caótico y polémico que guardan las sociedades descolonizadas, una vez que alcanzan su independencia. En un primer momento se ponen en juego el principio de consolidación de la identidad nacional y frecuentemente el retorno a viejos símbolos de autoridad. En segundo lugar, los nuevos dirigentes se esfuerzan por edificar una administración pública que manibre adecuadamente en una sociedad levantada sobre vestigios pre-coloniales y coloniales. Frecuentemente este objetivo se ve frustrado o retardado por la situación caótica que existe en las primeras etapas de vida independiente. En una situación tal, la burocracia comienza a jugar un papel importante como estabilizador del orden social y por consiguiente la virtual ampliación del radio de acción de la administración pública. (9) Así, la organización social establecida por los colonizadores, siendo moderna, al menos en cierto aspecto, se alza como el principal obstáculo a la modernización.

(9) Joseph Lapalombara, "Burocracia y desarrollo político". En la antología editada por el propio autor, *Burocracia y desarrollo político*, Pp.15-61, especialmente p.44.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Esta situación fue creando una contradicción explosiva cuyos efectos rebasaron la etapa colonial y aparecieron dramáticamente durante la época inicial de la independencia, cuando las naciones subdesarrolladas intentaban establecer las bases de organización de su vida política. Esta contradicción quedo manifiesta en dos aspectos: por un lado, se intento crear amplios y modernos ambientes políticos y administrativos similares a los de la época colonial, pero, por el otro, limitados a grupos relativamente inmutables y con actitudes tradicionales. Esta contradicción no se circunscribio al ambito político, puesto que se extendio a los mas diversos sectores de la vida social. Pero fue en la política donde tuvo su mayor dramatismo, porque las explotación y dominio de las colonias estuvo orientado a crear un desarrollo político estrecho y ceñido al interes metropolitano, el cual, al mismo tiempo, no trastoco mayormente la fidelidad y la obediencia tradicionales.

Otros problemas deben sumarse a los anteriores, entre ellos el que las metrópolis introdujeran criterios étnicos de discriminación entre blancos y nativos, lo que obstruyo el acceso generalizado de los segundos a las instituciones modernas. Se genero la paradoja de que, al tiempo que los colonizadores debían inspirar actitudes favorables entre los nativos hacia las instituciones modernas, también tenían que obstruir su ingreso y el virtual disfrute de las mismas. Así, en tanto negaban a los nativos los beneficios de la modernización y los enclaustraban en las esferas tradicionales, al mismo tiempo movilizaban

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

su fuerza de trabajo y apoyo político para la construcción de instituciones modernas. Aquí se encuentran grandes incertidumbres del cambio, cuando las naciones recién constituidas en Asia y Africa alcanzaron la emancipación política con la herencia nefasta de una sociedad llena de contradicciones.

Según Eisenstadt, una vez lograda la independencia en los países subdesarrollados se perciben los siguientes cambios básicos: creación de un Estado nacional sobre bases heredadas por la colonia y que condiciona de manera importante la forma en que es organizado. Esto da por resultado la elevación de formidables obstáculos que interfieren el desarrollo y la consolidación de los gobiernos nacionales. Paralelamente, surgen nuevos símbolos colectivos de adhesión, generalmente promovidos por la élite política que encabezó el movimiento emancipador, que tienden a justificar las tendencias oligárquicas de los gobernantes y a recrudecer la oposición de grupos desplazados o perjudicados por el cambio. (10)

Dado que estos países carecen de lo que Eisenstadt llama "capital originario y pericia empresarial privada", el factor sustitutivo nace de la intervención estatal en la mayor parte de los ámbitos de la sociedad. Así, el crecimiento de la organización gubernamental es la consecuencia de la ampliación de las actividades estatales, la

(10) Ibid, p.286.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

ampliación de servicios públicos y el crecimiento del aparato burocrático. Pero dentro de las políticas gubernamentales se emprenden acciones a favor del desarrollo de la burguesía nacional y hay un intenso esfuerzo por atraer el capital extranjero. Pero nace otra disyuntiva entre el fomento gubernamental al capital privado nacional e internacional, y su creciente intervención directa.

Junto al crecimiento cuantitativo de la actividad gubernamental, se da una intensificación cualitativa que beneficia la formación de un grupo privilegiado de propietarios del capital y burócratas, no siempre suficientemente cohesionado, que reclama posiciones privilegiadas de poder y prestigio, e intenta asumir la conducción de otros grupos de la sociedad. Junto a la burguesía local y la burocracia, también los terratenientes y los caciques locales reclaman sus cuotas respectivas de poder y beneficio. Las exigencias de la burocracia política brotan de su adhesión a los valores colectivos de solidaridad, ligados a su presunta personificación de la independencia y la glorificación de los movimientos de liberación nacional.

Hay pues un estímulo al gobierno para que busque bases más amplias de obediencia, pero a la vez tiene que abrir mas anchos canales de participación política a los ciudadanos. La paradoja del desarrollo político es la de tener que centralizar el poder y compartirlo. Eisenstadt apunta que "los nuevos regímenes no podían mantenerse enteramente sobre la obediencia pasiva que había predominado en los

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

países coloniales, ya que ellos mismos habían socavado esa clase de "obediencia". (11)

Esto explica porque los móviles políticos, planteados sin suficiente apoyo político por algunos líderes, como la reforma agraria, el bienestar social o la industrialización, resultaron un fracaso. Aún no estaban desarrollados nuevos símbolos de solidaridad social suficientemente comprensivos, para agregar una mayor cantidad de ciudadanos participantes en política. Al mismo tiempo, muchos gobernantes se esforzaron por obtener la identificación de las masas con las nuevas organizaciones administrativas y la burocracia, y estimular la lealtad hacia ellas. Finalmente, también intentaron abrir cierto juego político, aunque supeditado a la estabilidad política.

Bajo estas circunstancias, Eisenstadt explica que los líderes políticos y los administradores públicos aspiraban al monopolio del poder y el prestigio, usando al efecto tres mecanismos: a) formación de una jerarquía de rangos políticos articulados a partir de la organización gubernamental; b) establecimiento de instancias limitadoras y canalizadoras de la movilidad social, dentro de patrones prestablecidos por ellos mismos; c) tendencia a someter a las más importantes actividades económicas, profesionales y culturales, al control del gobierno. Añade que, "en consecuencia, existe la tendencia

(11) Ibid, p.287

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

a producir una tensión y una ambivalencia constantes en las relaciones entre la minoría política, otros grupos minoritarios y nuevos centros potenciales de poder". Esta circunstancia, derivada de la herencia colonial y el cambio desigual en la independencia, inhibieron el desarrollo de distintos tipos de instituciones políticas, lo mismo que las actividades necesarias para su conservación y desenvolvimiento.

(12)

Así, la desigualdad en el cambio dio por resultado un desarrollo desigual en los distintos objetivos y orientaciones entre los diversos grupos políticos. También produjo la incertidumbre del gobierno para optar por lo que Eisenstadt considera sus alternativas: a) retardar la modernización, conservando en lo posible autoridades y fidelidades tradicionales. Tal es el caso de Paquistán y Filipinas, en donde se procuro el desarrollo de las instuciones centrales, permitiendo la sobrevivencia de los grupos locales autárquicos; b) o tratar de aniquilar rápidamente el poder de los enclaves tradicionales, sustituyendolos por instituciones modernas, pero a la vez, contener el desarrollo autónomo de nuevos focos de poder. En Indonesia y la India se opto por esta alternativa, que procuro un desenvolvimiento relativamente moderno.

(12) *Ibid*, p. 289.

Sin embargo, como afirma Eisentadt, en ninguno de los dos casos pueden las minorías gobernantes evitar el dilema, y ninguna solución parece contribuir a conservar la estabilidad gubernamental. Las probabilidades del desarrollo político no dieron a las nuevas naciones alternativa mejor que centralizar el poder político y constituir gobiernos fuertes, capaces de sortear las múltiples dificultades que implica la modernización, la opción segunda: integrar organismos públicos y grupos políticos modernos que abran nuevas formas de participación y reclutamiento, buscando el aniquilamiento de los ancestrales poderes tradicionales. Al efecto se organizaron gobiernos nacionales, que sin embargo se modelaron sobre principios europeos y norteamericanos, menudeando regímenes parlamentarios y presidenciales, cuyas formas de organización diferían desproporcionadamente con las realidades políticas de las naciones recién constituidas.

El papel de la burocracia dentro de los regímenes políticos suele ser decisiva, porque puede limitar las exigencias políticas, controlar las demandas generadas en el sistema político o absorberlas por medio de las instituciones administrativas existentes, o crear nuevas con este propósito. (13) La mayoría de los países subdesarrollados han optado por las segunda y tercera vías, pues un país recientemente independizado tiende a la apertura a la participación política, no ha su clausura.

(13) Lapalombara, *op.cit.*, mismas páginas.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 7. La Formación de los Gobiernos Nacionales

Aunque hemos considerado hasta ahora a una categoría general referida a país subdesarrollado, nos hemos estado refiriendo preferente a los países de Asia y Africa, pues son ellos los que han inspirado los estudios de modernización en su origen. También la elección obedece a que los problemas del cambio generados por la modernización, han tenido en estos países las consecuencias mas dramáticas. Finalmente, las nuevas naciones de ambos continentes son las de mas reciente incorporación al mundo moderno y es en ellas donde se sigue observando con mayor actualidad el efecto de las políticas de modernización implantadas en su seno. Por citar algunas cifras, debemos comentar que entre 1950 y 1965 habían en Africa cuatro naciones soberanas, número que rapidamente aumento a una veintena y hoy día, en número muy crecido, los países independientes abarcan todo el continente, salvo casos como el de Namidia, bajo control de la racista Sudafrica.

A modo de mera ejemplificación, pues no es propósito de este trabajo estudiar particularmente a ningún país, debemos mencionar que los cambios debidos a la modernización también incidieron en países de larga historia, como Etiopía, donde desde 1931 el absolutista y patrimonial régimen imperial ha sido mitigado con el establecimiento de la división de poderes, con un parlamento y un poder judicial, al lado de la monarquía. Como signo de desarrollo político, a partir de 1955 se expidió una Constitución política, ingresando Etiopía a la forma de

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Estado de derecho, junto con la implantación del sufragio para los adultos y la organización bicameral del parlamento. También lo países relativamente nuevos, como Liberia -formada por inmigrantes negros procedentes de los Estados Unidos-, inauguraron prácticas políticas modernizantes, en este caso bajo el modelo norteamericano y su régimen presidencial, mas la adición del municipio como unidad política fundamental. Finalmente, Kenia, emancipada por vía de una guerra de liberación nacional desde 1963, se inclinó por un régimen parlamentario segun la tradición británica.

Como lo anunció Eisenstadt, los países de Asia y Africa se inclinaron preferentemente por seguir modelos ya experimentados de gobierno occidental, esencialmente el parlamentarismo y el presidencialismo, pero en claro contraste con las realidades locales imperantes. Por cuanto a los países africanos, el desarrollo político tendió a plasmarse en la organización del régimen, que en la mayoría de los países ha comprendido una Constitución escrita, sufragio universal para los adultos -lo cual ha sido básicamente una formalidad-, parlamento, ejecutivo, administración pública dependiente de aquel, poder judicial y gobiernos provinciales y locales. (14)

(14) Harold Alderfer, *La administración pública en las nuevas naciones*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970. P.11.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Con respecto a la organización política territorial, también los modelos gubernamentales fueron occidentales: se optó por regímenes unitarios o federales. En cuanto a la conformación del poder legislativo, las opciones tampoco fueron variadas: una o dos cámaras. La regla en todos los países, tal como lo hemos venido advirtiendo, ha sido el peso político decisivo de la administración pública, por el poder acumulado que ha ido alcanzando la burocracia. Tal como puede advertirse, los antecedentes coloniales han sido decisivos para la formación del régimen en la etapa independiente, según se trate de ex-colonias inglesas, francesas o de otra potencia europea. En los países de tradición colonial británica ha imperado un sistema descentralizado, en las de tradición francesa ha sido la centralización. Hay que mencionar que, sin embargo, los ingleses fueron preparando algunos cuadros administrativos para favorecer el gobierno de sus futuras colonias, una vez alcanzada la independencia. Pero estas medidas fueron incompletas e insuficientes.

Los franceses, en contraste al régimen indirecto y descentralizado practicado por los británicos, establecieron durante la época colonial un sistema tan centralizado que llamó la atención de sus contemporáneos. (15) Al lado de la centralización, existía el hábito

(15) Entre los interesados por los problemas coloniales destaca el ilustre Alejandro de Tocqueville, quien en su "Reporte hecho a la Cámara de

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

de hacer uso frecuente de la fuerza para sujetar a los gobiernos locales, aunque ciertamente esta practica estaba muy generalizada en todas las colonias africanas. Una herencia poderosa fue el criterio unitario de gobierno territorial, que se remonta a las raices mismas de la tradición política francesa. Finalmente, contrastando con la experiencia britanica, inspiradora al menos parcialmente del racismo en Sudafrica y Rodhesia, los colonizadores franceses permearon su cultura a la poblacion nativa. Como otros imperios coloniales, el frances se fue desgajando gradualmente, hasta culminar en la cruenta guerra de independencia de Argelia que le fue tan costosa y cuya exacerbación de animos tuvo su origen en aquella apertura cultural francesa. No debemos olvidar que Argelia, ademas, era considerada parte integral e indivisible de Francia.

La descolonizacion en Asia siguió un camino relativamente diverso al de Africa. Aquí los dominios británicos siguieron la experiencia política de sus colonizadores cuando se emanciparon de la Metrópoli. Quizá lo más destacado ha sido el esfuerzo por conciliar la realidad y

-----  
Diputados, a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de ley relativo a los créditos extraordinarios demandados por Argelia", examinó la formidable centralización a que estaba sometida Argelia, pues se gobernaba directamente desde París, sin que, como los departamentos de Francia, mediaran funcionarios regionales.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

los modelos de gobierno, principalmente en la India, pero con el añadido de la apertura a nuevas instituciones nacidas del desarrollo político interno, como el Partido del Congreso, uno de los partidos políticos más antiguos del mundo, ya que fue formado en 1885.

Como puede observarse, las nuevas naciones de Asia y Africa han tratado de conjugar regimenes exogenos y sus particulares condiciones socio-históricas, lo que genero un grave desajuste en su vida política. Es conveniente, entonces, pensar en sistemas de gobierno cuyas funciones reflejen las realidades locales. En el apartado siguiente se plantean algunos sistemas de gobierno viables, posiblemente, en los países subdesarrollados, considerando sus condiciones sustantivas y los grados de desarrollo político.

### 8. Principios de Gobierno en los Países Subdesarrollados

Los estudiosos de la modernización, tal como lo hemos podido observar, han criticado la incompatibilidad entre los regimenes formalmente establecidos en los países subdesarrollados y sus respectivas situaciones políticas. Hay gran dosis de verdad en sus exposiciones, pues los regimenes son el producto de circunstancias históricas concretas y su adopción supone un gran esfuerzo de conciliación, ajuste y eficiencia gubernamental. Por otra parte, las tradicionales clasificaciones gubernamentales estan siendo abandonadas en favor de otras, nuevas y acordes a los cambios políticos. Desde el

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

siglo pasado Woodrow Wilson agrego a la vieja bipartición parlamentarismo-presidencialismo, una forma de gobierno que consideraba informal e ilegal, pero viva y real: el **congresismo**. Recientemente Samuel Huntington ha dicho que lo importante hoy día no es la forma de gobierno, sino el grado de gobierno. (16) En suma: las preocupaciones contemporaneas sobre los regimenes se inclinan por estudiar los gobiernos efectivos de los países subdesarrollados, mas que sus esquemas formales, y destacar la importancia del factor de gobernabilidad o capacidad de conducción de una sociedad.

(16) Wilson sostenia que el contraste mas grande que existe en la "política moderna", no es entre el gobierno monarquico y el gobierno presidencial, sino entre el regimen parlamentario y el regimen "congresional". El primero "es el gobierno de un consejo de ministros responsables", el segundo "el gobierno por los comites" del Congreso en un regimen presidencial. Es, en suma, el gobierno efectivo de los comites congresionales que euplanta al regimen presidencial legal. **El gobierno congresional: regimen político de los Estados Unidos**. Madrid, España Moderna. Sin año. Pp.2-4. Por su parte, Huntington sostiene que la diferencia política mas importante no es aquella que se refiere a la forma de gobierno, sino al grado de gobierno; que la diferencia entre democracia y la dictadura no es tan grande, como la que existe entre los países que han desarrollado consenso, comunidad, legitimidad, eficacia y estabilidad, y aquellos otros que no los tienen. **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Edit.Paidós. 1972. P.13.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

En este ambiente, los estudiosos de la modernización han intentado identificar y definir a los principios inherentes al gobierno de los países subdesarrollados, y explicar las condiciones peculiares dentro de las cuales se desarrolla su política. Así, sostienen que sus dirigentes se encuentran ante el imperativo de echar a andar dos tipos de acciones: por un lado, captar suficiente apoyo político para promover el desarrollo económico, y por el otro ampliar la participación política de la ciudadanía. Sin embargo, tales acciones tienen que ser realizadas en un marco gubernamental básico que ha sido heredado por la colonia y en el cual la administración pública se ha presentado como el factor principal organizado para el traspaso del poder político, a los nuevos gobernantes.

