

Jef



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Administración Pública y
Desarrollo Nacional**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de
**Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública**

p r e s e n t a :

Carlos Mendieta Zapata

Marzo de 1986



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.

ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO NACIONAL

C O N T E N I D O

- I. INTRODUCCION
- II. SUBDESARROLLO
 - 1. El Mundo Subdesarrollado
 - 2. Características del Subdesarrollo Latinoamericano
 - A. Acelerado Crecimiento Demográfico
 - B. Bajo Ingreso Per Cápita
 - C. Desigual Distribución del Ingreso
 - D. Desempleo
 - E. Bajos Niveles Educativos
 - F. Tasas Insuficientes de Ahorro, Inversión y Consumo
 - G. Comercio Exterior Restringido
 - H. Atraso Científico y Tecnológico
- III. DESARROLLO
 - 3. Desarrollo como Etapa
 - 4. Desarrollo como Proceso Económico
 - 5. Desarrollo como Cambio Estructural Global
 - 6. Desarrollo Nacional
 - 7. El Estado como Promotor del Desarrollo Nacional
- IV. ADMINISTRACION PUBLICA
 - 8. Planificación Nacional
 - 9. Reforma Administrativa
 - 10. Administración Pública para el Desarrollo
- V. CONCLUSIONES
- VI. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

Al término formal de mis estudios de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tuve la oportunidad de complementar mi formación académica desempeñando labores de investigación y docencia. Este hecho me permitió entender que el administrador público es un profesionalista comprometido con la sociedad, un verdadero agente de cambio y no solamente un "hacedor" de tareas administrativas o un "componedor" de los problemas que presenta el sistema administrativo público del país. Comprendí también, que la persona que cursa una carrera universitaria en este país es un ser privilegiado dentro de un medio social tan restringido en oportunidades, una profesión en cualquier especialidad representa algo más que una forma decente de ganarse la vida; constituye un verdadero compromiso adquirido para contribuir, con un desempeño profesional responsable y honesto, al mejoramiento de la sociedad en que vivimos.

La selección, estructura y tratamiento del tema son producto de mi asistencia, en 1971, al VII Curso de Administración para el Desarrollo, en la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) de la Fundación Getulio Vargas, con sede en Río de Janeiro, Brasil; de cuatro años como ayudante de investigación en el Centro de Investigaciones en Administración Pública; de mi experiencia docente como profesor adjunto en las materias de "Administración para el Desarrollo" y de "Planificación para el Desarrollo", así como en los seminarios de "Cambio, Desarrollo y Administración Pública" y "Planificación y Administración para el Desarrollo", que se impar-

tieron de 1972 a 1975, en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM; también de la experiencia adquirida al participar en el III Curso de Administración de Empresas Públicas, que se llevó a cabo en 1976, en la antes mencionada EIAP.

Sería injusto de mi parte no reconocer la orientación y el apoyo que me brindaron, en diversos momentos, la Lic. Julieta Guevara y el Dr. Mario Frieiro, quienes no tienen ninguna responsabilidad de las deficiencias de este trabajo. Siempre fue mi intención elaborar una tesis de tipo teórico, conformada por conocimientos interdisciplinarios y que abordara problemas o ideas trascendentales de nuestro tiempo, todo como un esfuerzo personal complementario de mi propia formación profesional.

La investigación se compone de tres capítulos: "Subdesarrollo", "Desarrollo" y "Administración Pública". Las hipótesis del trabajo son: 1) que el estado de subdesarrollo de los países de América Latina es consecuencia tanto de la conquista y colonización ibérica, como de la evolución histórica del sistema económico internacional que permitió, a su vez, el surgimiento de las naciones desarrolladas occidentales; 2) que el desarrollo es una meta factible de alcanzar, para algunos de los países latinoamericanos; 3) que el Estado, máxima autoridad de los países de la región, es el principal promotor del cambio social; 4) que la planificación nacional y la administración pública son instrumentos viables de racionalización y realización que deben ser utilizados por los Estados Latinoamericanos para promover y dirigir su proceso de desarrollo nacional.

En este trabajo hablaré frecuentemente de "los países subdesarrollados", con lo que me referiré sobre todo a los de América Latina, ya que esta parte del mundo subdesarrollado es la base fundamental de mi investigación, sin olvidar que muchos de los problemas -- políticos, económicos, sociales y culturales son comunes a naciones de otras latitudes que se encuentran en condiciones semejantes de subdesarrollo. Por último, también debo mencionar que no he pretendido analizar la situación particular de México, pues en mi opinión su realidad nacional queda comprendida de manera general dentro de la problemática latinoamericana aquí tratada.

II. SUBDESARROLLO

II. SUBDESARROLLO

Desde hace aproximadamente cuatro décadas, o sea desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se advierte un interés cada vez mayor por el estudio formal y científico del fenómeno subdesarrollo, considerado por muchos especialistas de las ciencias sociales como el problema internacional más explosivo y candente de nuestra época.

El término subdesarrollo es utilizado actualmente para identificar dos realidades diferentes; de manera general se emplea para denominar a los países pobres y atrasados; en una situación interna se utiliza para identificar los desequilibrios estructurales presentes en una determinada sociedad nacional.

La actual estratificación internacional presenta un mundo dividido en dos grupos de países bien identificados: un primer grupo -- formado por una minoría de naciones consideradas desarrolladas, industrializadas, hegemónicas; y en el lado contrario, el segundo grupo, compuesto por la mayoría absoluta de los países del mundo, considerados todos ellos como subdesarrollados, atrasados y dependientes.

En el año de 1700, hace menos de tres siglos, la gran mayoría de la población mundial, excepto pequeños grupos sociales como la nobleza y el clero, vivía en condiciones materiales de vida muy similares, no caracterizadas por diferencias tan profundas como las que existen en la actualidad. Hoy, miles de millones de seres huma

nos, cuyo número aumenta rápidamente cada día, sobreviven en condiciones de vida infráhumanas, sin que se vislumbren para un futuro cercano las soluciones de sus problemas.

Así, el actual subdesarrollo de grandes áreas del mundo se manifiesta en profundas desigualdades, tanto entre los países como -- entre los diferentes grupos que conforman a una sociedad, en una -- época cuando paradójicamente los derechos del hombre y de las naciones son los temas centrales de discusión en los más importantes foros internacionales.

El concepto subdesarrollo es importante para comprender la problematía internacional de nuestros días, sin embargo es muy difícil definirlo científicamente y abarcar todos sus componentes y variables, porque la identificación de algunas de sus características o rasgos significativos se basa muchas veces en criterios impresos, nunca aceptados universalmente. Además, en el tiempo y en el medio ambiente existen grandes diferencias respecto a situación geográfica, potencialidad de recursos naturales y humanos, instituciones políticas y sociales, factores que dificultan al extremo la elaboración de criterios concretos y específicos que abarquen a todos los países y que nos permitan identificar claramente situaciones reales y objetivas de progreso o atraso presentes en el mundo de nuestros días. Por lo tanto el término subdesarrollo lleva implícitos diferentes significados y alcances, de acuerdo con el tiempo, lugar y propósito con que es utilizado.

Las particularidades del subdesarrollo generalmente más acepta

das son la pobreza, la ignorancia y el hambre, por identificarse -- con estos términos a la mayoría de la población que habita en zonas consideradas subdesarrolladas; sin embargo, estas situaciones por sí solas, pese a toda su gravedad, no bastan en la actualidad para definir el fenómeno subdesarrollo.

Uno de los rasgos más sobresalientes del subdesarrollo es la compleja relación de variables históricas, políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas que lo constituyen. Así la clasificación de una nación dentro de la categoría de subdesarrollada debe basarse en un análisis completo y minucioso de los convencionalismos generalmente aceptados como rasgos característicos de subdesarrollo, término que también refleja situaciones estructurales internas y externas que son diferentes entre sí, pero que al mismo tiempo presenta algunas características generales que son constantes en todas las naciones consideradas subdesarrolladas. Por esto, que algunos autores han tratado de conceptualizar el término subdesarrollo. Sunkel y Paz afirman: "el subdesarrollo consiste precisamente en ese conjunto completo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica" (1).

(1) Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México: Siglo XXI Editores, 1976, p. 15.

Otro conocido autor, Celso Furtado, dice al respecto: "el subdesarrollo debe entenderse antes que nada, como un problema que se plantea en términos de estructura social. El hecho de que sus aspectos económicos sean los más estudiados y conocidos constituye simplemente una confirmación de la tesis general de que los factores económicos desempeñen casi siempre un papel predominante en el desarrollo social" (2).

La sociedad subdesarrollada presenta una estructura tradicional, no acorde con los requerimientos de desarrollo de la época actual, por lo que su funcionamiento se caracteriza por inestabilidad económica, injusticia social y dependencia política, factores que obstaculizan seriamente todo intento por romper el círculo vicioso de la pobreza característico del subdesarrollo.

1. EL MUNDO SUBDESARROLLADO

Existen muchos criterios que tratan de explicar el surgimiento del fenómeno subdesarrollo a nivel mundial. A principios de este siglo, y hasta los años 1940 aproximadamente, se pusieron de moda tesis pseudocientíficas que atribuyen el subdesarrollo de muchos países a fenómenos naturales ajenos a toda voluntad humana, como el clima, la raza y la religión (3).

(2) Furtado, Celso. Dialéctica del Desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 77.

(3) Lacoste, Yves. Los Países Subdesarrollados, Buenos Aires, EUDEBA, 1972, p.p. 55-59.

Sin estar de acuerdo con ninguna de ellas, queremos comentar-- las aquí para dar una idea de que el fenómeno subdesarrollo ha sido interpretado desde muy diferentes puntos de vista.

Claro está que actualmente y sobre todo por el avance de las - ciencias sociales, este tipo de posiciones carece de fundamento --- científico; sin embargo, en un tiempo no muy lejano tuvieron gran - importancia cuando identificaron al subdesarrollo como un fenómeno- resultante de circunstancias naturales inmutables, presentes en --- nuestro mundo.

Con respecto al factor clima se afirmó que, si se analiza con- detenimiento un mapa del mundo, se observará que los países conside- rados desarrollados se encuentran situados en zonas de clima templa do o frío, y que la mayoría de los países subdesarrollados, por lo- contrario, están situados en regiones geográficas con clima cálido- o tropical. Tal reparto geográfico puede considerarse hoy una sim- ple coincidencia, pero algunos autores estimaron que las causas ori- ginales del subdesarrollo son resultado del "efecto climatológico"- sobre la población.

Esta posición considera que los climas frío y templado son cli- mas estimulantes que promueven a la energía humana, hacen más fácil y rápido el progreso de las sociedades enclavadas en estas zonas, - mientras que por lo contrario, los climas caluroso y tropical inhi- ben la actividad humana y traen consigo una gran cantidad de enfer- medades que impiden y obstaculizan el progreso de las sociedades -- situadas en zonas geográficas con estos tipos de clima.

Sin embargo, esta posición es desmentida cuando consideramos que muchas civilizaciones brillantes del pasado, como la maya, griega, egipcia y algunas otras florecieron y alcanzaron su máximo esplendor en zonas geográficas con climas cálido y tropical. Además, vastas regiones, consideradas hoy subdesarrolladas, están situadas fuera de zonas con estos tipos de clima, tal es el caso de la Europa Central, América del Sur, Medio Oriente.

También en otras épocas se dio importancia a la tesis que afirmaba como causa del subdesarrollo la diferencia de razas. Esta posición hacía notar que la mayoría casi absoluta de la población de los países considerados desarrollados es de raza blanca, en tanto que las otras razas se encuentran concentradas en los países subdesarrollados. También se resaltaba que los grupos de raza blanca -- que habían emigrado hacia los países subdesarrollados, constituyeran los grupos sociales más avanzados y progresistas dentro de las sociedades subdesarrolladas.

Esta posición identificó a la raza blanca como el tipo de población ideal, hábil y trabajadora que será capaz de promover el progreso y bienestar de los países en donde habita. Tal apreciación carece también de bases científicas sólidas, hasta hoy no existen pruebas válidas que certifiquen la superioridad o inferioridad de alguna raza en especial, por lo contrario, cada día se confirma más que todas las razas humanas tienen la misma capacidad física e intelectual.

Por supuesto, esta tesis es desmentida por la existencia actual

de países considerados desarrollados con población no blanca, como China y Japón, además del caso contrario: países subdesarrollados con población esencialmente blanca, como sería el ejemplo de las naciones árabes y de algunos países sudamericanos como Argentina, Chile y Uruguay.

También se dio importancia al aspecto religioso para encontrar una explicación del subdesarrollo. Así, se enfatizó que los países más desarrollados son ante todo aquellos donde se practican religiones consideradas progresistas, como el protestantismo y el evangelismo, mientras que la población de los países subdesarrollados practica tipos de religión consideradas deterministas o fatalistas, como el catolicismo, el budismo y algunas otras. Este criterio carece también de fundamento científico, cuando no se ha identificado ninguna correlación directa y absoluta entre el fenómeno subdesarrollo y la religión profesada por una nación concreta.

El progreso alcanzado hoy en día por la ciencia, en especial por la de tipo social, nos permite rechazar casi de inmediato toda propuesta de explicación del subdesarrollo que se base en apreciaciones subjetivas, carentes de apoyo científico.

Así, la interpretación del subdesarrollo con más consistencia científica hoy, según mi opinión, es aquella que lo concibe como fenómeno resultante de los sistemas político-económico internacionales, pasados y presentes en la historia de la humanidad, los cuales han originado, sostenido y fomentado un orden mundial que permite la apropiación ilícita o por el uso de la fuerza, de los recursos y

potencialidades de muchas naciones para el beneficio de otras.

Al término de la Segunda Guerra Mundial la sociedad internacional sufrió profundas transformaciones con la aparición de otras formas de organización política, países independientes y nuevos centros de poder.

Al firmarse la Carta de las Naciones Unidas, durante la Conferencia de San Francisco, en abril de 1945, las aspiraciones de desarrollo económico y social de los países subdesarrollados quedaron reconocidas cuando todas las naciones signatarias se comprometieron a "promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro de una libertad mayor; emplear las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos; lograr la cooperación internacional necesaria para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario; promover y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión" (4).

De las cincuenta y un naciones fundadoras de la Organización de Naciones Unidas (ONU), sólo una pequeña minoría podría considerarse como países desarrollados; los demás, la inmensa mayoría, eran y siguen siendo conceptuados como naciones subdesarrolladas.

(4) Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro. Op. Cit., p. 18.

Respecto al fenómeno subdesarrollo, esta época de posguerra se caracterizó por el surgimiento de organismos internacionales, cuyas políticas generales están encaminadas a coadyuvar en la resolución de los problemas globales planteados por el estado de atraso de --- grandes regiones del mundo. Fueron fundados por esos años el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, dependientes de las Naciones Unidas: las organizaciones para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para la Salud Mundial (OMS), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y las comisiones Económicas para Europa, Asia, Lejano Oriente y América Latina, todos ellos abocados en forma primordial a la creación de un nuevo orden internacional que permita la resolución de los problemas consecuentes del subdesarrollo a nivel internacional.

Desde entonces existen las buenas intenciones; sin embargo, al pasar los años han sido numerosas las desilusiones y se han hecho - patentes los errores y fracasos. La estructura económica internacional, así como las políticas protegidas y fomentadas por las instituciones internacionales, lejos de facilitar el desarrollo equilibrado y armónico de los países atrasados, sólo han contribuido a -- mantener e intensificar las diferencias entre las naciones desarrolladas respecto de las subdesarrolladas.

La situación de los países en vías de desarrollo, de economías exportadoras de materias primas, ha ido empeorando significativamente en virtud de las tendencias que se observan en el mercado mundial: no obstante que se ha incrementado el volumen total de sus bienes -

exportados, el valor comercial de dichos bienes es cada vez menor - como resultado del deterioro en los términos de intercambio y del control de precios, fijados estos últimos por los países desarrollados que son los principales compradores.

Ante esta situación, se celebró en julio de 1962 una conferencia internacional en El Cairo, Egipto, convocada por la Organización de las Naciones Unidas para estudiar los problemas de desarrollo económico que afectaban al mundo, a la cual concurrieron los representantes de 64 gobiernos. Al concluir la reunión se formuló una declaración que recomendaba una acción mundial conjunta, coordinada por la misma ONU a través de una conferencia internacional, que estudiara los problemas globales de comercio y desarrollo; además se propuso que "en el programa de la conferencia internacional se incluyeran todos los problemas vitales relacionados con el comercio internacional de productos básicos, así como los generados de las relaciones económicas entre países en vías de desarrollo y los países desarrollados " (5).

A raíz de esto, meses más tarde, en octubre del mismo año, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, declaró oficialmente el período 1960-70 como la Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo (6); además convocó también a todos los países -

-
- (5) Arteaga, René. México y la UNCTAD, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 9.
- (6) Organización de Naciones Unidas. Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Propósitos para la Acción, Nueva York: --- Secretaría General, 1972.

desarrollados y subdesarrollados a una conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

El 23 de marzo de 1964, ante los representantes de 120 países, el entonces secretario general de la ONU, U. Thant, declaró inaugurados los trabajos de esta primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), teniendo como escenario la gran sala de sesiones plenarias del Palacio de las Naciones en Ginebra, Suiza, la antigua sede de la fracasada Sociedad de Naciones.

En esta reunión de la UNCTAD, los principales objetivos perseguidos, según se señaló, fueron:

1. Establecer en el mercado internacional, precios remunerativos, equitativos y estables para las materias primas y productos de los países en vías de desarrollo.
2. Facilitar el acceso de estos productos y materias primas -- a los mercados de las naciones industrializadas.
3. Incrementar las exportaciones de productos semielaborados y manufacturados en los países subdesarrollados.
4. Promover el comercio internacional, con el fin primordial de acelerar el desarrollo económico de las naciones atrasadas.

5. Fijar nuevos principios y políticas, en materia de comercio internacional, más acordes con las necesidades de la época- (7).

Estos objetivos quedaron sólo como planteamientos generales para estudiarlos y discutirlos en futuras reuniones; el único acuerdo concreto fue la petición firmada por todos los delegados, para que la Organización de Naciones Unidas declarara a la UNCTAD como una organización permanente que debería reunirse periódicamente a fin de abordar los problemas mundiales del desarrollo económico y comercio internacional. Así, el 16 de junio de 1964 se firmó el acta que declaró a éste, órgano permanente de la ONU (8).

El resultado de mayor trascendencia de la primera UNCTAD fue la unidad de los países subdesarrollados en defensa de las posiciones que consideraron importantes para sus intereses. A partir de entonces el "Grupo de los 77" existió de facto como una organización que, sin poseer una ideología bien definida, se presenta como un bloque político que reúne a los países con aspiraciones comunes en materia de desarrollo económico y social (9).

(7) Secretaría de la Presidencia. México en las Naciones Unidas, - México: Dirección de Documentación e Informe Presidencial, --- Serie Estudios, No. 2, 1971, p.p. 89-105.

(8) Arteaga, René. Op. Cit. p. 60.

(9) Arteaga, René. Op. Cit. p. 61.

En diciembre de 1964 la UNCTAD fue ratificada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas como uno de sus órganos permanentes, cuyo futuro funcionamiento dependería de los lineamientos señalados por la misma organización; al mismo tiempo se hizo pública la convocatoria para celebrar una segunda reunión de la conferencia sobre Comercio y Desarrollo durante los meses de febrero y marzo, en la ciudad de Nueva Delhi, India.

Durante el último mes de 1966, el "Grupo de los 77" convocó a sus miembros para una reunión que debería efectuarse en el transcurso del año siguiente, en Argel, para adoptar una posición común del mundo subdesarrollado ante la ya anunciada segunda reunión de la UNCTAD; al mismo tiempo recomendó la realización de conferencias regionales para conciliar los puntos de vista de las naciones subdesarrolladas pertenecientes a una misma área geográfica. Así, los países asiáticos plasmaron su posición en la "Declaración de Bangkok"; los africanos en la "Declaración Africana de Argel" y los latinoamericanos en la "Carta del Tequendama" (10).

La reunión de los 77 tuvo lugar en la ciudad de Argel en octubre de 1967; ahí, los países miembros del "Grupo de los 77" firmaron un documento conocido como la "Carta de Argel" (11), el cual define la posición de los países en vías de desarrollo y fija las

(10) Secretaría de la Presidencia. Op. Cit. p.p. 105-116.

(11) Secretaría de la Presidencia. Op. Cit. p.p. 138-156.

directrices de acción del a partir de entonces denominado "Tercer Mundo". Junto con dicho documento, la "Carta de Argel", los países subdesarrollados también acordaron:

1. Considerar al "Grupo de los 77" como una organización permanente e independiente de las políticas trazadas por los organismos internacionales.
2. Designar un comité ejecutivo formado por los representantes de 31 naciones para la coordinación de las futuras actividades del grupo.
3. Realizar reuniones siempre que se considerara necesario, y especialmente antes de cada reunión de la UNCTAD.

En 1968, durante la segunda reunión de la conferencia sobre -- Comercio y Desarrollo, los principales temas tratados fueron nuevamente los relativos a: la comercialización de las materias primas y productos básicos de los países subdesarrollados, fomento a la producción de manufacturas, control de las inversiones foráneas e incremento de las relaciones comerciales entre países en vías de desarrollo. En sí, los resultados de esta reunión fueron verdaderamente pobres. Lo único importante fue el apoyo unánime de los delegados para la implantación de un nuevo sistema internacional de preferencias arancelarias en favor de las naciones en vías de desarrollo; pero los prolongados debates sobre esta cuestión no arrojaron ningún acuerdo concreto sobre los detalles para el funcionamiento del sistema. Además, al término de la reunión se hizo manifiesta la --

actitud no cooperativa de algunos países desarrollados y los pocos cambios concretos en el sistema económico internacional, el cual de ninguna manera favorece con su funcionamiento a los países subdesarrollados.

Al concluir en 1970 la primera Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, poco se había logrado en materia de cooperación internacional para la resolución de los problemas planteados por el estado de subdesarrollo de grandes áreas del mundo. Por tal razón, la Asamblea General de la ONU acordó en su vigésimo quinto período ordinario de sesiones declarar al decenio 1970-1980, la segunda Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante la resolución 2626 del 24 de octubre de 1970 (12).

Para el año de 1972, antes de celebrarse la tercera reunión de la UNCTAD, el "Grupo de los 77" había aumentado su número a 99 países miembros, dispuestos a presentar un bloque homogéneo ante las posiciones de las naciones desarrolladas.

La tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se efectuó en la ciudad de Santiago de Chile, del 13 al 21 de mayo de 1972, con la asistencia de los representantes de 134 países. Ahí se analizaron y discutieron, como puntos principales, los referentes a la evolución y perspectivas del comercio mundial y

(12) Secretaría de la Presidencia. Op. Cit., p.p. 138-156.

a la aplicación de medidas internacionales orientadas hacia la resolución de los problemas que afectaban este intercambio (13), como asuntos adicionales se trataron:

1. El cierre del canal de Suez y sus efectos económicos.
2. La guerra de Vietnam, y
3. El proyecto presentado por México para la creación de una "Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados".

Del 3 al 8 de septiembre de 1973, los países subdesarrollados volvieron a reunirse en la ciudad de Argel para discutir y fijar su futura posición. En esta ocasión se aceptó a nuevos países, con lo que se alcanzó la cifra de 110 naciones miembros y se ratificó el nombre de la organización como el "Grupo de los 77", o sea el "Tercer Mundo de los Países no Alineados".

Al finalizar la reunión se acordó que los países del Tercer Mundo solicitarían a la Organización de Naciones Unidas:

1. El reconocimiento de 200 millas marítimas, como mar patrimonial, para explotación exclusiva de cada una de las naciones.

(13) Arteaga, René. Op. Cit., p.p. 81-84.

2. La determinación de precios internacionales justos y estables que amparen la exportación de materias primas.
3. El establecimiento de políticas de cooperación internacional más acordes con los requerimientos de la situación actual.

La cuarta reunión de la UNCTAD se celebró en Nairobi, Kenia, del 5 al 28 de mayo de 1976, y fue inaugurada por el secretario general de la Organización de Naciones Unidas, Kurt Waldheim, ante los representantes de 154 naciones. El aspecto sobresaliente de esta reunión fue el enfrentamiento abierto entre los intereses y posiciones de los países pobres y las naciones desarrolladas, ante la exigencia de aquéllos de reestructurar el sistema económico internacional.

Cuatro fueron los temas de mayor importancia que se plantearon en Nairobi; tres de ellos presentados y apoyados por los países del Tercer Mundo, y el cuarto por los Estados Unidos que tuvieron la representación de su secretario de Estado, Henry Kissinger:

1. La renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo.
2. La transferencia de tecnología de las naciones desarrolladas a las subdesarrolladas.
3. La fijación y estabilización de los precios de las materias

primas producidas por los países del Tercer Mundo, consideradas vitales para el proceso industrial de las naciones de sarrolladas.

4. La creación de un banco internacional de recursos, que contaría con un capital inicial de mil millones de dólares y - que sería el encargado de promover en el Tercer Mundo una - explotación racionalizada, sistemática y equitativa de mate rias primas, para asegurar el suministro de estos insumos - a nivel mundial.

Como sucedió en ocasiones anteriores, todos los puntos fueron- larga y acaloradamente discutidos, se aprobaron los tres primeros, - pero sin definir en ningún momento la manera práctica de llevarlos- a cabo, y se desechó el cuarto, como resultado de la posición adop- tada por los países subdesarrollados.

Dada la gran diversidad de puntos de vista y opiniones, se --- optó por estudiar con más detenimiento, dentro del seno de las Na- ciones Unidas, las alternativas para su posterior discusión e implan tación. Si bien no hubo resultados concretos de efecto y aplicación inmediata, sí se obtuvieron avances económicos favorables y el trium fo de los países del Tercer Mundo, al menos en la mesa de discusio- nes, al grado que el famoso representante de los Estados Unidos ma- nifestó su desacuerdo por los logros unilaterales obtenidos, impues tos por una dictadura de las mayorías.

La quinta reunión de la conferencia sobre Comercio y Desarro--

llo se llevó a cabo en Manila, Filipinas, del 7 al 18 de mayo de -- 1979 con la participación sin precedente de los representantes de - 159 naciones. La declaratoria inaugural corrió a cargo del secretario general de la Organización de Naciones Unidas, Kurt Waldheim -- nuevamente, y del presidente del país anfitrión, Ferdinand Marcos. -- Además se leyó un mensaje del papa Juan Pablo II, en donde se hacen votos para que la reunión "tenga éxito en eliminar una realidad que humilla a la humanidad y acumula amenazas para el futuro".

Los principales temas tratados en esta ocasión fueron:

1. La crisis energética a nivel mundial, especialmente la problemática relacionada con las fuentes de abastecimiento y los precios del petróleo crudo.
2. La creación de un instituto de energía, dependiente de la Organización de Naciones Unidas.
3. La reorientación en el funcionamiento del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), organismo que regula el intercambio comercial a nivel internacional, con el cual -- los países subdesarrollados se sienten perjudicados por su acción, aduciendo que favorece abiertamente a las naciones desarrolladas.
4. La situación alimentaria internacional, que es precaria y -- cuya solución requiere de un esfuerzo conjunto de todos los países.

5. La transferencia de tecnología de las naciones desarrolladas a los países subdesarrollados.
6. La problemática del transporte marítimo internacional, monopolizado por empresas transnacionales.
7. El establecimiento de un sistema de préstamos manejado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo objetivo sería financiar a bajo interés proyectos de desarrollo en las naciones más pobres y atrasadas del Tercer Mundo.

También se trataron, como asuntos especiales, la propuesta de Rumania respecto a la disminución de los gastos mundiales en armamento y el empleo de los fondos ahorrados por este concepto, en ayuda a países en vías de desarrollo; así como la proposición de México referente al establecimiento de una política mundial de energéticos, que sería definida conjuntamente por los países productores y las naciones consumidoras, bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas.