El problema, como lo explica David Apter, se extiende al reclutamiento político que, atendiendo a las crecientes demandas de participación, se plantea en tres fuentes posibles: a) fuente basada en la lealtad partidaria: los líderes políticos que aspiran a la solidaridad de los funcionarios públicos, reclutan para estos cargos a los círculos más cercanos de militantes del partido dominante; b) fuente basada en la posesión de poder político: existen líderes grupales o locales que agregan a gran número de partidarios que no militan en el partido dominante y que son fuente potencial de tensiones para el gobierno, recién constituido, por lo que conviene darles participación en las organizaciones públicas; c) finalmente, fuente basada en la capacidad y el talento: hay cargos, sobre todo en la

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

administración pública, que tienen una naturaleza especializada y requieren personal altamente capacitado, por lo que estos puestos tienen un carácter gerencial, organizativo y técnico, y solo pueden ser desempeñados con eficiencia cuando los ocupan profesionales y expertos. En esta forma, es posible que los nuevos líderes resuelvan las exigencias de participación política y absorban probables tensiones sociales. Como dice Apter, "la combinación de un núcleo de élite con una masa de seguidores es la más efectiva a los fines del desarrollo".

(17)

Es importante el papel del gobierno frente a la modernización -añade- porque la burocracia asume un papel importante y frecuentemente establece una gran lucha contra el partido gubernamental. Sin embargo, el gobierno se sitúa como centro del juego político, por su capacidad de prevalecer como centro soberano del Estado. En su función directriz, el asume la estratégica atribución de normar el comportamiento de la ciudadanía, labor que esencialmente se manifiesta en forma de leyes. Corresponde a todos los gobierno -prosigue- el ejercicio de cuatro formas de legislación: a) legislación enmarcadora, que significa una amplia delegación de autoridad en unidades subalternas, generalmente a organismos autónomos o equivalentes; b) legislación supervisora, opuesta

(17 David Apter, *Estudio de la modernización*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1970.

P.76.

a la anterior, y que se refiere al acto gubernamental de centralizar las decisiones de alto rango y ejercer un control riguroso en toda la organización del gobierno; c) legislación regional, referida a la delegación geográfica a fin de dar autoridad a las provincias y localidades; d) legislación empresarial, que consiste en la intervención del gobierno investido de la categoría de empresario, por lo cual, mas que contar con una burocracia administrativa, se emplea a profesionales y técnicos.

Junto a la clasificación legislativa, Apter propone otra tipología del gobierno en los países subdesarrollados: **gobierno de movilización**, caracterizado porque monopoliza las energías, recursos y apoyo político al servicio de una cruzada contra el subdesarrollo; **gobierno de conciliación**, que es aquel que sirve preferentemente a los grupos más poderosos del país; **autocracia modernizante**, caracterizado por la filtración de los esfuerzos modernizantes en las instituciones tradicionales, pero altamente institucionalizado y compatible con las formas de vida tradicionales. (18)

Otro autor propone una clasificación similar a la de Apter. Ira Sharkansky sugiere que existen autocracias tradicionales; élites burocráticas, gobiernos competitivos y gobiernos de movilización con

(18) *Ibid.*

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

partido dominante. (19) Uno de los gobiernos característicos es el tradicional, bajo programas de modernización, porque en el yace la disyuntiva del predominio de la tradición o la modernidad y la cuestión básica se resume en la búsqueda de un equilibrio estable. En este sentido, los sistemas políticos que dirigen enfrentan el reto de conciliar una necesaria expansión del desarrollo político, con la conservación de organizaciones tradicionales cerradas. La capacidad de un sistema político moderno -ha dicho Huntington- consiste en la amplitud de su receptividad de nuevas organizaciones y recursos políticos. Los sistemas políticos modernos y los tradicionales pueden tener el poder mas o menos centralizado o disperso, así como distribuido de manera diferente. Lo que los distingue es la proporción de poder mucho mayor en los sistemas modernos, haciendo que mas ciudadanos participen en las relaciones de poder, frente a los tradicionales en los cuales esta participación es mas estrecha. (20)

Volviendo a la clasificación de Apter, añade que cada gobierno debe ser considerado como parte de un sistema político y este como componente de la sociedad. Por consiguiente, la sociedad demanda de su gobierno mantenerla dentro de límites adecuados de orden y estabilidad,

(19) Ira Sharkansky, *Administración pública*. México, Editores Asociados. 1972. Pp.41-42.

(20) Huntington, *op.cit.*, p.134.

## LA POLÍTICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

y promover su progreso hacia estadios superiores. Por consiguiente, las "salidas" del sistema político son el mantenimiento y desarrollo de la sociedad, en tanto que sus "entradas" consisten en las funciones administrativas, tecnología, recursos financieros y capacidad gerencial. Dentro de esta perspectiva sistémica, el gobierno funciona como procesador de estas demandas y le toca el papel de fijar las metas políticas, estimar su costo, determinar la información necesaria y calcular la coerción aplicable. Aquí, en el proceso de las "entradas", explica Apter que se determina el tipo de organización establecida. Por consiguiente, es la correlación de estos elementos la que determina la organización que asumen los gobiernos, cuyos elementos comunes son los siguientes: autoridad, lealtad, capacidad funcional, organización e ideología.

De acuerdo con esta explicación, Apter argumenta que los gobiernos de movilización aspiran a un cambio radical, partiendo de la transformación de su propia organización. Pero su objetivo fundamental va más allá: tienden a cambiar integralmente a la sociedad y los valores sobre los cuales se sustenta. La idea básica es que el desarrollo consiste en el germen de un nuevo orden social. De acuerdo con esto, la organización gubernamental muestra los siguientes elementos: a) autoridad jerarquizada, cuyas líneas de mando en la organización gubernamental fluyen hacia abajo como una cadena en la cual los líderes políticos siempre tienen autoridad en todos los niveles, aunque en cada eslabón deleguen parte de la misma; b) lealtad absoluta que se exige a

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

todos los miembros del gobierno, de conformidad a los principios que rigen en la organización; c) capacidad funcional con flexibilidad técnica, requeridas para el desarrollo y mantenimiento de la sociedad, de modo que un método inadecuado pueda ser sustituido fácilmente; d) organización unitaria que mantiene una organización ferreamente ligada a la autoridad central, favoreciendo que las autoridades regionales sean nombradas desde el centro; e) ideología especializada que impide la multiplicación de doctrinas políticas y fomenta el desarrollo de la identidad nacional.

Estos gobiernos de movilización son centralizados y autoritarios, por lo que su participación es fundamental para la promoción del cambio, cuyo proceso puede describirse en estos términos: sus metas tienen generalmente un carácter simbólico y hacen uso extensivo de la violencia en detrimento del empleo de la información. Por consiguiente, la ciudadanía tiende a informar al gobierno lo que este quiere que se le informe. Finalmente, grandes masas de recursos financieros, destinables en principio para el desarrollo, son desviados en beneficio del pago de la coerción, con el consecuente incremento de las tasas impositivas. Al final de cuentas, -explica Apter-gran parte de la renta nacional se aparta de empresas productivas y por consiguiente la meta del mantenimiento del sistema se jerarquiza por encima de su desarrollo. Con frecuencia esta opción política hace que se tomen decisiones erróneas, haciendo un uso amplio de la coerción, reclamando mayor adhesión a la ideología única y manipulando a la prensa y los

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

medios de comunicación. Esto crea un círculo vicioso y el bloqueo de la re-alimentación necesaria para que el gobierno enmienda sus errores.

(21)

Segun Apter, algunos gobiernos de movilización suelen parecerse a los países socialistas de Europa, porque fomentan la disciplina de la población y especialmente la de los miembros de partido dominante o único. Asimismo, como aquellos, aparejado al control social fluyen eficazmente servicios de bienestar y educación sociales. De este modo, la ausencia de libertad, en el sentido del liberalismo clásico y "leseferarino", es compensada con alta dosis de desenvolvimiento económico en beneficio de las mayorías, pero inhibe el desarrollo de las burguesías nacionales. Huntington ha llamado la atención sobre este punto, explicando que en la Unión Soviética la ausencia de libertades, en el sentido mencionado, han sido ampliamente compensadas con la eficacia gubernamental, que ha alcanzado metas importantes en desarrollo económico, bienestar social, distribución de la riqueza y estabilidad política. (22)

Los gobiernos de conciliación tienen la misión de integrar y articular a los grupos dominantes, que representan las fuerzas políticas preponderantes dentro del sistema político. Los grupos

(21) Apter, *op.cit.*, p.122

(22) Huntington, *op.cit.*, misma página.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

dominantes muchas veces tienen un carácter regional, mismo que determina la organización de federaciones mas o menos laxas, y posibilita la existencia de parlamentos bien organizados donde se dirimen las disputas entre los diferentes grupos políticos. Estos regímenes tienden a convertirse en gobiernos parlamentarios y federales, y sus características organizativas son las siguientes: a) autoridad piramidal, por medio de un escalonamiento de competencias en los cuales se conserva una alta dosis de poder autónomo; b) lealtad múltiple, fundada en una pluralidad de grupos dominantes a los cuales el gobierno, mas que amalgamar, los coordina en una coalición de fidelidades; c) capacidad funcional basada en la necesidad de compromisos, que implica a los requerimientos del gobierno para conciliar multiples compromisos pactados con los grupos dominantes; d) organización plural, es decir, el gobierno puede descentralizar funcional y geográficamente atribuciones y competencias, dotando de autoridad amplia a organismos descentralizados y entidades regionales; e) ideología difusa, que consiste en la conciliación de diversas ideologías correspondientes a cada uno de los grupos dominantes.

La forma descentralizada del gobierno, posibilita que el sector privado participe en actividades conexas al crecimiento económico. La sociedad tiende al localismo e incluso se desarrollan tendencias separatistas fundadas en la autonomía geográfica. Pero esto no impide que el gobierno tolere cierta oposición e intente conciliar metas nacionales con los deseos populares. Según Apter, el procesamiento de

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Los insumos es el siguiente: las metas se plantean sobre información presente y pretenden ajustarse a los deseos populares. El uso de la coerción es limitado y esta en correspondencia con las metas y deseos sociales y, como el gobierno articula fuerzas disímolas, difícilmente puede obtener consenso para el empleo de la fuerza.

Sin embargo, estos gobiernos funcionan bajo una contradicción básica: la coalición de grupos dominantes frecuentemente obstaculiza la satisfacción de los intereses colectivos. Como existe poca compulsión, se amplía el flujo de información confiable, pero que facilita una jerarquización de satisfacción de intereses que beneficia a los grupos dominantes, por encima de los populares. Esta situación política, sin embargo, tiene ventajas: el bajo costo de la coerción y el flujo de información fidedigna posibilitan el flujo de recursos hacia los programas de desarrollo económico, aunque buena parte de ellos para el beneficio de los grupos poderosos y estimular a la iniciativa privada por medio de créditos, estímulos fiscales y otros modos de subsidio.

El resultado producido por este gobierno es el crecimiento económico y la concentración de la riqueza, surgiendo una tendencia a la ineficacia por la imposibilidad efectiva de conciliar intereses disímolos. Mas que organizar y movilizar, el gobierno dedica su esfuerzo a conciliar, integrar y coordinar, cuando lo anterior es el imperativo en los países subdesarrollados recién ingresados a la vida independiente. Con frecuencia el gobierno se desnaturaliza y termina

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

por ser un instrumento manejable por los grupos hegemónicos, perdiendo su papel de conductor del desarrollo político.

Por su parte, la autocracia modernizante hunde sus cimientos en la tradición, pero es capaz de absorber el cambio cuando no altera su estructura fundamental. Sus cimientos sociales son la étnia y la religión, y tienen una solida organización colectiva. Sus componentes estructurales tienen las siguientes características: a) autoridad jerarquica, caracterizada por un escalonamiento de poder que desciende sin que los gobernantes pierdan autoridad plena, pues delegan competencias en instancias subalternas y mantienen en su seno las facultades básicas; b) lealtad exclusiva, porque la fidelidad se circumscribe a grupos primarios y particulares, cimentados sobre bases étnicas y religiosas; c) capacidad funcional con flexibilidad estratégica, ya que estos gobiernos son capaces de variar sus políticas de acción con relativa flexibilidad y modernizar algunas instituciones hasta el punto que marca la tradición; d) organización unitaria que estimula la centralización, por lo que no existen gobiernos regionales ni organismos con autonomía funcional y las autoridades locales son designadas y controladas desde el centro, en tanto que la representación de grupos locales y funcionales es muy estrecha; e) ideología neotradicionalista, basada en símbolos teocráticos y arraigadamente tradicionales que favorecen el mantenimiento de viejas concepciones tradicionales profundamente conservadoras.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Las autocracias modernizantes se asemejan a los gobiernos de movilización, pero son mas estables y funcionan con mayor rapidez, aunque con límites mas estrechos porque sus metas son pragmáticas. En las autocracias modernizantes conviven ingredientes tradicionales y modernos en la administración pública, pero son capaces de fundar sus procedimientos de reclutamiento funcional en fuentes multipartidistas. Pero es capaz de limitar el desarrollo político cuando su estructura social sufre tensiones que se juzgan ligeramente peligrosas. El caso mas dramático de hoy día lo constituye, sin duda, el Irán islámico conducido por una autocracia tradicionalista que ha implantado el mas sorprendente e inimaginable programa de des-modernización, en un país que había sido dominado por los criterios materiales y pragmáticos bajo el impulso de los Estados Unidos.

Apter ha explicado muy bien, y sinteticamente, la naturaleza de estos gobiernos: "las metas de desarrollo económico se filtran a través de las cortinas de las instituciones tradicionales", al tiempo que se introduce una organización administrativa burocrática suficientemente eficaz para los proyectos establecidos. (23) Sus elementos estructurales son lo siguientes: estos gobiernos son capaces de modificar sus metas, incluso usando métodos coercitivos tradicionales aceptados, que no provocan tensiones ni revueltas. En los países regidos por una aristocracia modernizante, el uso de la fuerza tiene

(23) Apter, *op.cit.*, p.216.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

franquicias mas amplias que en otros, pues son tradicionalmente aceptados, en tanto que la información proveída por la ciudadanía ofrece confiabilidad porque el empleo de la coerción no la deteriora. Finalmente, el costo de la compulsión es bajo, porque los usos y las costumbres fungen como medios de control social baratos y eficaces.

Estos gobiernos están encabezados frecuentemente por monarcas dotados de amplios poderes, pues personifican al Estado y conservan beneficios patrimoniales, como el que se les siga juzgando como "amo personal de cada ciudadano".(24) Obviamente estos regímenes están opuestos a los cambios de fondo que requiere con frecuencia la modernización, por lo que el futuro del desarrollo político se encuentra condenado irremediabilmente al fracaso.

Si alguna contribución hace esta clasificación de regimenes, hecha por David Apter, consiste en su esfuerzo por dotar a los países subdesarrollados de fórmulas gubernamentales propias, pues el esquema se ha basado en sus experiencias específicas. Con ello se intenta paliar las deficiencias de interpretación visibles en la adopción de modelos occidentales de gobierno, porque, en todo caso, las formulaciones como las aquí presentadas, intentan fundarse en realidades autóctonas. Los estudiosos de la modernización han destacado

(24) Ibid, p.228.

## LA POLITICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

que las investigaciones sobre los regímenes de los países subdesarrollados, deben calar en las circunstancias políticas propias de ellos porque, como se ha dicho, tan importante como la forma de gobierno es el grado de gobierno. La aspiración a la democracia, como contraparte de la dictadura, es inviable sin el bienestar, el desarrollo económico y la ampliación de la educación, tareas básicas que definen un índice mayor de gobierno para estos países en los cuales la miseria sigue siendo el problema fundametal.

Tal como lo hemos estado examinando, en los países subdesarrollados la modernización y el desarrollo político mantienen una relación estrecha, porque el papel de los gobiernos para impulsar los procesos modernizantes es decisivo. Pero la formación de los gobiernos es el primer y principal problema del desarrollo político y por tanto de la modernización, porque existen mas factores desestimulantes de la organización racional y eficaz de los gobiernos, que factores que la favorezcan. No debemos olvidar la herencia colonial, la ausencia de tradición política unitaria y centralizada en muchos países de Asia y Africa, y la ausencia de una burocracia nacionalista debidamente preparada, todos ellos factores que no coadyuvan al desarrollo político. Tampoco olvidamos que el éxito o el fracaso del desarrollo político es observable, en su aspecto más dramático, en la viabilidad de los gobiernos o en su frustración más completa.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Una vez que hemos examinado a la sociedad y la política en los países subdesarrollados, poniendo el acento en la organización gubernamental, debemos pasar a estudiar el objeto central de este trabajo: la administración pública.

### 9. Las Condiciones Sociales del Desarrollo de la Administración Pública en los Países Subdesarrollados

Existe consenso entre la mayoría de los estudiosos del desarrollo político, sobre el papel modernizante de la administración pública burocrática, como signo fundamental de modernidad. El origen histórico de la administración pública burocrática solo es comprensible si partimos del análisis de aquellas condiciones que, en todas las sociedades, deben estar presentes para estimular su desarrollo. Eisenstadt ha sugerido la posibilidad del surgimiento y desarrollo de esta administración pública cuando: 1) ocurre una "extensa diferenciación entre los principales tipos de papeles y esferas institucionales (económicas, políticas y culturales); 2) las funciones sociales más importantes dejan de distribuirse conforme a los criterios de adscripción a los grupos básicos que integran a la sociedad, normalmente estructurados con base en relaciones sanguíneas o territoriales, y en su lugar se establecen criterios basados en la adquisición y la universalidad cuyos cimientos de afiliación auspician

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

la integración en grupos flexibles (profesionales, religiosos, vocacionales o "nacionales").