Como había sucedido con anterioridad, esta reunión se caracterizó por los reiterados ataques de los países subdesarrollados, que culparon sistemáticamente al imperialismo, al orden económico mundial y a las empresas transnacionales de todos sus problemas; mientras que por otro lado, las naciones desarrolladas pregonaron a los cuatro vientos su buena disposición e interés para colaborar con los países pobres en la superación de su atraso.

La más reciente reunión de la UNCTAD se llevó a cabo en Belgrado, Yugoslavia, del 6 de junio al 3 de julio de 1983, con la asistencia de tres mil delegados, representantes de 160 naciones divididas en tres bloques; los países industrializados capitalistas encabezados por los Estados Unidos e Inglaterra; los países socialistas con la Unión Soviética como líder, y el Tercer Mundo, compuesto por 125 países integrantes del "Grupo de los 77".

El bloque capitalista propuso que se reforzara el actual sistema económico mundial, con el propósito de garantizar plenamente la libertad y seguridad del comercio internacional, así como de los capitales e inversiones, para superar la crisis mundial y restablecer las relaciones económicas internacionales, hecho que también traería como consecuencia un beneficio económico significativo para todos los países en vías de desarrollo.

El bloque socialista vinculó la problemática del comercio y de desarrollo con el desarme y el mejoramiento de las relaciones este-oeste. Lo importante para ellos fue buscar apoyo político a fin de detener el refuerzo con armas nucleares que está proporcionando Washington a la OTAN, y la ayuda militar que otorga a algunos países centroamericanos como Guatemala, El Salvador, Honduras y grupos antisandinistas para la desestabilización de Nicaragua.

A este respecto se hizo notar que en la actualidad se gastan en armamento 800,000 millones de dólares anuales. Afirmó Olof Palme, primer ministro de Suecia, que el mundo gasta en un año veinte veces más en armamento que toda la ayuda internacional proporcio

nada para fomentar el desarrollo. Cada minuto se destinan 1.3 millones de dólares a propósitos militares, durante ese minuto mueren 30 niños, la mayoría de ellos por hambre y desnutrición.

Los países del Tercer Mundo solicitaron: el decrecimiento de las altas tasas de interés; ampliar los plazos para el pago de su deuda externa; aumentar el volumen de los créditos destinados a países subdesarrollados; reestructurar el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; la creación de un fondo común de productos básicos; nuevo trato comercial a escala mundial que conduzca a un crecimiento económico sostenido, etc.

Abdillahi Said Osman, representante de Somalia, coordinador del "Grupo de los 77", afirmó que los esfuerzos de desarrollo del Tercer Mundo no pueden tener éxito si el medio ambiente es hostil. Como ejemplo dio estos porcentajes: los costos de las importaciones aumentaron un 70% en tres años; los precios de los productos básicos descendieron 30% en dos años, y el capital de la banca mundial destinado a préstamos para países pobres bajó un 80% en un año.

La declaración final de la sexta UNCTAD consta de tres partes: una que se refiere a la situación económica internacional; la segunda identifica la problemática de los países en vías de desarrollo; la tercera es un programa de medidas, cuya puesta en práctica será estudiada y definida en reuniones posteriores. El 3 de julio de 1983 terminó esta conferencia sobre Comercio y Desarrollo, que fue considerada por la mayoría de los asistentes y observadores un rotundo fracaso, ya que no cumplió, ni en forma mínima, con las expec

tativas de la comunidad internacional, los países desarrollados occidentales trataron en todo momento que la reunión fuera juzgada de manera positiva, mientras que los subdesarrollados prefirieron salir de Belgrado con las manos vacías antes de aceptar cualquier cosa.

La UNCTAD fue establecida hace 20 años como un mecanismo para reestructurar al sistema económico internacional en beneficio de los países subdesarrollados. Desde entonces todo se ha dicho y casi nada concreto se ha logrado; esto ha producido un estado de insatisfacción general, ya que las seis reuniones de este organismo sólo han servido de foro para que los países del Tercer Mundo expresen sus demandas, las naciones desarrolladas manifiesten sus buenas intenciones y la Organización de las Naciones Unidas justifique su papel de mediador en la política mundial contemporánea.

Tal vez lo más relevante y concreto logrado hasta ahora, sea el proceso de unificación del mundo subdesarrollado, hecho que puede cambiar el sistema de relaciones centro-periferia en un futuro no muy lejano. Parece ser que en esta comunión de intereses se encuentra el camino más viable e indicado para que los países del Tercer Mundo, mediante una estrecha cooperación entre ellos, pueden resolver problemas comunes planteados por su situación de subdesarrollo.

2. CARACTERISTICAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO

Podemos identificar las características del subdesarrollo, ---

según sus diferentes orígenes. Algunas de ellas son congénitas como la falta de recursos naturales, lo limitado del territorio nacional, o la mala distribución geográfica de la población; algunas --- otras fueron creadas por el hombre, como la falta de un orden so--- cial adecuado, de instituciones gubernamentales, de capital disponi--- ble para invertir, de un mercado interno estable que active a la -- economía; otras son de carácter externo, como la dependencia respec--- to de una potencia extranjera, el dominio colonial, etc.

Sin embargo, de acuerdo con los objetivos de la presente tesis, haremos una descripción de las características que, desde nuestro - punto de vista, son las más comunes dentro de las estructuras inte--- grantes de los países subdesarrollados latinoamericanos. Cabe acl--- rar que los rasgos aquí identificados son en gran medida constantes en las naciones pobres de otras áreas del mundo.

A. ACELERADO CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Durante los últimos tres decenios, el rápido crecimiento de la población a nivel mundial, especialmente en los países subdesarrolla--- dos, ha despertado creciente preocupación internacional como proble--- ma que exige de inmediato una comprensión mejor y una política efi--- caz para su control.

Tres cuartas partes de la actual población mundial, o sea ---- aproximadamente tres mil setecientos millones de seres humanos, vi--- ven en países subdesarrollados donde se localizan los índices de cre--- cimiento demográfico más altos del planeta. Así, el problema se agu--- diza cada día en países como la India, con 580 millones de habitan--- tes y un índice de crecimiento del 2.4% anual.

El acelerado crecimiento demográfico es hoy un grave problema internacional que exige soluciones a corto plazo, para evitar futuras complicaciones mundiales. Se ha llegado a límites alarmantes en escasez de alimentos y agotamiento de las tierras; esto augura, en un futuro no muy lejano, situaciones apocalípticas para la humanidad.

El fenómeno de la explosión demográfica tiene dos elementos de terminantes: la natalidad y la mortalidad. Los demógrafos vigilan con ansiedad los cambios en el comportamiento de éstos y especulan sobre sus efectos a nivel internacional. Las tasas de crecimiento de la población mundial son lo suficientemente altas para que ésta crezca aceleradamente, y a medida que se amplía la base juvenil de una sociedad, también aumenta la posibilidad de crecimiento de su población. El índice promedio de natalidad en los países subdesarrollados es de aproximadamente 40 nacimientos anuales por cada mil habitantes, mientras que en los desarrollados es de 15 nacimientos -- anuales por cada mil habitantes; es decir, menos de la mitad que la de aquéllos.

En el mundo, los índices de mortalidad no experimentaron baja sensible hasta los primeros años de posguerra. A partir de la década de 1950 comenzó una declinación espectacular de las tasas mundiales de mortalidad, debido a la realización de programas nacionales e internacionales de salud pública y a los nuevos descubrimientos científicos en el campo de la medicina, aplicados tanto para curar como para prevenir enfermedades. De ahí la tendencia mundial a la disminución de los índices de mortalidad, que paralelamente con el aumento de la natalidad han tenido como resultado que la población mundial aumente vertiginosamente.

POBLACION MUNDIAL (14)

<u>AÑO</u>						<u>MILLONES DE HABITANTES</u>
1	La población mundial era de					250 Aprox.
1500	"	"	"	"	"	500 "
1900	"	"	"	"	"	1,500 "
1920	"	"	"	"	"	1,800 "
1940	"	"	"	"	"	2,000 "
1950	"	"	"	"	"	2,500 "
1960	"	"	"	"	"	3,000 "
1970	"	"	"	"	"	3,621 "
1971	"	"	"	"	"	3,711 "
1972	"	"	"	"	"	3,804 "
1973	"	"	"	"	"	3,899 "
1974	"	"	"	"	"	3,996 "
1975	"	"	"	"	"	4,095 "
1976	"	"	"	"	"	4,200 "
1977	"	"	"	"	"	4,307 "
1978	"	"	"	"	"	4,416 "
1979	"	"	"	"	"	4,528 "
1980	"	"	"	"	"	4,637 "
1981	"	"	"	"	"	4,749 "
1982	"	"	"	"	"	4,844 "
1983	"	"	"	"	"	4,950 "
2000	"	"	"	será	"	7,600 "

(14) Cuadro elaborado con base en las cifras de:

Organización de Naciones Unidas. Demographic Year Book 1983,
New York: Department of Economic and Social Affairs, 1984.

El índice promedio de crecimiento demográfico mundial es del 2.5% anual, por lo que la población tiende a duplicarse cada 27 años aproximadamente. Las estimaciones demográficas se basan necesariamente en tendencias del pasado proyectadas al futuro, pero con siderando siempre la posibilidad de cambio o modificación.

El progreso de las técnicas anticonceptivas, la difusión de los servicios médicos, la planeación familiar, los medios de comunicación, el cambio en el comportamiento social y las alteraciones del medio ambiente son algunos de los elementos que podrían por sí solos o combinados en forma aún no determinada con precisión, provo car cambios sin precedentes que modificarán radicalmente el proceso de crecimiento de la población mundial

En América Latina, las tasas de crecimiento de la población son muy variables. Los índices más bajos del continente son los de Uruguay, con 1.2%, Bolivia, 1.4%, Argentina, 1.5% y los más elevados son los de El Salvador, 3.8%, República Dominicana, 3.7% y Nicaragua, 3.6% (15). Como puede verse los índices de crecimiento demográfico más altos se localizan en la región de América Central y el Caribe. América Latina tenía para 1983 una población calculada en 343 millones de habitantes, con un índice promedio de crecimiento demográfico del 2.9% anual, que es el más alto del mundo a nivel regional, esto significa que la población total del continente se duplicará cada 25 años aproximadamente, si persiste la tendencia de crecimiento.

(15) Ibidem, p. 654.

Según estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Demografía ----- (CELADE), tiende a aumentar la tasa promedio de crecimiento demográfico en América Latina. Durante el período 1960-1970 era de 2.6%, para 1970-1980 es de 2.9%, y podría llegar hasta 3.1% en el decenio 1980-1990, esto significa que la población total del continente podría incrementarse a 440 millones de habitantes en 1990 (16).

Los países desarrollados, pese al pequeño aumento en sus índices de crecimiento demográfico, han logrado mantener e incluso elevar los niveles generales de vida de su población, aunque no sin la presión que significa el aumento demográfico, sensiblemente más moderado que el de los países subdesarrollados. Parece existir una relación directa entre el crecimiento demográfico y los niveles económico y cultural de una nación determinada. La ignorancia y promiscuidad en que viven grandes masas de población en los países subdesarrollados, son los principales factores propiciadores del crecimiento de sus poblaciones.

(16) Organización de Naciones Unidas, "Tendencias Demográficas y Opciones para Políticas de Población en América Latina", Santiago: Comisión Económica para América Latina, Boletín Económico para América Latina, Vol. XVI, No. 1, 1981, p. 65.

Los índices anuales de crecimiento demográfico de los países - desarrollados son significativamente menores que los experimentados actualmente por los países subdesarrollados.

CRECIMIENTO ANUAL DE POBLACION (17)

<u>Países Desarrollados</u>		<u>Países Subdesarrollados</u>	
URSS	1.4%	Katar	8.6%
Estados Unidos	1.3%	Kuwait	8.2%
China	1.2%	Bahrein	8.1%
Japón	1.0%	Andorra	7.2%
Países del Mercado		Naurú	7.1%
Común Europeo	0.9%	Malasia	6.8%

El Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas estima que para lograr un aumento del 5% en el ingreso promedio de la población, un país cuyo índice de crecimiento demográfico es del 2% anual debe ahorrar y reinvertir un 10% de su producto nacional bruto. En razón de esto: los países latinoamericanos cuyo -

(17) Cuadro elaborado con base en las cifras de:

Organización de Naciones Unidas, Demographic Year Book 1983,
New York: Department of Economic and Social Affairs, 1984.

índice promedio de crecimiento demográfico es del 2.9% anual deberán ahorrar y reinvertir casi un 15% de su producto nacional bruto para conseguir un aumento anual sostenido del 5% en el ingreso promedio de su población.

Como es obvio, el incremento es muy pequeño considerando que el ingreso promedio del continente es de 600 dólares por habitante. Así, todo intento por mejorar los niveles generales de vida de la población es inmediatamente nulificado por el excesivo crecimiento demográfico; siendo los esfuerzos realizados muy grandes y los frutos obtenidos, muy raquíticos.

Los altos índices de crecimiento demográfico de los países subdesarrollados anulan todos los esfuerzos nacionales e internacionales emprendidos para superar su estado de atraso, o cuando menos -- han retardado considerablemente el logro de metas a corto plazo que hubieran permitido a un país situarse en mejores condiciones para emprender por sí mismo el despegue hacia el desarrollo.

Consideramos que el alto crecimiento demográfico es una característica inequívoca de subdesarrollo a nivel mundial, la cual obstaculiza todo esfuerzo tendiente a superar esta situación de atraso y pobreza en que viven la mayoría de los habitantes del mundo. En este sentido, un estricto control del crecimiento demográfico es -- una exigencia que se plantea para cualquier gobierno nacional cuyo objetivo primordial sea el mejoramiento efectivo y real de los niveles de vida de su población.

B. BAJO INGRESO PER CAPITA

La circunstancia de que un país tenga un producto nacional bruto (18) mayor que otro, no es suficiente para afirmar categóricamente que sus habitantes gozan de un mejor nivel general de vida. El grado de bienestar de una nación presupone un ingreso nacional (19) y número X de personas que se benefician directamente de él; para denominar esta distribución se emplea el término ingreso per cápita. "El ingreso per cápita de un país determinado, se calcula dividiendo ingreso nacional entre el número de sus habitantes. Los salarios, rentas, intereses y ganancias son las formas tradicionales como se distribuye este ingreso en la población, siendo el ingreso nacional conocido también con el nombre de producto nacional neto" (20).

- (18) "Es el valor agregado total, a precios de mercado, de los bienes y servicios que un país produce en un período de tiempo determinado, usualmente un año, incluyendo lo que se transfiere al extranjero" en:
Aguilar, Alonso y Carmona Fernando. México: Riqueza y Miseria, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1978, p. 139.
- (19) "Es la suma de las remuneraciones que, durante un año obtienen los distintos factores productivos, o sea el capital, el trabajo y los recursos naturales" en:
Baltra, Cortés Alberto. Problemas del Subdesarrollo Económico Latinoamericano, Buenos Aires: EUDEBA, 1976, p. 10.
- (20) Somers, Harold. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, México: Fondo de Cultura Económica, 1978, p.p. 24-29.

Por lo general, se considera como un país subdesarrollado a -- la nación que tiene un ingreso per cápita promedio inferior a 800 - dólares anuales. El ingreso per cápita promedio en el mundo, según la Organización de Naciones Unidas, fue para 1982 de 900 dólares, y en los países latinoamericanos es de 600 dólares anuales por habi-- tante. Como puede observarse, América Latina tiene un ingreso per- cápita promedio inferior al promedio mundial.

Las naciones desarrolladas con más altos ingresos per cápita - en el mundo son: Suiza y los países nórdicos (Suecia, Finlandia, - Noruega y Dinamarca) con 7,000 dólares anuales; Alemania Occidental, 6,500; Australia y Nueva Zelanda, 6,000; Canadá y Japón, 5,500; los Países Bajos (Holanda, Bélgica y Luxemburgo), 5,000; Estados Unidos, 4,500; Inglaterra y Francia, 4,000, etc.

El término ingreso per cápita debe emplearse, para su justa va loración, junto con otros indicadores como alimentación, vivienda, - salud pública, educación, etc., que permitan determinar en conjunto, con más realismo, la situación exacta de los niveles generales de - vida de que disfruta la población. Solamente de esta manera podre- mos conocer con certeza si el ingreso per cápita proporciona están- dares aceptables de vida a los habitantes de una nación (21).

El ingreso nacional de un país está estrechamente vinculado --

(21) Ibidem, p. 78.

con el ritmo de crecimiento económico del mismo. Durante el decenio 1970-1980 el total de los países subdesarrollados del mundo tuvieron un ritmo de expansión económica del 2.4% anual; para América Latina este promedio fue de sólo 1.7% anual; dicho de otra manera, la tasa de crecimiento económico de los países latinoamericanos fue inferior al promedio de las otras regiones subdesarrolladas; el resto del mundo subdesarrollado está creciendo económicamente con más rapidez que América Latina.

Este contraste es todavía más grave si comparamos el 1.7% de crecimiento económico anual con el que presentan actualmente los países desarrollados. Las naciones que forman parte del Mercado Común Europeo crecen a un ritmo anual promedio de 5%; Japón lo hace a un 8.3%; la URSS a 7.4%.

Hasta 1980 existían en la región países con índices de crecimiento económico elevado, como Brasil con 7%; México, 6%; Venezuela, 5%, pero son casos aislados y particulares, en que nunca este promedio anual de crecimiento ha podido sostenerse durante un lapso lo suficientemente largo como para modificar de manera sustancial su situación de subdesarrollo.

En cuatro décadas transcurridas desde el término de la Segunda Guerra Mundial en 1945, el ingreso per cápita promedio en Latinoamérica aumentó en un 50%, o sea, de la exigua suma de 300 dólares por habitante pasó al modesto nivel actual de 600 dólares. Así, el ingreso per cápita de América Latina es hoy menor a una décima parte del de Suiza (7,000 respecto a 600) y a una sexta parte del que dis

frutan hoy la mayoría de los países desarrollados (4,000 respecto a 600), y la tendencia es que esta diferencia aumente con el tiempo.

Para apreciar la gravedad de este problema, distingamos algunos otros datos relevantes. Si la economía latinoamericana continúa creciendo a un ritmo del 1.7% anual, que es el de su crecimiento hasta 1980, y considerando que el ritmo de crecimiento demográfico de 2.9% anual se mantuviera igual en los próximos años, pasarán más de 50 años para que pueda duplicar su actual ingreso per cápita; o sea, para el año 2030 América Latina tendrá un ingreso per cápita promedio de 1,200 dólares, que es significativamente inferior al que en 1960 tenían todos los países desarrollados. Para alcanzar un ingreso per cápita promedio similar al que en la actualidad tienen los Estados Unidos, debemos esperar y trabajar, en el mejor de los casos, durante los próximos dos siglos.

Si analizamos retrospectivamente el mismo asunto, veremos que "para 1837. Inglaterra había alcanzado un ingreso per cápita promedio de 200 dólares; Estados Unidos alcanzó la misma cifra en 1850; Francia en 1852" (22). Mientras que para 1980 algunos países subdesarrollados latinoamericanos como Haití, Honduras, Nicaragua, Ecuador y Paraguay tuvieron un ingreso per cápita promedio apenas superior a 200 dólares. Existiendo casos más graves como los de Indonesia, Pakistán, India, Birmania y Tailandia, cuyo ingreso per cápita promedio no alcanzó en 1980 siquiera los 200 dólares por habitante. Esto significa que actualmente muchos países subdesarrollados tie-

(22) Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. Op. Cit., p. 44.

nen un ingreso per cápita promedio inferior al que los países occidentales, hoy desarrollados, tuvieron hace siglo y medio.

Estos datos señalan por sí solos lo grave de la situación y -- explican, en gran medida, el convulsionado panorama político-económico que vive Latinoamérica. Según el informe de la Comisión Económica para América Latina ante la primera reunión de la UNCTAD en -- 1964: "el pronóstico para los próximos años, si no se introducen -- hondas y oportunas rectificaciones, es evidentemente desolador, ya que el déficit de recursos tendrá proporciones incompatibles no sólo con el desarrollo, sino hasta con el mantenimiento de la vida -- económica y social en condiciones de normalidad y orden" (23).

C. DESIGUAL DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL

Inherente al problema del bajo ingreso per cápita que tienen -- los países latinoamericanos, está el de la desigual distribución -- del ingreso nacional. El carácter explosivo de este problema se de riva, por un lado, del escaso monto del ingreso per cápita promedio que, como ya vimos es de solamente 600 dólares, y por el otro lado, del acaparamiento sistemático de la parte más importante del ingreso nacional por una minoría de la población.

La manera más común de determinar la distribución del ingreso nacional es la que lo considera como una proporción matemática en--

(23) Baltra, Cortés Alberto. Op. Cit., p. 12.

tre su monto y el número de habitantes, hecho que nunca refleja una situación real, sino más bien es una aproximación del deber ser. -- Por esto cuando afirmamos que 600 dólares es el ingreso per cápita-promedio en América Latina, no queremos decir que cada habitante de la región recibe efectivamente 600 dólares para su manutención ---- anual; algunos pocos reciben bastante más que esto y la gran mayoría muchísimo menos.

Esta diferencia en ingresos depende concretamente de la forma-como una sociedad distribuye el ingreso nacional producido por su -economía. Es obvio que todos los promedios de ingreso per cápita -ocultan diferencias agudas en su distribución entre las clases sociales y regiones geográficas que componen una misma nación.

La distribución del ingreso en cualquier país depende de una -diversa gama de condiciones económicas, políticas y sociales que -- configuran su estructura. Así, la manera original en que el ingreso nacional se distribuye en los países latinoamericanos es consecuencia directa de todo el complejo estructural que los caracteriza. La hipótesis más aceptada sobre cuál es la razón fundamental que ha propiciado esta desigualdad, señala a la concentración de los medios de producción en una minoría de la población que los ha explotado solamente en beneficio propio sin considerar nunca el interés-colectivo.

En Latinoamérica, un pequeño porcentaje de la población concentra para sí misma una parte exagerada del ingreso nacional, mientras que la mayoría de los habitantes reciben una cuota reducida, -

por consecuencia, predomina una distribución extremadamente desigual e injusta del ingreso nacional, con un sector amplio de la población cuyos ingresos reales son mínimos, bastante inferiores a los señalados por la cifra promedio de 600 dólares en América Latina, y un número restringido de habitantes que disfruta de un ingreso real elevado (24).

Este es el caso de nuestra región, donde la desigualdad e injusticia en la distribución del ingreso nacional configura una estructura obsoleta, en la que un pequeño grupo recibe alto porcentaje de este ingreso. Pero la existencia de minorías privilegiadas no beneficia de ninguna manera a la sociedad, ya que los favorecidos destinan gran parte de sus ingresos al consumo ostentoso, sumuario y excesivo; es decir, tales grupos sociales no cumplen con su papel de ahorro, capitalización e inversión; en consecuencia la escasez de recursos financieros surge como un resultado obvio, cuando la mayoría de la población tiene ingresos bajos que no les permiten ahorrar, y sin ahorro no hay inversión nacional, y sin ésta no puede haber recursos para financiar el proceso de desarrollo.

En América Latina la desigualdad en la distribución del ingreso nacional no ha favorecido el progreso de la sociedad en su conjunto; por el contrario, la acumulación de los beneficios en pocas manos ha obstaculizado este proceso, y la injusta distribución del ingreso nacional se ha convertido en un privilegio antisocial.

(24) Baltra, Cortés Alberto. Op. Cit., p.p. 27-33

Es imposible que Latinoamérica pueda desarrollarse si persiste esta situación. Una distribución más equitativa del ingreso vigorizaría y activaría a la economía nacional, en cuanto incorpora a --- grandes masas de población al proceso económico, las que con poder-adquisitivo amplíen significativamente la demanda de productos, aumenten el consumo, diversifiquen y fortalezcan el mercado interno.

La concentración del ingreso es un obstáculo serio para el crecimiento de la economía, provocador de tensiones sociales. Se hace imperativo una distribución más justa, para que los beneficios generados por el progreso general de un país alcancen a todos los grupos componentes de la sociedad.

La Comisión Económica para América Latina sintetiza la realidad latinoamericana en unas cuantas cifras que destacan lo grave de la situación: en 1980 la mitad de la población de la región, o sean 156 millones de personas, recibieron un ingreso real promedio de 120 dólares anuales; el 45% de la población latinoamericana, 140 millones de habitantes, obtuvieron un ingreso real promedio de 500 dólares por año, y el 5% restante de la población recibe aproximadamente una tercera parte del ingreso nacional, lo que le proporciona un ingreso real promedio de 3,600 dólares anuales por habitante (25).

En otros términos, 16 millones de latinoamericanos privilegiados disfrutaban de un ingreso real similar al de los países desarrollados occidentales. En el otro extremo, 156 millones sobreviven -

(25) Organización de Naciones Unidas. La Distribución del Ingreso en América Latina, Santiago: Comisión Económica para América-Latina, 1981, p. 48.

con un ingreso real promedio de 120 dólares anuales, es decir, la mitad de los habitantes actuales de la región sólo dispone para su sustento de 10 dólares al mes, o sea menos de 35 centavos de dólar por día.

Así, las características de injusticia y desigualdad en la distribución del ingreso, de por sí obvias, resultan abismales si comparamos los ingresos más elevados y los más reducidos. De lo anterior resulta que el ingreso real anual de los grupos privilegiados es 30 veces mayor que el ingreso promedio de los grupos sociales colocados en la parte inferior de la escala; además, el ingreso de los grupos privilegiados es 6 veces mayor al ingreso per cápita promedio del continente, que es de 600 dólares anuales por habitante.

Ahora si hacemos comparaciones con los países desarrollados occidentales, las diferencias siguen siendo bastante marcadas: en países latinoamericanos un 5% de la población recibe el 33% del ingreso nacional, en los países que pertenecen al Mercado Común Europeo ese 5% de la población con más altos ingresos recibe el 22% del ingreso nacional, en los Estados Unidos obtiene un 20%. Por otro lado, el 50% de la población de América Latina con más bajos ingresos recibe el 16% del ingreso nacional, mientras que en los países europeos ese 50% de población recibe el 22% y en los Estados Unidos obtiene el 23%. Entre ambos extremos existe un grupo intermedio que representa el 45% de la población total y que en Latinoamérica recibe el 51% del ingreso nacional, en Europa Occidental el 56% y en los Estados Unidos el 57%.

Ahora bien, hay que considerar además dos puntos importantes:

1. Que en los países desarrollados occidentales el crecimiento de la población es menor al crecimiento de la economía, esto significa que el ingreso real de la población tiende a aumentar con el tiempo. Contrariamente, en América Latina el crecimiento de la población es mayor al crecimiento de la economía, por lo que el ingreso real tiende a disminuir.
2. Que el ingreso nacional de los países desarrollados, por su expansión económica constante, es mayor al de los países subdesarrollados. En otras palabras, el volumen de capital por repartir es mayor y esto amplía también los beneficios que recibe la población.

Ninguna política gubernamental nacional o internacional, encaminada a acelerar el proceso de cambio social, puede prescindir de un análisis profundo de la distribución del ingreso y de los cambios necesarios para modificarlo sustancialmente. La injusticia en la distribución del ingreso retarda y obstaculiza el proceso de desarrollo; además, a medida que transcurre el tiempo, las desigualdades perduran, se agravan y las transformaciones violentas van tornándose cada vez más difíciles de evitar.

D. DESEMPLEO

Otro de los problemas que caracterizan el subdesarrollo de los

países de América Latina es el alto índice de desempleo presente en el continente: las estadísticas disponibles señalan un 30% de desempleo en relación con la población potencialmente activa. El significado de esta cifra es más claro si la comparamos con el índice de desempleo de algunos países industrializados; por ejemplo, en los países del Mercado Común Europeo el porcentaje de desempleo respecto a la población potencialmente activa es de 1.5%, el de los países socialistas es de 2.8% y el de los Estados Unidos es de 6.8% -- (26).

En América Latina, la población en edad de trabajar está creciendo a un ritmo del 3% anual, esta fuerza de trabajo potencial -- está localizada especialmente en zonas urbanas. En circunstancias normales, una fuerza de trabajo de esta magnitud podría constituir un factor positivo para la economía nacional, sin embargo, la lenta creación de nuevas fuentes de trabajo en los países latinoamericanos se traduce en desempleo progresivo, otra limitante importante para la expansión económica de los países de la región.

La situación actual de desempleo en América Latina, de acuerdo con la opinión de los estudiosos de estos problemas, es consecuencia directa de los siguientes factores:

1. El elevado crecimiento demográfico de la región, que, de -

(26) Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1980, Nuevo York: Comisión Económica para América Latina, 1981, p. 33, cuadro No. 24.

90 millones de habitantes en 1920, asciende a 312 millones para 1980.

2. El incremento de la fuerza potencial de trabajo opera también a tasas similarmente aceleradas, debido a la composición por edades de la población.
3. La insuficiencia de las economías latinoamericanas para incorporar a la totalidad de la población en edad de trabajar.

Señala la CEPAL que la estructura ocupacional de los países del continente es anacrónica "por una incapacidad creciente para absorber el aumento de la mano de obra sobre todo en las actividades de bienes y servicios básicos, a niveles razonables de productividad y de ingreso" (27).

El rápido proceso de concentración de la población en áreas urbanas es consecuencia del marcado desequilibrio entre las posibilidades de empleo y salario, que hipotéticamente es más factible obtener en las ciudades y no en el medio rural. Podemos afirmar, en consecuencia que existe un alto grado de concentración urbana en Latinoamérica, derivado de la falta de oportunidades de empleo en el campo.

(27) Ibidem, p. 34.

CONCENTRACION URBANA EN AMERICA LATINA 1980 (28)

Uruguay	78.6%
Argentina	77.6%
Venezuela	72.1%
México	58.7%
Colombia	55.9%
Perú	49.2%
Ecuador	48.3%
Brasil	47.8%

NOTA: Se considera población urbana a la que vive en concentraciones mínimas de 2,500 habitantes.

Dado que la mayor parte de la población urbana proviene de las zonas rurales y, más aún, de las regiones más atrasadas, se ha concentrado en las ciudades gran cantidad de mano de obra que por su falta de preparación no es aceptada en las actividades económicas urbanas, especialmente del sector industrial. Por tanto, pasa a formar parte de los cinturones de miseria característicos de las grandes urbes latinoamericanas.

El autor venezolano Armando Córdova afirma que algunos de los problemas estructurales que agravan el desempleo en América Latina son:

-
- (28) Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1980, Nueva York: Comisión Económica para América Latina, 1981, p. 49, cuadro 12.

1. Decaimiento del ritmo de crecimiento y de la tasa de acumulación de capitales.
2. Ausencia de cambios en las inversiones destinadas a actividades directamente productivas que originan empleos estables y permanentes, y aquellas otras que se orientan a la expansión de la vivienda y a la infraestructura urbana de empleo transitorio y fluctuante.
3. Alta densidad de capital de las inversiones en el sector "moderno" que supone montos muy elevados por persona ocupada y, en consecuencia, baja creación de empleo.
4. Dedicación de algunas inversiones de alta densidad de capital a la sustitución de actividades existentes en sectores de productividad más baja.
5. Las presiones que ejercen la desigual distribución del ingreso y la influencia de los patrones de consumo de los países industrializados por el consumo suntuario.
6. La incapacidad del sector moderno para proyectarse sobre el resto de la economía, actuando como foco dinámico de desarrollo.
7. La dependencia tecnológica del exterior" (29).

(29) Córdova, Armando. "Empleo, Desempleo, Marginalidad", en: Bagú, Sergio y otros. Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano, México: Editorial Nuestro Tiempo, 1973, p. 57.

En la actualidad, todos los gobiernos de América Latina tratan de reducir el desempleo a través de políticas encaminadas a:

1. Intensificar la creación de actividades económicas que absorben mayor cantidad de mano de obra.
2. Diversificar la estructura ocupacional existente y evitar la excesiva congestión de mano de obra en actividades del sector primario de las economías nacionales.
3. Aumentar la productividad de la mano de obra, tanto rural como urbana, a índices de rendimiento más altos que permitan una reestructuración efectiva de los salarios y garanticen un mejoramiento del nivel de vida de la clase trabajadora del continente.

E. BAJOS NIVELES EDUCACIONALES

Son innumerables las fallas de que adolecen los sistemas educativos latinoamericanos. Aunque el problema educacional presenta características particulares en cada país, podríamos afirmar que los más generales son:

1. Alto índice de analfabetismo.
2. Falta de escuelas e instalaciones adecuadas.
3. Escasez de profesores a todos los niveles.
4. Métodos de enseñanza anacrónicos.
5. Educación superior restringida a una minoría, etc.

La educación primaria en América Latina debería ser accesible a todos los grupos sociales; así, cada país tiene que encontrar la manera de organizar su sistema educativo de tal forma que la educación primaria esté al alcance de todos los sectores de la población.

En la región encontramos países con altos índices de población analfabeta. Se calcula en 110 millones el número de latinoamericanos que no saben leer ni escribir. Esto significa que más de un -- 33% de los habitantes del continente son analfabetas; las cifras ab solutas y los porcentajes serían aún más elevados si se consideran también el semianalfabetismo y la deserción escolar.

En la URSS dedican a la educación primaria 130 dólares mensuales por habitante; en los Estados Unidos, 97; en América Latina esta cantidad es muy inferior: los gastos más elevados se dan en Uruguay, Chile y Argentina con 35 dólares mensuales, y los más bajos, - Bolivia y Haití, que solamente destinan un dólar mensual por habitante a la educación primaria.

El problema es igualmente serio tratándose de la educación media y superior, con la agravante de que en todos los países del continente éstas no se encuentran al alcance de los grupos sociales -- más numerosos, ni satisfacen las necesidades educacionales de las - naciones en vías de desarrollo.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la educación media y superior en América Latina son disfuncionales y elitistas por que no están de acuerdo con las necesidades reales de nuestras so--

ciedades subdesarrolladas y solamente se beneficia de ellas una minoría de la población, aunque para su mantenimiento contribuyan todos los grupos sociales componentes de una nación.

De la población total, solamente un porcentaje muy bajo tiene oportunidad real de asistir a los centros de educación media: en Uruguay, 6.3%; México, 4.8%; Perú, 4.5%; Brasil, 4.4%, Venezuela -- 4.1%; los casos más graves son los de Haití, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Bolivia, cuyos porcentajes de población con acceso a los centros de educación media son inferiores al 1% respecto de su población total. Para apreciar mejor esta situación, podemos agregar que en los países desarrollados más del 50% de los habitantes tiene acceso a la educación media.

En el nivel superior el problema educacional se agudiza más todavía. Estadísticas recientes muestran que todos los países latinoamericanos tienen porcentajes cercanos o inferiores al 1% de población con acceso a las universidades y centros de enseñanza superior; además, tengamos en cuenta que este porcentaje no considera los altos índices de deserción escolar a nivel superior presentes en el continente.

Así, la situación actual es que de cada 100 latinoamericanos, solamente uno tiene acceso a la educación superior, mientras que en los países desarrollados, una de cada 4 personas tiene la oportunidad de cursar este tipo de enseñanza.

EDUCACION EN AMERICA LATINA 1980 (30)

PAIS	ANALFABETOS	PRIMARIA	MEDIA	SUPERIOR
Argentina	9%	15.4%	3.8%	1.4%
Brasil	39%	13.8%	4.4%	0.3%
Colombia	27%	15.4%	3.1%	0.2%
Chile	11%	21.0%	3.2%	0.8%
Ecuador	32%	17.5%	3.3%	0.4%
Haití	80%	6.4%	3.3%	0.4%
México	21%	15.3%	4.8%	0.9%
Perú	32%	18.4%	4.5%	0.8%
Uruguay	10%	12.6%	6.3%	0.6%
Venezuela	24%	16.1%	4.1%	0.7%

NOTA: Los porcentajes están calculados respecto de la población total de cada uno de los países.

En la Carta de Punta del Este, firmada en agosto de 1961, se señaló como uno de los principales objetivos de la Alianza para el Progreso: "eliminar el analfabetismo en los adultos del hemisferio para 1970; asegurar un mínimo de seis años de educación primaria -- a todo niño en edad escolar de América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada, y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en -- rápido desarrollo" (31). Podemos comprobar hoy en día que estos --

(30) Cuadro elaborado con base en las cifras de:

Organización de Estados Americanos. Datos Básicos de la Población en América Latina, Washington: Unión Panamericana, 1981.

(31) Aguilar, Monteverde Alonso. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano, México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1977, p. 274.

problemas educativos, explícitos hace 25 años, siguen aún sin resolverse.

Según el autor chileno Alberto Baltra Cortés: "el sistema educacional latinoamericano debe orientarse hacia el cumplimiento de tres grandes objetivos:

1. Aumentar la capacidad de absorción del sistema en su conjunto, colocando los beneficios de la enseñanza al alcance de todos los sectores de la población;
2. Elevar su capacidad de retención, de tal modo que la deserción se reduzca al mínimo, tanto en la escuela primaria como en la enseñanza media y los institutos de carácter universitario o técnico superior; y
3. Integrar, a la vez que diferenciar, los programas escolares de acuerdo con las necesidades e intereses de la formación general de las juventudes y según las exigencias de una orientación especializada de acuerdo a las aptitudes personales de los educandos y las necesidades de la vida local o nacional" (32).

Las nuevas generaciones deben ser capaces de participar activamente en la creación de otras formas de vida; el cambio social de

(32) Baltra, Cortés Alberto. Op. Cit., p. 25

una sociedad requiere de población preparada. Cuando existe armonía y compatibilidad entre una política de desarrollo y el sistema-educacional, el camino por recorrer se facilita considerablemente; cuando el sistema educativo de un país está en crisis, es la sociedad misma la que atraviesa por un período difícil.

F. TASAS INSUFICIENTES DE AHORRO, INVERSION Y CONSUMO

La teoría económica occidental considera que a partir de un aumento en la tasa de ahorro de la población se puede iniciar un proceso interno de acumulación de capital. Cumplida esta primera fase, el capital acumulado disponible se debe canalizar en forma de inversiones, mediante la acción del Estado hacia el sector industrial, que es el más productivo en las economías nacionales.

Al expandirse este sector de la economía, por el aumento de las inversiones hacia él canalizadas habrá necesariamente un incremento importante en la actividad económica nacional, que se haría patente por la creación de nuevas actividades en los otros sectores de la economía y por la diversificación de la producción industrial.

Todo esto a su vez generaría, con el tiempo, una ampliación de la estructura ocupacional que garantice pleno empleo de la mano de obra disponible y un aumento sustancial en los niveles de consumo de la mayoría de la población. Se cerraría así un ciclo económico positivo para una nación en vías de desarrollo.

Sin embargo, la experiencia en América Latina muestra que la -

estructura social inadecuada característica en las sociedades del - continente, impide sistemáticamente que se activen las economías na cionales a partir de un mejoramiento efectivo en las tasas de aho-- rro, inversión y consumo.

El proceso de ahorro interno en Latinoamérica es obstaculizado por los siguientes factores:

1. La marcada desigualdad entre los ingresos que perciben los diferentes grupos componentes de la sociedad.
2. Que la mayoría de la población latinoamericana recibe in-- gresos que solamente les permiten cubrir niveles de subsistencia.
3. Que la minoría de la población latinoamericana que recibe altos ingresos tiene a su vez patrones exagerados de consu mo marcadamente suntuario.
4. Que no existe una política realista y eficaz para estimu-- lar y captar el ahorro de las personas, especialmente de - la clase media y del sector de altos ingresos de nuestras sociedades, ni para canalizar posteriormente dicho ahorro en forma de inversión hacia los sectores de la economía -- nacional donde es necesario.

Debe mencionarse también otro hecho difícil de mesurar: la fuga de capitales "se estima entre 30 y 35 mil millones de dólares, el -

dinero latinoamericano puesto en bancos americanos o europeos, hecho que es más grave, si se considera que parte de ese dinero vuelve a América Latina, pero con otra nacionalidad, para ser nuevamente invertido y reportar más utilidades al mundo desarrollado" (33).

Las circunstancias ponen en evidencia la incapacidad de nuestros países para generar internamente los recursos monetarios necesarios para financiar su propio desarrollo. Así, la situación a -- que nos enfrentamos es que al carecer de tasas de ahorro interno -- adecuadas y de los mecanismos institucionales para captarlo y distribuirlo en forma conveniente, no se podrá generar un proceso interno de acumulación de capital, elemento indispensable para financiar de manera independiente nuestras inversiones.

En la mayoría de los países del continente la inversión nacional está compuesta por un 50% proveniente del sector público; el -- 50% restante procede del sector privado, con la observación de que si la iniciativa privada no tiene plenamente asegurada su respectiva ganancia o no se identifica a fondo con las políticas gubernamentales, simplemente transfiere hacia el extranjero sus capitales; no los reinvierte dentro del país en otras actividades económicas. --- Este hecho crea disfuncionalidades en el sistema económico, las cuales se traducen en un estancamiento progresivo de la economía nacional.

(33) Matte, Alfredo y Venegas Ramón. El Desarrollo. Proyecto Político de Liberación, Barcelona: Editorial Herder, 1979, p. 44.

Por otro lado, el sector público se enfrenta a una seria falta de recursos financieros que le impiden aumentar el monto de sus inversiones para activar a la economía, pues la mayoría de sus recursos provienen de sistemas fiscales anacrónicos y obsoletos. Por lo tanto, la deuda pública de todos los países latinoamericanos tiende a aumentar con el transcurso del tiempo.

El endeudamiento externo latinoamericano creció en el período 1950-1982 de 2,000 a 400,000 millones de dólares, o sea que aumentó a 200 veces (34), hasta el grado de que muchos gobiernos tienen que endeudarse, ya no para invertir en nuevas actividades económicas, sino para simplemente cubrir sus gastos de funcionamiento y pagar los intereses generados por sus deudas. En 1980 América Latina pagó 30,000 millones de dólares por concepto de intereses y servicios al capital extranjero.

La deuda total de los países subdesarrollados a diciembre de 1982 se calculó en 700,000 millones de dólares, de los cuales ----- 400,000 millones son adeudados por naciones de América Latina; lo que significa, financieramente hablando, que esta región es la más atrasada del mundo.

(34) Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1982, Nueva York: Comisión Económica para América Latina, 1983, p. 30, cuadro No. 11.

DEUDORES DEL TERCER MUNDO (35)

<u>P A I S</u>	<u>D E U D A</u> *
Brasil	86,300
México	84,600
Argentina	38,800
Corea del Sur	37,200
Venezuela	33,200
Israel	28,000
Turquía	22,600
Indonesia	21,900
Egipto	21,800
Filipinas	20,700

* MILLONES DE DOLARES

Hasta hoy, a falta de recursos financieros generados internamente, nuestro camino ha sido recurrir por sistema al capital extranjero, que en forma de préstamo o inversión directa ha penetrado en América Latina y propicia una dependencia casi absoluta de las economías nacionales respecto de los países desarrollados e instituciones internacionales que aportan y controlan los recursos financieros a nivel mundial.

El capital extranjero es altamente disfuncional para nosotros, porque no está identificado con las metas globales de los países del continente: sus principales objetivos son el lucro, la ganancia des-

(35) Periódico Excélsior. "Deudores del Tercer Mundo", México: Sección Financiera y Cultural, Sábado 30 de julio de 1983, p. 1.

medida y la explotación en gran escala de los recursos naturales y humanos con que contamos; así, estas metas resultan contradictorias a las necesidades específicas de cualquier país en vías de desarrollo. Además, es una verdad palpable que son los intereses internos y externos ligados al capital foráneo, principalmente norteamericano, los que con mayor fuerza se oponen a los cambios estructurales-necesarios para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Es menester encontrar nuevas formas de colaboración entre el capital extranjero y los intereses de desarrollo nacional de cada uno de los países del continente. Sobre todo deberán referirse --aquéllas al proceso de industrialización, campos de participación del capital foráneo, transferencia de tecnología, igualdad impositiva con los empresarios nacionales y reinversión proporcional de sus ganancias.

Respecto a los niveles de consumo, éstos se deben modificar necesariamente para buscar la incorporación de la mayoría de la población dentro del proceso económico, a través de la creación y fortalecimiento paulatino de un mercado interno que garantice la adecuada comercialización de los productos agrícolas e industriales producidos por la economía nacional.

Estima la CEPAL que los actuales niveles de consumo de los países de América Latina son anacrónicos, pues el grupo social de más bajos ingresos, que abarca el 50% de la población, consume solamente un 20% de los bienes producidos, en tanto que el grupo de altos ingresos, que corresponde al 5% de la población total dispone de un

30% del consumo nacional (36).

Las modalidades del consumo nacional se basan en hechos que -- guardan relación entre sí. Los grupos sociales de ingresos bajos y medianos tienen particularidades basadas principalmente en la costumbre; los grupos de altos ingresos toman en gran parte sus formas de consumo de los estándares que prevalecen en los países industrializados. Así, el consumo de las clases privilegiadas del continente es similar y muchas veces superior al de las sociedades desarrolladas; por lo tanto, la mayoría de la producción nacional se orienta hacia los bienes de tipo suntuario, los cuales están completamente divorciados de los niveles generales de vida de la mayoría de la población.

Este tipo de demanda interna estimula por consiguiente una actividad económica disfuncional, centrada especialmente en la producción de bienes y servicios no indispensables o suntuarios que no -- están de acuerdo con una realidad nacional. Se anulan así recursos financieros para la producción de bienes de consumo popular, y con el tiempo se restringe el surgimiento de un mercado interno fuerte y estable.

Por supuesto, una redistribución más justa de la riqueza es re

(36) Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1980, Nueva York: Comisión Económica para América Latina, 1981, p.p. 167, cuadro No. 8.

quisito indispensable para cambiar esta situación, ya que actualmente el grupo de más altos ingresos tiene un peso fundamental y decisivo en el proceso de producción y demanda de los bienes de consumo.

G. COMERCIO EXTERIOR RESTRINGIDO

Entre los problemas del subdesarrollo latinoamericano, el comercio exterior representa un serio punto de estrangulamiento para la expansión de las economías del continente. A la fecha el mundo-subdesarrollado participa con un 22% en el total de las exportaciones mundiales, los países del bloque socialista con un 35% y los países capitalistas occidentales con un 43%.

El comercio exterior latinoamericano se caracteriza hoy por una participación casi nula y persistentemente decreciente en el comercio internacional: aporta sólo un 7% en las exportaciones mundiales; en el año de 1938 esta participación superaba el 9%, y después de la Segunda Guerra Mundial llegó al 11% (37). Existen principalmente cuatro razones que pueden explicarnos este fenómeno.

1. La ancestral especialización del comercio exterior latinoamericano, basada fundamentalmente en la exportación de materias primas y productos de origen agropecuario.

(37) Ibidem, p.p. 95-96, cuadro No. 2.

2. La aguda restricción de la demanda internacional de algunos productos exportados tradicionalmente por América Latina, - sobre todo textiles y productos alimentarios como el café, - plátano y carne vacuna. Además, el avance tecnológico de - nuestros días permite la sustitución de muchos productos na - turales por otros de origen industrial y la apertura de nue - vas fuentes de abastecimiento de materias primas y alimen - tos; como caso específico tenemos la incorporación de Afri - ca dentro del comercio mundial.

3. La rápida expansión de la producción agropecuaria en algu - nos países desarrollados. "En los Estados Unidos, la pro - ducción de alimentos ha crecido en un 35% con respecto a la preguerra, y en Europa Occidental el aumento es de 21%. -- Por otra parte, ese aumento fue del 46% en Europa Oriental - y del 50% en la Unión Soviética" (38), además del significa - tivo incremento registrado recientemente en países como --- Canadá, Australia y China.

4. El aumento del intercambio comercial realizado entre países desarrollados, ya sea en forma directa o a través de insti - tuciones especializadas, como el Mercado Común Europeo y el Consejo de Ayuda Económica Mutua de los países socialistas.

(38) Baltra, Cortés Alberto. Op. Cit., p. 37.

Con respecto a las exportaciones de manufacturas y productos industrializados que requieren para su fabricación un mayor grado de avance tecnológico, éstas siguen siendo privativas de las áreas desarrolladas o de las compañías transnacionales que las elaboran en los países subdesarrollados, aprovechando la abundancia de mano de obra barata, los bajos impuestos y disponibilidad de materias primas que permitan tasas de beneficios superiores a la ganancia normal que obtendrían en sus propios países.

Por otra parte, los altos volúmenes de producción, la constante renovación de sus productos, la gran variedad de artículos y su mejor calidad, aseguran indiscutiblemente para las áreas desarrolladas el manejo y control del mercado internacional. Los países desarrollados que monopolizan las exportaciones de manufacturas y productos industriales a nivel mundial también han incrementado sustancialmente su producción agropecuaria, hasta convertirse hoy en los principales competidores del mundo subdesarrollado.

Así, los países subdesarrollados han tenido que restringir su comercio exterior a la exportación de materias primas, en particular las de origen mineral, cuya posesión no es exclusiva de ellos, sino que también existen en abundancia en algunas áreas desarrolladas, mas por tratarse de recursos no renovables los países industrializados prefieren comprar o consumir los de las naciones subdesarrolladas; por ejemplo, el petróleo, los minerales, etc.

Otra de las características es el desequilibrio de las exportaciones respecto de las importaciones. Cada día los países latino-

americanos compran más del exterior de lo que son capaces de vender en el mercado mundial; este hecho va en detrimento de sus propias economías y muestra una grave incapacidad de éstos para consolidar un proceso de sustitución de importaciones. En 1971 el valor de las importaciones totales de América Latina fue de 14.461 millones de dólares, cantidad que se ha venido incrementando a un ritmo promedio del 10% anual hasta que en 1980 alcanzó la cifra de 37,505 millones de dólares, mientras que por otro lado las exportaciones crecieron de 14,087 millones de dólares en 1971 a 23,799 en 1980, con un ritmo de incremento anual del 6% (39), por lo que en América Latina las importaciones son mayores que las exportaciones.

A pesar del avance industrial, registrado recientemente en algunos países del continente, el proceso de industrialización se ha circunscrito sólo a la producción de bienes de consumo y al restringido mercado interno; no ha sido lo suficientemente amplio y eficaz para cubrir en su totalidad la demanda nacional con productos elaborados internamente, ni capaz de producir un excedente de bienes con calidad suficiente para competir en los mercados internacionales.

Esto ha fomentado un escaso dinamismo y una alta propensión a importar, además que ha restringido el comercio exterior del continente a un intercambio de materias primas por productos suntuarios,

(39) Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1980, Nueva York; Comisión Económica para América Latina, 1981, p. 60, cuadro No. 23.

maquinaria, manufacturas, equipo militar, etc. La experiencia en los últimos años demuestra que al no haberse ligado los procesos de industrialización al sector exportador, éste no generó los recursos financieros necesarios para aumentar y diversificar actividades industriales internas que disminuyeran las importaciones, las cuales fueron estimuladas principalmente por una escasez de productos y -- una demanda nacional anacrónica, consecuencia de niveles de consumo suntuario. A todo esto hay que agregar que "los precios mundiales de los productos manufacturados subieron en el período postbélico -- más aceleradamente que los precios de los productos primarios. En consecuencia, la relación del intercambio entre los exportadores de manufacturas y los de materias primas, evolucionó en desmedro de -- los segundos. En valores anuales medios, la relación del intercambio empeoró para América Latina en un 23% durante el período 1976 - 1980" (40). Por esta razón disminuyó el poder de compra de los países del continente. En la actualidad vendemos un mayor volumen de productos pero obtenemos cada vez menos ingresos monetarios; al mismo tiempo compramos más cantidad de mercancías por las cuales tenemos que pagar precios más elevados.

La hegemonía de las naciones desarrolladas en materia de comercio internacional es fruto de una política mundial bien definida, -- encaminada a la obtención de recursos naturales y financieros de -- los países periféricos. Esto es propiciado en gran parte por la no integración comercial de las zonas subdesarrolladas.

(40) Ibidem, p. 112.

Probablemente en la efectiva consolidación de organizaciones - como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado -- Común Centroamericano, el Pacto Andino y la Asociación de Comercio-Libre del Caribe se rompa la dependencia comercial del continente - y se abran perspectivas más halagüeñas para el comercio exterior la tinoamericano.

H. ATRASO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

Nuestra época se caracteriza por un avance espectacular en los campos de la ciencia y la tecnología; el hecho no tiene precedentes en la historia de la humanidad, pero también es obvio el atraso de América Latina en estos aspectos, lo cual ha propiciado un nuevo -- tipo de dependencia científico-tecnológica que, unida a las tradi-- cionales formas de sujeción política y económica, imponen a los --- países de la región el papel de subdesarrollados en el contexto in-- ternacional.

La dependencia científico-tecnológica de Latinoamérica se manifiesta por los siguientes aspectos:

1. No existen en el continente políticas bien definidas que - propicien la investigación en estos campos, si esto suce-- diera, con el tiempo sería posible la emancipación cientí-- fico-tecnológica de la región.
2. Se utilizan equipos, máquinas y métodos de producción antitiguos y obsoletos, que por su alto costo de adquisición y -

mantenimiento resultan disfuncionales para nuestros países.

3. En muchas actividades productivas las fases estratégicas son manejadas por técnicos extranjeros, en detrimento del personal nacional, a quien con frecuencia se priva de la posibilidad de adquirir una preparación superior.
4. Los profesionistas y técnicos de alto nivel, que se han capacitado y especializado en universidades e instituciones del exterior a través de becas y ayudas otorgadas por gobiernos y empresas extranjeras, en la mayoría de los casos se convierten en eslabones de dependencia respecto de los países desarrollados.
5. Numerosas empresas, tanto nacionales como filiales de las grandes corporaciones transnacionales, emplean patentes, marcas, diseños y procesos de fabricación por cuya utilización se deben pagar altas cuotas y derechos que propician fugas de capital del continente.
6. El tipo de ciencia y tecnología que importamos fue elaborado para sociedades más avanzadas, con recursos naturales y humanos diferentes a los de América Latina; por tanto, al ser transplantada a un medio ambiente distinto causa problemas internos como el desplazamiento de mano de obra, aumento en los costos de producción y encarecimiento de los productos, hechos que entorpecen a la actividad económica nacional.

7. La transferencia científico-tecnológica no abarca el know-how necesario para crearlas; así, recibimos ciencia y tecnología elaborada, pero no el conocimiento para producir-- las y desarrollarlas internamente.
8. Los programas internacionales de asistencia científico-tecnológica facilitan la penetración de intereses extranjeros en el continente, además de que no toman en cuenta los intereses nacionales en este campo.

Existe una estrecha relación entre el grado de progreso de las sociedades y su avance científico y tecnológico. Todo adelanto está en correspondencia directa con el contexto social en donde se produce; por esta razón, los nuevos descubrimientos científicos y la aplicación de la tecnología avanzada ocurren en un reducido número de países, generalmente los más desarrollados, que son los únicos con posibilidades económicas para invertir grandes cantidades de recursos financieros y humanos destinados a la producción de ciencia y tecnología.

"Considérese que una sola empresa, por ejemplo la General Electric, destina a investigación tecnológica 600 millones de dólares o más al año, esto representa varias veces lo que todos los países latinoamericanos juntos"(41). No obstante este hecho, la humanidad en-

(41) Carmona Fernando. "Profundización de la Dependencia Tecnológica". México: Problemas del Desarrollo, No. 12, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Agosto-October de 1972, p. 22.

tera es afectada directamente con el desarrollo y perfeccionamiento de la ciencia y la tecnología elaborada en los países desarrollados.

La ciencia y la tecnología son instrumentos al alcance del hombre, por lo tanto, no son buenos ni malos, su valoración moral sólo puede hacerse considerando su utilización para la consecución de los objetivos que le son señalados o impuestos.