Agrega: 3) existencia de muchos grupos funcionalmente específicos (económicos, políticos, culturales) cuyas actividades se desarrollan fuera de la acción de grupos adscriptivos básicos (como familia) y tienen un carácter diverso: profesional, económico, vocacional o de diversa índole; 4) definición de la sociedad se concibe como un todo y se distingue sustancialmente de cualquier grupo adscriptivo básico; 5) las diferentes esferas institucionales, por su grado suficiente de especialización, tienen una sólida consistencia interna y son capaces de buscar el logro de objetivos definidos por su naturaleza misma, y los grupos particulares básicos son incapaces de promover metas paralelas o equivalentes a las que proyectan aquellas esferas institucionales; 6) la creciente diferenciación de la estructura social genera una incesante complejidad en la mayoría de las esferas sociales, y a su vez se incrementa la interdependencia de grupos distantes territorialmente y la dificultad para garantizar el abastecimiento de recursos y servicios para las distintas esferas institucionales; 7) finalmente, tales condiciones sociales se dan como producto intermedio del aprovechamiento de los recursos libremente flotantes, que se han liberado de antiguas ataduras tradicionales. (1)

(1) S.N.Eisenstadt, "Burocracia, burocratización y desburocratización". México, Revista de Administración Pública -RAP-, número 46. Abril/mayo, 1981. Pp.15-16.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Segun esta visión, la génesis y desarrollo de la administración pública burocrática, concebida como autónoma y separada, debe partir de condiciones sociales semejantes y existir paralelamente ciertas necesidades sociales cuyos problemas solo pueden ser resueltos por la administración pública burocráticamente organizada, en el sentido weberiano del término. Normalmente los requerimientos colectivos que pretenden resolver las administraciones gubernamentales se clasifican de las siguiente manera: organización de servicios públicos; coordinación de actividades en gran escala; búsqueda y logro de metas colectivas; distribución de diversos recursos; reglamentación de actividades sociales; medición y solución de conflictos.

La magnitud de tales necesidades solo es de posible satisfacción mediante enormes organizaciones administrativas, que solo el Estado puede crear. Sin embargo, las administraciones públicas también han servido para consolidar la dominación política, por lo que en la antigüedad las organizaciones burocráticas se estructuraron a iniciativa de los gobernantes o élites dominantes, a fin de enfrentar diversos problemas y usarlas como instrumentos de control y preservación de sus privilegios. Más específicamente, los gobernantes de los imperios las emplearon para aniquilar el poderío de los feudos y aristocracias y extender los límites de su control sobre todo el territorio del sistema político. (2)

(2) Las obras clásicas del estudio de la administracion publica burocratica

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Para comprender el importante significado que guardan las condiciones sociales respecto a la administración pública, cabe señalar la idea que el desarrollo administrativo no es evolutivo, provocando que la administración asuma características distintivas, entre ellas la burocrática. El desenvolvimiento histórico que sigue una administración esta condicionado por el principio de equifinalidad. En otras palabras, significa que, pese a partir de condiciones sociales similares o equivalentes, las administraciones pueden derivar en estados finales diferentes, porque en las etapas intermedias de su desarrollo pueden aparecer acontecimientos que las desplacen de la secuencia que estaban siguiendo. De acuerdo con Eisenstadt, las administraciones públicas pueden tender hacia las siguientes formas de organización: permanencia institucional (autonomía y separación), es decir, burocracia; burocratización; desburocratización.

La burocracia corresponde al estado final en el cual la administración se organiza "normalmente", es decir, su estructura y objetivos coinciden con las necesidades de servicio de la sociedad, tal

-----  
pre-moderna, además de las muy conocidas de Weber, son: Karl Wittfogel, **Despotismo oriental** (Madrid, Edit. Guadarrama. 1966) y, del propio Eisenstadt, **Los sistemas políticos de los imperios** (Madrid, Revista de Occidente. 1966). Existe un artículo de Eisenstadt, titulado "El estudio del despotismo oriental como sistema de poder total", (RAP numero 45, enero/marzo, 1981) donde hace una fuerte critica a Wittfogel.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

como se enumeraron arriba. Los otros dos casos, burocratización y desburocratización, son fenómenos "patológicos" que llevan al sistema político a su autoclausura, sea impidiendo su desarrollo como eje central de la sociedad, o desplazando del gobierno la ubicación del poder político. De acuerdo con esta idea, Eisenstadt señala que "es por medio de la continua interacción con el ambiente que una organización burocrática puede tener éxito en el mantenimiento de las características que la distinguen de otros grupos sociales". Esto es: tener una permanencia institucional, sobredesarrollarse como burocratización o declinar su estructura hacia la desburocratización.

(3)

Cuando la administración pública tiene un desarrollo burocrático, reúne las siguientes características: especialización de papeles y cargos; establecimiento de reglas autónomas, racionales e impersonales en una organización, y la orientación general para el logro de objetivos racional y eficientemente. Así, para que la administración burocrática no deforme sus objetivos debe tener un equilibrio dinámico con el ambiente. La interacción entre la burocracia y el contexto tiene

(3) Eisenstadt, "Burocracia, burocratización y desburocratización", p.264. El tema de la organización burocrática también es objeto de otro de sus artículos, "Some reflections on the variability of development and organizational structures" (Estados Unidos, *Administrative Science Quarterly*, vol.III, num.3. 1968. Pp.491-497)

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

tres opciones: en primer lugar, el equilibrio dinámico de la burocracia y el contexto solo puede existir cuando la organización administrativa mantiene su autonomía y separación, es decir, se preservan aquellas características estructurales que la distinguen de otras esferas institucionales y mediante las cuales logra sus objetivos.

La segunda opción consiste en la burocratización, que Eisenstadt concibe como la tendencia al estereotipo de objetivos naturales y lleva a la administración pública a la ampliación del efecto de sus poder y actividades hacia otras esferas institucionales, buscando no el servicio de la sociedad, sino la satisfacción de sus intereses. Paralelamente, las esferas sociales afectadas resienten la presencia de la burocracia como una intrusión, pero son incapaces de evitarla.

Finalmente, la administración puede tender a la desburocratización. Según Eisenstadt, esta consiste en la apropiación de las actividades y objetivos antes ejercidos por la organización burocrática, mismos que son usurpados y ejercidos por otras esferas institucionales, particularmente clientes, patrocinadores o partidos interesados. La desburocratización desvanece y disuelve las características sustantivas de la administración pública burocrática, en cuanto tal.

Este último punto merece especial atención porque explícitamente niega la posibilidad de existencia de la administración pública como organización autónoma y especializada, según su modo moderno de

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

existencia. Es decir, disuelve su sustancia misma como organización moderna. La tendencia a la desburocratización corresponde a lo que denomina como estallido o regresión de la sociedad, porque existe la clausura de las probalibilidades del desarrollo político. Las causas que provoca la desburocratización tienen un origen exógeno, esto es, son tensiones producidas en el contexto inmediato -el sistema político- o en el medio ambiente social. Generalmente estas causas se remontan a la ampliación de la dependencia de la burocracia, con respecto a ciertos grupos de intereses: usuarios, patrocinadores y clientes. Muchas veces la dependencia puede tener su origen en la pertenencia social de los burócratas: a clases, grupos adscriptivos (etnias, linajes y aristocracias) o grupos adquisitivos (organizaciones profesionales o religiosas). En otros casos, la subordinación puede darse bajo los patrocinadores, quienes dejando de ser receptores de servicios administrativos, son capaces de absorber las funciones que realiza la administración pública y disolver las instituciones que las ejercían.

Con objeto de esclarecer el fenomeno de la desburocratización, Eisenstadt propone tres criterios: a) cuanto más depende una administración pública de su patrocinador o clientela, tanto más se ve involucrada en actividades técnicas ligadas exclusivamente a la prestación de servicios, aunque los servicios técnicos no se orientan al beneficio de la colectividad, sino de los grupos de intereses dominantes; b) cuanto más los patrocinadores y clientes tienden a involucrar a la administración pública en sus intereres y objetivos,

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

más la emplean como instrumento de sus fines y la hacen copartícipe de las responsabilidades y riesgos que atañen a la desburocratización; c) cuanto más importancia tiene la política para dirimir las pugnas entre los grupos dominantes, mayor es la debilidad de la administración pública para hacer frente a las demandas de los grupos vencedores.

Todo ello determina finalmente la inexistencia de la administración pública, en el sentido burocrático moderno, porque disuelve su organización básica y traslada sus funciones esenciales a esferas sociales privadas, quedando de ella una expresión tan empequeñecida y precaria, que no es posible considerarla en el mejor de sus sentidos. Es, por decirlo así, la vuelta hacia formas organizativas feudales y estamentales, administrativamente primitivas, pero también su degradación dentro de etapas modernas o en modernización.

No es posible explicar el desarrollo histórico de la administración pública, sin tomar en consideración las condiciones sociales imperantes, el conflicto entre las clases sociales y la organización de poder vigente. Los países subdesarrollados tienen que instaurar la administración pública sobre la base de su propia realidad social; en primer lugar, considerar la herencia administrativa colonial -y aún la pre-colonial-, después las condiciones políticas inmediatas producidas por la emancipación y finalmente los requerimientos sociales a resolver, y que a principios de este capítulo hemos estudiado.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 10. Génesis y Desarrollo de la Administración Pública Nacional

La prioridad del desarrollo político sobre la modernización administrativa es patente, porque el cambio administrativo se encuentra plenamente condicionado por la situación en que se encuentra el sistema político. Sin embargo, las naciones que emergen a la vida independiente muestran un mayor desarrollo en la administración pública, que en las instituciones políticas. De aquí Ralph Braibanti, un especialista en el tema, explique que "los nuevos estados han heredado sistemas políticos asimétricos en los que la administración tenía primacía". (4) Por razones de dependencia política, durante la colonia se había perfeccionado la organización administrativa a expensas de otras instituciones políticas, como las legislaturas y los partidos. Del mismo modo, el desempeño de los cargos administrativos es recibida como una fuente considerable de prestigio e ingresos, incluso superior a los que producían los negocios o las profesiones.

Braibanti estudio diferentes países de Asia -India, Pakistan, Ceilan, Malaya y Birmania- que formaban parte del Imperio británico, después de la emancipación política. En las familias nativas se había

(4) Ralph Braibanti, "Modernización administrativa". En la antología preparada por M. Weiner, *Modernización*, México, Editorial Roble. 1969. Pp.213-231, especialmente p.216.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

producido una imagen favorable de la administración pública, motivo por lo cual se había desarrollado la aspiración de ingresar al servicio civil. El artífice de esta imagen fue la propia administración colonial, porque "una importante característica de los sistemas administrativos anteriores a la independencia era la potencia todopoderosa que poseían las burocracias para abarcar todo". (5) Cuando la metrópoli británica organizó su administración colonial, la conformó con criterios relativamente flexibles con el fin de ingresar en su seno a cierta cantidad de aspirantes nativos. Durante la colonia, la administración hacía todo lo humanamente posible: era el patrón más importante, administraba hospitales, escuelas y transportes, y ejercía todas aquellas funciones que era posible organizarse como servicios públicos.

Aquí tenemos un buen ejemplo del papel de la administración colonial y su capacidad de adaptación en el período independiente. Ella era el enclave supremo de modernización durante la dominación extranjera y centro de efervescencia social. Según explica Braibanti, las únicas personas ajenas a los empleos de gobierno eran los abogados, terratenientes y empresarios privados. Pero esta circunstancia reflejaba la estrechez de la movilidad social, casi ceñida a la administración colonial y a sus actividades, al tiempo que la sociedad colonial era impermeable a cualquier cambio que produjeran instituciones sociales

(5) *Ibid*, p.216.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

independientes del gobierno. Al final, fue surgiendo una fuerte tendencia de subordinación de la sociedad a la administración colonial, que influyó decisivamente en el sentimiento de autoengrandecimiento y prepotencia de la burocracia. "Los burocratas pensaban que eran "los únicos que podían comprender al gobierno y las necesidades del Estado", explica Braibanti. (6) Sería, en boca de Eisenstadt, una virtual tendencia a la burocratización.

Durante la fase colonial se fue formando una burocracia privilegiada formada por europeos y nativos, que fungía como eje de la dominación metropolitana. Además de su estratégica posición política, la burocracia constituía un conglomerado humano muy numeroso. Braibanti estima que entre los empleados de la administración del Imperio británico en Asia, los cuadros superiores sumaban dos mil de los nueve millones de habitantes. Si combinamos ambos ingredientes, el cualitativo y el cuantitativo, se puede apreciar mejor el papel de la administración como foco de la modernización colonial y componente principal de la organización del poder, así como el enorme peso político que tenía la burocracia.

Especial papel tocó desempeñar a los altos cuadros de la administración colonial, tajantemente dividida del resto de la jerarquía burocrática por estar formada por europeos. En buena medida

(6) Ibid, p.217.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

esta distancia jerarquica obedecia a su pertenencia a los núcleos dirigentes y su lugar en la formulación de políticas. Los pocos nativos incorporados a este elevado escalón administrativo disfrutaban de sus privilegios, hablaban el idioma oficial, se movían en los círculos gubernamentales, estaban habituados al manejo de las técnicas modernas de gestión y gozaban de elevados salarios.

La posibilidad de ingresar a la administración colonial y acceder a los altos escalones de la burocracia, dio pié a una carrera administrativa segura y estable que producía garantía, desarrollo y beneficio. Muchos eran los aspirantes y la oferta de empleos relativamente amplia, que se ocupaban por medio de un sistema formal de reclutamiento que operaba por medio de comisiones de selección de personal, cuyo trabajo consistía en aplicar rigurosos exámenes de ingreso. Pero conviviendo con el servicio civil de carrera, permanecían prácticas tradicionales que se regían por criterios étnicos y nobiliarios que obstruían el acceso ascendente, franqueando el paso al sistema de castas que se introducía al corazón mismo del régimen colonial donde se promovía a la modernización. Al final de la cadena jerárquica surgía la clausura del sistema de ascensos, pues, como explica Braibanti, "un empleado podía retirarse como empleado y un ejecutivo tendría que comenzar su carrera como ejecutivo auxiliar". (7)

(7) Ibid, p.218.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Era de hecho una situación ambivalente: mientras la modernización penetraba a la estructura tradicional por vía la burocracia, esta se obligaba a recomenzar su presencia en la sociedad colonial nativa aceptando los criterios adscriptivos dentro de su organización. Fue un concordato mediante el cual la adscripción convenía con la adquisición, en una relación que reforzaba un matiz mixto a estas sociedades. Todo esto pasaría al periodo independiente, produciendo múltiples transtornos al proceso de construcción nacional.

Hoy día las regiones subdesarrolladas incluyen dos tipos de países: primero, aquellas naciones que tienen una antigua tradición de independencia, como las de Medio Oriente y América Latina. Y segundo, los países que han obtenido su independencia a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Ambos tipos de países, partiendo de la modernización o de la liberación nacional, han visto ampliamente incrementadas las actividades gubernamentales, sobre todo en materia administrativa. Como dice Eisenstadt, "en la mayoría de esos países, el gobierno jugaba un gran papel en el desarrollo económico, y las burocracias también empezaban a responsabilizarse significativamente en las actividades de la esfera económica. (8) Sin embargo, en los estados

(8) Eisenstadt, "Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas en desarrollo". México, *Revista de Política y Administración*, número 1. Enero-abril, 1975. Pp.53-56. Órgano del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

recién constituidos no solo encontramos a una burocracia, sino cuando menos a dos o al menos "diferentes estratos de organización y estructuras burocráticas", apunta Eisenstadt, y las clasifica de acuerdo a dos tipos: a) tipo "pre-moderno" o "pre-desarrollado", cuyo origen se remonta a las épocas coloniales y tiene su fuente en la modernización; b) tipo "moderno", cuyo desarrollo parte del logro de la independencia, pero también es influida por las prácticas de modernización introducidas por los líderes políticos nativos y por las nuevas metas sociales, políticas y económicas.

La burocracia pre-moderna es un vestigio tradicional de la colonia. Las formas de organización y el carácter de sus funcionarios se fundamentaron en esquemas básicamente tradicionales. La administración pública emerge en las sociedades coloniales como una necesidad de los poderes metropolitanos para obtener varios tipos de recursos y a la vez mantener la ley y el orden. Del mismo modo, papeles esenciales del personal público señalan que su fuente de atribuciones se respalda en un control político amplio que tienen sobre ella las autoridades metropolitanas; participaba minimamente en la sociedad local, fuera en política, economía o cultura, y se limitaba completamente a producir los servicios administrativos básicos. Todo ello marca lo que Eisenstadt llama "características estructurales" de la administración colonial, a saber: grado intenso de centralización; nivel elevado de adhesión a preceptos legales y normas de derecho; diferenciación relativamenete pequeña.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Del mismo modo, el funcionario es marcadamente apolítico porque representaba el ideal de neutralidad del servicio civil. Finalmente, como sus metas estaban sometidas a los gobernantes metropolitanos, no tenía responsabilidad alguna ante los grupos políticos y la opinión pública de los países en que funcionaban. En cuanto a la burocracia moderna, incluye tanto a los nuevos departamentos, como a los escalones constituidos tras la independencia. El componente moderno de la administración pública involucra a una nueva organización, funciones, personal y metas. Los métodos de selección de personal, cimentados sobre bases políticas en lealtad y participación a los movimientos de liberación nacional, abren la puerta del aparato administrativo a aspirantes que carecen de suficiente práctica, habilidades y conocimientos administrativos. Del mismo modo, las metas que se plantean -desarrollo económico, bienestar social, educación integral y desarrollo de la comunidad- marcan la sustancia de sus características, que son: un amplio sentido de responsabilidad política; autoconcepción como representante de movimientos y partidos políticos; idea de ser una organización con un liderazgo político capaz de lograr metas o de representar, articular y regular intereses y actividades de diferentes grupos políticos y sociales.