Visto desde un punto de vista positivo, el desarrollo de la ciencia y la tecnología puede proporcionar muchos beneficios a la humanidad, como nuevas fuentes de energía, abundancia de alimentos, nuevos bienes y servicios, etc., existiendo la posibilidad, al menos hipotética, de llegar a la construcción de una sociedad internacional plena de bienestar y opulencia que satisfaga las necesidades de todos los seres humanos.

III. D E S A R R O L L O

III. DESARROLLO

Mucho se ha escrito sobre el fenómeno desarrollo. La producción científica al respecto es tan amplia que resulta casi imposible mantenerse al día; sin embargo, en las ciencias sociales el concepto tiene diversos significados que llevan implícitos un método de análisis y una ideología.

En términos generales, desarrollo significa una situación óptima por alcanzar en los países subdesarrollados en un lapso histórico relativamente corto, de 30 a 50 años. La presión social y los problemas mundiales generados por la actual situación de injusticia y desigualdad son cada día más graves; en consecuencia, gobiernos nacionales y organismos internacionales dirigen hoy todos sus esfuerzos y recursos para promover el desarrollo de las naciones pobres y atrasadas.

Existen, en mi opinión, tres posiciones de interpretación y estudio del concepto desarrollo: la primera que lo concibe como una etapa en la evolución de las sociedades humanas; una segunda lo considera resultado de un proceso económico, y para una tercera es consecuencia de un cambio estructural inducido.

3. DESARROLLO COMO ETAPA

Esta concepción del desarrollo es la más antigua de todas ellas, ya que proviene de finales del siglo pasado. Es un enfoque que mitifica a la fase de consumo de masas del sistema capitalista como

la meta final a que toda sociedad humana debe aspirar llegar.

El desarrollo como etapa implica cambios espontáneos que modifican gradualmente a una sociedad, la cual va mejorando de manera paulatina e inexorable con el transcurso del tiempo. Contrariamente, el subdesarrollo es considerado como un estadio inferior del -- que debieron partir en otro tiempo las naciones hoy desarrolladas.

En la historia de la humanidad el término desarrollo ha tenido sus equivalentes correspondientes a una época determinada. Así esta corriente no utiliza el término desarrollo, sino que identifica éste con los conceptos de evolución y progreso, los cuales tuvieron en otro tiempo un significado similar al que nosotros damos hoy al término desarrollo como indicador de la prosperidad colectiva y grado de avance de un país.

E V O L U C I O N

Es un concepto que tiene un origen y una connotación esencialmente biológicos; implica una secuencia natural de cambio, mutación gradual y espontánea. Es un término derivado de la teoría evolucionista de Darwin, que encontró su máximo exponente en el economista inglés Alfred Marshall, autor de la célebre frase "natura non facit saltum", cuya concepción de la sociedad es hoy altamente discutible ya que considera al desarrollo como resultado de una secuencia de etapas históricas que son, por lo general las mismas que identifican a la evolución de los países a la fecha desarrollados. Parte de, ciertas características especialmente económicas o de algún ras-

go particular de las sociedades primitivas o tradicionales; de ahí, de manera natural con el transcurso del tiempo, produce muchos pequeños cambios en los componentes fundamentales de la sociedad hasta transformarla de manera lenta en una sociedad moderna, equivalente hoy a un país desarrollado.

P R O G R E S O

Otro concepto estrechamente vinculado al anterior, dentro del mismo tipo de enfoque, es el de progreso, noción surgida en la segunda mitad del siglo XIX, la cual se basa en los avances de la ciencia y tecnología que transformaron aceleradamente las instituciones sociales y las formas generales de vida de algunas naciones.

El progreso es una visión optimista del cambio en la sociedad, que parte de un proceso civilizatorio sostenido y se manifiesta en un extraordinario incremento del conocimiento científico y técnico, que abre constantemente nuevas perspectivas al género humano. La idea de progreso está implícita en el concepto de desarrollo, ya que en ambos existe la preocupación por fomentar el adelanto científico-tecnológico y su aplicación práctica para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales y potencial humano de que dispone una nación.

En conclusión, esta posición concibe el desarrollo como una etapa histórica. La evolución hacia el progreso es un fenómeno inherente a toda sociedad, independientemente de situaciones internas o externas que pudieran obstaculizar o retardar dicho proceso, por lo

que el atraso de algunas naciones es sólo una situación transitoria que puede y debe ser superada con el transcurso del tiempo. De acuerdo con esto, todo país subdesarrollado llegará tarde o temprano a una situación de desarrollo que le permita brindar a su población mejores niveles generales de vida.

Por supuesto esta tesis no tiene actualmente ninguna validez científica: no se ha comprobado que el subdesarrollo sea una etapa inferior o inicial del proceso histórico de las sociedades, ni que el desarrollo sea el estadio último o estacionario a que todos los países tienen indefectiblemente que llegar. A pesar de estar muy difundida la idea de que el subdesarrollo es una etapa primaria en la evolución de las sociedades hacia el progreso, y que los países actualmente subdesarrollados se encuentran en este escalón que las naciones desarrolladas superaron hace tiempo, el análisis de la historia demuestra que:

1. El subdesarrollo no es de ninguna manera un estadio original o transitorio en la evolución de las sociedades.
2. Las condiciones históricas en que se desarrollaron los países hoy hegemónicos, son diametralmente distintas del momento histórico que se presenta a la fecha para que las naciones subdesarrolladas se desarrollen.
3. Los países actualmente desarrollados nunca fueron subdesarrollados, de acuerdo con las características estructurales o institucionales que definen al subdesarrollo de muchas so

ciudades de nuestros días.

Las concepciones modernas del desarrollo no comparten la idea de naturalidad y espontaneidad que presupone el evolucionismo, ni la mutación gradual y continua del progreso; por el contrario, consideran que el desarrollo exige transformaciones profundas, cambios estructurales e institucionales provocados por la acción consciente y racional del hombre.

4. DESARROLLO COMO PROCESO ECONOMICO

El desarrollo, desde un punto de vista estrictamente económico, es el proceso de transformación de la estructura productiva de un país que se manifiesta en un incremento importante de la productividad nacional respecto del trabajo humano, materias primas y conocimientos científicos-tecnológicos empleados.

La historia de la humanidad se ha caracterizado desde sus orígenes por los cambios introducidos en el comportamiento social por los sistemas económicos vigentes en una época determinada. Las grandes innovaciones en los sistemas tradicionales de producción agrícola y posteriormente industrial, tuvieron como consecuencia cambios significativos en los patrones generales de organización de la sociedad. A través del tiempo encontramos ejemplos importantes como la Revolución Industrial, el surgimiento del sistema capitalista y, más reciente en nuestros días, el surgimiento y consolidación del sistema socialista, basado en la propiedad colectiva de los medios de producción y la determinante participación del Estado como-

regulador de toda la actividad económica nacional. En los casos anteriores, las innovaciones realizadas dentro del sistema económico-tuvieron grandes repercusiones que modificaron el comportamiento humano y promovieron el cambio social (42).

En la actualidad, la creciente interdependencia a nivel internacional de las economías nacionales, así como los avances científicos y tecnológicos característicos del siglo XX, han aportado elementos nuevos dentro del campo de la economía, los cuales propician condiciones ambientales favorables para que pueda efectuarse un proceso de cambio social a partir de innovaciones significativas en el sistema económico tradicional. No quiero afirmar con esto que los cambios sociales son únicamente producto directo y absoluto de las transformaciones en el sector económico de una sociedad; las condiciones que en un momento histórico prevalecen dentro y fuera de una sociedad nacional, son también variables importantes que debemos --

- (42) "En un sentido restringido, el cambio social es cambio en la estructura de un sistema social; lo que ha sido estable o relativamente inmodificable, cambia. Además, los cambios estructurales más importantes son los que tienen consecuencias para el funcionamiento del sistema, para lograr sus objetivos más eficientemente, o para satisfacer más eficientemente las condiciones que deben ser llenadas para que el sistema sobreviva. Por lo tanto, en su sentido básico, cambio social significa cambio en la estructura social" en:

Johnson, H. M. y otros. El Cambio Social, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1977, p.p. 9-10.

considerar, "si bien las causas posibles del cambio social, son muchas, se les puede agrupar a todas en tres categorías:

1. Hay causas de cambio inherentes, ya sea a los sistemas sociales en general o a partes particulares del sistema social;
2. El cambio social puede deberse a algún impacto del medio social del sistema social de referencia;
3. El cambio puede deberse a algún impacto del medio no social.

Naturalmente, a menudo estos tres tipos se combinan de diversas maneras. El cambio, a partir de una causa, puede poner en movimiento una secuencia de cambios, con una continua retroalimentación que afecta a las primeras causas de la secuencia" (43). Sin embargo, pienso que las innovaciones significativas dentro de los sistemas económicos históricamente han sido el catalizador central que ha promovido el cambio social de una sociedad nacional, tanto a nivel interno como en sus relaciones con otras sociedades.

El conocimiento de teorías, que identifican a los fenómenos económicos contemporáneos e interpretan su dinámica interna, nos permite prever, dirigir y evaluar el proceso de cambio social. Desde el

(43) Ibidem, p.p. 22-23

punto de vista de la racionalidad histórica (44), los cambios en el sistema económico están encaminados a modificar las condiciones ambientales para que un proceso de cambio social pueda efectuarse, especialmente en los países en vías de desarrollo, caracterizados por patrones tradicionales de comportamiento y escasa movilidad social (45).

Debemos señalar también que los efectos inmediatos y a largo --plazo generados a partir de innovaciones económicas, están determi-

- (44) "La racionalidad histórica define enfoques, criterios, mecanismos y cursos de acción que tienen que ver no sólo con el ordenamiento del proceso de la actividad del Estado en relación a metas prescritas, sino que prevee, además, los enfoques, criterios y sistemas de acción que permiten la fijación de metas racionales que, desde un punto de partida, pasa por metas intermedias que poseen viabilidad contextual" en:

Frierio, Mario, "Administración Pública para el Desarrollo: - un Patrón Descriptivo" Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971, -- p. 24.

- (45) "El proceso mediante el cual los principales compromisos sociales, económicos y psicológicos son erosionados o resquebrajados, y la gente se halla dispuesta a asumir nuevos patrones de socialización y conducta" en:

Ekstein, Harry and Apter David. Comparative Politics, New - York: The Free Press, 1973, o. 580.

nados por el tipo y grado de organización social (46) que presenta un contexto nacional; es decir: a cambios económicos iguales en sociedades diferentes corresponden efectos distintos de acuerdo con las características que presenta la unidad nacional en un momento histórico determinado, y con la capacidad de ésta para asimilar innovaciones que fuesen generadas, tanto interna como externamente.

Es importante considerar esto al analizar el fenómeno del subdesarrollo a nivel internacional y sus posibilidades reales de superación a través de teorías y modelos económicos, concebidos para funcionar en países desarrollados altamente industrializados, cuya realidad nacional es diametralmente opuesta a la que presentan los países subdesarrollados de nuestros días. No debemos olvidar que estas teorías y modelos fueron elaborados, en su gran mayoría, por países desarrollados, poco interesados en promover el progreso de los países atrasados, y cuyos principales objetivos son mantener su hegemonía a nivel internacional y protegerse de las crisis periódicas de la economía mundial (47).

(46) "El cúmulo de representaciones colectivas, esquemas y pautas de conducta, reglas, costumbres, creencias, ideologías, etc. que fijan y reglamentan la conducta de los hombres en sus actividades sociales" en:

Johnson, H. M. y otros. Op. Cit., p. 123.

(47) Padilla, Aragón Enrique. Ciclos Económicos y Política de Estabilización, México: Siglo XXI Editores, 1977, p. 112.

Todo el marco teórico elaborado por la ciencia económica contemporánea, especialmente occidental, está centrado en los conceptos de riqueza, crecimiento económico y desarrollo económico que muchas veces son confundidos como términos sinónimos, cuando presentan afinidades y diferencias significativas y forman parte del pensamiento económico de nuestros días.

Estos conceptos ocupan la atención de los especialistas en ciencias sociales desde hace ya varias décadas; sin embargo, su estudio no ha cristalizado todavía en teorías consistentes, con buen grado de confiabilidad científica, aceptación general y validez universal, que nos permitan su correcta aplicación en los países en vías de desarrollo, necesitados de caminos acordes con su propia realidad, -- que les ayuden a superar su actual estado de subdesarrollo.

R I Q U E Z A

El concepto riqueza, en los autores clásicos de la economía, se refiere a aquel conjunto de bienes que un país puede obtener dada la naturaleza de su suelo, clima y situación geográfica respecto de otros países. Esta idea está asociada con una manera particular de concebir a la sociedad como el conjunto de instituciones y medios de producción unidos por leyes económicas; así, la riqueza es el -- producto final de la organización y funcionamiento de una sociedad en un medio ambiente determinado.

Esta concepción está vinculada con el liberalismo predominante en el siglo XVIII, sistema basado en la no intervención del Estado-

en la vida económica, libre competencia internacional, equilibrio - entre oferta-demanda y propiedad privada de los medios de produc- ción.

De esta manera, la riqueza de una nación es una situación poten- cial que cualquier país podría alcanzar si se organizara internamen- te de una manera racional, jurídica e institucional que permitiera- el aprovechamiento óptimo de todos los bienes de que dispone. Por- lo mismo, el orden económico, político, social, cultural y los re- cursos naturales se convierten en elementos fundamentales, sin los- cuales la riqueza no podría generarse.

La primera teoría del desarrollo, a partir de factores económi- cos, la formuló Adam Smith, en su obra Investigación de las causas- y naturaleza de la riqueza de las naciones, publicada en 1776; su - objetivo principal fue identificar la manera en que una sociedad se transforma en todos sus aspectos, a partir de cambios relevantes en su estructura económica.

CRECIMIENTO ECONOMICO

El concepto de crecimiento económico surge a partir de los estu- dios realizados principalmente por Walt Whitman Rostow (48), autor-

(48) Véase:
Rostow, Walt Whitman. Las Etapas Del Crecimiento Económico;- un manifiesto no Comunista, México: Fondo de Cultura Económi- ca, 1977.

Rostow, Walt Whitman. El Proceso del Crecimiento Económico, - Madrid: Alianza Editorial, 1978.

que identifica como etapas de este proceso: 1) Sociedad Tradicio---nal: Su sistema económico es de producción limitada, basado en ---ciencias y tecnología atrasadas, con gran aumento demográfico, pa---trones de comportamiento tradicionales, rígida estructura social, -limitada movilidad y movilización social; bajo nivel de productivi---dad, la mayoría de la población económicamente activa trabaja en la agricultura; las formas más avanzadas de producción son las manufac---turas, y la estructura de poder está controlada por la clase social propietaria de las tierras; Rostow aclara que sociedad tradicional---no es sinónimo de estacionaria. 2) Transición: Esta etapa es conse---cuencia de los cambios en los procesos de producción; gracias al --contacto con economías más desarrolladas y a la ampliación de los -mercados mundiales, surge un mayor grado de competencia, tanto a ni---vel interno como internacional; marca el nacimiento del Estado-Na---ción centralizado pero eficaz en su funcionamiento y preocupado por el beneficio general de la sociedad, además aparece una nueva clase dirigente con espíritu empresarial que promueven nuevos proyectos -de vida para la sociedad. 3) Crítica: En esta etapa ocurren cambios cualitativos en las estructuras económicas; gracias a la utiliza---ción prolongada de tecnología moderna se eleva el coeficiente de in---versión, se implantan industrias de transformación que se expanden a ritmo acelerado, cambian las formas de comportamiento de la pobla---ción, los grupos tradicionalistas evolucionan a progresistas, se --institucionalizan los aparatos político-sociales, que transforman -al crecimiento en un fenómeno de larga duración. 4) Consolidación:-Se caracteriza por la aplicación masiva y efectiva de tecnología mo---derna sobre la economía nacional y el conjunto de recursos natura---les no utilizados; se modifica la composición de la población econó

micamente activa; surge la preeminencia de los gerentes y empresarios. 5) Consumo de Masas: La inmensa acumulación de riqueza que se ha procesado anteriormente abre camino a nuevas opciones de vida para la sociedad nacional; se expande su poder e influencia en el exterior y surge el Estado Benefactor, que amplía el consumo de la población en gran escala.

La teoría de Rostow ha sido criticada y refutada casi en su totalidad por la mayoría de los teóricos actuales; es una concepción idealista y mecánica de la evolución de la sociedad a partir de innovaciones en los sistemas tradicionales de producción. "Las etapas Rostowianas no son más que una descripción, por la limitación de su base analítica, su secuencia de fases se funda en un determinado número de proposiciones sobre la oferta, la demanda y la forma de producción, su teoría resulta, sin embargo, demasiado simplista, limitándose a recalcar la existencia de un camino óptimo para el desarrollo de la producción, determinado por el progreso tecnológico y por las elasticidades de la demanda" (49).

Cabe señalar también que las dos primeras etapas señaladas por Rostow corresponden a lo que nosotros consideramos actualmente crecimiento económico, mientras que las dos siguientes sobrepasan este campo de estudio y se identifican más con la teoría del desarrollo

(49) Furtado Celso. Teoría y Política del Desarrollo Económico, -- México: Siglo XXI Editores, 1978, p. 143.

económico; a la última etapa se le considera una utopía o, cuando -
menos, difícilmente realizable por un país subdesarrollado en nues-
tro mundo actual.

El crecimiento económico se puede definir como un aumento sus-
tancial agregado al producto nacional bruto, sin cambios significa-
tivos en los sistemas político-sociales de una unidad nacional; in-
cluye, sí, modificaciones de las condiciones institucionales del --
sector económico que permiten una expansión de esta actividad. El
concepto se refiere fundamentalmente a problemas de insuficiente --
ritmo de crecimiento a largo plazo, sobre todo en economías subdesa-
rolladas, y tiene lugar cuando el incremento de la producción es -
igual al crecimiento de la población; así el crecimiento económico-
se manifiesta cuando hay un ingreso per cápita constante para una -
población creciente.

El crecimiento económico es un proceso de transformación de la-
actividad económica, originado por la acción deliberada del hombre-
para conseguir un incremento sostenido de la producción que ayude -
al Estado a satisfacer las necesidades generales de su población. -
Este incremento sostenido de la producción surge normalmente a par-
tir de una ampliación y diversificación de las actividades del sis-
tema económico tradicional.

La teoría del crecimiento económico utiliza como principales pa-
rámetros de medición al producto nacional bruto, la tasa de creci-
miento de la población y el ingreso per cápita, e implica un aumen-
to uniforme o equilibrado de estas variables económicas.

El proceso de crecimiento económico solamente se puede llevar a cabo dentro de un marco institucional que le sea favorable; por lo tanto, implica modificaciones, no cambios estructurales radicales, en las organizaciones políticas y sociales tradicionales, que le permiten lograr un aumento en el producto nacional bruto y un incremento en el ingreso per cápita de los habitantes. El proceso depende también de otros elementos como recursos naturales, capital, mano de obra, etc., que son importantes para lograr la expansión de la producción en sistemas económicos tradicionales.

El proceso prevé también el aumento de la población, siempre y cuando este aumento lleve consigo un incremento proporcional del -- aporte que cada uno de los individuos hace a la formación del producto nacional bruto. Para que en efecto haya crecimiento económico y no sólo una situación de crecimiento coyuntural, la productividad de los individuos y de los sectores económicos deberá aumentar de manera sostenida y este incremento se reflejará necesariamente en un aumento del producto nacional bruto; resulta importante también, que este incremento se prolongue durante un período de tiempo lo suficientemente largo, para que el crecimiento económico sea algo más que una expansión temporal o pasajera de la actividad económica nacional.

La teoría económica occidental contemporánea supone un proceso -- mediante el cual una economía tradicional se convierte en economía de producción avanzada, pero nunca indica de manera válida la estrategia precisa a seguir para evolucionar de formas tradicionales de producción a sistemas industriales modernos de producción. La teo-

ría se limita a recalcar la existencia de una posibilidad supuestamente viable para la expansión de la producción. Es, en último caso, una teoría centrada en la "dinámica de la producción" que se agota en sí misma, porque sólo se limita a señalar las condiciones óptimas y los elementos necesarios para incrementar la actividad del sistema económico tradicional, que tendrá como consecuencia una mayor producción, pero nunca hace referencia concreta al cómo conseguir las condiciones favorables y los elementos necesarios del contexto social, para la expansión de la economía nacional.

A continuación mencionaremos los conceptos de crecimiento económico negativo, crecimiento económico y progreso económico. Para diferenciarlos utilizaremos variables económicas constantes:

Crecimiento económico negativo. Se da cuando el producto nacional bruto crece más lentamente que la tasa de crecimiento de la población, por lo tanto disminuye el ingreso per cápita.

Crecimiento económico. Ocurre cuando el producto nacional bruto crece al mismo ritmo que la tasa de crecimiento de la población, por lo tanto, el ingreso per cápita se mantiene igual o constante.

Progreso económico. Aparece cuando el producto nacional bruto crece con mayor rapidez que la tasa de crecimiento de la población; por lo tanto, aumenta considerablemente el ingreso per cápita y las condiciones generales de vida de la población tienden a mejorar ---

sustancialmente (50).

Hay que aclarar que en ninguna de las situaciones anteriores el sistema económico es estático; por lo contrario, existen principios de cambio o ajuste de la misma economía nacional que operan de manera permanente en el tiempo.

DESARROLLO ECONOMICO

El término desarrollo económico, que con creciente frecuencia se utiliza dentro de la economía moderna, significa una aspiración común de las naciones pobres y una extensión y enriquecimiento del concepto crecimiento económico.

El desarrollo económico es, en esencia, un proceso de transformación de la estructura del sistema económico tradicional; se debe manifestar, además, con la superación de los obstáculos existentes que impiden transformar las actividades económicas de bajo rendimiento en otras de mayor rentabilidad, para conseguir así mejores ingresos que permitan aumentar el ahorro, la formación de capital y la inversión. También debe existir un incremento de la productividad del trabajo humano y de los factores económicos utilizados, así como aprovechar de manera más eficaz los progresos técnicos, para

(50) Zimmerman, J.L., Países Pobres, Países Ricos. México: Siglo-XXI Editores, 1971, p.p. 17-18.

conseguir posteriormente un producto nacional bruto más elevado que debe ser distribuido de manera equitativa y justa entre las regiones geográficas y grupos sociales que componen un país.

El desarrollo económico es un proceso socioglobal que comprende también la eliminación progresiva de barreras estructurales no económicas, así como el logro de condiciones político-sociales propicias para que los beneficios derivados del proceso alcancen a mayores capas de población. La teoría del desarrollo económico incluye un proceso de cambio social por el número creciente de relaciones sociales tradicionales que deben ser modificadas a partir de la expansión del sistema económico. El concepto abarca, por lo tanto, el crecimiento de la economía nacional y los cambios político-sociales que ocurren dentro de la sociedad a partir de este progreso económico; en muchos casos los cambios económicos no dependen tanto de factores exógenos, sino de una óptima combinación de recursos y elementos internos, de una utilización más racional y efectiva del potencial existente que es mal utilizado o desperdiciado.

Gino Germani, sociólogo argentino, afirma: "El desarrollo económico se define, en principio, como una transformación estructural de la economía, a través de la cual los mecanismos funcionalmente requeridos para el crecimiento autosostenido se incorporan permanentemente al mismo. El tipo ideal de una economía desarrollada puede caracterizarse por la existencia de una serie de rasgos principales: 1) el empleo de fuentes de energía de alto potencial y de tecnología de alta eficiencia en todas las ramas de la actividad económica (inclusive la primaria); 2) la existencia de mecanismos apropiados-

(recursos institucionales y humanos) para la permanente creación -- y/o absorción de innovaciones tecnológicas y organizacionales. Dichos mecanismos deberán garantizar el continuo surgimiento de nuevos sectores dinámicos, con el fin de compensar o reemplazar aquellos cuyo rol dinámico en la economía está decayendo o que han alcanzado su máximo posible; 3) la adecuada diversificación de la producción; 4) predominio de la producción industrial sobre la producción primaria; 5) una apropiada "mezcla" de industrias de capital y de bienes de consumo (una mezcla diferente de acuerdo con la situación de cada país y su etapa de desarrollo); 6) mayor tasa de inversión en relación con el producto nacional; 7) alta productividad -- per cápita; 8) predominio de las actividades intensivas de capital sobre las intensivas de trabajo; 9) mayor interdependencia (o menor dependencia) del comercio exterior en términos de su proporción respecto al producto bruto nacional con determinados niveles de población, de su importancia estratégica con respecto al mantenimiento del crecimiento y de su diversificación en lo que a tipos de bienes y número de países se refiere; 10) una distribución más igualitaria del producto bruto nacional tanto en lo que respecta a la parte -- atribuida a los diferentes estratos socio-ocupacionales como a las actividades de cada sector y a las diferentes áreas del país. El proceso de desarrollo económico se define como una transición hacia una estructura económica empírica, próxima al "tipo ideal" definido por las características antes mencionadas" (51). No obstante lo --

(51) Germani, Gino, Sociología de la Modernización, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1979, p.p. 17-19.

anterior, las grandes diferencias en cuanto a existencia de recursos naturales, estructura económica, cultura e instituciones políticas y sociales que existen entre las diversas regiones del mundo, probablemente invaliden cualquier intento de construir un criterio único para distinguir entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas" (52).

El estudio de los problemas del desarrollo económico ha tenido en muchas ocasiones resultados pesimistas por la heterogeneidad de opiniones y posiciones de los especialistas respecto a la estrategia a seguir, y cuando se han identificado una lista interminable de factores, condiciones, obstáculos o prerequisites que inhiben al proceso o que lo limitan a un simple crecimiento de la economía sin cambios efectivos dentro de la sociedad.

Los efectos del desarrollo económico no deben medirse solamente con indicadores económicos; también deben utilizarse parámetros sociales, políticos y culturales que den una visión precisa de la dirección y magnitud de los cambios generados en una sociedad, a partir de un proceso de desarrollo económico.

(52) Adelman, Irma. Teorías del Desarrollo Económico, México: --- Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 11.

La mayoría de los especialistas están convencidos de que los -- sistemas económicos, políticos y sociales que caracterizan a una so- ciedad nacional son interdependientes entre sí, y que los cambios - producidos en cualquiera de ellos afecta de manera significativa -- a los otros; por lo tanto, los efectos de un proceso de desarrollo- económico repercutirán no sólo en el sistema económico, sino tam- -- bién de manera importante en los aspectos generales de la sociedad- nacional tanto a nivel interno como externo.

En la actualidad, los principales obstáculos que impiden la di- fusión de los cambios y de los beneficios generados por un proceso- de desarrollo económico, los constituyen las rígidas estructuras po- lítico-sociales, los grupos privilegiados y los intereses particu- larres que existen en los países subdesarrollados. Estos impiden la - aceleración del cambio social, y a pesar de la nueva riqueza se cae en un círculo vicioso donde el subdesarrollo se convierte en razón- y consecuencia de sí mismo y la pobreza se transforma en su propia- causa (53).

Tampoco hay que olvidar que el actual fenómeno de atraso econó- mico a nivel internacional es consecuencia directa del desarrollo - histórico de la economía mundial, y no una etapa de su evolución -- por la que debieron haber transitado todas las economías nacionales

(53) Myrdal, Gunnar. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 47.

que ya alcanzaron un grado superior en su proceso de desarrollo. - No deberá confundirse esto con el estudio del crecimiento equilibrado dentro de una economía capitalista evolucionada (54).

Desarrollo económico significa en su sentido amplio una transformación, un cambio sustancial de las estructuras globales tradicionales que caracterizan a una sociedad. El concepto lleva implícito un proceso de crecimiento económico, pero éste a su vez no engloba al desarrollo económico sino que es uno de sus componentes, - por lo que en una sociedad en vías de desarrollo puede existir un - proceso de crecimiento económico, sin que se presenten las condiciones ambientales favorables para que surja un proceso de desarrollo económico y los cambios estructurales globales que de éste se deben generar. Tal es el caso de muchos países subdesarrollados de nuestros días.

5. DESARROLLO COMO CAMBIO ESTRUCTURAL GLOBAL

En los últimos años, dentro del campo de las ciencias sociales, se ha venido insistiendo cada vez más en la necesidad de transformaciones profundas y cambios estructurales que permitan el mejor funcionamiento del sistema social en su conjunto. Así surgió, durante la década de los sesenta, una nueva corriente de estudio e interpre-

(54) Barre, Raymond. El Desarrollo Económico, México: Fondo de -- Cultura Económica, 1976. p. 13.

tación del fenómeno subdesarrollo denominada "estructuralista", enfoque propuesto especialmente por destacados autores latinoamericanos que consideran que el proceso de desarrollo en los países subdesarrollados se debe iniciar a partir de cambios importantes en las estructuras política, económica, social y cultural distintivas de una unidad nacional.

El estructuralismo identifica al desarrollo como una situación social producto en el tiempo de un cambio estructural global, que se fue gestando por el conjunto de transformaciones radicales en los componentes claves o estratégicos de la sociedad. Esto significa que el desarrollo debe medirse por diversos indicadores que pongan de manifiesto la dirección y magnitud del cambio. Por otro lado, se considera al desarrollo como un proceso de cambio social deliberado, cuyo objetivo es la igualdad de oportunidades tanto para los individuos como para las naciones. Este proceso de cambio no tiene que seguir el mismo camino en todas las sociedades, sino que se dará en forma distinta de acuerdo con las particularidades de cada caso.

La corriente estructuralista examina la realidad de las naciones subdesarrolladas desde un punto de vista histórico, hecho que permite un análisis más aproximado de las características del subdesarrollo, para, de ahí, proponer alternativas de acción a fin de atacar los problemas identificados. En otras palabras, el estructuralismo se preocupa por la explicación científica de los fenómenos, así como por la superación de los problemas; estudia el presente y el pasado de una sociedad nacional no sólo como entidad aislada

da, sino también como parte de un orden internacional establecido, tratando de prever también los alcances y consecuencias del proceso de cambio y todas sus repercusiones en el sistema mundial.

En general, los estructuralistas latinoamericanos concuerdan en que el desarrollo de algunas naciones propicia el atraso de otras, y ambos fenómenos constituyen una unidad cuyas características particulares no pueden explicarse de manera aislada. Para ellos el subdesarrollo es un fenómeno histórico, ligado estrecha e indisolublemente a la evolución del sistema capitalista a nivel internacional.

¿Quién podría, en estos tiempos, aceptar que el subdesarrollo de grandes áreas del mundo es una situación ajena a los fenómenos de explotación y dependencia, o que los recursos naturales de los países subdesarrollados y el fruto del trabajo de su población no han sido acaparados sistemáticamente por una pequeña minoría de ricos nacionales y empresas extranjeras? ¿o quién podría concebir y explicar al subdesarrollo como un fenómeno desligado del sistema capitalista?

La complejidad de los problemas que caracterizan actualmente a los países subdesarrollados, han propiciado el surgimiento de actitudes y posiciones radicales que sostienen que el proceso de desarrollo sólo se puede iniciar si se produce previamente, en cada país subdesarrollado, una ruptura del statu quo inducido por el capitalismo internacional y la burguesía nacional ligada a él.

La escuela estructuralista se encuentra dividida en dos posiciones diferentes, y hasta cierto punto antagónicas, respecto a la estrategia a seguir para que los países subdesarrollados inicien su proceso de desarrollo. La primera es una vía pacífica; afirma que el camino hacia el desarrollo será producto de una reforma racional, planeada y dirigida en las estructuras política, económica, social y cultural que distinguen a una nación, así como del sistema de relaciones que la unen con otras sociedades, especialmente las desarrolladas. La segunda es una posición más radical; asegura que el cambio para el desarrollo sólo es posible mediante un movimiento revolucionario, que rompa violentamente con el orden establecido. -- De esta diferencia de opiniones y puntos de vista surge la disyuntiva para el futuro de América Latina: reforma o revolución.

R E F O R M A

La reforma es una estrategia del proceso de cambio social. Propone la adaptación de las estructuras básicas para una mayor participación de los grupos sociales en el esfuerzo de desarrollo, y una transformación del sistema tradicional de relaciones centro-periferia que une a los países hegemónicos con las naciones subdesarrolladas dependientes de ellos.

El concepto reforma implica un acto deliberado para modificar las estructuras básicas de una sociedad. Este hecho, a su vez, generará cambios en los otros subsistemas sociales hasta llegar a la transformación del sistema social en su conjunto.

La corriente reformista propugna cambios equilibrados, que combinan el crecimiento económico con la estabilidad, la expansión de las fuerzas productivas con la justicia social, el aumento del producto nacional bruto con su reparto equitativo, la participación -- del Estado y de las empresas privadas en la economía interna, la -- asociación del capital privado con la inversión extranjera y la --- coexistencia pacífica de las empresas nativas con las compañías --- transnacionales.

En los países latinoamericanos el proceso de reforma está centrado en los siguientes aspectos:

1. Establecimiento de un sistema democrático que permita la -- participación de las masas en la toma de decisiones políticas.
2. Reorientación nacionalista de la economía y control del capital extranjero.
3. Aumento de la capacidad productiva agrícola e industrial.
4. Incorporación de la población marginada a los beneficios -- económicos y sociales, a través de nuevas políticas de empleo, salarios, vivienda, educación, salud pública, etc.
5. Ampliación del consumo para el fortalecimiento del mercado interno.

6. Modificación del sistema tradicional de relaciones entre -- países subdesarrollados y naciones desarrolladas.

El término reforma entraña modificaciones en la estructura social; supone también la necesidad de adaptar la sociedad a circunstancias cambiantes de la realidad política, económica, social y -- cultural aunque los cambios propuestos sean únicamente aquellos que no se contraponen radicalmente con el orden establecido, interno y externo.

La reforma implica transformaciones progresivas dentro de un estado de cosas consolidado; por esta razón, internamente se encuentra determinada por la voluntad de cambio, y externamente por factores como la utilización masiva de capitales extranjeros y programas de industrialización como fórmula para reactivar a las economías -- latinoamericanas, y evitar con esto los posibles brotes de descontento popular que pudieran ser aprovechados por grupos subversivos para desestabilizar el statu quo prevaleciente.

Podemos afirmar que la filosofía de la reforma quedó claramente planteada en la reunión de Punta del Este de 1961, donde tuvieron origen la Alianza para el Progreso y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, organismos internacionales que sustentan la idea de transformación pacífica como estrategia para la promoción del desarrollo en los países de la región.

Esta posición es esencialmente paternalista, en cuanto que también nos protege del peligro comunista que acecha a los países lati

noamericanos desde el triunfo de la Revolución cubana. A raíz de esto surgieron en el continente grupos militares defensores de la democracia y de las instituciones, y empresarios nacionalistas que se convirtieron de la noche a la mañana en promotores del cambio: "el reformismo preconizado por la Alianza para el Progreso era solamente un velo retórico detrás del cual se ocultó toda una estrategia para reforzar los lazos del colonialismo moderno en América Latina" (55).

La experiencia de la última década confirma la propensión de los países latinoamericanos para seguir el camino de la reforma como estrategia de desarrollo. Esto significa que los gobiernos de la región deben ser capaces de instrumentar a corto plazo cambios fundamentales en la sociedad, requisito indispensable para superar los problemas del subdesarrollo, garantizar la sobrevivencia del sistema y prevenir convulsiones sociales.

La alternativa de la reforma implica también una interdependencia armónica entre las naciones, lo cual llevará con el tiempo a formas más avanzadas de colaboración internacional, que permitan combinar los intereses particulares de los países subdesarrollados con los del mundo desarrollado.

(55) Báez, René. Teorías sobre el Subdesarrollo, México: Editorial Diógenes, 1980, p. 76.

REVOLUCION

La opción de la revolución representa la alternativa más radical que tienen ante sí los países latinoamericanos para romper con la dependencia que tradicionalmente los ha unido a un centro hegemónico, e intentar un proceso de desarrollo hasta cierto punto autónomo, basado en una organización interna y un sistema de relaciones sociales completamente diferentes a los que en la actualidad los caracterizan.

Revolución es el cambio radical de las instituciones políticas de una nación; es, así, una modificación fundamental en el estado de cosas: "por revolución entiendo yo el derrocamiento de un gobierno y de una constitución legalmente establecidos, por una clase social o un movimiento cuyo fin es cambiar la estructura social y la estructura política, este tipo de alteración radical y cualitativa incluye la violencia" (56).

Los teóricos de la revolución afirman que la creciente explotación, marginalización, depauperización y represión de las masas, y sobre todo la agudización y articulación de estos problemas presentes en toda sociedad subdesarrollada, desembocarán tarde o temprano en un movimiento revolucionario. En la realidad, todo parece indicar que para la situación latinoamericana esta dinámica no es fun-

(56) Marcuse, Herbert. Ética de la Revolución, Madrid: Taurus Ediciones, 1979, p.p. 142-143.

cional, pues aunque los problemas han existido desde hace mucho tiempo, no se han articulado y la revolución no se ha efectuado.

Con anterioridad a las muertes de las dos máximas figuras revolucionarias del continente: Camilo Torres en 1965 y Ernesto "Che" Guevara en 1967, se presumía que las condiciones objetivas para la revolución ya existían en todos los países de América Latina, en grado suficientemente avanzado, y que sólo faltaba la movilización revolucionaria de las masas a través de la acción guerrillera, ya fuera urbana, en naciones como Uruguay y República Dominicana, pequeña extensión territorial, gran concentración de población en centros urbanos y proletariado ciudadano; rural, en países básicamente agrarios, con alto porcentaje de población indígena y proletariado campesino como Perú y Bolivia, y para los países más avanzados como México, Brasil y Argentina, una combinación simultánea de ambas estrategias.

En América Latina existe, sin embargo, otra situación que sí encierra un claro potencial revolucionario: "las revoluciones sólo es tallan cuando sectores estratégicos de la subélite son marginalizados por su respectivo sistema político y encuentran condiciones para proceder eficazmente a la movilización revolucionaria de las masas" (57), situación que es constante en la mayoría de los países del continente.

(57) Jaguaribe, Helio y otros. La Dependencia Político-Económica de América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 57.

6. DESARROLLO NACIONAL

Cada una de las corrientes de interpretación anteriormente señaladas muestran, en mi opinión, concepciones parciales del fenómeno-desarrollo. Por tanto se hace necesario buscar una definición formal que supere las limitaciones de las ya citadas; intentar encontrar una que conciba al desarrollo como un proceso de cambio continuo, permanente, racional y autosostenido hacia la consecución de objetivos nacionales socialmente aceptados y constantemente renovados.

El desarrollo es un proceso de transformación de la sociedad, no sólo cuantitativo sino también cualitativo, que comprende diversos aspectos, los cuales representan conjuntamente el estado estructural de subdesarrollo por superar. Así, el desarrollo es la creación de condiciones ambientales óptimas que permitan a la sociedad y a los individuos su propia realización.

De todos los conceptos de desarrollo manejados actualmente dentro del campo de las ciencias sociales, la definición del Dr. Mario Frieiro nos parece la más completa y afín a nuestra idea personal de lo que podemos entender por desarrollo nacional. Frieiro concibe al desarrollo como: "el cambio positivo, deseado y esperado en una sociedad, referido el complejo de estructuras, relaciones, condiciones de vida y aptitudes que definen un orden social total. -- Implica pasar de una condición de vida nacional a otra que se consi

dera mejor o ejemplar" (58). Se trata de un proceso global-social que pone en juego de manera racional y equilibrada los recursos financieros, materiales y humanos de que dispone una nación para provocar un aumento real y significativo en los niveles generales de vida de la mayoría de la población.

En un afán de simplificar las cosas, propongo entender por desarrollo nacional al cambio en las estructuras política, económica, social y cultural que caracterizan a un país en un tiempo histórico determinado.

En consecuencia, desarrollo es un proceso de cambio intencional y equilibrado de todos los aspectos que componen en una sociedad. Dichos aspectos se conjugan en lo que se denomina desarrollo integral, definido por Wilburg Jiménez Castro como: "el proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre mejore, que cada comunidad y país se transforme y pase de una etapa particular a otra más elevada en términos de dignidad y convivencia humana" (59).

(58) Friciro, Mario. "El Cambio Administrativo Público" en: Velasco, Ibarra Enrique y otros. Administración Pública y Desarrollo, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1970, p. 96.

(59) Jiménez, Castro Wilburg. "La Administración Pública y el Desarrollo Integral" en: Velasco, Ibarra Enrique y otros. Op. Cit., p. 278.

Existe, además, una ostensible represión a los movimientos revolucionarios que tratan de cambiar de manera radical la estructura capitalista de los países latinoamericanos. En la actualidad todos ellos cuentan con ejércitos nacionales bien entrenados y equipados que garantizan plenamente la manutención del orden establecido; por otro lado, la potencia hegemónica de la cual dependemos ha perfeccionado tácticas militares muy eficaces que hacen que las situaciones cubana y nicaraguense sean difíciles de repetirse.

Las tres experiencias socialistas coronadas por el triunfo y consolidación de un proceso revolucionario: Rusia, China y Cuba fueron consecuencia directa de una serie de factores internos, distintos para cada caso y de una coyuntura internacional específica cuya principal característica fue la no intervención de una potencia hegemónica para detener el proceso; de ahí que copiar íntegramente la estrategia revolucionaria de estos países, hecho frecuente en América Latina, conduce de manera indefectible al fracaso, pues las revoluciones no son exportables, sino consecuencia directa de una problemática nacional particular, inmersa en una situación internacional específica vivida en un tiempo histórico determinado.

Si los países de América Latina no logran resolver a corto plazo los problemas planteados por su estado de subdesarrollo, la alternativa revolucionaria considerada actualmente como no viable, será en un futuro cercano la única salida de las naciones latinoamericanas.

Todos los autores que han realizado estudios sobre esta materia, parecen coincidir en que la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre son la base de la convivencia pacífica y el inicio de su propia realización, tanto a nivel particular como social.

En las sociedades desarrolladas, prósperas y económicamente avanzadas, tiende a decrecer la atracción de la población por los bienes materiales, quizá porque los poseen en abundancia, y por lo contrario aumenta el interés por la llamada "calidad de la vida". Así, la defensa de la naturaleza y de los animales, la lucha contra la contaminación, el fomento masivo de los deportes y el cultivo de las bellas artes son elementos importantes para la ciudadanía, situación que no se presenta de la misma manera en los países subdesarrollados donde la vida se resume en la lucha diaria por la sobrevivencia.

El concepto desarrollo implica también un cambio sustancial en el sistema actual de relaciones que vincula a los países desarrollados con los subdesarrollados. En este plano pensamos que debe sustituirse la subordinación absoluta por un nuevo trato más justo y un respeto a la autodeterminación de cada una de las naciones; claro está que la idea parece una utopía y sería aventurado proponer soluciones inmediatas. Sin embargo consideramos que la situación puede mejorar paulatinamente a raíz de la unificación del mundo subdesarrollado y de la intervención de los organismos e instituciones internacionales; de otra manera estaremos condenados a desempeñar para siempre el papel de naciones pobres y dependientes.

Por último, quisiéramos hacer algunas consideraciones sobre los conceptos desarrollo y subdesarrollo, relacionando ambos términos con el fin de presentar un panorama general de la problemática actual que ellos representan.

Desarrollo y subdesarrollo son términos comparativos que frecuentemente llevan implícita una carga de valor o una tendencia ideológica, pero ambos reflejan situaciones estructurales complejas presentes en el mundo de nuestros días.

Uno de los rasgos más sobresalientes del desarrollo y del subdesarrollo es la relación intrincada de variables históricas, políticas, económicas, sociales y culturales que los constituyen de esta manera; la clasificación de una nación en cualquiera de las dos categorías, debe basarse en un examen completo y minucioso de los convencionalismos aceptados como rasgos característicos de ambos fenómenos.

Un agrupamiento de los países desarrollados y subdesarrollados de la actualidad no muestra una progresión regular de diferencias estructurales; por lo contrario, ambos grupos de naciones están separados por un verdadero abismo cuyos extremos son cada día más distantes. Al respecto afirma Gunnar Myrdal: "son los países desarrollados los que se están desarrollando cada vez más, y por ello en las últimas décadas las desigualdades entre las naciones han ido en aumento, así la brecha desarrollo-subdesarrollo en vez de disminuir, aumenta con el tiempo y en el espacio" (60).

(60) Myrdal, Gunnar. Op. Cit., p. 47.

Desarrollo y subdesarrollo son dos situaciones diferentes íntimamente ligadas; es decir, no son fenómenos excluyentes o independientes, sino determinantes uno del otro. Desarrollo y subdesarrollo son dos realidades presentes en el mundo contemporáneo; una de riqueza y progreso; otra, opuesta, de miseria y dependencia. Los términos desarrollo y subdesarrollo, así como sus equivalentes, son estados estructurales complejos de las sociedades modernas.

Un punto de vista fundamental para esta tesis consiste en comprender al desarrollo y al subdesarrollo como fenómenos resultantes del proceso histórico vivido por la humanidad en los últimos siglos de su existencia. Tanto el desarrollo como el subdesarrollo son dos aspectos diametralmente opuestos de un mismo fenómeno mundial; ambas situaciones evolucionan de manera simultánea y están funcionalmente vinculadas. Por lo tanto, se determinan una a la otra; así, el desarrollo y el subdesarrollo deben estudiarse y comprenderse como dos estructuras parciales pero interdependientes que conforman a un sistema único, ya que sólo son dos caras de una misma moneda.

7. EL ESTADO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO NACIONAL

El Estado es la forma contemporánea de convivencia que el hombre ha creado para vivir en sociedad. Desde la edad de las cavernas, la raza humana ha evolucionado permanentemente hacia formas más perfectas de relación comunitaria, las cuales permitieron el progreso de la civilización hasta llegar a la creación del Estado Moderno.

"El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, -- sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social" (61).

El Estado "es aquella parte del cuerpo político especialmente interesado en el mantenimiento de la ley, el fomento del bienestar común y el orden establecido, así como en la administración de los asuntos públicos, el Estado es una parte que se especializa en los intereses del todo" (62).

Según Max Weber, "por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (63).

-
- (61) Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, México: Fondo de Cultura Económica, 1981. -- p. 182.
- (62) Matte, Alfredo y Venegas, Ramón. Op. Cit., p. 259.
- (63) Weber, Max. Economía y Sociedad, Tomo I, México: Fondo de Cultura Económica, 1982. p. 473.

Todo Estado es primeramente una agrupación humana en donde los lazos de solidaridad son intensos y la organización está claramente definida. La diferencia entre el Estado y otras agrupaciones humanas es más bien de grado que de naturaleza; el Estado es la más completa, la más evolucionada, la más perfeccionada de las comunidades humanas que existen actualmente. El Estado contemporáneo presenta algunas características que lo diferencian de otras formas de comunidad humana:

1. Se encuentra en él una división del trabajo entre los gobernantes, ya que una parte de éstos se encargan de elaborar las reglas legales aplicables a todos los miembros de la colectividad. Otro grupo es responsable de poner en práctica tales reglas, y un último grupo se aboca a dirigir las controversias que puedan surgir en la aplicación de esas reglas o resuelven los litigios que surgen entre los miembros de la comunidad. Esta idea está asociada con la separación y equilibrio de poderes en el Estado moderno.
2. Posee el Estado un sistema de sanciones institucionalizado, que permite a los gobernantes hacerse obedecer por los miembros de la comunidad. Este sistema cuenta con una organización policial encargada de vigilar la aplicación de las leyes, de buscar y castigar a aquellos que las violen; una organización judicial cuyo fin es pronunciar sanciones en relación con los culpables; una organización penitenciaria responsable de aplicar las penas señaladas. Así, el Estado reserva para sí mismo el legítimo ejercicio de la

violencia como un medio para asegurar su propia existencia.

3. Por último, sólo el Estado cuenta con un ejército que respalde sus decisiones. El Estado no encuentra ante sí grupo social alguno, que puede oponerle tal fuerza material. En caso de conflicto, el Estado siempre tiene en consecuencia la última palabra.

Según la mayoría de los tratadistas, son elementos constitutivos del Estado: el pueblo, el territorio, el poder, la soberanía, el gobierno y los fines que persigue todo conglomerado humano.

EL PUEBLO

El primer elemento constitutivo del Estado es la comunidad humana; el conjunto de personas constituye al pueblo, y sin éste no hay Estado. Cuando se forma una sociedad con territorio, costumbres y lenguaje común, se constituye una nación que es la suma de individuos asentados en un área geográfica determinada, unidos por intereses y comportamientos similares.

Los hombres no nacen aisladamente; pertenecen a una comunidad o nación determinadas. Estos rasgos de afinidad producen una nacionalidad particular, la que puede concebirse como el conjunto de caracteres que influyen en un grupo de personas, las hacen afines y les dan homogeneidad e identidad como ciudadanos de un determinado país; por eso se afirma que la nacionalidad aproxima a las personas.

Una nación se constituye de los individuos asentados en un territorio, ligados física y espiritualmente.

EL TERRITORIO

El conglomerado humano que integra al Estado debe estar asentado dentro de un territorio con límites específicos, el cual también comprende un medio ambiente determinado, los recursos ahí localizados, el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y las aguas territoriales. El territorio delimita también el ámbito de ejercicio de la autoridad del Estado.

EL PODER

El tercer elemento constitutivo del Estado es el poder, el cual puede ser considerado como una facultad de éste para establecer e imponer su autoridad a través de los órganos y normas reguladoras del orden jurídico, político y social.

El poder aparece desde sus más remotos principios como una necesidad para la protección y dirección de la comunidad. El Estado como forma de convivencia humana no podría subsistir ni alcanzar sus fines sin la existencia de un poder, entendido éste de manera general como: "la posibilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una comunidad, inclusive contra la oposición de sus miembros" (64).

(64) Ibidem, tomo II, p. 682.

En las comunidades primitivas los individuos o los grupos que asumieron el poder se esforzaron siempre por encontrar una justificación para su ejercicio. El poder fue ligado a prácticas mágicas de origen divino; los dioses del clan no son los dioses del grupo sino la justificación práctica del ejercicio del poder.

"Todo poder viene de Dios" dijo San Pablo. Así, la religión proporcionó una base sólida a los individuos y grupos que pretendían derivar el ejercicio del poder de un origen divino, pues quienes ejercían el poder no sólo reflejaban una autoridad divina, sino que su propia persona era considerada automáticamente del mismo origen, el cual además podía ser transmitido a su descendencia. Reyes y monarcas se consideraban herederos de Dios y relacionaron siempre su poder "a la gracia del Señor" y posteriormente al concepto teocrático del derecho divino que hacía de los gobernantes reales "los representantes de Dios en la Tierra".

El ejercicio del poder ha existido siempre, ya sea en forma rudimentaria o perfeccionada, de acuerdo con el grado de evolución política y social de una nación. En las comunidades primitivas se manifestó de manera grotesca, brutal y en muchos casos inhumana: formas propias de la ignorancia, lo mismo del gobernante como de los gobernados. Al correr el tiempo, en virtud de la costumbre, se fue transformando en normas escritas que ayudaron a mantener la cohesión de la comunidad y permitieron el surgimiento de una situación de derecho basada en la ley, que junto con el marco jurídico son las bases del Estado moderno.

El derecho legitima y limita al poder; su ejercicio por parte del Estado no es una facultad irrestricta dentro de un régimen de derecho, sino que está restringido por la constitución, leyes y normas jurídicas creadas por el mismo Estado y sancionadas por el pueblo. Sin embargo, dentro de estos límites el poder del Estado es absoluto, pues tiene la capacidad para imponer y someter a su voluntad a todas las personas que integran la nación o viven en su territorio.

El poder del Estado guarda menos relación con la palabra "fuerza" en el sentido de "violencia", y es más afín a los términos "ordenar" y "administrar", ya que el mismo Estado se obliga también por un cuerpo de leyes y normas; en la misma forma que están regidos todos los habitantes de un país, la sociedad crea al Estado basada en el derecho, así nacen las instituciones que ordenan la vida de los individuos en sociedad.

LA SOBERANIA

La soberanía es la forma más completa de ejercicio del poder dentro de un Estado; es el poder supremo que está por encima del poder que tienen los distintos grupos o individuos integrantes de la comunidad. Es la potestad de regirse por sí mismo, de establecer y hacer cumplir un orden jurídico interno; es la capacidad que tiene un Estado para obrar, sin sujeción a ningún otro Estado. Supone preeminencia interna e independencia externa, lo que significa que la soberanía es también la no intervención de un Estado en los asuntos de otro y el absoluto respeto a la autodeterminación de las ---

naciones.

La situación actual de América Latina demuestra qué distantes están nuestros países del auténtico ejercicio de su soberanía, ya que en muchos casos el poder es fruto de un golpe armado encabezado por un grupo minoritario que defiende intereses particulares y abusa de él. El Estado encarna ante la población las aspiraciones de las minorías que dominan a la sociedad y aseguran con ello la protección de sus privilegios.

Por otro lado, la dependencia respecto a un centro hegemónico invalida la plena capacidad de autodeterminación y somete a nuestros países a una voluntad externa.

EL GOBIERNO

El gobierno es también otro elemento constitutivo del Estado. Por gobierno puede entenderse tanto el conjunto de órganos creados por el Estado, como la acción que éstos desarrollan para imponer la autoridad del Estado sobre la sociedad; o, expresado de otra manera, el ejercicio del poder público es una actividad emanada de la autoridad del Estado, la cual se ejerce por medio del gobierno a través de las instituciones que lo componen.

Se afirma que no puede existir el Estado sin gobierno, como tampoco puede concebirse ninguna colectividad humana sin un grupo dirigente que encauce sus acciones. Como es común difundir los términos Estado y Gobierno, la finalidad de las siguientes citas es

aclarar esta distinción en particular:

1. "La palabra Estado designa a la organización política en su conjunto, es una compleja unidad formada por diversos elementos. Gobierno se utiliza para designar a los poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio, abarca el todo, el gobierno se refiere únicamente a uno de sus elementos, el que tiene la dirección del Estado" (65).

2. "El gobierno es cosa esencialmente distinta del Estado, el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no el Estado. Se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas" (66).

El gobierno como una parte del Estado no tiene fines propios o particulares, aunque su propósito es lograr que los procesos sociales se desarrollen de manera tal que puedan ser alcanzados los fines del Estado. Así, el gobierno no es más que un medio para cumplir con los objetivos y metas señalados por el Estado.

(65) Porrúa, Pérez Francisco. Teoría del Estado, México: Editorial Porrúa, 1978, p. 456.

(66) Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, tomo I, Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1974, p. 505.

Se menciona con frecuencia que "el gobierno es un mal necesario" y que "el mejor gobierno es el que menos gobierna". Estas frases no dejan de ser utilizadas por grupos particulares de la sociedad que pretenden preservar sus intereses de clase; pero es necesario entender que el gobierno no es un enemigo del que hay que defenderse, sino, por lo contrario, un elemento indispensable para que la vida social se desenvuelva con normalidad y que esté al servicio de los intereses de la comunidad.

LOS FINES

Los fines del Estado son aquellos propósitos que una sociedad en su conjunto se propone alcanzar por medio de actividades comunes. Mucho se ha discutido acerca de los objetivos del Estado; para su mejor identificación se les ha clasificado de diferentes maneras; se habla de fines genéricos, que se refieren a las finalidades formales, sin contenidos ideológicos, que por lo tanto son comunes a cualquier tipo de Estado; de fines específicos, los cuales están identificados con objetivos concretos de un Estado en particular en un momento histórico determinado. Afirma Ignacio Burgoa, "la finalidad del Estado, en general, como una idea jurídica abstracta, es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los Estados en particular históricamente se han señalado o se les han atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas, o por concepciones locales" (67).

(67) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México: Editorial Porrúa, 1973, p. 326.