Por tener orientaciones diferentes, la antigua y la joven burocracias entran en conflicto. El gobierno nacional, lógicamente, trató de aniquilar a la antigua burocracia sin conseguirlo. Finalmente, se promovió un *modus vivendi* entre ambas burocracias: las nuevas metas

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

nacionales sirvieron como puente de cooperación entre las burocracias, y a la vez operaron como compromiso que las involucraba con mayor intensidad en el proceso político. Ambas burocracias ocuparon la mayoría de los puestos de la administración pública. Pero correspondió a otro tipo de personal público, la burocracia partidista, compartir los cargos administrativos con sus predecesoras. La burocracia partidista se había enquistado en los movimientos de liberación nacional y consolidado en el seno del partido dominante; no se orientaban a prestar servicios, como las otras dos, sino a instrumentar la manipulación política de las masas y promover apoyo y legalidad a los nuevos líderes políticos.

Especial importancia tiene el paralelo estructural que se estableció entre las burocracias gubernamentales y la partidista, porque se cerraba entre ellas una interrelación de control encabezado por el jefe del gobierno, quien efectuaba una regulación cruzada entre la administración pública y el partido dominante. Sin embargo, los patrones de organización y funcionamiento de la burocracia partidista fue casi diametralmente opuesto a los de las burocracias gubernamentales.

Los países con antigua tradición de independencia no sufrieron el coloniaje directo, pero sí su influencia. En ellos la burocracia muestra patrones de organización diferentes; así, en el Oriente las burocracias tienen un carácter régio, mientras que en América Latina

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

forman lo que Eisenstadt llama una "oligarquía republicana".

Generalmente estas burocracias tradicionales también tienen unos rasgos modernos. Añade que "esas administraciones eran generalmente usadas como apoyo de los intereses de las oligarquias gobernantes, así como el instrumento idoneo de sus limitados objetivos sociales y económicos".

(9) Sin embargo, con la ampliación de la democracia y la introducción de la modernización, así como por el planteamiento de nuevas metas, las burocracias tradicionales expandieron su alcance y actividades y reclutaron nuevo personal. Pero en todo caso, siguieron prevaleciendo los viejos patrones que incluso invadían a los nuevos departamentos y jerarquías.

Tanto en los nuevos estados como los viejos países subdesarrollados, se organizó un tipo mas de burocracia: la que manejaba a las empresas públicas y privadas. En los primeros la burocracia se concentro sobre todo en las empresas públicas, mientras que en los segundos prevaleció en el sector privado o en forma mixta. El papel fundamental que jugaron estas burocracias se manifesto esencialmente en el marco de la economía, aunque se extendio también al bienestar social, la salud y la cultura. Un rasgo siempre prevalecio en ambos tipos de países: el proceso de desarrollo burocrático fue mixto y

(9) Ibid, p.242.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

heterogéneo. Dice Eisenstadt que "quizá el mas importante problema general con que se enfrentaron todas las burocracias fue la necesidad de adaptarse a las nuevas metas, esferas y actividades, y a las nuevas necesidades sociales producto de la creciente diferenciación y diversificación de las estructuras sociales, la extensión del alcance de la participación social y política de muchos grupos en la sociedad, y el desarrollo de nuevas metas sociales y políticas". (10) El primero y mas importante planteamiento de metas de la burocracia de esos países, consiste en su intensa participación en el proceso político. Para Eisenstadt esto se manifiesta de dos maneras: a) en muchos países la burocracia no solo es un arma del ejecutivo, es el ejecutivo mismo o su componente principal: juega un importante papel en el establecimiento, determinación y ejecución de políticas publicas; b) en segundo lugar, la burocracia puede estar involucrada en el proceso político como instrumento del ejecutivo y dedicar sus funciones a regular la vida social, pero otras veces puede operar como catalizador que agrega intereses de grupos políticos.

La burocracia, sin embargo, tiende a acaparar mas y más poder, sumando facultades ejecutivas, legislativas y partidistas, y puede llegar a fungir como centro de la actividad política. Con tal actitud, la burocracia impide el desenvolvimiento autónomo de otras

(10) Ibid, p.243.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

organizaciones políticas e inhibe el desarrollo político. Pero la línea de influencia no tiene un solo sentido, pues la sociedad también influye en la organización administrativa, así como en sus funciones, metas y servicios. Aunque todo personal público en última instancia esta organizado bajo principios universales y funcionales, gran parte de la población tiene otras orientaciones, sobre todo tradicionales, familiares y personales. Ello -a decir de Eisenstadt- origina varios problemas estructurales que afectan sensiblemente a la administración pública: a) se desarrolla una mínima densidad en la organización administrativa; b) existe un escaso grado de cualificación y adecuación del personal público; c) es insuficiente la diversificación de las funciones administrativas, con el consecuente traslape entre los diferentes organos gubernamentales; d) la comunicación entre los diferentes escalones y departamentos es inadecuado, torpe y tardada; e) finalmente, se desenvuelve una supercentralización, una escasa coordinación y autonomía, así como una mínima iniciativa de los funcionarios públicos.

Obviamente los problemas varían en cada país. En algunos prevalecen problemas de personal poco idóneo, supercentralización y mínima diferenciación. En los otros hay excesivo control, rigidez y falta de iniciativa en los funcionarios públicos. Pero en ambos tipos de países subsiste el traslape, la corrupción y la deficiencia. Todo ello repercute negativamente en la formación de los nuevos sistemas políticos y por tanto en la administración pública.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### II. Los Problemas del Cambio en la Administración Pública

El problema más agudo y urgente a que se enfrentaron las naciones nuevas fué el reemplazo de los "expatriados", el grupo de funcionarios metropolitanos que regresaron a Europa. La "indigenización" de la administración pública se planteaba como necesidad cuya solución era inaplazable, tanto para promover el desarrollo político, como para mantener la paz y el orden. Braibanti observo que en los días inmediatos a la independencia en la India y Pakistán, el 53% de la alta jerarquía burocrática estaba formada por ingleses, en Malaya el 66, en Birmania y Ceilan 56. (11) Esto es, los futuros cuatro países contenían casi un 58% de la alta jerarquía administrativa en manos de funcionarios europeos. Sin embargo, para 1952 las cinco naciones tenían colaborando en sus administraciones públicas a menos de 20 funcionarios coloniales. No obstante, el hecho de reemplazar al personal metropolitano no fue el único problema, ya que el cambio producido por la independencia planteaba nuevas alternativas de organización social y metas distintas a los antiguos objetivos coloniales.

La administración colonial no promovió la modernización, pues solo se orientó a consolidar el poder político radicado en la Metrópoli. Los nuevos estados debían consolidar la soberanía nacional y sentar las

(11) Braibanti, *op.cit.*, p.221.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

bases de la modernización social. Al efecto, el gobierno tuvo que ampliar los horizontes nacionales y con ello incrementar el tamaño y las actividades de la administración pública. El monto del personal administrativo aumento entonces incesantemente. Braibanti ha señalado que en la India el incremento de la burocracia fue del 350%, Pakistán 200, Birmania duplicado, Ceilan 48 y Malaya 14. En promedio, el incremento de los servidores públicos de los cinco países se calcula en un 200%.

Sin embargo, ni el relevo de funcionarios expatriados ni el incremento de la burocracia nativa representaban la solución completa para los problemas de la administración pública, porque no estaba organizada de conformidad con nuevas metas. El remplazo y el ingreso de nuevo personal, efectuados sobre la marcha, permeaba la organización administrativa a un gran número de aspirantes que no tenían la formación ni el entrenamiento suficientes en materia gerencial. Las universidades habían sido desorganizadas durante el movimiento de independencia y por ello la clase política y el personal público no tenía una formación cultural sólida, ni los conocimientos y habilidades o experiencias profesionales en materia de administración pública. Así, muchos funcionarios fueron colocados en puestos normalmente alcanzados tras una carrera administrativa de 10 a 20 años.

Frente a tan agudos problemas, los gobiernos de las nuevas naciones tuvieron que idear otras formas de organización

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

administrativa, generalmente inspiradas de los modelos europeos y norteamericanos. Ello, como apreciamos en su lugar, plantearía dificultades de ajuste a las realidades socio-históricas tan diversas. Como un estudioso de la administración pública de los países subdesarrollados lo advirtió, "no es fácil generalizar sobre los sistemas de administración nacional de los países en desarrollo". (12) No solo la naturaleza sustantiva de la administración pública en cada país, sino el contexto socio-histórico en que se desenvuelven, supone obstáculos considerables para formular conceptos que permitan encontrar y describir rasgos comunes. Sin embargo, todas las administraciones de esos países comparten los mismos elementos estructurales, aunque con diferentes distribución.

Según Alderfer las administraciones públicas de los países subdesarrollados, tienen las siguientes características comunes: a) un jefe del ejecutivo: presidente, primer ministro, consejo de ministros, jefe supremo o líder del partido dominante; b) dirección superior de gobierno, organizada en forma de consejo de ministros, gabinete, consejo ejecutivo o consejo de planeación, y formada por funcionarios de alta jerarquía (en presupuesto, personal, auditoría y finanzas), ministros y directores de los organismos descentralizados; c) ministros subordinados directamente al ejecutivo, encargados de labores tales como: relaciones exteriores, defensa, finanzas, bienestar social, obras

(12) Alderfer, *op.cit.*, p.55.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

públicas, gobierno interior y otras mas; d) organismo descentralizados autónomos, cuyas labores invaden la vida social, económica y cultural, y frecuentemente cuentan con más recursos que los ministerios y, otros mas, con mayor influencia y poderio; e) departamentación interna de los ministerios, organizada jerárquicamente en divisiones, oficinas, secciones, etc., así como una organización regional que define las circunscripciones provinciales y locales; f) personal administrativo encargado de desarrollar los servicios públicos y mantener directamente relacionados al gobierno y la sociedad.

Hay que destacar que los países subdesarrollados han tenido un gran desarrollo el sector de las empresas estatales y los organismos descentralizados, pues en muchos de ellos las empresas públicas atañen a las mas diversas materias. El gobierno las sometio bajo su control de diferente manera, como por medio de la propiedad de la mayor parte de las acciones de su capital o mediante una empresa privada como administradora de la pública. La forma mas usual de aplicar el control ha sido la corporación pública, sentada en base de autonomía y capacidad de contratar, demandar o ser demandada, así como el adquirir todos los bienes necesarios para su funcionamiento.

Los líderes políticos de los estados recién formados trataron de construir gobiernos y administraciones públicas modernas, sobre sociedades que no han dejado de ser tradicionales y algunas arcaicas, lo que ha marcado la dualidad estructural de su política: tradicional y

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

moderna, frecuentemente dominada por el primer componente. La independencia trajo consigo cambios y tensiones que desajustaron a la administración pública tal y como fue heredada por la época colonial. Ello, como vimos, origino varios tipos de burocracia que tenían orientaciones y metas propias, y que rebasando con frecuencia los límites ya explicados con relación a la administración pública burocrática, se abrieron paso hacia una participación política muy intensa. Sin embargo, los países subdesarrollados, principalmente los de Asia y Africa, se esforzaron por adecuar la organización administrativa a la singularidad de su situación social e histórica. En el capítulo final de este trabajo explicaremos como, bajo este esfuerzo adaptativo, los países subdesarrollados han conseguido incrementar el desarrollo político o colapsado sus procesos de avance político.

En los países subdesarrollados la evolución de la administración pública ha tendido a centrarse en lo que se llama, "capacidad administrativa para el desarrollo". Sin embargo, el estado actual de la ciencia de la administración no permite evaluar y medir el grado de avance de esta capacidad. Tampoco hay investigaciones suficientes sobre los países subdesarrollados que permitan tener suficiente conocimiento sobre esta capacidad. Sin embargo, los estudios con que se cuentan facilitan una idea aproximada del estado de la administración pública en estos países. Tal como lo hemos venido señalando, se debe hacer una distinción fundamental entre los distintos países subdesarrollados, principalmente entre Asia y Africa, por un lado, y America Latina por

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

el otro. Pero también se debe distinguir aquellos dos continentes, porque sus desarrollos históricos son muy diferentes. (13)

Asia contiene antiquísimas y ricas civilizaciones que han dejado gran huella en el desarrollo de la humanidad y desde este continente se aculturo buena parte de Africa del Norte, con la brillante civilización musulmana. El colonialismo también fue distinto en cada continente y en cada país dentro de los continentes. Así, la India y Paquistán modificaron muy poco los esquemas de gobierno británico, en tanto que Filipinas, después de una centenaria influencia española, adopto muchas tradiciones administrativas norteamericanas. Caso similar es el de Puerto Rico. Tanto en Asia como en Africa -en contraste a América Latina-, el colonialismo arribó antes que se conociera la noción de Estado, en el sentido moderno del término, porque en la primera había prevalecido el despotismo oriental y en segundo menudeaban gobiernos tribales -las formaciones imperiales africanas son antiguas, las últimas del siglo XVI fueron aniquiladas por los portugueses-.

En Africa hay países cuya cultura es originalmente oriental, como Egipto, que formo parte durante muchos años del Imperio otomano, hasta

(13) Jose Maria Jacome, Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Mexico, 1984. Pp.1-42.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

que en 1914 fue declarado bajo el protectorado británico. Entre 1921 y 1952 fue una monarquía, después una república. Caso similar es el de Libano, también bajo la dominación otomana, hasta caer bajo el protectorado francés y hacerse un Estado independiente en 1925. Etiopía igualmente es un país excepcional: estuvo poco tiempo bajo la dominación europea, cuenta con una cultura centenaria y con una fuerte unidad nacional formada desde los tiempos de la monarquía. Luego de su emancipación reconstruyó la administración pública con arreglo a sus propias tradiciones.

En Africa, Niger estuvo bajo la dominación francesa hasta 1969, de la cual heredó una administración eficiente, pero ceñida a las funciones propiamente coloniales. En contraste, Marruecos se convirtió en protectorado francés entre 1912 y 1956, después de una larga tradición de gobierno independiente, breve dominación colonial que dejó sin embargo profunda huella en su administración pública. Este estrecho período de tiempo, mucho menor que la etapa colonial en Tunes y Argelia, acentuó la unidad nacional y marginó la organización tribal a segundo plano. Sin embargo, en 1960 todavía más de la mitad de los cargos públicos estaban en manos de europeos, pues aun había unos 20 mil funcionarios no nativos en el país. (14)

(14) La independencia incremento sensiblemente el número de servidores públicos. En Marruecos habían 90 mil empleados en el momento de la emancipación, que aumentarían a 215 mil en 1968. En Senegal el número de 30

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Ghana estuvo bajo la dominación británica y tuvo como legado una adecuada administración que realizaba las tareas básicas del mantenimiento del orden público, pero que se había extendido un poco a las obras públicas y a ciertos niveles de la educación. La administración en el período independiente se caracterizó por la expansión de la administración pública y la adopción de nuevas funciones. Esta adecuada administración posibilitó un mayor aprovechamiento de los recursos del país, pero los modelos ingleses de gobierno no lograron una buena adopción aquí. Libia tiene una evolución muy diferente. Broto de la disolución de la dominación colonial italiana, después de la Segunda Guerra Mundial. De sus tres provincias, dos se pusieron bajo el protectorado británico y una del francés, pero bajo una monarquía. Alcanzo la independencia en 1949 por una resolución de las Naciones Unidas. En 1959 se convirtió en República y se alzo, también, como una potencia petrolera. Hoy día se le tiene como un foco de terrorismo internacional, junto con Irán. Finalmente, Camerun estuvo bajo la dominación francesa hasta 1961, que alcanzo la independencia organizado bajo el régimen federal. Su primer problema fue su fusión con el Camerun Occidental, que había estado bajo Inglaterra y hablaba idioma inglés. En 1972 adpto un sistema de gobierno unitario. Diez años

-----  
nil en 1961, aumento a 38 mil en 1970. En Nigeria, durante sus seis primeros años de vida independiente, el personal se elevo en un 60%.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

después de haber alcanzado la emancipación política, todavía su administración tenía muchos funcionarios europeos: de los 2,410 funcionarios de alto nivel, 1,162 eran extranjeros.

Estas circunstancias coloniales y post-coloniales, tan peculiares para cada país, explica la razón de haber tratado brevemente tales casos. El impacto y la secuela de la dominación extranjera, las tradiciones gubernamentales pre-coloniales, el vigor de la cultura nativa, la duración de la fase colonial y otros factores influyeron decisivamente en la formación de la administración pública en ambos continentes y ayudan a discernir sobre los problemas del cambio en los nuevos estados. Hay países donde se adoptó estrictamente el modelo administrativo colonial, otros donde el esquema colonial no enraizó ni dejó huella en la época independiente, salvo analogías organizativas elementales, y unos más donde en la administración actual no conservo nada de su pasado colonial por efecto de especiales circunstancias históricas.

Una de las características prominentes de la administración pública en los años inmediatos de la emancipación, es la permanencia de personal administrativo extranjero en los cargos de alta dirección y por lo tanto su presencia en los ámbitos donde se formulan las políticas. La dificultad de suplir a los europeos fue evidente, como se constata en el caso de Costa de Oro, donde en 1921 se planeó africanizar 231 puestos de los 550 que integraban a la administración

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

colonial, durante un lapso previsto de dos décadas. Pero para 1946 solo se habían remplazado a dos extranjeros. En Indonesia los holandeses impidieron el acceso de los nativos a la administración y los que ingresaron fueron ubicados en cargos donde no podían adquirir experiencia ejecutiva. No es extraño que el país no estuviera preparado para gobernarse, pues en 1932 había solo 277 indonesios de los 8,826 funcionarios de la administración colonial que ocupaban cargos de nivel directivo.