Se hace distinción también entre los fines permanentes y los fines históricos del Estado. Entre los primeros se identifican a aquellos que cuidan del régimen jurídico del Estado y vigilan el cumplimiento del derecho y del orden establecido; los segundos, son los que tienden a desarrollar los sistemas político y cultural de la sociedad; por último, todos los tipos de fines se integran en una unidad, la cual determina la acción presente y futura del Estado para conseguirlos.

El desarrollo como proceso de cambio estructural de una sociedad está plenamente identificado con los fines históricos que persigue el Estado de cualquier nación subdesarrollada contemporánea, ya que es el Estado la única institución que aglutina en sí misma todos los intereses divergentes que existen en la sociedad, y que se preocupa, aunque a veces sólo teóricamente, por el bienestar colectivo.

El Estado es la única autoridad que se extiende al conjunto de la sociedad global, ordena y controla la actividad de los hombres en su seno y ejerce en ella el monopolio legítimo de la violencia. Así, la mayoría de los tratadistas actuales coinciden en asignar al Estado latinoamericano el papel de promotor del desarrollo nacional, ya que cualquiera otra institución que no sea el Estado tiene intereses particulares y área de influencia limitada que le impiden asumir este papel, sin olvidar tampoco la existencia de organismos internacionales que son también agentes de desarrollo, pero cuya acción no se realiza a nivel de un país en particular, sino que está enfocada a atacar el problema del subdesarrollo en su conjunto.

Las tareas del desarrollo exigen un aparato gubernamental racionalmente constituido y apropiado para cumplirlas con éxito, por lo que es importante adecuar la organización del Estado a las necesidades del proceso, no porque esta medida garantice por sí misma su consecución, sino porque es esta adaptación una condición sine-qua non para intentarlo.

De ahí la observación de que la administración pública puede coadyuvar con el Estado en el proceso de desarrollo, al modificar su organización y funcionamiento de acuerdo con este objetivo social, pero sin que se piense que ella por sí misma conseguirá esta meta.

Para la realización eficiente de toda actividad, cualquier organismo físico, biológico o social requiere de una estructura apropiada, ya que de lo contrario ésta se convierte en una limitación para su propio desarrollo; se requiere de una organización adecuada al tipo de cambio que se pretende lograr. Así lo ha manifestado la Organización de Naciones Unidas, basada en sus amplias experiencias en distintas partes del mundo.

Por organización entendemos "un sistema de esfuerzo cooperativo, planificado y coordinado para que cada una de las partes del todo efectúe actividades específicas, ejercite sus derechos y asuma las responsabilidades inherentes" (68). Integrado este sistema por

(68) Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., p.p. 156-157.

"una estructura o sea la disposición o arreglo de las distintas unidades de que se compone un organismo administrativo o conjunto de organismos, la relación que guardan esas unidades entre sí, y la forma en que estén repartidas las actividades de esos organismos entre sus unidades" (69).

La organización del Estado puede ser analizada desde dos enfoques distintos:

1. "El macroanalítico, que parte de la Ciencia Política y del Derecho Administrativo que estudia a la administración pública en sus grandes estructuras básicas y directamente ligada al gran complejo estatal del que es parte, y
2. El microanalítico, que parte del estudio de organizaciones privadas y busca organizar internamente a la administración pública, esperando otorgarle el mismo grado de eficiencia de las mejores empresas particulares" (70).

Sin embargo, también se acostumbra diferenciar entre la acción

- (69) Duhalt, Krauss Miguel. Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Públicas, México: Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1968, p. 81.
- (70) Fonseca, Pimentel Antonio. "Curso de Teoría del Estado y Administración Pública", San José: Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1974, p.p. 20-31.

para el desarrollo que se realiza en los dos niveles antes mencionados, y la prestación de los servicios normales que el Estado debe otorgar a la comunidad, sin que exista entre los entendidos un criterio uniforme sobre la división clara y precisa de hasta dónde termina una y comienza la otra.

Desde que las naciones latinoamericanas lograron en el siglo - pasado su independencia política, uno de los aspectos de su vida -- institucional que más ha sufrido modificaciones es la organización del Estado. Aunque existen diferencias entre la forma de cómo está organizado en los distintos países, por lo general esta evolución - ha sido paralela a la estructura política, económica y social prevaliente en los distintos períodos históricos de cada uno de ellos.

Las actividades tradicionales del Estado latinoamericano han - sido, desde su independencia: las relaciones exteriores, la impartición de justicia, el cuidado del orden social, el manejo de la hacienda pública, la exportación de materias primas y la prestación - de servicios tales como educación, seguridad social, comunicaciones y transportes, etc.

El Estado en los países latinoamericanos está teóricamente organizado de acuerdo con la tradición democrática occidental; es decir, con un criterio pluralista en el ejercicio del poder, que se manifiesta en una división de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, las cuales son realizadas por órganos especializados.

A través de la organización del Estado se distribuyen formal--

mente las funciones del poder entre los distintos órganos que lo componen. Dado que el poder del Estado es una unidad indivisible, algunos autores prefieren referirse a los "órganos" del Estado y no a sus "poderes".

En la actualidad, el Estado latinoamericano está organizado para cumplir con:

1. Funciones ejecutivas, que comprenden el conjunto de actividades para encauzar los procesos sociales de manera que el Estado pueda cumplir con los objetivos y metas fijados, satisfacer necesidades de interés colectivo, producir bienes y proporcionar servicios.
2. Funciones legislativas, que comprenden el conjunto de actividades encaminadas a formular normas que regulen la acción del Estado y que se refieren a la estructura y funcionamiento de los órganos que lo componen, a las relaciones entre estos órganos y los particulares, así como a las de los particulares entre sí.
3. Funciones judiciales, que comprenden el conjunto de actividades encaminadas a proteger el orden jurídico y social establecido, de acuerdo con las leyes, reglamentos, disposiciones y costumbres vigentes.

Los pensadores liberales han insistido mucho en la división de poderes del Estado, la cual pretende un equilibrio a fin de que las

atribuciones de cada uno de ellos estén regidas por un sistema de frenos y contrapesos. La organización del Estado es el resultado de muchos cambios y ajustes a través de la historia de la humanidad. Le corresponde a Carlos Secondat Montesquieu la idea de la "separación de poderes" que tanto ha influido en la concepción constitucionalista del Estado moderno, como el medio más efectivo para el control del ejercicio del poder.

Pienso que no se puede ser determinante al hablar de separación de poderes, más bien debe abordarse la distinción de las funciones que los distintos órganos han de realizar. Se ha propuesto que en lugar de separación de poderes se entienda mejor una división especializada del trabajo, que permita a cada órgano del Estado ser más competente y responsable; además se propone la creación de instrumentos institucionales efectivos que protejan a los ciudadanos de abusos en el ejercicio del poder.

La separación de poderes constituye la base del esquema de organización estatal de los países latinoamericanos, el cual en la práctica ha demostrado su incapacidad para resolver los grandes problemas del subdesarrollo, ya que en la realidad existe una marcada preponderancia de las funciones ejecutivas en detrimento de las legislativas y judiciales, lo que dentro de la tradición presidencialista de nuestros países ha traído como consecuencia el surgimiento de regímenes totalitarios, similares en muchos aspectos a las monarquías absolutistas del siglo XVIII. De ahí tantos conocidos dictadores civiles y militares surgidos en nuestro continente.

No existe, además, una integración de la población en el Estado, la cual dé lugar a una sociedad participante e identificada con los objetivos nacionales. Ante todo debe surgir efectivamente un Estado de derecho, no sólo en declaraciones, como ocurre muy a menudo en Latinoamérica. El hecho de que exista un orden jurídico establecido no da lugar a un Estado de derecho: solamente aquel que resguarda la dignidad de las personas, a través de cumplir y hacer respetar la ley, puede considerarse como tal.

Por ser el Estado el tenedor único del poder público, el cual representa los intereses generales de la comunidad, puede pensarse que en él están integrados todos los grupos de la sociedad, tanto para la definición de objetivos y metas nacionales como para la selección de medios y estrategias gubernamentales.

La comunidad debe tener acceso directo, organizado e institucionalizado al proceso decisorio en los organismos nacionales de planificación y desarrollo; debe formar parte de ellos a través de mecanismos que aseguren la auténtica representatividad de los distintos grupos sociales. Lo importante es conseguir un tipo de Estado que no se limite a ser regulador neutral del juego de intereses, ni que tampoco llegue a controlar la sociedad al absorberla al servicio de sí mismo; en ambos casos se distorsiona el papel del Estado frente a la sociedad, que es más de servidor que de supresor de la misma.

Por último, podemos concluir que el objetivo primordial del Estado latinoamericano en la actualidad es promover, encauzar y consoli-

lidar el proceso de desarrollo nacional en un tiempo histórico determinado, lo que permitirá dar solución a problemas políticos, económicos y conflictos sociales generados por la situación de subdesarrollo, y alcanzar en un futuro cercano la situación de vida nacional que el Dr. Friciro califica de mejor o ejemplar.

IV. ADMINISTRACION PUBLICA

IV. ADMINISTRACION PUBLICA

La acción de administrar es tan antigua como la humanidad misma, ya que surge con el nacimiento de ésta. Tan pronto como el hombre primitivo empezó a trabajar con sus semejantes, apareció la necesidad de coordinar sus esfuerzos para sobrevivir en un medio hostil. Esto es evidente desde el momento desde que un ser humano se apoyó en otro para llevar a cabo alguna tarea rudimentaria pero vital para ambos, como asegurar su sobrevivencia y satisfacer sus necesidades elementales, que ninguno de los dos podía realizar por sí solo.

El fenómeno administrativo existe, pues, desde los albores de la sociedad, aunque sin tener clara conciencia de que estaba administrando, y así comprobó que la unificación de esfuerzos es indispensable para lograr más fácilmente sus propósitos. Esto también es una característica privativa de su condición como ser humano.

La unificación de esfuerzos para la consecución de un objetivo o propósito común es la base del fenómeno administrativo, que si bien al principio fue un hecho instintivo, posteriormente se convirtió en una acción consciente, sistemática, es decir, racional, conforme el hombre evolucionó para dominar el medio ambiente y superar su estado primitivo original, hasta llegar a las grandes y complejas organizaciones que caracterizan a la sociedad contemporánea, cuando se han logrado avances científicos como la energía atómica o la conquista del espacio extraterrestre, todo ello posible gracias al esfuerzo organizado y a la utilización adecuada de los re-

cursos tecnológicos de que dispone el hombre.

La administración, desde una posición casi desconocida a principios de este siglo, se ha convertido en una de las principales actividades de nuestra época, en la cual se apoyan los sistemas políticos, económico y social de las naciones.

La palabra administración proviene del término latino "administratone" que significa la acción de administrar y lleva implícitos en su contenido los aspectos de realización de acciones y cooperación para el logro de objetivos comunes.

En un principio la administración se aplicó empíricamente; su estudio científico se inició hasta el año de 1900, a partir de las investigaciones realizadas por Frederick W. Taylor y los estudios posteriores del ingeniero francés Henri Fayol, considerado por muchos autores como el padre de la administración moderna.

Hasta hace algunos años se discutía la jerarquía de la administración. Algunos estudiosos la consideraban una actividad pragmática fruto de la experiencia; otros, un arte, o sea el conjunto de preceptos y reglas necesarios para hacer bien alguna cosa a partir de la inspiración humana; los demás la entendían como una técnica cuya esencia es la utilización de distintos recursos para el logro de propósitos determinados. Actualmente se le considera sin duda alguna como una disciplina científica objeto de análisis y de investigación sistemática para definir los principios que explican objetiva y racionalmente la dinámica de los procesos administrativos,

con el fin de influir en ellos y determinarlos.

Así, para Luther Gulick "la ciencia de la administración, es -- por lo tanto, el sistema de conocimiento por el cual los hombres -- pueden establecer relaciones, predecir efectos e influir resultados, en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común" (71).

Para Wilburg Jiménez Castro "la administración es una ciencia-social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplica---ción a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de-esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar pro-pósitos comunes que individualmente no es factible lograr" (72).

Afirma Fernández Arena, "la administración es una ciencia so-cial que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por-medio de una estructura y a través de un esfuerzo humano coordina--do" (73).

-
- (71) Duhalt Krauss, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México. México: Asociación Nacional de Administradores-Públicos, 1970, p. 30.
- (72) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México: Fondo de Cultura Económica, 1973, ---- p. 21.
- (73) Fernández, Arena José Antonio. Introducción a la Administra--ción, México: Facultad de Comercio, UNAM, 1973, p. 17.

Por lo tanto, la administración es el conjunto de actividades, funciones y técnicas, cuyo propósito es conducir grupos organizados para alcanzar, con la mayor eficiencia y eficacia posibles, objetivos y metas comunes previamente establecidos y aceptados; busca --- también el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos de que se dispone. Así, la administración es un --- proceso mediante el cual se obtienen resultados previamente determi--- nados, a través del trabajo colectivo y organizado de grupos de per--- sonas.

En la mayoría de las definiciones de administración encontramos elementos constantes, como son:

1. Se refieren a grupos organizados, o sea a seres humanos --- que se integran para desempeñar alguna tarea, adoptando --- también una estructura interna que define las responsabi--- lidades de cada uno de sus miembros, de acuerdo con una divi--- sión racional del trabajo.
2. Se componen de principios como división del trabajo, ejercicio de autoridad, espíritu de grupo, interés colectivo, disciplina, orden, iniciativa, liderazgo, etc.; de técnicas como organización y métodos, análisis de puestos, presupuesto por programa, control de inventarios, comunica--- ción administrativa, etc.; de prácticas como centraliza--- ción, descentralización, regionalización, etc.
3. Se mencionan objetivos y metas comunes, se entiende por ---

objetivo el fin o propósito que se intenta alcanzar, ya sea con la realización de una o varias actividades, funciones u operaciones, o con el funcionamiento de una institución o de un grupo de instituciones, o del Estado en general. Un objetivo es la expresión cualitativa de cierto propósito; en cambio, una meta es la definición cuantitativa de una finalidad determinada.

4. Se citan las ideas con la mayor eficiencia y eficacia, y de acuerdo con los recursos disponibles. Se entiende por eficiencia la relación entre insumo y producto, entre esfuerzo y resultado; por eficacia, el equilibrio existente entre los objetivos que un grupo o institución se propone alcanzar y las metas que de hecho logra con su funcionamiento. Respecto a los recursos, son los insumos materiales, financieros y humanos de que se dispone para conseguir los objetivos y metas fijadas, los cuales deben ser utilizados racional y convenientemente.

La administración como proceso es una sucesión de acciones concatenadas para el logro de un fin determinado. Esta secuencia puede ser dividida en distintas funciones generales o fundamentales, las cuales integran al proceso administrativo como un todo, y que son las siguientes:

1. Planeación. Es la determinación presente de lo que se piensa hacer en el futuro. Planear es prever acontecimientos venideros y prepararse para hacerles frente; la esencia de la planeación radica

en la racionalización de acciones a través del tiempo, tomando en cuenta las situaciones cambiantes del medio ambiente.

Las fases de la planeación administrativa son: investigación, o sea la búsqueda sistemática de hechos, información, procesos, --- etc.; previsión, que surge del análisis y diagnóstico de situaciones pasadas y presentes para determinar estrategias y cursos de acción futura; programación, que define y selecciona objetivos o metas para alcanzar, así como las políticas, procedimientos y recursos necesarios para lograrlos.

2. Organización. Es la ordenación racional de acciones, actividades, funciones y operaciones que son requeridas, por ejemplo: el establecimiento de las relaciones de autoridad, responsabilidades y canales de comunicación, etc.

La organización persigue un doble propósito, que es:

- a) Distribuir, para su eficiente realización, las actividades y funciones entre los órganos que componen la estructura administrativa de una institución.
- b) Definir las áreas de autoridad, responsabilidades y relaciones de las distintas unidades administrativas, delimitando sus ámbitos de competencia.

3. Integración. Es proveer a las unidades administrativas de los elementos humanos, materiales y financieros que son requeridos para

su óptimo funcionamiento.

4. Dirección. Consiste en hacer que se cumplan los objetivos y - metas de la institución, mediante una toma de decisiones continua - que se manifiesta en forma de órdenes o instrucciones tanto especí- ficas como generales; abarca también las actividades relacionadas - con la orientación y supervisión de subordinados.

5. Control. Consiste en vigilar, mediante verificaciones periódi- cas, si las cosas se realizan conforme a lo previsto. Es la compa- ración de lo planeado con los resultados obtenidos; incluye también la identificación de desviaciones y la ejecución de medidas correc- tivas.

6. Coordinación. Es la sincronización del trabajo colectivo y de los recursos empleados, para dar unidad, armonía, coherencia y arti- culación a la acción de un grupo o institución que persigue un pro- pósito determinado.

La coordinación es un elemento constante en la realización de- las demás funciones genéricas que componen el proceso administrati- vo; está fundamentada en un flujo de información actualizada que -- circula constantemente entre los órganos y unidades administrativas que están coordinadas.

En algunos medios académicos se propone la existencia de una - ciencia de la administración pública, con un campo de acción inde- pendiente y una sistematización particular de conocimientos de vali-

dez universal. De acuerdo con esta posición, la administración pública se deriva de la ciencia política, la que a su vez se ha convertido en otra más de las ciencias sociales.

En un sentido amplio, la administración pública es la ciencia que estudia la actividad general del Estado en relación con el manejo de asuntos públicos, a través de una estructura gubernamental -- formalmente establecida y mediante el ejercicio del poder.

La administración pública puede ser concebida como una ciencia que trata de definir y explicar la estructura y las funciones de -- los órganos que constituyen la maquinaria gubernamental del Estado, así como el conjunto de ideas, actitudes, normas y procesos que se canalizan para la satisfacción de necesidades sociales.

Para complementar lo anterior, por tecnología de la administración pública podemos entender el conjunto de técnicas derivadas de los principios que sustentan esta ciencia, cuya aplicación permite un manejo adecuado de los medios y recursos para alcanzar de manera eficiente y eficaz los objetivos y metas que persigue un Estado en particular, en un momento determinado de su historia.

El término administración pública ha sido definido desde distintos puntos de vista. Existen autores que lo conciben primordialmente como:

1. Una ciencia:

- a) Bernard Gournay: "la administración pública es la rama de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que bajo la autoridad del poder político, constituyen el aparato de Estado" (74).
- b) G.I. Petrov: "la ciencia de la administración de la sociedad debe ser, a nuestro juicio, definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientadora de los -- hombres, o en otros términos, como una ciencia de la organización óptima del trabajo administrativo, tendiente al establecimiento o modificación de las relaciones que aseguran la armonización de la colectividad y de la vida comunitaria de las personas" (75).

2. Una técnica:

- a) Marshall Dimock: "la administración pública se refiere a al qué y cómo del gobierno. El qué es la substancia, al conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son técni--

(74) Gournay, Bernard. Introduction a la Science Administrative. París: Librairie Armand Colin, 1976, p. 7.

(75) Petrov, G.I. Anuario de la URSS, París: Consejo Nacional de la Investigación Científica, 1969, p. 218.

cas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas corporativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman una síntesis que se llama administración pública" (76).

- b) Dwight Waldo: "la administración pública, en nuestra sociedad, es una de las técnicas especializadas dentro de la tecnología de la cooperación humana y tiene su propio aparato conceptual" (77).

3. Una actividad:

- a) Leonard White: "la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia de la política del Estado" (78).
- b) Herbert Simon: "por administración pública se entiende, en el uso común, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y los legisladores de los estados, las corporaciones,

-
- (76) Dimock, Marshall. "The Study of Administration", American Political Science Review, New York: Núm. 1, February of 1937, p.p. 31-32.
- (77) Waldo, Dwight. The Study of Public Administration, New York: Doubleday Company Inc., 1955, p. 5.
- (78) White, Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública, México: Compañía General de Ediciones, 1974, p. 11.

el gobierno y otras entidades de carácter especializado" (79).

- c) Wilburg Jiménez Castro: "la administración pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado" (80).

4. Otras formas de definición:

- a) Pedro Muñoz Amato: "la administración pública, en su sentido más amplio es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana, que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, y se entienden los intereses públicos" (81)

- b) Donald Stone: "la administración pública es el proceso - mediante el cual se definen objetivos, se formulan pla--

(79) Simon, Herbert. Public Administration, New York: Alfred A. Knopf Inc., 1950. p. 3.

(80) Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, México: Fondo de Cultura Económica, 1981, -- p. 182.

(81) Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública, México: Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 24.

nes y políticas, se crean y administran instituciones, - se movilizan energías humanas, se utilizan recursos y se llevan a cabo los cambios necesarios en la sociedad" (82).

c) Mario Frieiro: "administración pública es el campo de estudio que trata de las estructuras, procesos, funciones, relaciones, interacciones de la actividad gubernamental. El estudio de la administración pública abarca todo el - proceso Gubernamental con exclusión de los procesos políticos anteriores a la toma del mando por quienes ejercen el poder político. Contiene tres dimensiones fundamentales:

- Formulación de políticas.
- Capacidad gerencial, y
- Política administrativa

Es inherente al estudio de la administración pública la consideración de los fines del Estado moderno y consecuentemente, de los procesos por los cuales se fijan objetivos nacionales y se les intenta alcanzar. "La administración pública se ocupa de la movilización y uso eficiente de hombres y demás recursos para alcanzar, en plazos previstos, la concreción de los objetivos y metas --

(82) Stone, Donald. "Administración Pública y Construcción de Naciones" en: Martin, Roscoe y otros. Administración Pública, México: Herrero Hermanos, 1977, p. 300.

prescritos y sancionados legítimamente por el poder público; en este sentido, se ocupa entonces, de los procesos operacionales inherentes a las funciones ejecutivas del gobierno" (83).

- d) Woodrow Wilson: "la administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno ... la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público" (84).
- e) John Pffiner y Vance Presthus: "la administración pública podría definirse en términos generales como la coordinación de esfuerzos colectivos para ejecutar las políticas públicas" (85).
- f) Edward Marshall y Gladys Dimock: "la administración pública es parte de un campo más amplio que es la administración general, el cual estudia cómo están organizadas,

(83) Frieiro, Mario. "Administración y Administración Pública", - Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, 1971, p. 101.

(84) Muñoz, Amato Pedro. Op. Cit., p.p. 17-18.

(85) Pffiner, John and Presthus Vance. Public Administration, New York: The Roland Press Company, 1953, p. 3

motivadas y dirigidas las instituciones, y qué varía desde la familia hasta las Naciones Unidas. La administración pública también es parte del campo de la política, porque tiene que ver con la determinación de las políticas públicas; es un proceso que comienza con el electorado y continúa, a través de los partidos políticos y la legislatura, hasta la administración misma" (86).

- g) Miguel Duhalt Krauss: "cuando se habla de administración pública, además de emplearse para designar una actividad del Estado, o la técnica o conjunto de técnicas que utiliza, también a menudo se usa el término público para referirse al organismo que agrupa a todos los órganos a quien se ha encomendado la actividad o función de manejar asuntos públicos. Así la administración pública mexicana es considerada como el conjunto de dependencias del poder ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que se convierten en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social" (87).

(86) Marshall, Edward and Dimock Gladys. Public Administration, - New York: Rinehart and Company, 1953, p. 1.

(87) Duhalt Krauss, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México, México: Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970, p. 30.

La administración pública es esencialmente una disciplina pragmática que exige interpretaciones descriptivas y normativas para la solución de problemas concretos, además de una conjunción de teoría y práctica; es indispensable combinar estos dos elementos porque la práctica sin teoría o viceversa produce resultados limitados o insatisfactorios. Afirma F. J. Roethlisberger: "teoría sin práctica -- constituye especulación inútil y la práctica sin teoría es inadmisibile" (88).

El propósito principal del estudio sistemático de la administración pública es, en mi opinión, mejorar las prácticas administrativas y los procedimientos operativos del Estado para servir mejor a la sociedad. Conforme aumenta la población de un país se van haciendo más numerosas y complejas sus necesidades, por lo que se requiere determinar con precisión los objetivos y metas nacionales, así como los instrumentos y recursos con que cuenta el Estado para lograrlos con la participación de todos, y alcanzar así realidades sociales más justas que redunden en el beneficio colectivo.

Por último, quisiéramos diferenciar también los conceptos que hemos utilizado. Podemos entonces afirmar que la administración pública es la actividad general que llevan a cabo los distintos órganos del sector público para alcanzar los objetivos del Estado;

(88) Citado en: Wahrlick, Beatriz. Un Análisis de las Teorías de Organización, Rio de Janeiro; Cuadernos de Administración Pública, Núm. 42, Fundación Getulio Vargas, 1969, p. 12.

sector público es el conjunto de órganos, instituciones y empresas que componen el Gobierno; éste, a su vez, es un elemento constitutivo del Estado, que se encarga de dirigir y controlar los procesos sociales; y Estado es la forma de convivencia humana, integrada por el pueblo, territorio, poder, soberanía, gobierno y fines comunes.

ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA

La administración no es una ciencia exclusiva de alguna actividad humana en particular; su ámbito de aplicación es general; es un proceso común a todo esfuerzo humano o de grupo público, privado, civil, militar, religioso, deportivo, etc., en pequeña o gran escala. La administración es una ciencia aplicable lo mismo para el manejo de una tienda comercial que para un banco, universidad, ferrocarril, hospital, puerto, hotel, línea aérea o el mismo Estado.

En los últimos años, mucho se ha discutido si existen diferencias entre los conceptos administración pública y administración privada. En mi opinión particular sí existen éstas, si consideramos que son dos especialidades distintas de la ciencia administrativa. En consecuencia, sus principios teóricos y aplicaciones prácticas tienen bases científicas comunes, pues ambas son parte de una misma disciplina científica; la mayoría de las técnicas administrativas que fueron generadas en alguno de estos campos pueden aplicarse indistintamente, con pequeños ajustes o modificaciones, tanto en una empresa privada como en una institución pública.

Las diferencias entre la administración pública y la administra

ción privada son, fundamentalmente: el tamaño y la complejidad de la maquinaria gubernamental, que dificultan el proceso de toma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes órganos; mando múltiple ejercido en el sector público por diferentes personas y grupos organizados que ocupan el poder y ejercen liderazgo; existen también distintos incentivos, motivaciones y prestaciones al personal, los cuales por lo general, son más amplios en el sector público; en la forma de medir resultados; en el medio ambiente o ecología donde cada una se desenvuelve; en los campos o áreas de acción que tienen una y otra; en la rigidez legal y reglamentaria existente en la rama pública, con el fin de garantizar que el poder se ejerza dentro de los límites señalados por la ley, etc. Además, la administración pública surge para satisfacer necesidades generales de la sociedad, mientras que la administración privada sirve a intereses personales o de grupos particulares.

Entre los fines específicos que persiguen la administración pública y privada se encuentra la diferencia más nítida, ya que la primera persigue objetivos colectivos encaminados a solucionar demandas sociales, mientras que en la segunda la finalidad esencial es el lucro, la ganancia porque la producción de un bien o la prestación de un servicio se realizan de acuerdo con los patrones establecidos que caracterizan a la economía de mercado de los países capitalistas.

En la administración privada, la aplicación estricta del proceso administrativo y la mayor dinámica en la consecución de objetivos y metas han hecho surgir la idea de que ésta es eficiente, en

tanto que la administración pública es demasiado compleja y burocrática. Pero esta situación no siempre corresponde a la realidad de los hechos.

Para ser un eficiente administrador, ya sea en el campo de los negocios o de las actividades estatales, se requiere formación y -- experiencia para coordinar y unificar el trabajo individual en un -- esfuerzo colectivo, y lograr así objetivos comunes previamente establecidos y aceptados.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA

La administración pública en América Latina, al igual que la de otras áreas geográficas en vías de desarrollo, está sujeta a las -- presiones derivadas de la necesidad de transformaciones sociales -- aceleradas; de la misma manera se considera también a la administración pública como el instrumento básico e indispensable por medio -- del cual el Estado podrá instrumentar sus programas de desarrollo.

En el ámbito nacional esto depende en gran parte de la capacidad administrativa de las instituciones públicas cuyo campo de acción se localiza en los distintos sectores de la sociedad y en las diferentes regiones del país. Se menciona con frecuencia que la administración pública puede ser, en un caso particular y en un momento histórico determinado, un factor limitante o un elemento catalizador del proceso de desarrollo. En lo particular, pienso que esta afirmación es válida en la actual situación latinoamericana.

Afirma el Dr. Mario Frieiro que la administración pública en América Latina está limitada por la siguiente problemática general:

1. "Problemas exógenos (desde el sistema político)

- El papel del gobierno en la política de desarrollo es todavía un asunto altamente controvertido.
- No hay una toma de conciencia en el sistema político acerca de la trascendencia que tiene la administración pública en el proceso gubernamental global y en su potencial como conformadora y ejecutora de la política de desarrollo.
- El comportamiento del sistema político no favorece la institucionalización de reformas administrativas fundamentales.
- Hay obscuridad en cuanto a los objetivos que debieran prescribirse para la administración pública.
- Frecuentemente los valores y el substrato ideológico de las constituciones no posibilitan, facilitan ni promueven la absorción, por parte del gobierno, de los estímulos al cambio social acelerado.
- Existen expresas disposiciones legales que restringen la posibilidad de reformas en la administración pública.
- El marco institucional nacional no es adecuado para producir

cambios administrativos importantes.

- Todavía se gobierna en función de necesidades inmediatas coyunturales, descuidando los objetivos de plazo medio y largo.

2. Problemas administrativos: globales

- Ausencia de una política administrativa global.
- Faltan objetivos nacionales a largo plazo, claros y legitimados socioglobalmente, que den a la administración pública finalidades últimas, metas y pautas de acción para un período relativamente largo de 5 a 15 años.
- Faltan metas nacionales específicas en los plazos medio y largo, explícitas en planes nacionales de desarrollo que tengan una probabilidad razonable de ser apoyadas por más de un gobierno.
- El sistema de planificación nacional no ha penetrado las estructuras y procesos regulares de la administración pública, operando como un ejercicio académico ad-hoc.
- No ha sido comprendida políticamente la importancia del cambio administrativo, ni el poder de la administración pública, tanto para posibilitar como para obstruir el cumplimiento de las políticas públicas, y recíprocamente, desde el lado de los administradores de alto nivel no existe un entendimiento cabal

de la lógica interna del proceso político ni del modo de operación del mismo. Dentro de un mismo régimen gubernamental se proponen y formulan políticas incongruentes entre sí.

Hay obscuridad dentro de los niveles más altos del gobierno -- acerca de la lógica interna en que se mueve el proceso gubernamental, política-administración, y de manera particularmente crítica, en lo que se refiere a los procesos informales que no son, por su propia naturaleza, objeto de legislación.

- Hay incongruencia y frecuentemente incompatibilidad entre objetivos, políticas, metas, programas y procesos administrativos, dentro de la actividad gubernamental global.

3. Problemas administrativos: de estructura, escala e intensidad

- Hay un crecimiento vegetativo, anárquico y coyuntural del sector público, que no corresponde a ninguna política administrativa deliberada y explícita.
- Precisamente, a causa del estímulo coyuntural o de la moda, -- han proliferado toda clase de organismos que contienen funciones ya existentes en otros entes del Estado.
- Paradójicamente, no se cubren actividades, servicios ni funciones que son indispensables en la política de desarrollo.
- Hay un claro desequilibrio en cuanto al grado de dispersión --

geográfica, y también en cuanto a la capacidad de distribución de energía gubernamental aplicable regionalmente al proceso de cambio social.

4. Problemas administrativos: de organización

- No están bien delimitadas las áreas de responsabilidad de cada uno de los grandes agrupamientos funcionales del gobierno: ministerios y secretarías, agencias, empresas públicas, divisiones, departamentos, etc.
- Hay deficiencias en los grandes agrupamientos funcionales en cuanto a la cobertura de actividades esenciales al desarrollo nacional.
- Los procesos administrativos son erráticos y/o excesivamente rutinarios, y además inestables e imprevisibles en cuanto a la respuesta esperable desde la administración pública tanto hacia los estímulos políticos como a las demandas de los usuarios.
- Hay bajos niveles de eficiencia y, como consecuencia, lentitud y complicación en los procesos administrativos; la absorción de tecnologías modernas es lenta o incipiente.
- No hay suficiente delegación de autoridad en los niveles superiores de los ministerios o secretarías y grandes organizaciones: a veces, la legislación y los usos administrativos impi-

den o dificultan tal delegación.

- No hay comportamientos administrativos uniformes en el gobierno como un todo, y se observan agudas asimetrías en la actuación de diferentes dependencias.
- Hay deficiencias de coordinación entre los organismos descentralizados y la administración central en la formulación de las políticas estratégicas para el desarrollo nacional.
- Los organismos descentralizados se han constituido, en algunos países, en un verdadero cosmos separado del gobierno central y del resto de la administración.
- Los niveles de capacidad administrativa son todavía más bajos en las áreas alejadas que en la ciudad capital y las grandes urbes.

5. Problemas administrativos: de personal

- Falta una política de recursos humanos que asegure la identificación, capacitación, incorporación y desarrollo profesional del talento disponible en la sociedad, que pueda ser usado por el sector público.
- No existe una mezcla adecuada de estabilidad, status social, motivación e incitaciones al desarrollo profesional, que asegure la permanencia compensadora en el servicio público de gente

idónea; esta situación es particularmente crítica en cuanto al personal directivo y a los científicos y/o profesionales.

- El reclutamiento y selección del personal no responde a un sistema de méritos objetivo que permita incorporar el hombre adecuado al puesto; por lo contrario, comúnmente se crean cargos para servir a una designación improvisada.
- Hay exceso de personalismo en el desempeño de las jefaturas medias y altas.
- Existe celo jurisdiccional excesivo entre las distintas unidades administrativas y también entre las jefaturas.
- En las jefaturas hay temor a la pérdida de autoridad por la introducción de cambios de organización y la incorporación de tecnologías, que deriva en una actitud reacia a cualquier modificación estructural, personal y/o funcional.
- Falta hábito en la manipulación de técnicas complicadas y de tecnologías modernas, como consecuencia de la ausencia de estímulos al desarrollo profesional.
- Falta una sistemática y continua capacitación y adiestramiento en el servicio público.
- Se carece de centros de capacitación y desarrollo del talento científico, gerencial y técnico para el sector público, y de

institucionalización del cambio administrativo como un proceso continuo.

La ética en el servicio público está fuertemente condicionada por los valores-ambiente que consagran el "exitismo" económico en el sector privado, y también por los estímulos que, desde éste, se trasladan al sector público en la búsqueda de finalidades comerciales, p.e.: el sistema de compras y suministros, la información sobre mercado de cambios, la política de inversiones, etc." (89).

Aclara el Dr. Frieiro que el inventario de cuestiones identificadas en el presente diagnóstico es resultado de la revisión de más de cien documentos referentes al tema, producidos por comisiones de expertos e informes individuales referidos a cada uno de los países en América Latina. Estos informes fueron preparados a principio de la década de los sesenta por encargo de organizaciones internacionales o regionales tales como: la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, etc.

Si bien la calidad de estos informes es heterogénea y de muy diferente nivel, contienen, en su conjunto, información que debidamente procesada conduce a este inventario de problemas relevantes,-

(89) Frieiro, Mario. "La Situación de la Administración Pública - en América Latina", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972, p.p. 1-5.

aunque de muy diverso grado de importancia. Se trata de un diagnóstico preliminar que de ninguna manera es exhaustivo y que sólo pretende constituir un punto de partida para la continuación de investigaciones en esta dirección.

Por otra parte, el profesor Mario Martínez Silva identifica -- también algunas características de la administración pública en los países en vías de desarrollo, que en su opinión son:

1. "El modelo básico de la administración pública es imitativo -- más que autóctono. Todos los países, inclusive aquellos que escapado a la colonización occidental, conscientemente han tratado de introducir alguna versión de la administración occidental. La administración pública de la mayor parte de los países de Asia, Africa y, de manera más lejana, de América Latina, está condicionada por su pasado colonial. La herencia de esta dominación se refleja en una centralización administrativa rígida que, con frecuencia, impide el fortalecimiento de la administración local o municipal, y en una orientación a la inacción, pues sus funciones en el período colonial siempre fueron restringidas al mantenimiento del "statu quo". Como consecuencia de lo anterior, la orientación de la administración pública para los fines del desarrollo ha constituido una tarea formidable para las nuevas naciones, dado que los poderes coloniales rara vez preparan a los nuevos países para la vida independiente.
2. La burocracia carece de las habilidades necesarias para la eje

cución de los programas. La burocracia carece de espíritu de empresa, adiestramiento, iniciativa y adaptabilidad; la productividad es baja e imprecisa. La escasez de mano de obra calificada para estos menesteres usualmente, obedece al deficiente sistema educativo y, a corto plazo, parece irresoluble en los países más atrasados. En contraste, la burocracia de las naciones desarrolladas tiene un alto grado de especialización y profesionalización, e incluye dentro de sus cuadros casi todas las categorías ocupacionales que existen en la sociedad, con el fin de cumplir sus programas.

3. El campo contenido de las actividades de la administración pública varía de uno a otro país, absoluta y relativamente. La intervención del Estado y las dimensiones de los órganos gubernamentales tienen características diferentes, que multiplican las formas que la administración pública puede adoptar. En las sociedades industriales, por el contrario, el volumen y rango de las actividades de la administración pública son extensos, comprenden las esferas principales de la sociedad y tienden a expandirse.
4. La burocracia tiende a enfatizar orientaciones distintas a los objetivos perseguidos en los diversos programas. La búsqueda de status por medios diferentes al mérito, la corrupción y el cohecho en la gestión de los asuntos públicos, así como el incremento del personal como medida contra el desempleo, compiten con los objetivos formalmente establecidos. En tanto que en los países desarrollados la burocracia tiene cierto grado -

- de profesionalización, en el sentido de concebir el servicio público como una profesión y de identificarse a un campo profesional más estrecho dentro del mismo servicio.
5. Problemas de liderazgo y estabilidad política. La inestabilidad política entorpece las labores de la administración y acentúa el papel de la burocracia en el proceso político. Debido a la relativa estabilidad y madurez del sistema político, en las naciones industrializadas la burocracia juega un papel claramente definido en el proceso político, y sus relaciones con otras instituciones políticas son generalmente delimitadas y aceptadas.
 6. Amplia discrepancia entre lo formal y lo real. El excesivo formalismo soslaya la inoperancia de las leyes, reglamentos, procedimientos y reformas, que en la práctica no tienen ninguna vigencia, pese a que se reconozca su importancia en forma pública. No obstante que esta tendencia también se observa en los países desarrollados, en los subdesarrollados la brecha es mayor.
 7. Importancia de la función política de la burocracia. La burocracia generalmente tiene el monopolio de los conocimientos y de la práctica administrativa, lo que unido a la ausencia de grupos de interés independiente, la colocan en una posición de relativa autonomía y de poder político. La burocracia en los países desarrollados está sujeta al control de otras instituciones funcional y específicamente políticas.

8. El sistema administrativo es desarticulado y muestra diversos grados de desarrollo. Frecuentemente las distintas dependencias persiguen sus propios objetivos funcionales y especializados en competencia con otras unidades; a menudo su energía se invierte en autoservicio o autoprotección, sobre todo si son capturadas por figuras o grupos políticos rivales. Asimismo, las dependencias tienen diversos grados de desarrollo administrativo" (90).

Obviamente, por lo mencionado podemos afirmar que en la mayoría de los países de América Latina y de las naciones en vías de desarrollo de otras áreas del mundo, los sistemas administrativos públicos son anacrónicos para la realización de programas de desarrollo nacional acelerado. "Los países de independencia reciente por lo general tienen estructuras administrativas adecuadas para desempeñar funciones policiales, judiciales y para recaudar impuestos, pero son ineficaces al ejecutar las funciones necesarias a sociedades en desarrollo dinámico. Los países con una larga tradición de independencias tienen también mecanismos administrativos incapaces de encarar las exigencias del desarrollo acelerado. Más aún, la mayoría de estos países ni siquiera cuenta con administraciones eficientes en los servicios habituales de gobierno, como la recaudación de impuestos y el resguardo de la ley o el orden" (91).

-
- (90) Martínez, Silva Mario. "La Administración Pública y los Sistemas de Información", en: Velasco, Ibarra Enrique y otros. Op. Cit. p.p. 259-262.
- (91) Waterston, Albert. "Obstáculos Administrativos a la Planificación", Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1975, p. 38.

8. PLANIFICACION NACIONAL

El Estado latinoamericano, en su papel de promotor del desarrollo político, económico, social y cultural, cuenta con dos valiosos elementos para hacer frente a esta delicada tarea: la planificación nacional, instrumento de racionalización de la acción gubernamental en su conjunto, y la administración pública, instrumento de realización del Estado para llevar a cabo esta tarea.

Al finalizar la segunda guerra mundial, la mayor parte de los países considerados como subdesarrollados comenzaron a llevar a cabo esfuerzos para racionalizar sus procesos de desarrollo a través de la utilización de técnicas de planificación. Esto ocurrió bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas, a través de -- sus distintas comisiones económicas que funcionan a nivel regional -- en todo el mundo.

Así, los primeros intentos de planificación del desarrollo en el área latinoamericana están íntimamente ligados a la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) -- en 1953, y al esfuerzo de ayuda exterior de los Estados Unidos para el desarrollo de los países latinoamericanos, comprendido en la --- Alianza para el Progreso (ALPRO) de 1961.

Afirma Albert Waterston: "Planificación es el intento inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendientes a realizar metas específicas; esto representa la --

aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana, la idea central es establecer relaciones entre medios y fines" (92).

Otro conocido autor, Charles Bettelheim, define a la planificación como el "conjunto de disposiciones, que tratan de definir y expresar la situación futura de un país de una manera cuantitativa y cualitativa, permitiendo a una sociedad nacional anticiparse a los acontecimientos, adelantarse a los mismos en función de una meta -- común" (93).

El Dr. Frieiro conceptúa a la planificación para el desarrollo como "un proceso dinámico que implica la dirección y aceleración de cambios sustanciales en la estructura de la sociedad, proceso que se funda en la racionalidad histórica proyectiva como actitud y como expresión formal del mismo. La dinámica compleja del proceso -- queda ratificada por la naturaleza de los fenómenos que debe manejar y que, en última instancia, responden a la naturaleza misma del desarrollo" (94).

(92) Waterston, Albert. Planificación del Desarrollo; Lecciones de la Experiencia, México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 62.

(93) Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 48.

(94) Frieiro, Mario. "Administración Pública para el Desarrollo: un Patrón Prescriptivo", Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971, p. 7.

Cabe mencionar también que, cuando utilizamos el término planificación lo comprendemos en relación con la problemática general de uno o varios países, mientras que el concepto planeación está referido sólo a una parte o sector de la sociedad; los programas a su vez son elementos componentes del proceso de planeación, y los proyectos son el conjunto de actividades afines que conforman los programas.

Así, la planificación es concebida a nivel nacional o multinacional y está integrada por varios procesos de planeación sectorial, los cuales a su vez se conforman de distintos programas compuestos por diversos proyectos específicos de acción.

La planificación fue utilizada por primera vez en forma sistemática en la Unión Soviética en 1928, cuando se elaboró y llevó a cabo el primer plan quinquenal encaminado a reestructurar la economía nacional y sentar las bases para la futura industrialización del país. No obstante todas las dificultades iniciales, se cumplieron las metas primordiales que habían sido previstas y este hecho impuso al gobierno soviético a elaborar en 1933 un segundo plan quinquenal y posteriormente un tercero que fue interrumpido por la segunda guerra mundial.

La experiencia soviética en materia de planificación nacional aportó grandes avances de tipo teórico y aplicación práctica. Esta nueva técnica inició un sorprendente progreso durante la primera mitad de la década 1930-1940. Desde esa época en adelante la planificación ha sido utilizada para distintos fines por sociedades dife-

rentes:

- a) En 1935 Inglaterra, con el Plan Plevin, recurrió a la planificación para acrecentar y consolidar su dominio colonial en Africa y Medio Oriente.
- b) En 1938 la India, a través del Plan Bombay, trató de erradicar el hambre del país, por medio de un vigoroso impulso a la producción agrícola nacional.
- c) En 1939, la Alemania nazi de Adolfo Hitler utilizó la planificación para la invasión militar de Polonia, hecho que desataría posteriormente la segunda guerra mundial.

Durante el período de guerra 1939-1945, los conocimientos y experiencias en materia de planificación siguieron acrecentándose, -- gracias a que todos los países involucrados directamente en el conflicto armado utilizaron la planificación como instrumento para controlar y encauzar todos sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos con el fin último de ganar la guerra; así surgió lo que podríamos denominar planificación de las economías de guerra, la cual dio énfasis especial a la producción de la industria militar, explotación de los recursos naturales propios, importación de materias primas, etc. Las grandes proezas militares de la segunda guerra mundial, como la invasión aliada a Normandía o el ataque japonés a Pearl Harbor fueron posibles gracias a técnicas de planificación aplicadas a la actividad guerrera.

Al finalizar la segunda guerra mundial en septiembre de 1945, la situación internacional se presenta caótica, y es cuando la planificación va a representar el papel más importante de su corta existencia, pues fue el elemento fundamental para reestructurar al mundo y superar la crisis general en que se encontraba.

Las tareas planteadas a la planificación en los primeros años de la posguerra (1945-1950) fueron la reconstrucción de los países devastados, la normalización del sistema económico mundial y de las relaciones internacionales. De esta manera surgió la planificación como el instrumento técnico más eficaz para llevar a cabo estas tareas de restauración.

El fin del conflicto armado tuvo también como consecuencia la consolidación y expansión de otro sistema político-económico a nivel internacional: el socialismo, surgido en Rusia en 1917, y que una vez afianzado comenzó a ampliar su esfera de influencia, especialmente a los países de Europa Oriental y del Sudeste Asiático. Por esta razón los Estados Unidos tuvieron especial interés en promover el resurgimiento acelerado de países como Alemania, Inglaterra, Francia y Japón, sin tomar en cuenta el papel que desempeñaron algunas de estas naciones durante la guerra. La finalidad de esta medida fue la de contar con aliados poderosos que lo ayudasen a detener y controlar la expansión del socialismo a nivel mundial.

Así fue concebido el Plan Marshall, cuyo objetivo principal fue ayudar al fortalecimiento económico y militar de los países aliados, mediante una intensa inversión de capital norteamericano

en los sectores estratégicos de esas naciones.

Al mismo tiempo, la ciencia económica occidental elaboró un -- marco teórico centrado en los conceptos, para esta época novedosos, de planificación económica y desarrollo económico. Surgieron así -- modelos y estrategias que fueron concebidos y elaborados para el -- resurgimiento económico y militar de países desarrollados, momentáneamente en crisis por los efectos directos de la segunda guerra -- mundial, y no para promover el desarrollo de las naciones atrasa--- das, como se pensó en otros tiempos.

Tal vez el mejor ejemplo del buen diseño y óptimo funcionamien to de estos modelos de planificación económica y desarrollo económi co sea el resurgimiento a nivel mundial de países como Japón, Alema nia, Francia y algunos otros; fenómeno que ocurrió en un lapso his tórico de sólo tres décadas.

Por otro lado, los países latinoamericanos que no fueron afectados directamente por la guerra, encontraron con ésta una coyuntura de crecimiento favorable para sus economías exportadoras; sus ma terias primas alcanzaron excelente demanda y estabilidad de precios. Algunos de estos países como México, Argentina y Brasil comenzaron entonces sus procesos de industrialización y de sustitución de im portaciones.

LIMITACIONES A LA PLANIFICACION NACIONAL EN AMERICA LATINA

La intención de esta parte del trabajo es la de identificar --

las limitaciones políticas, económicas y administrativas a que se enfrentan los sistemas de planificación nacional en nuestros países, sin olvidar que los obstáculos aquí mencionados no son de ninguna manera exclusivos de la planificación, sino que están plenamente -- identificados con el subdesarrollo mismo de nuestras sociedades.

A. LIMITACIONES POLITICAS

Todo sistema de planificación nacional requiere para su óptimo funcionamiento de una identificación plena y absoluta con el sistema político. Por esta razón, la planificación tiene una dimensión-política bien definida que la distingue de un proceso exclusivamente técnico, y las limitaciones políticas a la planificación son producto directo de las características operativas de un sistema político en particular.

En Latinoamérica la planificación nacional es obstaculizada -- por los siguientes factores de tipo político:

1. No existe una conciencia nacional de desarrollo

La falta de movilización social, o sea de cambio constante en los patrones tradicionales del comportamiento colectivo, -- impide una participación de todos los grupos sociales en el -- proceso de planificación, además auspicia el hecho de que minorías de la sociedad, que son afectadas en sus intereses particulares por cualquier intento de cambio social, obstaculicen -- sistemáticamente todo intento serio de planificación encamina-

do a acelerar el proceso de desarrollo nacional; a la vez, propician la marginalización de grupos sociales y regiones geográficas, lo que crea graves desequilibrios internos, que en la mayoría de los casos generan tirantez y conflicto dentro de la sociedad.

2. Imprecisión de objetivos nacionales y metas sectoriales

Si bien aceptamos que el fin último del Estado latinoamericano es lograr el desarrollo de nuestras sociedades, esta categoría histórica tan amplia y muchas veces ambigua no ha sido desglosada en objetivos nacionales y metas sectoriales precisos. Es utópico pensar en soluciones totales y rápidas que nos permitan superar, de la noche a la mañana, el cúmulo de problemas inherentes a nuestra situación de subdesarrollo.

Cuanto mayor es el número de fines perseguidos por una sociedad, más difícil y complejo resultará diseñar cursos de acción gubernamental viables para lograr todos esos fines. Así, los objetivos y metas que se determinan demagógicamente resultan en la realidad extremadamente ambiciosos en términos de tiempo y recursos disponibles para su consecución; es aquí donde la planificación puede y debe orientar al sistema político, al diagnosticar la situación nacional, cuantificar recursos y preparar alternativas técnicas para la acción gubernamental en función de los objetivos y metas determinados.

3. La legitimidad

La planificación nacional implica la participación de la población en la formulación, instrumentación y ejecución de los planes de desarrollo. De esta manera el éxito o fracaso de un sistema de planificación nacional depende en gran medida de la identificación de la población con la política gubernamental y del respaldo que la sociedad pueda ofrecer al Estado; es decir, la estrecha relación entre gobernantes y gobernados que permite la acción conjunta y deliberada para enfrentar y resolver nuestros problemas.

En los países latinoamericanos los fines determinados por el sistema político no son legitimados socialmente, hecho que propicia una indiferencia total de la población con respecto a los objetivos y metas señalados por el Estado. La planificación como actividad normativa de la acción gubernamental necesita del consenso y legitimación de la sociedad.

4. Falta de apoyo político

Esta limitación se deriva de una incomprensión generalizada sobre el concepto planificación y su problemática. A veces pienso que incluso no existe un conocimiento preciso de lo que debe entenderse por planificación, sus finalidades y mucho menos cómo debe realizarse esta función a nivel de toda la sociedad.

La planificación nacional, además de una técnica de racionalización de la acción gubernamental, es también un verdadero hecho político que exige la incorporación de criterios técnicos al proceso de toma de decisiones. Por lo tanto la planificación requiere de la ayuda absoluta del sistema político, ya que el apoyo de una estructura de poder bien consolidada facilita la institucionalización de esta función en todo el sector público. La planificación se convierte así en la expresión -- técnica del proceso de desarrollo nacional.

La posibilidad de realizar los cambios sociales que implican un proceso de desarrollo nacional está íntimamente ligada con la capacidad del sistema político para tomar e instrumentar decisiones contextuales viables, a fin de evitar al máximo las soluciones coyunturales o declaraciones demagógicas que a nada conducen.

Los países subdesarrollados de América Latina necesitan gobiernos plenamente comprometidos con el cambio social y sistemas de planificación nacional que coadyuven con el Estado al ordenar su acción; de otra manera los numerosos problemas que padecemos nos abrumarán y seremos incapaces de resolverlos.

B. LIMITACIONES ECONOMICAS

Las limitaciones económicas a la planificación nacional de América Latina tienen su origen en las particularidades de funcionamiento de los sistemas económicos de cada país; sin embargo, de ma-

nera general podemos citar:

1. Falta de recursos financieros

Los pocos intentos serios de planificación nacional realizados en nuestros países fueron seriamente obstaculizados por la escasez de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo. La insuficiencia de dinero ha sido normalmente -- una restricción importante para la instrumentación de los planes, por lo que la planificación nacional en nuestros países -- y, en general, en todas las naciones en vías de desarrollo, ha estado tradicionalmente subordinada a los países y organismos internacionales que aportan el capital.

Así, cuando los objetivos y metas del sistema de planificación nacional no convienen a sus intereses particulares, simplemente vetan los proyectos y los planes no pueden realizarse. Sería conveniente que en la elaboración de dichos objetivos y metas se considerara este problema, para tratar de que los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica pudieran generarse internamente, a fin de disminuir la dependencia económica del extranjero.

2. Régimen de economía mixta

Vivimos dentro de regímenes de economía mixta: es decir, inmersos dentro de estructuras económicas integradas por dos elementos principales: un sector público constituido por depen

dencias y empresas gubernamentales, y un sector privado compuesto por compañías particulares, nacionales y extranjeras.

3. Falta de técnicas modernas

La producción de ciencia y tecnología es actualmente un privilegio exclusivo de los países desarrollados; por esta razón desconocemos las técnicas modernas para el diseño, control y evaluación de sistemas nacionales de planificación. Esto representa otra grave limitación que podemos superar si incorporamos la que se genera en los países industrializados, pero teniendo cuidado de adaptarla a nuestro medio y necesidades particulares.

En el sistema de planificación nacional se podrían utilizar técnicas como: presupuesto por programa, informática, investigación de operaciones, modelos matemáticos, administración de proyectos, etc., que si bien no son las más avanzadas que existen actualmente, sí proporcionarían grandes ventajas en caso de incorporarse permanentemente dentro de la función pública de nuestros países.

El papel del sector privado dentro de nuestras economías es fundamental si consideramos que aporta el 45% de la inversión nacional y emplea al 60% de la población económicamente activa. El sector privado, pese a su importancia, no ha sido incorporado dentro de la dinámica general de desarrollo, y se crea una ruptura entre los objetivos determinados por el Esta-

do y los fines que persigue el sector privado.

Tenemos que considerar que el gobierno, en un régimen de economía mixta, no puede obligar de manera directa a los industriales, comerciantes y empresas extranjeras a seguir un tipo de política económica que sea contrario a sus intereses de grupo. En consecuencia, es necesario una estrategia de acercamiento, de persuasión, que fomente la participación más activa y comprometida del sector privado en el proceso de desarrollo, dentro de los campos y actividades económicas fijadas por el Estado.

Para aumentar la eficiencia del sistema de planificación nacional, el Estado latinoamericano deberá asumir una actitud más dinámica en sus relaciones con la iniciativa privada, de acuerdo con las siguientes políticas generales:

1. "Otorgar tratamiento preferencial, en materia de permisos, regulaciones, aranceles, créditos, franquicias, etc., a cualquier empresa sujeta a los lineamientos del plan.
2. Las empresas al margen del plan quedan amparadas por sus derechos constitucionales, pero no podrán gozar del tratamiento preferencial otorgado a las mencionadas en el inciso anterior.
3. El Estado puede destinar recursos a cualquier tipo de actividad económica que considere estratégica para el de-

sarrollo.

4. El Estado puede establecer empresas en forma conjunta - con particulares, en cualquier campo de actividad económica requerida por el plan.

5. El Estado puede controlar variables macroeconómicas tales como salarios mínimos, tasa legal de interés, precios de los productos agrícolas y otros, mediante disposiciones legalmente obligatorias" (95).

C. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

Los obstáculos administrativos a la planificación nacional son consecuencia directa de la incapacidad del Estado latinoamericano y de su administración pública para formular, instrumentar y evaluar los planes de desarrollo necesarios para el cambio social inducido de nuestras sociedades (96).