Ante la inminencia de la emancipación política algunos colonizadores favorecieron el ingreso de nativos a la administración colonial, pero en forma limitada e incompleta. Por ello muchos funcionarios europeos se perpetuaron en los más altos puestos de la nueva administración. Así ocurrió prominentemente en Kenya, donde en la administración pública nacional solo el 8% de los mandos superiores eran africanos, a pesar de la emigración masiva de los europeos a sus países de origen. Sin embargo, a corto plazo este país tuvo que enfrentar el imperativo de ingresar también masivamente a nacionales en la administración pública para suplir a los emigrados. A mediados de la década de los 70 todavía permanecía un 10% de europeos en la alta administración nacional. Uganda tuvo mejor suerte, porque para 1967 ya solo estaba el 10% de los cargos elevados en manos de extranjeros.

Obviamente la formación y entrenamiento de administradores públicos se convirtió en una de las tareas fundamentales de los nuevos

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

estados. Durante los primeros años de independencia de la mayoría de los países africanos, en el continente se formaron 40 institutos de administración pública, uno de ellos naturalmente fue el de Kenya, fundado en 1961. El Instituto keniano había rendido buenos frutos para 1964, acelerando la africanización de la administración pública nacional. Sin embargo, el país pionero era Nigeria del Norte, la cual había integrado desde 1957 el Programa Zaria de Adiestramiento en Administración. La India -que había rechazado lo que Jacome explica era la declaración británica de que "el buen administrador nace y se hace solo a base de experiencia"- formó en 1947 la Escuela de Adiestramiento en Nueva Delhi, que fue remplazada en 1959 por la Academia Nacional de Administración. En Africa se creó una institución inter-estatal: el Centro Africano de Adiestramiento e Investigación en Administración para el Desarrollo (CAFRAI) y en Asia el Centro Asiático de Administración para el Desarrollo (ACSA)

No obstante los progresos sobre la africanización de las administraciones públicas nacionales, el éxito no fue completo porque el cambio de personas no fue paralelo al cambio de mentalidades. El legado administrativo colonial estaba enraizado en la mente y la conducta de los funcionarios nativos, sobre todo en aquellos que habían colaborado durante mucho tiempo con los colonizadores. Los funcionarios nativos heredados por la fase colonial fueron los principales opositores de la modernización y los mejores aliados de los ex colonos. Esta tendencia fue reforzada por la costumbre de seguirse formando y

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

entrenando a los funcionarios nativos, en las escuelas de administración pública de las ex metrópolis. Así, la administración pública nativa seguía en manos de burócratas que no entendían la noción del desarrollo, la modernización y la construcción nacional, porque el objeto único de su atención seguía siendo el mantenimiento del orden y la ley. Tampoco los programas de asistencia externa fueron exitosos porque eran provistos por las ex metrópolis, perpetuándose la dependencia, ahora con modalidades tecnológicas. No se intentó seguir la alternativa de obtener asistencia de países del Continente o de Asia o América Latina, provenientes de experiencias exitosas en condiciones sociales similares.

Para finalizar este capítulo, debemos recordar que en Asia y Africa, a pesar de las diferencias locales ha que nos hemos referido, las competencias, organización y funciones de la administración colonial tendieron a ser las mínimas, pero que al mismo tiempo la hicieron omnipresente. Este contraste influyó en los años de vida nacional y dio pie a la expansión acrecentada del radio de actividad de la administración pública nacional: por un lado, los nuevos estados asumieron los atributos políticos fundamentales, principalmente las funciones soberanas ejercidas por organos adecuados y propios de cualquier Estado independiente. Por el otro, asumieron tareas que no tenía interés de ejercer la administración colonial, principalmente las relativas a la salud, educación y bienestar. Por citar un caso, se

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

puede señalar que en 1974 las colonias portuguesas de Africa tenían todavía un 90% de analfabetos.

Pero probablemente lo que más influyó en el crecimiento de la administración pública en estos países, fue que el gobierno asumió la conducción de la modernización y por consiguiente asumió responsabilidades ligadas al fomento y la planificación, así como la intervención directa en la economía y de la cual proliferó una variedad y cantidad de empresas públicas. (15) Finalmente, esta tendencia fue reforzada en la centralización eminente que ejerció el gobierno nacional impelido por la necesidad de integrar diversas etnias bajo un solo signo nacional y asimilar pueblos cuya otra mitad de su cultura estaba tras sus fronteras. Como lo explica Jacome, la formación del Estado precedió en el tiempo a la formación de la nación. Bajo estas circunstancias, la inventiva africana produjo en Marruecos un régimen multipartidista bajo la égida de una monarquía y en Camerun la convivencia de un régimen mixto: presidencial y parlamentario a la vez.

(15) Jacome explica la diferencia entre la administración pública en los países subdesarrollados y la de los desarrollados, cuando afirma que "...esta evolución va dando a las administraciones de los nuevos países, en cierto modo, una naturaleza distinta a aquella de las ex metrópolis, ya que ellos encaran problemas que la administración europea no tiene". Ibid, p.13.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

### 12 Administración Pública y Desarrollo Político

Segun se puede apreciar en el transcurso de la historia independiente de los nuevos estados, las formaciones administrativas burocraticas tendieron a estimular la modernización u obstruir su desarrollo. De acuerdo con Eisenstadt, la modernización se concibe por "el hecho de que el problema mayor que deben enfrentar esas sociedades es la necesidad de establecer una estructura institucional capaz de 'absorber' continuamente los diversos cambios sociales propios de los procesos de modernización". (16) Con objeto de impulsar la modernización, toda sociedad debe promover la organización de un nuevo tipo de sistema político, basado en la centralización de los mecanismos estratégicos del poder y al mismo tiempo debilitar los cimientos políticos de las aristocracias tradicionales y las élites religiosas

Uno de los medios para liquidar el poderio de los estratos tradicionales, es la creacion dentro del sistema político de una administración pública burocractica o la reforma de la administración publica existe, sobre nuevos estilos de organización centralizada. No obstante, la organización interna no es suficiente para promover la modernización, se requiere estimular cambios en la sociedad, las

(16) Eisenstadt, *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1968. P.151.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

instituciones, la economía, en el sistema de estatus y en la cultura. De esta manera, se puede crear una economía de mercado, flexibilizar la organización social y establecer orientaciones culturales universales.

La transformación promovida por el sistema político esta orientada a liquidar antiguas formas de relación social, sistema que mantenían sujetos y estancados cuantiosos recursos utilizables para el progreso social. Eisenstadt concibe la idea que, una vez disueltos los agrupamientos sociales tradicionales, aquellos recursos se liberan y quedan "flotando" y pueden ser usados para promover un amplio programa político de modernización. Esta situación, caracterizada porque una gran cantidad de recursos libremente flotantes pueden ser empleados a favor de la modernización, ha sido la condición original y básica para el desarrollo político. (17)

El medio que permite captar, controlar y usar esos recursos es la administración pública. Esta, como sabemos, puede estar compuesta por varios tipos de burocracia, lo que plantea los siguientes problemas: a) la burocracia en general es una de las pocas organizaciones estables o que guardan cuando menos cierto estado de orden, y como tal es un enclave de equilibrio en un mundo caótico producido por la emancipación

(17) S.N.Eisenstadt, "Burocracia y desarrollo político". En la antología editada por J.Lapalombara, Burocracia y desarrollo político. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1970. Pp.92-112, especialmente p.103.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

política; b) pero, si la burocracia esta estratificada, la posibilidad de usarla como instrumento de orden para la sociedad disminuye considerablemente, como lo hemos podido explicar.

En consecuencia, los sistemas políticos no solo deben afrontar las demandas y requerimientos de la sociedad, sino los problemas de organización planteados dentro de su propia estructura. Las dificultades de organización, como lo hemos observado, tuvieron su origen en la etapa colonial, misma en la cual dió comienzo la modernización. Una de las primeras esferas que se modernizaron fue la administración, como antes lo explicamos, porque existia la necesidad de tener bajo control a la colonia, procediéndose a organizar la administración colonial a imagen de la metropolitana. Durante la época independiente la administración heredada por la colonia se traduce en un elemento modernizado espontáneo, pero al mismo tiempo en un elemento tradicional porque el nuevo sistema político busca objetivos políticos muy diferentes a los del dominio colonial. La construcción nacional requiere imperativamente la liquidación, no solo de la formas tradicionales y arcaicas, sino también de las instituciones coloniales que obstruyen al desarrollo político.

Por todo esto, el punto de partida para la administración pública nacional, es lo que existe en el momento mismo de la emancipación, es decir, esta mezcla de tradición y modernidad. En algunos países ya estaba constituido el servicio civil con cierto desarrollo, en otros la

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

administración no lo tenía constituido, pero estaba debidamente organizada. La administración legada por la colonia había sido formada para realizar básicamente dos tareas: producir recursos a la metrópoli y mantener el orden público, además de otras que ya tuvimos ocasión de mencionar. En suma, distaba mucho de orientarse al desarrollo nativo, precisamente la meta mas importante del nuevo gobierno nacional.

La administración colonial estaba organizada para sacar provecho de los recursos nativos, por lo que sus tareas se orientaron a favorecer los renglones de la sociedad local que mas convenía a sus intereses. Sus bases fueron una actividad muy intensa y formalizada, motivo por lo cual los nuevos gobiernos heredaron una administración amplia y muy legalista. En los tiempos coloniales, la administración, considerada como el instrumento de dominación mas adecuado, se abstenía de participar en política. Se concretaba a prestar servicios y extender el dominio metropolitano en la colonia. Así, la diferencia entre la burocracia legada por la colonia y la nueva formada tras la emancipación, diferían sustancialmente de metas y propósitos, pues la primera se ceñía al mantenimiento de la ley, en tanto que la segunda buscaba el desarrollo económico, el bienestar social y la ampliación de la educación. Una trabajaba para mantener el orden, otra para impulsar el desarrollo nacional y estaba comprometida con la modernización. Finalmente, la primera, formada frecuentemente bajo los principios del servicio civil, era apolítica, en tanto la segunda participaba

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

activamente en la política. Entre otras tareas políticas, tenía que representar, articular y regular intereses, y participar en diversas actividades con relación a los grupos políticos.

La nueva burocracia reconocía su pertenencia de clase y reaccionaba en función de ella, por lo que tendía fácilmente a caer bajo el influjo de las prebendas y perderse en la disyuntiva de los objetivos del sistema político y sus metas de autoengrandecimiento. Nunca desconocía sus lealtades hacia ciertas clases o grupos, cuyo patrocinio le daba buena parte de su fuerza, produciéndose un conflicto inevitable con las otras burocracias que existen en la administración pública. Aunque se lograba finalmente un consenso entre las burocracias, las desconfianzas entre ellas eran inevitables. Dentro de esta situación, la vitalidad de la burocracia colonial se nutría de un factor que los nuevos gobernantes no podían soslayar para llevar a cabo sus metas de transformación: el orden público, sin el cual no era posible instrumentar sus programas políticos.

Así pues, los países subdesarrollados, sobre todo los emancipados al concluir la Segunda Guerra Mundial, han tenido que vivir bajo esta disyuntiva, que se resume así: una burocracia heredada por la colonia era conservadora, pero ineficiente, la otra emprendedora y activa, pero ineficaz. Por consiguiente, el vigor con que los nuevos gobiernos pueden fomentar el desarrollo político depende en buena medida de la solución de esta disyuntiva. Pero el problema no tiene fácil solución,

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

sobre todo porque las clases tradicionales privilegiadas -aliadas de la burocracia colonial- tienen suficiente poder para lograr beneficios y servicios especiales, en tanto que el gobierno tiene necesidad de explotar los recursos libremente flotantes. En una situación tal, las burocracias pueden volverse hacia si mismas, y orientarse a la satisfacción de sus intereses, preparando el camino a una eventual union de todas ellas bajo el mismo propósito, no el servicio público, sino lo que Eisenstadt llama "tendencia a acentuar la organización interna y la autonomía profesional". La burocracia queda así unida, franqueando sus diferencias internas, no a favor de la sociedad, sino de si misma: se ha burocratizado. (18)

De las presiones y exigencias que se generan desde el gobierno y las clases tradicionales, la burocracia obtiene los privilegios de una corporación independiente, que se manifiesta de dos formas: a) explotación de ventajas del juego político establecido entre el gobierno y las clases poderosas nativas, cuyo punto de controversia es la burocracia misma. El saldo político es que esta no relega sus obligaciones de servicio a la sociedad e incrementa su capacidad de resistencia a los grupos de presión, por medio de su habilidad para auto-organizarse y crear "ciertas costumbres generales, así como preceptos y normas de servicio" -dice Eisenstadt-; b) autoconcepción de

(18) Ibid, p.102.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

los burocratas como servidores del Estado o de la colectividad, no de los gobernantes o de grupos privados, y como servidores de la sociedad establecen los criterios de trabajos y comportamiento profesionales.

(19)

El actuar positivo de la burocracia mostro su idoneidad como instrumento de las políticas de modernización de los gobernantes, sin que el compromiso con ellos tuviera un caracter personal. De este modo, la administración pública puede contribuir a la edificación de un sistema político capaz de iniciar el proceso de unidad nacional de una sociedad formada por grupos disimbolos, articulados durante la fase colonial. Del mismo modo, se amplian las posibilidades para que un liderazgo político pueda disponer con mayor facilidad de los recursos libremente flotantes y promover nuevos criterios simbolicos de legitimación basados en el progreso social y la modernidad.

Eisenstadt resume en tres puntos la contribución de la burocracia al desarrollo político: 1) en muchos países subdesarrollados la burocracia constituye una organización ejecutiva muy eficiente, además de ser propiamente la rama administrativa, en tanto que en otros mas es el único organismo, además de ejecutivo, capaz de formular objetivos claros en lo político y lo administrativo; 2) la importancia política de la burocracia aumenta cuando el gobierno la emplea como medio de

(19) Ibid, p.153

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

extender su control sobre la población, pues mediante ella los líderes nacionales pueden trasladar decisiones y acciones a la sociedad, y con frecuencia también sus intereses, aunque hay ocasiones en que el funcionario es consciente de su situación privilegiada y se orienta hacia sí mismo usurpando posiciones políticas relevantes; 3) el personal público, cuando su acción tiene un carácter positivo, es un medio adecuado para que el sistema político incremente la tendencia hacia el desarrollo y la ampliación de la socialización política. En este sentido, la burocracia sobrepone las relaciones institucionales por encima de las grupales, propias de las sociedades tradicionales.

(20)

Sin embargo, la burocracia puede ser factor de cambio, pero no necesariamente de modernización. Cuando se orienta a su autoengrandecimiento, socaba los cimientos de un sistema político fuerte y centralizado, desarrollando una tendencia latente de burocratización por medio de la extensión de su esfera de poder e influencia, más allá de lo que se ha definido como su objeto legítimo. Entonces, el funcionario público no contribuye a la modernización porque su egoísta actitud atenta contra la organización misma de la sociedad como nación y se opone al cambio cuando peligran sus privilegios e intereses. El saldo es un sistema político debilitado cuya organización puede decaer completamente por el efecto de

(20) Ibid, p.17

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

conmociones internas. Actuando de esta manera, la burocracia no solo fomenta el estancamiento social, sino tambien la regresión de la sociedad hacia formas sociales precedentes, sean arcaicas, tribales o tradicionales.

Las tendencias administrativas hacia la burocratización o la desburocratización, igual que la tendencia a la autonomía y separación, ya fueron estudiadas anteriormente. Pero no esta demás que apuntemos sus relaciones con el desarrollo político. Cuando la burocracia posibilita la formación de condiciones favorables al desarrollo político, puede en gran medida compartir el liderazgo de la modernización social con el gobierno, por lo que la organización que tiene la administración pública juega un papel decisivo. Hoy día las administraciones públicas de los países subdesarrollados están organizadas bajo el modelo burocrático weberiano, cuyos caracteres son los siguientes: neutralidad burocrática, disciplina rigurosa y apego irrestricto a los cometidos del cargo. Joseph Lapalombara ha advertido que este modelo se presenta rígido e inútil, para las realidades históricas de los países subdesarrollados, que requieren dinamismo, audacia acordes a los procesos de modernización. (21)

Los gobiernos, como instituciones que encabezan la vida política, están comprometidos principalmente en los procesos de desarrollo

(21) Lapalombara, "Burocracia y desarrollo político", *op.cit.*, p.21.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

político, por lo que toca a la administración pública movilizar y operar los recursos materiales que se destinaran a este propósito. Sin embargo, en muchos países emergentes, sobre todo de Asia y Africa, los vestigios coloniales y las estructuras pre-coloniales se alzan como formidables obstáculos a la modernización, haciendose mas dramática la incompatibilidad de la organización de la administración pública rígida ante estos obstáculos, toda vez que -como lo comenta Lapalombara- el modelo weberiano no se aplicó ni en los países industriales, como los Estados Unidos. El modelo burocrático weberiano puede ser prescindible, pero no la burocracia.

Una vez alcanzada la independencia, viene una etapa de desorganización de la vida social, económica y política de estos países. Por consiguiente, la administración pública funge como un poderoso instrumento de estabilidad, al tiempo que las metas económicas formuladas por los gobernantes reclaman la adhesión de la burocracia. Por consiguiente, hay un incremento del personal público y la ampliación del radio de acción de la administración pública en la vida nacional. El papel de la administración pública en la modernización puede determinar en mayor grado la tendencia a un desarrollo político deformado, por prácticas autocráticas. La planeación de metas económicas requiere del incremento de recursos financieros y materiales en los sectores productivos, así como la centralización de la toma de decisiones y el crecimiento incesante de la organización de la

administración pública, cuya manifestación mas clara es la constitución de empresas productivas y financieras de propiedad pública.

Si a estas reflexiones agregamos otras, como la tendencia del liderazgo a perpetuarse en el poder e incrementarlo en su beneficio, podemos determinar el aumento consecuente del poder político que se delega en la burocracia y su posible conversión en grupo con intereses propios. Se contempla así a la burocracia como un sólido organismo con metas propias y la capacidad de presionar exitosamente al gobierno, y por consiguiente los gobernantes deben ser capaces de manejar instrumentos de control de la burocracia. Los líderes políticos deben conseguir que la administración pública se ciña al control del flujo de demandas sociales, sobre todo cuando el sistema político carezca de partidos políticos o movimientos de opinión que puedan agregar intereses opuestos a la política pública. En este sentido, la administración pública de los países subdesarrollados debe realizar las siguientes funciones: limitar la producción de exigencias, controlar las demandas originadas en el contexto del sistema político y absorber una cantidad razonable de exigencias por medio de las organizaciones con que cuenta o crear otras con identico propósito.

Con el desempeño de estas funciones, la burocracia puede fungir como promotora del desarrollo político. La experiencia en los países subdesarrollados muestra que, cuando ocurre esto, el poder ejecutivo ha tendido a preponderar sobre los poderes legislativo y el judicial, así

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

como sobre los partidos políticos de oposición, generandose tendencias autocráticas. Esta tendencia no es corpórea, tiene divisiones internas, principalmente entre los líderes políticos y la burocracia, tal como lo hemos explicado. Solo debemos agregar que, según Eisenstadt, esta oposición incide sobre el desarrollo político de dos maneras: a) cuando entre el gobierno y la burocracia se plantean relaciones de posición, se entorpece el funcionamiento de los servicios públicos y la definición de reglas políticas ajenas al influjo de los antagonismos políticos; b) cuando la debilidad de las reglas políticas lesiona las bases de la legitimación legal-racional y obstruye el reconocimiento de los procedimientos parlamentarios, se entorpece cualquier iniciativa para desarrollar una opinión pública activa. (22)

A consecuencia de lo anterior, el desarrollo político es inhibido, porque se fomenta el desenvolvimiento de ciertas instituciones políticas a costa de otras. Pero también veda al desarrollo económico porque la burocracia tiende a ampliar su ámbito de influencia hacia los campos de la producción, demerita la importancia de las actividades meramente económicas e impide el desarrollo autónomo de los grupos que se ocupan en ellas. La burocracia puede reclamar un poder casi absoluto sobre las actividades económicas, así como un prestigio mayor que los que las realizan, explica Eisenstadt.

(22) Eisenstadt, *op.cit.*.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Paralelamente, el gobierno puede intentar limitar el desarrollo autónomo de las clases medias y de los obreros, ligandolos a sus actividades políticas, y dar preferencia a aquellas profesiones culturales que generan nuevos simbolos de legitimidad, en perjuicio de aquellas profesiones técnicas que tienden a fomentar la autonomía de quienes las ejercen. Tanto los gobernantes como la burocracia desean someter bajo su control a la mayoría de los acontecimientos sociales, especialmente los relativos al nivel de vida y las ocupaciones nuevas, así como la movilidad entre ellas. Con estas medidas intentan contener el desarrollo autónomo de centros potenciales de poder y controlar su posible crecimiento. Según Eisenstadt, esto produce un círculo vicioso porque incrementa el número de postulantes al servicio público, habiendo pocos puestos, haciendo insegura la situación de la burocracia.

Las tendencias autocráticas de los gobernantes de los países subdesarrollados, fomenta las expectativas de ingreso a la administración pública sin disponerse de la capacidad organizativa de absorción y a la vez inhibe las iniciativas para el establecimiento autónomo de centros de producción y fuentes de trabajo, alentándose la desocupación y por tanto las esperanzas de encontrar empleo en las dependencias administrativas del gobierno. Así, la obstrucción del desarrollo en otros renglones de la sociedad limita el desarrollo de la administración pública, porque no hay suficiente personal calificado y hay un excedente de aspirantes no preparados para ocupar sus puestos;

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

y, debido al elevado costo del control y la coerción, se estrecha el presupuesto para sueldos de la administración civil y con ello se nutre el terreno fértil para la corrupción y la ineficiencia en la administración pública.

En suma: opera un proceso por el cual triunfa en algunos aspectos la burocratización, entorpeciendo el desarrollo de otras esferas de la sociedad. Pero, en contraste, suprime las tendencias expropiatorias de las burguesías nativas y las fuerzas tradicionales. El desarrollo político en los países subdesarrollados ha sido desequilibrado, pero suficientemente eficaz para favorecer la consolidación de los nuevos estados como sociedades nacionales, lo cual ha sido una meta suficientemente exitosa porque la sobrevivencia de estos países ha sido la tarea más importante de sus dirigentes.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

El caso de América Latina debe ser tratado aparte, pues la condición de subdesarrollo de sus países, siendo común con los países de Asia y Africa, no es suficiente para ubicarlos dentro de la misma categoría. Uno de los factores de esta separación es la larga tradición independiente de los países latinoamericanos y su ingreso mas temprano en el proceso de modernización, principalmente por el influjo de la reforma borbónica del siglo XVIII. Como países independientes, se emanciparon mas tempranamente del colonialismo, pero cayeron mas rapidamente bajo el dominio del imperialismo. Su situación de dependencia próxima con relación al imperialismo norteamericano, ante la variedad de dependencias europeas -y norteamericana- de países de otros continentes, contrasta la forma en que se ha producido el subdesarrollo en América Latina. Por consiguiente, esta situación marca diferencias sustanciales en la organización de la administración pública de los países de nuestro continente.

### 13. Las Sociedades Latinoamericanas

Tampoco se pueden pasar por alto diferencias importantes entre los países latinoamericanos, como se podrá advertir a lo largo de este capítulo, principalmente entre México y el resto de América Latina, sobre todo por los procesos de secularización, modernización y revolución que han ocurrido en nuestro país, antes que en otros países o que simplemente no han ocurrido en estos últimos.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

La categoría América es antigua, no así América Latina, que hasta hace poco se difundió su uso. Fué a partir de la Segunda Guerra Mundial que en los Estados Unidos, para diferenciar su espacio geográfico y cultural, comenzaron a utilizar el término. Antes, los propios latinoamericanos se referían a ella en forma muy vaga, para connotar su unidad regional. A raíz de su independencia de España, los países latinoamericanos comenzaron a comunicarse económicamente con Inglaterra y culturalmente con Inglaterra, antes de comenzar a entrar en la órbita de influencia de los Estados Unidos.

América Latina no integra un sistema común económico ni político, es fundamentalmente una unidad de cultura con rasgos comunes de costumbres, idioma y mentalidades. El término se aplica a México, América Central y Sudamérica, pero excluye a una variedad de pequeñas y recientes repúblicas como las ex-Guayanas, Surinam y Belice. En un futuro se planteara la incorporación o la colaboración de estos países en la órbita latinoamericana. Resta el Canadá francés, sin identidad latinoamericana, y Puerto Rico, cuya situación que inspira diversas interpretaciones. En este trabajo solo se incluyen países propiamente latinoamericanos, excluyéndose los últimos aquí mencionados.

(1) Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1972. Pp.11-60, especialmente p.12.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Para referirnos a América Latina se deben encontrar rasgos en común, particularmente su subdesarrollo. Pero este, a su vez, también, debe referirse a rasgos comunes de los países latinoamericanos. En lo particular destaca el carácter dual de la sociedad latinoamericana, dualidad que se encuentra en cualquier sociedad, pero aquí exacerbada por una extraordinaria concentración de la riqueza, la educación y el poder. Esta situación se traduce en una profunda división de clases. En la actualidad, la clase privilegiada es heredera del antiguo patriciado agrario de latifundistas e incluye a la burguesía comercial e industrial, y la clase media profesional. Esta situación se ha alzado como un obstáculo formidable para la formación nacional, que en la década de los setenta se presentaba como uno de los grandes problemas de América Latina, además del factor externo que Helio Jaguaribe denomina "permisibilidad internacional".

En aquella década, Jaguaribe explicaba que la "viabilidad nacional" para los países latinoamericanos tenía posibilidades diferentes. Para la década de los ochenta, la actual, el autor pronosticaba la "no viabilidad nacional" propia ni el acceso autónomo por medio de lo que llama "viabilidad colectiva". Otros países, en el extremo opuesto, sí tenían esta posibilidad individual y otros más por la vía colectiva, por medio de la integración. Finalmente, unos más tenían una "viabilidad colectiva mínima". La no viabilidad nacional refleja un caso de dependencia extrema, y en lo interno la escasez de recursos, desintegración social e insuficiencia tecnológica. Muchos

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

países pequeños del Caribe están en esta situación. (2) La viabilidad nacional independiente implica autonomía política consolidada o estar por tenerse, como ocurrió con Argentina, Brasil y México. (3)

(2) En otra de sus obras, Jaguaribe da una definición precisa de **viabilidad nacional**, a la que alude como un concepto esencialmente histórico y relativo, y que "determina fundamentalmente la relación existente entre los recursos humanos y naturales de que dispone una nación en un momento dado y el nivel de la tecnología existente en ese momento". Ver su libro, **Desarrollo económico y político**. México, Fondo de Cultura Económica. 1973. P.113.

(3) En la época en que escribe -1972-, Jaguaribe considera que México y Argentina no llenaban aun los requisitos de la viabilidad nacional individual, pero si el Brasil, su país natal. Hoy día la realidad es otra: Brasil es el más grande deudor del mundo y no alcanza la solidez nacional esperada, en buena parte por las bases tradicionales de su organización política, fundada en estamentos tales como los terratenientes y los militares. Argentina tiene mucho menos integración nacional, ocurrió en ella una gran migración de extranjeros, pero también muchos nacionales salen de su país. Brasil y Argentina sufren un poderoso fenómeno de desnacionalización, desmodernización y subdesarrollo político, inestabilidad y grandes problemas económicos. México, segundo deudor del mundo, esta sufriendo un fuerte proceso de revisión de sus líneas de modernización y el desarrollo político, porque su estrategia posrevolucionaria se estanco, pero su unidad nacional y su estabilidad política son mucho mas sólidas que en aquellos países. Jaguaribe no acerto mucho en su vaticinio.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Finalmente, la viabilidad nacional colectiva solo es alcanzable por medio de la integración, estando en una situación posible Chile, Peru y Colombia. Esta opción, sin embargo, presenta grandes dificultades.

Otro rasgo destacable es el carácter estancado del subdesarrollo latinoamericano, hoy día exacerbado por el problema de la deuda externa. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), había manifestado que el estancamiento económico obedecía a la insuficiencia interna para acumular capitales y a la insuficiencia externa del abastecimiento de capitales. Además de ambos problemas, debemos sumar ahora el tercer factor mencionado: el enorme monto de la deuda externa, que hace mas dramáticos los otros dos. A esto debemos añadir el factor de desnacionalización creciente, que se debe al influjo de la inversión externa y la transferencia de capitales a los bancos internacionales acredores. Finalmente, debemos considerar el problema de la marginalidad por la estrechez del mercado en los países latinoamericanos a una pequeña parte de su población, marginalidad que se extiende a la política y la cultura.

Motivo poderoso del estancamiento del subdesarrollo latinoamericano, es su origen en la extrema diferencia entre la clase privilegiada y las clases marginadas, que suman la mayor parte de la población, lo cual impidio una integración social necesaria para estimular la modernización. Un sistema social con hondas diferencias de clase, como los de los países latinoamericanos, imposibilita su

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

desarrollo nacional. Este consiste en el desenvolvimiento de los distintos aspectos del país, su política, cultura, economía y sociedad, y requiere una concepción global de la sociedad, como lo ha explicado Eisenstadt.

Uno de los grandes obstáculos al desarrollo de un concepto de sociedad global, y por tanto de la viabilidad nacionalidad, ha sido la persistencia ancestral de los particularismos. Destaca la propiedad de la tierra en gran escala y la formación de la clase de los terratenientes, tradicionalmente opuestos a la modernización de los países latinoamericanos. Las disposiciones de la Corona española y portuguesa no lograron completamente que la tierra se acumulara, pero con la emancipación las apropiaciones en gran escala se generalizaron por todos los países. Con el tiempo esto impidió una política sana de poblamiento y colonización, también obstaculizada por la iglesia católica para obstruir la libertad de cultos para colonos extranjeros, y una adecuada proporción entre las personas y la geografía. En contraste, en los Estados Unidos el desarrollo demográfico y la colonización fue estimulado porque el 70% de la tierra era pública.

Hay otros factores que inciden en el subdesarrollo latinoamericano, pero los tratados son de los más poderosos como fuente de los problemas sociales de sus países. Estos factores del subdesarrollo latinoamericano han pesado fuertemente como obstáculos de la modernización y el desarrollo político, y obviamente en la

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

administración pública. En buena medida esto tiene su origen en, que en América Latina, la emancipación política consistió en el remplazo de la élite española por la élite criolla, "sin una transformación de la estructura socio-económica tradicional", cuyos rasgos pasaron a los países independientes. (4)

Los rasgos de la sociedad latinoamericana, como sociedad que ha conservado bases tradicionales, son los siguientes: concentración de la riqueza, la propiedad y el poder; marginación de las masas campesinas de los beneficios económicos, políticos y sociales; dispersión demográfica, deficiencias de caminos y transportación; sociedad cerrada; ausencia de ciudades pequeñas como eslabón entre la sociedad rural y la urbana; estrechez del mercado interno; subdesarrollo como obstáculo mayor a la democracia y la modernización. Las sociedades latinoamericanas son dependientes, estructuralmente duales -como lo hemos observado- y urbanamente desequilibradas. Funcionan como productoras de materias primas (principalmente agropecuarias y mineras) y consumidoras de bienes de capital, además de ser industrialmente muy atrasadas. En ellas se observa muy claramente el dualismo de un sector arcaico, proveniente de la etapa colonial e identificable con el campo, y otro urbano nacido de una modernización incompleta. El primero es renuente al cambio, el segundo no, pero con posibilidades limitadas.

(4) Kaplan, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*. Caracas, Monte Avila Editores. 1978. Pp.21-34.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

En el ámbito cultural el sector arcaico manifiesta una idolatría por la tierra y un menosprecio por la industria y el comercio, en tanto que el sector modernizado tiene desconfianza por un Estado fuerte y activo, con suficiente centralización para realizar sus funciones, y por tanto menosprecia y subestima el papel de la administración pública. Marcos Kaplan asegura que en el ámbito político se adoptan los modelos occidentales, principalmente los norteamericanos, que se refieren a un tipo de Estado liberal y formalmente democrático, pero que ha chocado con la realidad latinoamericana donde prepondera el latifundio y los poderes locales son todavía muy fuertes. Por tanto, la identidad nacional todavía es un proyecto por alcanzarse plenamente, que convive con un poderoso legado colonial que todavía se alza como obstáculo muy grande para la modernización latinoamericana.

### 14. Los Sistemas Políticos Latinoamericanos

El desarrollo político en los países latinoamericanos ha tenido su expresión original en la formación del Estado, contrastando con otros países -sobre todo los industriales- en los que este desarrollo se ha expresado al mismo tiempo en la sociedad civil. Así, en América Latina las políticas del Estado inclusive se han orientado a formar y fortalecer a la sociedad civil, y con frecuencia, en los países que Jaguaribe definiría como de viabilidad nacional individual, su éxito se ha basado en la supresión de la sociedad tradicional. Tal es el caso de México.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Por consiguiente, el problema del Estado es fundamental para el estudio de la modernización en los países latinoamericanos. Recientemente se ha desarrollado la categoría **estaticidad o estatalidad**, para referirse a un conjunto de rasgos que refieren el grado de desarrollo de un sistema de dominación bajo la forma de Estado. Los rasgos básicos están expresados en la capacidad de articulación social y la reproducción de las relaciones sociales. J.P. Nettl sostiene que los rasgos de estatalidad se representan también en las capacidades para manejar y procesar recursos sociales, con respecto a la población y el ámbito territorial, así como de recursos simbólicos identidad y la lealtad nacionales. (5)

Por consiguiente, el grado de desarrollo de estas capacidades determina el nivel de desenvolvimiento estatal. Estas capacidades, propuestas por Schmitter y otros autores, son las de externar su poder, institucionalizar la autoridad, diferenciar el control e internalizar la identidad colectiva. (6) Explican que la primera capacidad consiste

(5) Las variables estatales han sido estudiadas por J.P. Nettl, en un artículo publicado en 1968. Citado por Oscar Oszlak, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". En la Antología compilada por B. Kliksberg, *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984. Pp.199-245.

(6) Citado por Oszlak, *op.cit.*, p.208.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

en el reconocimiento de la condición soberana del Estado dentro de un ámbito interestatal, en lo externo; la segunda significa el ejercicio de monopolio de la fuerza física en un territorio, internamente. La tercera es la formación de instituciones públicas diferenciadas de las de la sociedad civil, que habilitan al Estado a obtener recursos mediante funcionarios profesionales que ejercen facultades centralizadas. Finalmente, la emisión de símbolos que induzcan y fortalezcan la solidaridad social, que faciliten la identidad nacional y favorezcan la dominación ideológica.

La representación individual de cada uno de estos rasgos representa las fases sucesivas de desarrollo del Estado. Los países desarrollados pudieron seguir la secuencia explicada, pero no posiblemente los de América Latina, cuyo desarrollo estatal es diferente. Por ejemplo, en México ya existían las instituciones públicas formadas durante la reforma borbónica de la segunda mitad del siglo XVIII, antes que surgiera como Estado independiente.

Schmitter y sus colegas, con referencia a Latinoamérica, formulan tres modelos de desarrollo estatal: el "mercantilista", heredado por España y Portugal, que consiste en la transmisión de rasgos tales como el personalismo, nepotismo, ritualismo, adscripción étnica y valores anticapitalistas, todos ellos opuestos a la modernización. También se legaron las tradiciones localistas y las instituciones típicas de la colonia, tales como las relativas a la influencia de la iglesia, los

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

ayuntamientos, las corporaciones de artesanos y comerciantes, así como los modos de administrar y la cultura educativa. Explican que, en suma, al legado cultural colonial se ligan los resabios de la maquinaria administrativa.

Se refieren también al modelo "liberal", que entraña el ingreso de la economía latinoamericana en el engranaje del mercado capitalista durante el siglo XIX. De esta incorporación nació una nueva clase que asumió un papel preponderante y como consecuencia del crecimiento económico tomó conciencia de la oportunidad histórica brindada por la oportunidad de la incorporación al mercado mundial. Como resultado, se generó un abanico de funciones del Estado latinoamericano en consonancia a las características de la expansión de su actividad. Pero este desarrollo se realizó en el marco de la dependencia que implicó la incorporación al capitalismo.

Finalmente se refieren al modelo de "intervencionismo", que se refiere a un aparato institucional más burocratizado, a una sociedad más compleja y a un Estado mucho más activo y participante. Este modelo surgió a finales del siglo XIX. El Estado intervencionista es mucho más autónomo frente a la sociedad civil, tiene una mayor capacidad extractiva y una mayor presencia en aquella sociedad. Cada uno de estos procesos muestra la asunción de las distintas características referidas a la estatalidad.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

De acuerdo con lo anterior, se puede resumir que a partir de la sustitución del centralizado gobierno colonial, el esfuerzo de construcción de la identidad nacional fue insuficiente para sentar las bases de la integración social. Este propósito, a lo largo de la historia de América Latina, sería el más importante. Hoy día en los estados latinoamericanos es observable el autoritarismo, la rigidez social, la desigualdad, la dependencia y la crisis económica. Sin embargo, algunos países han dado muestra de la emergencia de sistemas de dominación más expansivos, comprensivos y burocratizados, como distintos a los sistemas de dominación que les precedieron. Estos signos han sido considerados como rasgos de modernidad, sobre todo porque en forma autoritaria más elementos y relaciones sociales han quedado enmarcados en los ámbitos de función del Estado. (7)

Por consiguiente, el incremento de funciones del Estado se manifiesta en una mayor expansión de su espacio territorial a expensas de los poderes locales tradicionales, ampliación del control de sectores sociales (manifestado principalmente en el corporativismo) y

(7) Osziak, Oscar y Guillermo O'Donnell, "El Estado y las políticas estatales: hacia una estrategia de investigación". En la antología editada por B.Klikberg y Jose Sulbrandt, *Para investigar en administración pública*. Madrid, Instituto de Administración Pública. 1984. Pp.91-96.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

crecimiento de los sectores tecnoburocráticos. Todo lo anterior ha sido considerado también como ingredientes del desarrollo político, argumento que se ha reforzado por la supresión de formas económicas precapitalistas, la expansión de las fuerzas productivas y la modernización económica de los grandes organismo públicos y privados. Oszlak y O'Donnell explican que estas nociones son interesadas, porque están próximas a las de los portavoces y beneficiarios de las nuevas tendencias, que principalmente se expresan en la alianza entre los sectores tecnoburocráticos, el capital externo y las capas mas dinámicas de la burguesía nacional. Pero, todavía y a pesar de nuevas tendencias liberales, lo mas visible en América Latina es que sus estados siguen estando muy activos en su papel de favorecedores de la acumulación y reproducción del capital.

Hoy día la intervención del Estado parece inevitable, a pesar de las corrientes neoliberales que están dominando a los ambientes gubernamentales latinoamericanos, agobiados todos ellos por los problemas de la deuda externa, y sobre todo, aún contra los designios del Fondo Monetario Internacional que les ha impuesto la política de privatización en los mas diversos renglones de la actividad económica.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

### 15. La Administración Pública en América Latina

Actualmente el estudio de la administración pública en América Latina ha tendido a centrarse en su relación con los problemas del desarrollo, por lo que en buena medida los trabajos sobre ella se han centrado en sus problemas de modernización. Antes el tema dilecto era la reforma administrativa, dentro de la cual se destacaban los tópicos generales de la administración pública. En lo general, el estudio de la modernización administrativa se ha centrado en los medios de relacionar positivamente a las administración pública y las demandas de la sociedad. (8)

Esto es comprensible por todos los problemas sociales y económicos que antes hemos estudiado, de modo que resulta normal que los estudios de la administración pública en América Latina hayan tendido a enfocarse al diagnóstico de sus deficiencias, el estudio de los medios de superarlas y los modelos alternativos de organización y

(8) La administración Pública en America Latina ha sido estudiada, desde varios angulos, en las siguientes obras: Kliksberg, Bernardo y Pedro Jose Madrid (editores), *Aportes para una administración pública latinoamericana*. Caracas, Universidad de Venezuela. 1975. Vasconi, Tomas y otros, *Estado, y tecnología administrativa en América Latina*. Caracas, Monte Avila Editores. 1977. Salyano, Raúl y otros, *Estado, administración pública y crisis en América Latina*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1986.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

funcionamiento. El tema central ha sido la incapacidad de la administración pública para enfrentarse con éxito a los grandes problemas del desarrollo integral de las sociedades latinoamericanas. Por consiguiente, tal como lo hemos observado, uno de los problemas fundamentales es el subdesarrollo de los países y el subdesarrollo de sus administraciones gubernamentales. Todavía este subdesarrollo administrativo es observable a través de varios signos, como se explicó hace dos décadas, cuando comenzaron los estudios modernos de la administración pública en América Latina: deficiencias en la dirección, personal descalificado, administración financiera insolvente, entre otros no menos importante. Las soluciones que se proponían -siguen teniendo vigencia- eran las de incorporar a la planeación como una política gubernamental, descentralizar competencias, capacitar a los servidores públicos y establecer el servicio civil, e implantar la racionalización de las finanzas públicas. (9)

Muchas de estas sugerencias fueron aplicadas en la mayor parte de los países, primeramente por medio de medidas de reforma administrativa, después a través de la modernización administrativa. En la década de los cincuenta proliferaron en los países latinoamericanos los grupos de asesores, que asumieron una diversidad de nombres, y que incluían a expertos nacionales y extranjeros. Entre sus trabajos,

(9) Kaplan, *op.cit.*, pp.35-63.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

destaca la asesoría a los jefes del Ejecutivo, la reagrupación de funciones de la administración pública (ministerios y organismos descentralizados), formación de unidades de planificación y coordinación, creación de organismos para la implantación del servicio civil (principalmente en Costa Rica, Uruguay, Brasil y Colombia) y establecimiento de unidades de racionalización administrativa -conocidas como Unidades de Organización y Metodos-. (10)

El resultado, al menos parcialmente, es que algunos países lograron estructurar una administración pública donde se comenzó a implantar las modernas técnicas de gestión gubernamental, principalmente las de planificación y racionalización administrativa, que benefició directamente a sus sistemas de personal, finanzas y métodos de control, tanto en los ministerios como en los organismos descentralizados. Se formó así lo que Hernan Peñaloza Castro denomina los "sistemas nacionales", que comenzaron a funcionar con coherencia y armonía. Estos sistemas comprendieron a la administración de personal y para la cual se formaron escuelas dentro de las universidades latinoamericanas, como en México, Colombia, Venezuela, Brasil y Perú, así como la Escuela Centroamericana de Administración Pública. El

(10) Peñaloza Castro, Hernan. "Evolución de la administración pública en América Latina en los últimos 20 años". México, Instituto Nacional de Administración Pública. XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974. Pp.45-75.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

sistema comprendía también a las unidades de racionalización, de cuyos diagnósticos administrativos nació la reforma de las administraciones públicas latinoamericanas. Se mejoró la administración financiera, se introdujo la planeación como mecanismo de gobierno y se sentaron bases para la creación de una atmósfera favorable a la administración para el desarrollo.

Dentro de esta perspectiva se desarrolló la modernización administrativa, en sustitución de la "reforma administrativa", principalmente como consecuencia del fracaso del énfasis dado al crecimiento económico sin considerarse factores sociales y políticos, por no tenerse una visión integral del desarrollo. Nació así la administración para el desarrollo, cuya característica era la promoción, dirección y coordinación de las actividades del Estado y la sociedad. En este esfuerzo faltaron tareas por realizarse y objetivos por alcanzar, entre los que destacan el no haberse logrado salvar la brecha entre formulación de los planes y su efectiva ejecución; acelerar y consolidar la implantación del servicio civil; sostener el impulso de la modernización administrativa; fortalecer los sistemas de comunicación; actualizar los sistemas de control; motivar y moralizar más al servidor público; sacar de su ancestral atraso a las administraciones regional y local.

Peñaloza Castro cree que en América Latina los modernizadores siguen muy apegados a las teorías y experiencias administrativas de los

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

países desarrollados, lo que ha provocado el fracaso de la aplicación de los cambios en la administración pública. Es urgente que se forme una práctica y una teoría propiamente latinoamericana para fortalecer a la modernización administrativa, pero en sus países no existen suficientes expertos aún para diseñar y aplicar nuevas teorías y tecnologías al respecto. Así pues, uno de los signos del subdesarrollo administrativo consiste en la insuficiencia de modernizadores administrativos, a pesar del papel de las instituciones de enseñanza superior para formarlos. Sin embargo, los que existen han hecho un papel más que decoroso, si pensamos la carencia de recursos que se destinan a este propósito.

A mediados de la década de los setenta se registro una vigorosa tendencia hacia la expansión de la actividad de los estados latinoamericanos, pero no era una tendencia lineal, sino contradictoria y con flujos y reflujos de la que se produjo una intervención directa de los gobiernos en los procesos sociales básicos. Por consiguiente, dentro de este proceso se desarrollo un gran crecimiento de la administración pública, pero en forma generalizada su estructura mostro un signo de debilidad en términos de "capacidad administrativa para el desarrollo". Esta incapacidad de conducir exitosamente el desarrollo nacional, aunque meta fundamental de los países latinoamericanos, estuvo determinada por diversos factores: crecimiento demográfico, deformación estructural de la fuerza de trabajo, crecimientos de los niveles de desocupación, desigualdad en la distribución del ingreso,

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

estrangulamiento externo, avance de las empresas transnacionales, estancamiento científico y tecnológico y heterogeneidad económica estructural. (11)

Como se advierte, el papel del Estado era muy significativo, a pesar de la evidente incapacidad de su administración para conducir los procesos del desarrollo. Por consiguiente, su reforma primero, y luego su modernización, se convirtió en un tema fundamental dentro del marco general de los problemas del subdesarrollo latinoamericano, para efectivamente convertirla en una palanca del desarrollo. Por lo tanto, se trata de producir conocimientos prácticos, tecnología, procesos y sistemas, y contar con el personal administrativo adecuado para asumir exitosamente el desafío del desarrollo nacional. Dentro de esta perspectiva, destaca la necesidad de formar funcionarios públicos capacitados para lograr innovaciones sustanciales en la administración pública, pero ciertamente los países latinoamericanos no han tenido una tradición en este sentido. Solo los países anglofonos del Caribe la adoptaron por iniciativa británica.

(11) Jacome, José María. Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. México, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Pp.41-124.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

La modernización de la administración de personal en América Latina dió comienzo en los años cincuenta, con base fundamentalmente en la cooperación técnica internacional y bilateral como medio de transferencia de tecnología con inspiración europea y norteamericana. En algunos la modernización dió pie al servicio civil de carrera, como en Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Panamá y Venezuela. Aunque no contaban con servicio civil propiamente hablando, a mediados de la década de los setenta Argentina, Uruguay y Perú habían progresado en administración de personal. En Brasil fue instituido el Departamento Administrativo del Servicio Público en 1938, en tanto que en Costa Rica funcionaba la Dirección y Tribunal de Servicio Civil. En Ecuador esta activa la Dirección Nacional de Personal y en Panamá se instalo el Departamento de Administración de Personal, y en Venezuela la Oficina Central de Personal y el Tribunal de Carrera Administrativa. Uruguay creo su Oficina Nacional de Servicio Civil en 1967. En República Dominicana existe la Oficina Nacional de Administración y Personal desde 1965.

### 16. Desarrollo Político y Modernización administrativa en América Latina

Tal como se ha podido observar, en los países latinoamericanos la modernización administrativa esta intimamente ligada al desarrollo político, a pesar que los gobernantes han impulsado preferente a la primera y, como vimos, circuscrito el desarrollo político a la esfera

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

del Estado. En este sentido, la tradición centralista y estatista iberoamericana ha pesado decisivamente sobre esta preferencia. No obstante, ninguna fórmula de modernización administrativa es posible sin el desarrollo político.

En el mundo occidental, en la transición de la política tradicional a la política moderna, uno de los papeles fundamentales fue desempeñado por los políticos profesionales, que formaron parte de las élites políticas que aceleraron el proceso de integración nacional dentro de los marcos de los criterios universales y racionalistas. También contribuyeron a la formación de las instituciones en las cuales se estimuló a la cooperación política y a aliviar las tensiones surgidas por las contiendas políticas. (12) También han servido para crear consenso en cuanto a valores fundamentales y fundar expectativas políticas. Todas estas características, son propias de la "modernidad política" según Robert Scott. (13)

(12) El papel relevante del político profesional en la construcción del Estado moderno, y el proceso histórico de su formación, ha sido narrado vividamente por Max Weber en su celebre conferencia: "La política como vocación". Ver, *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial. 1969. Pp.93-117.

(13) Scott, Robert. "Las élites políticas y la modernización política en América Latina". En la antología preparada por S.M.Lipset y A. Solari, *Élites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Edit.Paidós. 1971. Pp.125-49.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Estas características aparecen conforme las élites las incluyen como parte del sistema político y su agregación manifiesta el grado de desarrollo político. En occidente la política se fue convirtiendo en ocupación de tiempo completo para quienes la ejercían y los políticos profesionales usaban a los partidos políticos como organizaciones colectivas para solucionar las contiendas políticas, comportandose en este papel con cierta neutralidad. En Europa la formación de políticos profesionales fue un proceso que consumio mucho tiempo, en tanto que en los países subdesarrollados ha ocurrido en plazo muy breve. En América Latina han comenzado a proliferar expertos en varios ramos de la actividad humana, pero no todavía en política en el sentido de ocupación de tiempo completo y dentro de los procesos centrales de la toma de decisiones. La influencia de a "quienes puede llamarse políticos", dice Scott, es menos fuerte de lo que se piensa.

La insuficiencia en el papel agregador de los políticos latinoamericanos, obedece a las reglas que rigen la política en sus países, pues en ellos no hay consenso sobre asuntos fundamentales y no pueden lograrse acuerdos básicos. Su labor no tiene sentido, porque no se necesita su papel de intermediarios. Tampoco su presencia en los partidos es indispensables, porque estos generalmente representan intereses tradicionales o intereses modernos, pero aun muy fragmentados. En América Latina, a excepción de pocos países como México, las relaciones políticas están dominadas todavía por fuerzas tradicionales basadas en el trío conservador que forman los

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

terratenedentes, el ejército y el clero. No debemos olvidar que, como se asento, solo México es la excepción por efecto de la Reforma de 1857 y la Revolución de 1910, que suprimieron respectivamente el poder clerical, y el de los terratenientes y la milicia.

Otro factor de atraso político es la honda división entre la opulencia de las clases poderosas y la pobreza de las masas. Tampoco los sectores medios, principalmente los intelectuales, juegan un papel político decisivo porque frecuentemente son cooptados por el gobierno. Los partidos y las legislaturas no juegan todavía un papel relevante, ni ejercen una función neutral que facilite el desarrollo de criterios políticos racionales y universales. La labor de unificación sigue siendo un monopolio del jefe del Ejecutivo. Ni los partidos ni sus dirigentes tienen una ideología, por lo que sus declaraciones a menudo contrastan con sus acciones, impidiendo el papel neutral y aglutinador que debiera rendir un partido. Por tanto, el sistema de partidos no funciona como unificador eficaz para obligar al compromiso y la cooperación de grupos.

Esta ausencia de unidad se advierte en el Congreso, donde su papel se dificulta enormemente porque los legisladores asumen una función exclusivamente partidista, sin proyección nacional ni compromiso colectivo. Sus decisiones son casuísticas y a corto plazo, razón por la cual el Ejecutivo asume la función legislativa por la necesidad de leyes con carácter trascendente. En buena medida el subdesarrollo

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

político tiene su raíz, como lo hemos advertido, en la ausencia de modernizadores en la sociedad civil, porque el desarrollo político se ha circunscrito limitativamente al Estado. Con ello se refuerza el conservadurismo, no el cambio.

El desarrollo político, como lo observamos en capítulos anteriores, no puede ceñirse al Estado. Pero las tradiciones estatistas ibéricas en América han propiciado un desarrollo político meramente estatal, limitando las posibilidades de su extensión en la sociedad. La estrechez de la cultura política en la sociedad regresa al Estado, cuando repercute por medio de los servidores públicos que ingresan a la administración pública. Comunmente estos funcionarios son conservadores, por lo que el trabajo administrativo está determinado por el formalismo y la rigidez legal. Con frecuencia los principios administrativos adoptados reflejan mecánicamente las concepciones occidentales. Sus autores, los modernizadores latinoamericanos, prescriben soluciones acordes a los modelos burocráticos occidentales y sus proyectos se orientan preferentemente a la racionalización de la administración pública. (14)

(14) Martínez Silva, Mario. "Teorías del desarrollo y teorías de la administración pública en América Latina". México, *Revista de Política y Administración* num.5. Mayo-agosto, 1976. Pp.38-51.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

La modernización de la administración pública en América Latina está dominada por las concepciones del desarrollo como un proceso integral, que como lo advertimos en capítulos anteriores, se refiere a los distintos aspectos de las sociedades subdesarrolladas. Estas concepciones son de dos tipos: una se adhiere al esquema burocrático de Weber, en tanto que la otra, que lo critica, propone alternativa organizacional. Pero ambas coinciden en la necesidad que sea la administración pública la que conduzca, promueva y controle el cambio social, y que la burocracia sea una estructura básica de análisis.

Pero las teorías no son incuestionables y por lo tanto América Latina debe generar sus propias teorías, aplicables en lo sustancial a sus condiciones particulares. Se concibe a la la modernización administrativa en América Latina como la respuesta de sus países subdesarrollados a sociedades sujetas a cambios constantes y turbulencias cuya aparición es siempre posible. Tal como lo observamos en una sección precedente, los procesos de cambio administrativo en América Latina dieron comienzo por medio de la reforma administrativa. Este enfoque fue sustituido por la modernización administrativa, que se refiere al cambio deseado en la administración pública, sobre todo por medio del desarrollo planificado en la cual el gobierno tiene un papel fundamental. No se debe olvidar a la burocracia, cuya actividad es determinante para el progreso o el bloqueo del desarrollo administrativo. Tanto el enfoque que la cuestiona, como el que la defiende, la consideran como parte fundamental en la definición de los

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

problemas del desarrollo nacional. La modernización administrativa es "el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera adecuada". (15)

La modernización administrativa es un proceso muy distinto a la reforma administrativa, menos innovadora y dirigida a la eficiencia del logro de fines fundamentalmente procesalistas. En contraste, la modernización administrativa es teleologista, se orienta a la redefinición de fines, principalmente los del desarrollo. En la modernización administrativa la administración pública se reorganiza de conformidad con estas metas y sus instituciones son creadas o transformadas con base también en estas metas. Cuando la modernización administrativa se institucionaliza por medio de un proceso de aprendizaje social para el cambio, se convierte en desarrollo administrativo

El desarrollo administrativo tiene más aptitud para transformar los viejos esquemas en que descansa la administración pública latinoamericana, que la reforma administrativa. Esta fue abandonada

(15) Citado por Gildardo Campero y Ceci Loureiro, "Ensayo sobre la modernización de la administración pública" -la cita es de Smil Ochs y Loureiro Pinto-. Fuente antes citada, pp.52-68.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

porque promovía cambios formales y cuando mas conseguía la reorganización administrativa o el mejoramiento de los sistemas de apoyo. Carlos Rodríguez, un experto latinoamericano, afirma que el desarrollo administrativo es un proceso dinámico ligado a los objetivos del desarrollo nacional. No busca la adaptación de estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que "la administración pública promueva y rija el cambio". (16) Se trata de que sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, que integra recursos múltiples, en tanto que la reforma administrativa solo buscaba la ejecución concreta de la ley.

La modernización administrativa se basa en las funciones sustantivas del gobierno, mientras que la reforma administrativa lo hacia en las funciones adjetivas. Es un proceso de creación y transformación institucional que habilita a la administración pública para mejorar su rendimiento y responder mejor a las necesidades de la sociedad.

Hoy día, cuando esta finalizando la década de los ochenta y faltan 10 años para que se extinga en siglo XX, el papel de la administración pública esta siendo seriamente cuestionado, tanto en los países

(16) Citado por Gildardo Campero, *La reforma administrativa en América Latina*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. Pp.11-22.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

desarrollados como en los subdesarrollados. En todas partes las tendencias neoliberales ganan terreno y se otorga a la iniciativa privada el papel protagónico fundamental en la persecución del desarrollo. No es la primera vez que la administración pública -y el Estado en general- pierde credibilidad; pero tampoco es la primera vez que la administración pública podrá descalificar a sus detractores. La función de gobierno es una facultad política del Estado inalienable, intrasferible e indelegable, mucho menos en los particulares que persiguen su beneficio, no el de la colectividad. Por tanto, todas las cuestiones públicas seguirán siendo problemas de gobierno fundamentales.

Una de ellas, hoy día de máxima importancia, sigue siendo el desarrollo integral. Los países subdesarrollados, entre ellos los de América Latina, viven bajo el imperativo de volver a tener un crecimiento económico y el de ampliar el bienestar social. La deuda externa, el medio de dominación económica y política de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, es el más grande obstáculo para que estos países puedan volver a emprender el camino del progreso. Ningun país subdesarrollado puede aspirar al desarrollo sin una administración pública adecuada, porque para alcanzar esta meta la administración pública es imprescindible.

Los países de América Latina han tenido diversas experiencias de reforma administrativa. Pero denominar "reforma" al movimiento de

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

modernización de la administración pública, provocó su incompreensión porque el término hace suponer un cambio instantáneo, la sustitución inmediata de esto por aquello. Así, José María Jacome, coincidiendo con otros modernizadores latinoamericanos, ha propuesto que en lugar de reforma se trate de modernización, "porque es un proceso de evolución no de simple sustitución. El desarrollo administrativo tiene las mismas características que el desarrollo económico y social, del cual forma parte, porque la administración es una parte de la sociedad y de la estructura económica que se desea mejorar por medio de la planificación administrativa". (17)

Los países latinoamericanos han intentado encontrar soluciones para los problemas de la administración pública, pero, como vimos en los casos de Asia y Africa, estas experiencias también se han mantenido dentro de las fronteras de estos países. Las experiencias de países similares, sobre todo cuando han sido exitosas, provocarían progresos en el país receptor y un éxito aún mayor al sortearse problemas previsibles. Al mismo tiempo sería un medio ideal de transferencia de tecnología administrativa entre países latinoamericanos, sin el riesgo de la dependencia económica y política que supone el suministro por las potencias de Europa y los Estados Unidos. Un progreso significativo en este renglon fue el establecimiento del Centro Latinoamericano de

(17) Ibid, p.86.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Venezuela, y que es el equivalente de los organismos hermanos de Asia y Africa que mencionamos en el capítulo anterior.

Aunque no hay todavía suficientes investigaciones sobre la situación de la administración pública en América Latina, como lo observamos ya, son evidentes los avances que ha tenido. Hace casi 50 años no había conciencia del subdesarrollo administrativo y de la necesidad de iniciar su superación, para favorecer el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Pero hoy día casi todos los países tienen universidades donde se forman administradores públicos profesionales, centros de investigaciones en administración pública, institutos de capacitación y adiestramiento, y otras instituciones nacionales que fomentan estudios y acciones a favor del desarrollo administrativo.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos podido observar a la administración pública en los países subdesarrollados y constatar las diferencias que les separan de la administración pública de los países desarrollados. Una de las causas de estas diferencias consiste en el largo período de tiempo que se requirió para la formación de la administración pública en los países desarrollados, frente a la estrechez de tiempo que requirió este proceso en los países subdesarrollados. Esta condición histórica determinante explica estas diferencias, de las cuales se pueden inferir las siguientes conclusiones:

I. La administración pública en los países desarrollados es el producto de largos años de progreso histórico. Su conformación fue un proceso lento, consistente y continuo, que produjo suficiente estabilidad para organizar sus funciones y preparar funcionarios capacitados y con experiencia. Cuando ocurrió la descolonización de Asia y Africa en la década de los sesenta, los países europeos ya eran viejos como naciones independientes. Tenían mucho más tradición política que América Latina, con siglo y medio de vida independiente. Por lo tanto, el proceso pausado y continuo de formación estatal y nacional, junto a la tradición de vida independiente en los países europeos, contrasta fuertemente con la rapidéz, inestabilidad e incertidumbre de la edificación estatal y nacional en los países subdesarrollados.

## CONCLUSIONES

II. Los países europeos que fueron potencias coloniales en el siglo XIX supeditaron a países de Asia, Africa y América, condicionando y determinando su organización social, de la que se genero su subdesarrollo estancado. El enorme desarrollo alcanzado por la administración metropolitana fue nutrido por las riquezas que le proveía su administración colonial, que dejo sumido en la pobreza y el atraso a los países donde operaba. El desarrollo de la administración pública en los países avanzados y el subdesarrollo de la administración pública de los países atrazados, son caras de la misma moneda. Esta dependencia fue perpetuada cuando los países subdesarrollados aceptaron la asiencia técnica de las ex metrópolis, que ingreso a ellos en forma de tecnología administrativa.

III. El subdesarrollo produjo resultados dramáticos en las nuevas naciones de Asia y Africa, porque en América Latina las tradiciones administrativas ibéricas facilitaron el surgimiento de los gérmenes de la unidad nacional, que fue alcanzada, aunque penosamente, durante el siglo XIX. En los momentos de la emancipación política, los países latinoamericanos contaban con una administración bien organizada y cuyas instituciones funcionaban en diversos campos, tales como la economía, la cultura, la educación, la salud y la asistencia pública. Algunos países de Asia y Africa, de historia antigua, tambien pudieron asumir la vida independiente sin los grandes problemas que otros afrontaron. Pero la mayoría de los países subdesarrollados habían heredado apenas los elementos administrativos mínimos y tuvieron que

## CONCLUSIONES

crear su administración pública muy cerca de cero, porque estos elementos eran propios de una colonia, no de una nación independiente. Por lo tanto, el desafío de construir una administración solvente se convirtió en una de las metas principales de estos países, antes de enfrentarse al subdesarrollo de sus pueblos.

IV. La dependencia y perpetuación del subdesarrollo administrativo tuvo secuelas patéticas: los funcionarios europeos que permanecieron en los países de Asia y Africa reforzaron la dependencia, aliados con los burocratas nativos que habían colaborado con ellos desde la etapa colonial. Los nuevos servidores públicos, preferentemente reclutados en las filas de los insurgentes, no estaban técnicamente preparados para desempeñar las complejas tareas que reclamaban una administración pública acrecentada por nuevas responsabilidades. Además de la asunción de las tareas básicas de gobierno, justicia, hacienda y defensa, imperiosamente organizadas por los nuevos estados, el radio de operación de la administración pública se extendió a la educación, salud y el bienestar, tareas omitidas casi totalmente por la administración colonial.

Los conflictos entre las dos burocracias mermo todavía mas el precario rendimiento de sus administraciones. Los funcionarios de las empresas públicas recientemente constituidas tampoco tenían la experiencia y los conocimientos indispensables para conducir los complejos asuntos económicos donde intervenia el Estado. Esta situación

## CONCLUSIONES

era particularmente delicada porque, en estos países el intervencionismo económico estatal era un imperativo para el desarrollo nacional. Todo esto, junto con los hábitos conservadores y formalistas de la burocracia heredada por la colonia, entorpeció los programas de modernización y particularmente la modernización administrativa, requisito de aquella.

En América Latina no existió la pugna entre burocracias, porque el cuerpo de funcionarios nunca se escindió en facciones rivales, pues los nuevos funcionarios se asimilaban a la antigua burocracia. En sus países la burocracia era conservadora y estaba acostumbrada a laborar bajo criterios formalistas. Esta tendencia se había reforzado al transcurrir el tiempo, por los hábitos ritualistas y burocráticos que dejó la administración ibérica. Aunque la reforma borbónica en los países hispanoamericanos se había empeñado en transformar el comportamiento y la mentalidad de los funcionarios virreinales, la transformación no se pudo consolidar. En el siglo presente, durante la década de los cincuenta, se comenzó a tomar conciencia colectiva de la necesidad de modificar a la administración pública y entonces dieron comienzo programas de reforma administrativa que dejaron huellas positivas, pero cambios incompletos.

V. La época de transformaciones actuales de la administración pública en los tres continentes, fue contemporánea. En Asia y África los cambios nacieron por el impulso de la descolonización acelerada de

## CONCLUSIONES

finales de los años cincuenta y se extendió vigorosamente en la década siguiente. Este impulso fue reforzado por la asistencia de las Naciones Unidas, que también colaboró en los programas de reforma administrativa latinoamericanos. Esta labor de la ONU comunicó a los países subdesarrollados y, aunque en pequeña escala, se entabló una transmisión de experiencias de unos a otros y se forjó la idea que los cambios debían ir más allá de la reforma administrativa, cuya concepción fue remplazada por la estrategia de la modernización administrativa. No se trató de un simple remplazo de denominación, sino una variación sustancial de los propósitos de la transformación del papel de la administración pública ante el desafío del desarrollo nacional. Uno de los aspectos descolantes fue la concientización del subdesarrollo administrativo como limitante de un desarrollo integral.

La modernización administrativa fue planteada como un programa de acción inmediata, que dio origen a organismos inter-estatales de desarrollo administrativo en los tres continentes bajo el auspicio de la ONU. Paralelamente surgieron institutos nacionales de administración pública que proliferaron durante la década de los setenta y hoy día funcionan con pleno vigor. Estos institutos, cuyas tareas inmediatas fueron las de formar y adiestrar a los funcionarios nativos, se convirtieron recientemente en centros de investigación, desarrollo y producción de tecnología administrativa para países vecinos. En suma, en la década de los ochenta funcionan como factores no solo de

## CONCLUSIONES

modernización administrativa, sino de modernización nacional y formadores de modernizadores de los proyectos nacionales.

VI. Han pasado cuatro décadas de esfuerzo modernizador en los países subdesarrollados. En este lapso las ex-metrópolis han ideado e instrumentado nuevas formas de dominación de sus ex-colonias, así como de los demás países suman lo que se llama "Tercer Mundo". El imperialismo económico se ha acompañado con su mas reciente novedad de sujeción: la deuda externa, irresponsablemente utilizada por acreedores y deudores y que solo ha servido para perpetuar la dominación sobre los países subdesarrollados. Paralelamente, ha reforzado la dependencia de estos países por medio de la transferencia de tecnología, la compraventa de bienes de capital por materias primas, la conversión de algunos países apendices de la maquila industrial y la redefinición de la división internacional del trabajo. Pero el medio mas formidable de dominación es la deuda externa, que es impagable por la mayoría de los países subdesarrollados. El pago de la deuda ha hecho de estas naciones transmisoras netas de capital, paradójicamente, de países pobres a países ricos. Algunos de ellos dedican mas del 50% del presupuesto anual a cubrir dicha deuda, cuya transferencia de recursos llena principalmente intereses, no capital.

El saldo de las condiciones históricas en la década de los ochenta, con tendencia previsible para la siguiente y con ella el fin del siglo, es la desnacionalización económica, la desestabilización

## CONCLUSIONES

política y la degradación de la gobernabilidad de estos países. Las consecuencias inmediatas ha sido la aparición del descontento social generalizado y protestas públicas callejeras, que han impugnado a los bancos extranjeros, al Fondo Monetario Internacional y a los sumisos gobiernos nacionales que se han dejado atropellar. En algunos -como Argentina, Peru y Venezuela- se han manifestado diversos grados de descomposición social y se ha puesto en riesgo la fragil democracia de sus regímenes. En estos y en otros mas se evidencia la des-gobernación de las sociedades, es decir, la incapacidad de los gobiernos para administrar con beneficios minimos en favor de la población y con estabilidad política suficiente. La deuda externa, junto con otros factores que refuerzan la dependencia, han fortalecido el subdesarrollo, desestabilizado el orden público, sustraído logros del bienestar social y acentuado la pobreza de estos países.

VII. No es difícil adivinar el signo del mundo subdesarrollado contemporaneo, caracterizado por una evidente des-modernización. Despues de varias decadas de esfuerzo, teson y trabajo, las naciones subdesarrolladas han perdido los beneficios conseguidos tras penosas jornadas nacionales. La crítica situación ha sido imputada a la administración pública, a sus empresas, a sus funcionarios, a sus programas de trabajo. El fracaso de la modernización se ha detenido y en su lugar el subdesarrollo se estanco. Los modernizadores de la administración pública, y la administración pública como punta de lanza de la modernización, estan siendo satanizados y en todos los países

## CONCLUSIONES

subdesarrollados están siendo clausurados los centros institucionales que antaño proveyeron el desarrollo administrativo alcanzado por estos países.

La supresión de las instituciones de reforma y modernización administrativa, solo es parte de un repliegue mucho mas grande que esta afectando a la administración pública, de la que se desconfía como lidereza del desarrollo nacional. Los propios gobiernos se están achicando y, como se dice, estan "re-dimensionando" al Estado. Ahora se habla del "tamaño del Estado", de la "des-incorporación" de entidades paraestatales", del "Estado mínimo". Se regresa al ideal del liberalismo del siglo XIX, en el cual el Estado vigilaba y supervisaba, pero no actuaba. Se retorna a un liberalismo que no existió en Europa y los Estado Unidos, y mucho menos en los países subdesarrollados, pero que el Fondo Monetario Internacional quiere imponerles para perpetuar su dependencia.

Algunos gobiernos hablan de "modernización" cuando, por lo contrario, están regateando a sus pueblos los beneficios que la propia modernización habia entregado durante los años trabajo gubernamental a favor del desarrollo nacional. Ahora por "modernización" se entiende el restar los frutos que, antaño con el nombre de modernización, algunos gobiernos progresistas habían dado a sus pueblos. Pero no se trata de un cambio de nombres, sino de situaciones que contrastan y que se quieren identificar con la misma palabra. Dentro de una atmosfera como

## CONCLUSIONES

esta, en la cual la modernización participativa de la administración pública esta siendo éstituida por la des-modernización abstencionista del gobierno, tales concepciones estan siendo reforzadas por los modelos impuestos por las potencias mundiales.