De las limitaciones de tipo administrativo a que se enfrenta - la planificación nacional en América Latina, podemos mencionar:

-
- (95) Flores de la Peña, Horacio y otros. Bases para la Planeación Económica y Social de México, México: Siglo XXI Editores, --- 1974, p. 18.
- (96) Waterston, Albert. "Obstáculos Administrativos a la Planificación", Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1975, p. 92.

1. Crecimiento anárquico del sector público

Al asumir el Estado nuevas y más complejas obligaciones -- derivadas de su papel como promotor del desarrollo nacional, -- su aparato administrativo público no evolucionó en forma concopmitante con las nuevas exigencias planteadas, sino que fue creciendo anormalmente, creando nuevas instituciones y ampliando las funciones de las ya existentes, con el fin de satisfacer, -- aunque fuera de manera deficiente, necesidades inmediatas o solucionar problemas coyunturales, pero sin un criterio claramente definido y proyectado hacia el futuro.

Podemos mencionar como ejemplo que en 1960 el sector público mexicano se componía de aproximadamente 300 dependencias -- oficiales, para 1976 eran más de 900 y en la actualidad son -- 826, lo cual significa que en 25 años casi se triplicó su número, pero he aquí lo grave del asunto: no se nota un aumento -- significativo en su eficiencia y eficacia para resolver los -- problemas más importantes que apremian a nuestra sociedad; esto independientemente de los esfuerzos que desde entonces se -- realizan en materia de reforma administrativa.

2. Deficiente coordinación

Intimamente ligado con lo anterior, y como otro obstáculo -- administrativo importante a la planificación nacional, podemos mencionar la coordinación deficiente entre los distintos órganos que componen el sector público, para la realización de las

actividades que cada uno tiene encomendadas.

El problema de la falta de coordinación característica de nuestras administraciones públicas se traduce en un desperdicio de esfuerzos y recursos, situación a todas luces lamentable en países como los nuestros, urgidos de llevar a cabo profundas transformaciones sociales a corto plazo y con escasos recursos.

La planificación nacional exige un ordenamiento racional de las distintas tareas por cumplir, con el fin de proporcionar una dirección única a todos los esfuerzos y al mismo tiempo acclerar el proceso de desarrollo. En regímenes federativos como los nuestros se hace indispensable una coordinación global que integre no sólo a los sectores central y descentralizado de la administración pública, sino que incorpore también a los gobiernos de los estados y municipios para lograr una acción gubernamental única y compartida de todas las dependencias oficiales.

3. Duplicidad de funciones

Al no existir áreas de competencia perfectamente definidas para la acción específica de todos los órganos del sector público, se genera una distribución deficiente de las funciones por cumplir. En nuestros países tenemos muchos ejemplos ilustrativos al respecto. ¿Cuántas secretarías o ministerios, --- empresas descentralizadas o entes autárquicos, comisiones, fi-

decomisos u órganos con cualquier otra denominación realizan funciones similares respecto al comercio exterior, prestación de servicios de seguridad social, sector agropecuario, industrial o comercial?

Sucede frecuentemente que dentro de un mismo régimen gubernamental distintas instituciones cumplen funciones similares, mientras que paradójicamente no se llevan a cabo otras actividades indispensables o estratégicas para el proceso de desarrollo.

4. Resistencia al cambio

En términos generales la burocracia de nuestros países tienen fuertemente arraigada una actitud de rechazo hacia cualquier intento de renovación o cambio en sus métodos tradicionales de trabajo. El apego a la rutina trae como consecuencia un bajo rendimiento de los recursos humanos, que a su vez se manifiesta en procedimientos administrativos ineficientes, excesivamente lentos y complicados.

Hace falta una nueva política de recursos humanos que asegure al sector público la incorporación constante del personal más idóneo con que cuenta la sociedad, gente con cualidades profesionales y formas de comportamiento positivas, que erradiquen paulatinamente a la ineficiencia, al burocratismo, a la corrupción, y se conviertan en agentes de cambio dentro de nuestras sociedades.

Tratando de conjugar los obstáculos administrativos antes mencionados, podemos afirmar que el Estado latinoamericano padece de una incapacidad administrativa crónica, hecho que impide al sector público adecuarse correcta y oportunamente a las exigencias y requisitos de funcionamiento planteados por un proceso de cambio social-acelerado.

La administración pública latinoamericana presenta características de organización y funcionamiento que deben sufrir profundas modificaciones, si aspira a convertirse en el instrumento de acción del Estado para acelerar el proceso de desarrollo.

Afirma Miguel Wionczek al hacer una evaluación de los intentos de planificación en México: "los obstáculos reales y serios surgen cuando se considera el problema de controlar y ejecutar los programas del desarrollo nacional. A la luz de la experiencia del pasado, es en extremo improbable que en México se pueda efectuar semejante empeño, al menos que se realicen reformas fundamentales y completas en la administración pública" (97).

Estoy completamente de acuerdo con esta opinión, extensiva a los demás países de América Latina, ya que la planificación nacional no podrá realizarse con éxito junto a un sistema administrativo público tradicional, altamente inoperante, como resultan ser los latinoamericanos.

(97) Wionczek, Miguel. "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México" en: Flores de la Peña, Horacio y otros. Op. Cit., p.p. 64-65.

Es evidente que una de las fases más importantes de la planificación nacional es la realización de los planes que son elaborados. Sin ejecución, la planificación se convierte sólo en un ejercicio académico de validez relativa; planificar no es concebir mentalmente planes, sino programar de manera racional acciones para conseguir objetivos y metas predeterminados y socialmente compartidos. La planificación nacional, elemento importante para normar la acción general del Estado, se ha convertido en nuestros países en una función decorativa, realizada exclusivamente por trámite dentro del conjunto de órganos que forman el sector público.

9. REFORMA ADMINISTRATIVA

El mejoramiento de la administración pública es motivo de constante preocupación en todos los países. La creciente complejidad de la época actual obliga a todas las naciones, independientemente de sus diferencias en cuanto a sistemas políticos y económicos, a prestar más atención a las actividades que realiza el Estado en su conjunto para proveer a la sociedad de mejores condiciones de vida y mayores servicios.

El concepto reforma administrativa ha sido definido por distintos autores, de los cuales podemos citar:

- a) Mario Frieiro: "el cambio administrativo público, son las transformaciones fundamentales en el proceso gubernamental global, eficaces para incrementar sustancialmente la capacidad gubernamental, provocar, inducir y orientar el proce

so de desarrollo nacional"(98).

- b) Gonzalo Martner: "1. La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo que sigue la sociedad y en él enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas de desarrollo. Es un encuentro entre la administración y el desarrollo, la reforma genera cambios en el comportamiento de la administración.
2. El objetivo básico de la reforma administrativa es la de coadyuvar a la transformación económica y social del país adaptando la estructura y procesos del sector público a los requerimientos de la transformación y pueda cumplir así su papel de líder del desarrollo nacional.
3. La reforma administrativa busca la creación de focos de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizados -- del mecanismo socio-económico, y en el aparato de inversiones.
4. La reforma administrativa tiende a producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente en un "desarrollo horizontal" y luego "vertical", es decir, aquel que busca mejorar la eficiencia y productividad.

(98) Frieiro, Mario. "El Cambio Administrativo Público" en: -----
Velasco, Ibarra Enrique y otros. Op. Cit., p. 96.

5. La reforma administrativa ha de planearse con un enfoque inter disciplinario y ser concebido como un proceso social con participación de la base de la administración pública.
 6. La reforma administrativa organiza sistemas operativos en los sectores estratégicos (agricultura, industria, educación, --- etc.) y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.
 7. La reforma administrativa consiste en cambios selectivos localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico o social.
 8. La reforma administrativa " surge de una estrategia de desarrollo a largo plazo y de planes a mediano y corto plazo, y ha de ser programada en el contexto de aquellos, para tener sentido y capacidad de promoción" (99).
- c) Miguel Duhalt Krauss: "la reforma administrativa es un acto de administración, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia del -- aspecto gubernamental para servir mejor a los intereses del -- país y acelerar el desarrollo" (100).

(99) Martner, Gonzalo. "El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo" en: Kliksberg, Bernardo y otros. Aportes para una Administración Pública Latinoamericana, Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1975, p.p. 176-177.

(100) Duhalt Krauss, Miguel. "El Control de la Eficiencia como Complemento de la Reforma Administrativa" en: Velasco, Ibarra Enrique y otros. Op. Cit., p. 189.

- d) Alejandro Carrillo Castro: "Se concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la - eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de -- los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea - que competan a la administración pública en su conjunto, o --- bien a algunas de sus áreas principales de acción o de sus --- instituciones específicas.

Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales, y si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encon--trando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación, que prevea - las políticas para tratar con los obstáculos que le opongan -- los intereses formales e informales, que habrán necesariamente de afectarse. Requiere, asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual--fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse a la reforma como un fin en sí misma, sino que debe considerársele como medio para alcanzar los fines que se pro--ponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, - una reforma administrativa generalmente se relaciona con otras

reformas de carácter social, económico y político. Todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; - esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como con - mecanismos institucionales de operación y de apoyo que le gar- - ranticen la capacidad técnico-administrativa y política neces- - aria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los - procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la admi- - nistración pública para el adecuado cumplimiento de los objeti- - vos que tiene encomendados" (101).

- e) Alvaro Rodríguez Reyes: "nuestra concepción de la reforma admi- - nistrativa está eslabonada a la idea de operar cambios en la - administración pública, es decir, consideramos este intento en - caminado a rehabilitar y dar continuidad al proceso evolutivo- - del país, para consolidar e impulsar los avances del Estado.

Es obvio que una reforma administrativa debe substanciarse y - ser formalizada por una reforma legal que exprese la voluntad- - del poder público en ese sentido; pero obvio es también que ni - la norma jurídica, ni la proclama política, ni los planes de - desarrollo tienen la virtud de administrarse solos. Es a tra- - vés de la administración pública que el Estado opera sus pro- - gramas, realiza sus metas y ejerce también sus atribuciones. -

(101) Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa en Mé- - xico" en: Leemans, Arne F. y otros. Cómo Reformar la Administración Pú- - blica, México: Fondo de Cultura Económica, 1977, p.p. 111-202.

De aquí la importancia de enfocar nuestra atención al problema de la eficiencia de la actividad gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas de nuestro sistema administrativo a fin de presentar como consecuencia, un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal.

La premisa condicionante de una reforma administrativa es la propia capacidad innovadora del Estado. En tanto el impulso no surja de una consciente política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios. Mas no debe esto interpretarse en un sentido unilateral, la reorganización administrativa no sólo ha de partir de un propósito oficial, sino también de una genuina aspiración del pueblo. Sin embargo, reiteramos que la reforma administrativa, debe constituir parte substancial de la política superior del gobierno, conforme a un plan integral y llevada a sus últimas consecuencias, con un alto sentido de responsabilidad nacional" (102).

- f) Fernando Solana: "Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia -

(102) Rodríguez, Reyes Alvaro. "La Reforma Administrativa del Gobierno Federal" México: Seminario de Economía Pública, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1968, p.p. 1-2.

a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación [...] es evidente que toda administración transforma continuamente sus procedimientos pero sólo puede hablarse de reforma administrativa, cuando esta transformación permanente se produce, consciente y técnicamente, hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato público" (103).

- g) Andrés Caso: "La reforma administrativa tiene como propósito esencial la adecuación de la administración pública a las necesidades de desarrollo del país. Es el medio por el cual el Estado propicia el despegue y da impulso al desarrollo, es fundamentalmente un problema de cambio, de adaptación, de adecuación de todo un sistema administrativo al proceso de desarrollo" (104).
- h) Gustavo Martínez Cabañas: "La reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la administración pública de un país en un

(103) Citado en: Carrillo, Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa; sus Antecedentes, Naturaleza y Significado", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971, p.p. 16-17.

(104) Caso, Andrés. "Propósitos y Alcances de la Reforma Administrativa", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971, p.p. 1-2.

momento dado. Todo cambio provoca resistencias, algunas veces hasta reacciones contrarias, porque al cambiar vamos en contra de los hábitos, las costumbres, los intereses creados, o simplemente nos enfrentamos a la inercia.

La reforma administrativa debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, es decir, el caos. Tratar de reorganizar el caos carece absolutamente de sentido, en esos casos lo indicado es pensar en organizar todo desde la base -- como si nunca hubiera existido nada.

Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea -- precedida por un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata" (105).

- i) Arne F. Leemans: "La reforma administrativa es la reorganización que define un cambio consciente, dirigido e inducido de la maquinaria del gobierno" (106).

(105) Martínez, Cabañas Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa", México: Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Noviembre de 1966, p.p. 1-2.

(106) Leemans, Arne F. y otros. Op. Cit., p. 20.

Los intentos de reforma administrativa son frecuentes en los países de la región, hecho que ha acentuado la preocupación de los especialistas en la materia por identificar las condiciones y estrategias en que estos procesos se efectúan. Sin embargo, mi opinión es que no existe una estrategia universalmente válida para este proceso, pues la ubicación y el papel de la maquinaria administrativa y de sus subsistemas en el sistema político, y en la sociedad en su conjunto, varían de tal manera que impiden diseñar una estrategia de aplicación general, sin que ello excluya la posibilidad de elaborar modelos para el cambio administrativo inducido, los cuales tengan validez y utilidad para países con problemáticas semejantes.

Cualquier proceso de reforma administrativa requiere de cuatro elementos que son: autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Señala también Carrillo Castro que las etapas que componen el proceso son: "Etapa I. Programación de la Reforma.

- A. Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B. Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar en el marco de la situación.
- C. Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura.

- A. Implementación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.

- B. Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer (en cada institución, sistema o sector) los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C. Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones, lo cual lleva finalmente a la siguiente etapa.

Etapa III. Ejecuciones de Reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aún habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se pueden realizar innovaciones.

Etapa IV. Control.

- A. Medición de resultados obtenidos.
- B. Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C. Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisivos que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración" (107).

(107) Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México: Instituto de Administración Pública, 1973, p.p. 66-67.

La reforma administrativa es un esfuerzo permanente y sistemático que pretende dotar a la administración pública de mayor racionalidad y dinamismo. Por lo tanto sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno" (108).

Así, la reforma administrativa resulta ser un proceso técnico-político de permanente revisión y adecuación, que debe retroalimentarse de manera continua. El proceso debe convertirse en una tarea sistemática y constante, y sus resultados han de considerarse siempre como un punto de partida para nuevas mejoras. Esta característica de formar parte de un proceso global de cambios sociales lo convierte en un proceso deliberado, y como tal debe obedecer a una acción humana y un consenso mayoritario de voluntades para la consecución de los objetivos del Estado.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

La necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma administrativa es especialmente aguda en los países en vías de desarrollo, ya

(108) Ibidem, p. 131.

que en estos casos la acción del Estado es fundamental, y la presión para satisfacer demandas sociales es más apremiante.

Opinan expertos de la Organización de Naciones Unidas que, en los países en vías de desarrollo, es fundamental contar con sistemas administrativos públicos competentes, pues la asistencia técnica en distintos campos, proporcionada a estas naciones, muchas veces es ineficaz debido a deficiencias de tipo administrativo. Por ello es necesario a menudo introducir reformas básicas en la administración pública para que surtan efecto todas las medidas encaminadas a mejorar el nivel de vida nacional.

En América Latina los esfuerzos realizados en materia de planificación nacional pusieron de manifiesto la necesidad de efectuar cambios administrativos a gran escala en todos los países de la región. Los primeros intentos en este campo fueron planteados y coordinados por expertos y asesores de la Organización de Naciones Unidas, para posteriormente ser incorporados e institucionalizados dentro de los programas de gobierno de cada una de las naciones.

El establecimiento formal de la planificación nacional en Latinoamérica (ALPRO, 1961) permite distinguir dos etapas en la evolución de los procesos de reforma administrativa en el continente; la primera de ellas coincide con el decenio 1950-1960; la segunda abarca de esa época hasta nuestros días.

Los intentos de reforma administrativa llevados a cabo durante la primera etapa fueron motivados, en general, por circunstancias -

políticas no vinculadas directamente con los esfuerzos de desarrollo. De esta manera muchos partidos políticos propusieron, en épocas de campaña electoral, reformas administrativas concebidas como panaceas para todos los males que aquejaban a la sociedad. Cada nuevo gobierno, de facto o electo, intentó una nueva reforma administrativa mejor que la anterior, la cual en la mayoría de los casos fue olvidada o desvirtuada posteriormente, fuera por conveniencias políticas o por la imposibilidad de realizarlas.

Además, estas reformas administrativas anteriores a los esfuerzos de planificación nacional fueron inadecuadas porque se basaron en un comportamiento ideal de la burocracia (honestidad, lealtad, profesionalismo, vocación de servicio, etc.) que en realidad nunca han existido. Tampoco fueron congruentes en cuanto a su contenido y alcances, ya que prevaleció una finalidad de reforma de toda la administración pública a corto plazo. Por último, propiciaron también la creación de élites reformistas cuya acción se circunscribió sólo al estudio y modificación de los aspectos formales (leyes, reglamentos, manuales, instructivos, etc.), pero al aplicarse éstos con el impositivo del deber ser, se propició el rechazo patente de la burocracia y la indiferencia absoluta de la ciudadanía.

Así, las reformas administrativas de esta primera etapa no fueron lo suficientemente efectivas pese a las exageradas y siempre renovadas esperanzas que en ellas se fincaron. Cabe aclarar que, en las que se están llevando a cabo en la segunda etapa, no se han superado del todo las deficiencias o vicios característicos de las primeras.

Una vez que los países de la región incorporaron a la planificación nacional como práctica cotidiana dentro de sus programas de gobierno, quedó claro que la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo serían responsabilidad del Estado latinoamericano, cuyos sistemas de administración pública muestran diversos grados de ineficiencia no acordes con las necesidades de desarrollo. De ahí en adelante todos los esfuerzos de reforma administrativa están basados en el vínculo de los conceptos: planificación nacional, administración pública y desarrollo nacional, lo que trajo consigo una nueva dimensión para los procesos de reforma administrativa en el continente.

Durante los días 26 y 27 de abril de 1979 se realizó en la ciudad de México el primer coloquio de Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). A esta reunión asistieron los representantes de 20 países latinoamericanos, así como de varias instituciones nacionales e internacionales relacionadas con esta problemática.

Como resultado del intercambio de experiencias sobre reforma administrativa en América Latina, los participantes llegaron a una serie de conclusiones y recomendaciones que por su importancia se incluyen a continuación:

"I. ESTRATEGIA PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Propósito y alcances de la Reforma Administrativa

La Reforma Administrativa tiene como propósito esencial elevar la capacidad operativa de la Administración Pública, en el cumplimiento de los objetivos generales del Estado y del Gobierno, que en los países latinoamericanos se identifican con el proceso de desarrollo económico y social.

La necesaria vinculación de la Reforma Administrativa al proceso de Desarrollo, exige su indispensable relación con la función de planificación.

Al tener por objeto el perfeccionamiento del instrumento ejecutivo del Estado, es decir, su Administración Pública, la Reforma Administrativa debe vincularse también a los procesos que tiendan, en el ámbito político, al mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la comunidad nacional.

La Reforma Administrativa no se agota sólo en los esfuerzos de racionalización administrativa, sino que se busca que el estado sirva cada vez mejor a la ciudadanía, por lo que debe de facilitar la prestación efectiva de los servicios públicos a la población en general.

Políticas para conducir la Reforma

Se identificaron las siguientes políticas como elementos para conducir la Reforma Administrativa.

- a) El fortalecimiento de los sistemas y técnicas de la planificación.
- b) La capacitación del personal público y la búsqueda de una nueva mentalidad de los funcionarios públicos para el cambio administrativo.
- c) La búsqueda de un apoyo político permanente al más alto nivel.
- d) La institucionalización y continuidad del proceso de Reforma Administrativa que se facilita por la estabilidad política.
- e) La identificación de los obstáculos que se opongan al cambio, teniendo en cuenta que los intentos de Reforma Administrativa generan un movimiento de contrarreforma, tanto de carácter administrativo como político.
- f) La búsqueda de la permanencia de las acciones de Reforma Administrativa, que exigen también una permanente evaluación.
- g) La promoción de la participación, tanto de funcionarios como de ciudadanos, en la orientación e implementación del proceso de reforma.

Áreas Generales de Programación de la Reforma Administrativa

En los programas de Reforma Administrativa deben de buscarse los siguientes tipos de reforma:

- a) Reformas estructurales a los sistemas sustantivos es decir, aquéllas que se refieren a la organización del gobierno, --

tanto a nivel central como a nivel paraestatal (por ejemplo, las relativas a las instituciones de los sectores --- agropecuario, educativo, de salud, de comunicaciones entre otros), mediante la aplicación del enfoque de sistemas y - el uso de criterios con dimensiones globales, sectoriales, institucionales y regionales.

- b) Reformas a los sistemas adjetivos (por ejemplo, programación, presupuesto, información, contabilidad, entre otros), aplicando también el enfoque de sistemas.
- c) Reformas en el régimen y en los sistemas de administración de personal público.
- d) Reformas en la Administración Territorial en sus diversos niveles de gobierno (municipal, provincial-estatal-departamental), mediante un proceso de descentralización y desconcentración político-administrativa de acuerdo a las características de cada país, y promoviendo en su caso el fortalecimiento de los sistemas federales.

II. METODOLOGIA PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Enfoques metodológicos para el Análisis de la Administración Pública

- a) El proceso de cambio en la Administración Pública requiere de un conocimiento adecuado de la realidad nacional mediante diagnósticos que permitan medir la brecha entre la situación actual y el modelo de país al que se aspira. En el diseño de modelos deben aprovecharse las experiencias de otros países, particularmente los del área latino-

americana, así como los esfuerzos realizados por el CLAD y otros organismos de cooperación internacional, tomando en consideración su necesaria adaptación a las características de cada país y en su caso la innovación de tecnologías propias.

- b) Los procesos de Reforma Administrativa hacen necesario la aplicación de enfoques sistémicos de las organizaciones -- del Sector Público, tomando en cuenta entre otras variables, las estructurales tecnológicas, de comportamiento, y gerenciales o directivas, así como las complejas interrelaciones del contexto socioeconómico, político, jurídico y cultural en el que están insertas.
- c) Para el análisis de la Administración Pública y del propio proceso de cambio es conveniente utilizar entre otros enfoques, los macro (globales), meso (sectoriales) y microadministrativos (institucionales) y, dentro de éstos últimos, los niveles de interrelación individuales y de grupo, distinguiendo las dimensiones políticas, de la administrativa.

Metodologías para la Programación e Instrumentación del Cambio

- a) La planificación de la Reforma debe ser un proceso permanente que tenga como eje fundamental los sistemas de planificación, programación, presupuestación y evaluación, buscando la constante retroalimentación del sistema de tal manera que éste genere la capacidad de autodiagnóstico y adecuación en forma continua.

- b) Para la correcta aplicación de los planes de Reforma Administrativa debe procurarse la participación activa de todos los niveles de la Administración Pública y de todos los Sectores de la Comunidad. Para ello son necesarios programas que, entre otros, se orienten al logro de la sensibilización social, mediante el empleo de la comunicación y la consulta a los destinatarios del proceso de cambio.
- c) Para la efectiva instrumentación del proceso de reforma se requiere el compromiso de los más altos niveles de decisión política, manifiestos en explícita y sostenida voluntad de apoyo. Consecuentemente la ubicación de los órganos encargados de la conducción del proceso debe estar en los niveles más altos de la estructura administrativa del país, el apoyo político debe manifestarse a través de disposiciones jurídicas globales o parciales" (109).

La somera revisión efectuada revela que todos los países del área latinoamericana deberán, en los próximos años, redoblar sus esfuerzos en materia de planificación nacional y de reforma administrativa, ya que la consolidación de estos procesos permitirá al Estado desempeñar, con bases más firmes, su papel como promotor del desarrollo.

10. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

Muchos estudios sobre administración pública efectuados en los

(109) Dickson, Guillermo José y otros. Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa, México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979, p.p. 110-116.

últimos años hacen énfasis en la identificación de un tipo ideal de administración pública que sea el instrumento de realización del Estado para iniciar, orientar y consolidar el proceso de desarrollo nacional.

A lo anterior se suman los intentos de muchos países subdesarrollados que, a partir de sus experiencias y prácticas administrativas, están tratando de resolver el problema de cómo diseñar e implantar sus propios sistemas administrativos públicos para el desarrollo. Al mismo tiempo la Organización de Naciones Unidas y algunas otras instituciones internacionales llevan a cabo esfuerzos con este propósito; sólo se distinguen en que pretenden definir un modelo de aplicación general para todo el mundo subdesarrollado.

El término administración para el desarrollo solamente es aplicable a las naciones subdesarrolladas, ya que para los países desarrollados, cuya problemática y objetivos son diferentes, esta denominación no parece del todo correcta. Así, la administración para el desarrollo sugerida para el mundo subdesarrollado puede ser entendida como la administración del cambio social, cuyo origen son los procesos de desarrollo de cada una de las naciones. Respecto a los países desarrollados, creemos más conveniente la utilización del término administración del desarrollo, el cual parece más acorde con la realidad, pues estas naciones no pretenden desarrollarse, sino más bien están administrando y preservando el estadio de bienestar que han alcanzado.

El término administración para el desarrollo es polémico por

naturaliza: aunque se menciona constantemente en los estudios e investigaciones de tipo administrativo, no parece existir unidad de criterios o precisión respecto a su significado y alcances; sin embargo, parece identificarse de manera general con la forma o dinámica que caracteriza a los países subdesarrollados en su actuación -- dentro de la problemática mundial contemporánea.

Afirma el Dr. Mario Frieiro: "Mucho se ha escrito sobre las -- distintas estrategias y tácticas que pueden usarse en tal sentido, -- pero, después de tanta elaboración teórica, los elementos esencia-- les para la iniciación del proceso siguen siendo, desde el punto de vista político-administrativo: a) la decisión política, clara y ter-- minante; b) políticas generales bien diseñadas y formuladas, y c) -- una maquinaria administrativa capaz de ejecutar precisa y oportunamente las decisiones y especificaciones de las políticas públicas -- (110).

En mi opinión, la cual está basada en un punto de vista original del autor brasileño Nelson de Mello e Souza (111), el concepto-administración para el desarrollo puede ser entendido desde tres -- puntos de vista distintos, no necesariamente excluyentes entre sí, -- que son:

1. Como la aplicación permanente de técnicas administrativas inno

(110) Frieiro, Mario. "Administración Pública para el Desarrollo: - un Patrón Prescripto", Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971, p. 2.

(111) Mello e Souza, Nelson de: "Administración para el Desarrollo" Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971, p. 1.

vadoras.

2. Como un campo específico de acción del Estado moderno.
3. Como una respuesta del Estado contemporáneo a los problemas -- del subdesarrollo.

La primera posición identifica al concepto administración para el desarrollo con la modernización administrativa; por lo tanto, la incorporación constante y oportuna al sistema administrativo público tradicional de técnicas modernas se convierte en el problema fundamental por resolver, ya que las sociedades en desarrollo no pueden seguir manejándose con métodos administrativos anticuados y obsoletos.

La segunda posición identifica dos campos distintos de actuación del Estado moderno: un área que corresponde a los servicios -- tradicionales que se deben proporcionar a la sociedad, como son: seguridad social, impartición de justicia, defensa nacional, educación básica, servicios públicos, viviendas, comunicaciones y transportes, etc. El campo restante está relacionado con los elementos innovadores de la sociedad tradicional, por ejemplo: las empresas - públicas, las universidades y centros de educación superior, la explotación de energéticos, el sistema bancario y financiero, la investigación científica y tecnológica, etc. De esta manera la acción del Estado ahí concentrada se convierte en catalizador del proceso de desarrollo nacional, lo cual es importante por su reacción en cadena y efecto multiplicador. Por lo tanto, la administración para el desarrollo es aquella cuyo ámbito de acción está centrado - en una parte específica de la sociedad.

La tercera posición comprende a la administración para el desarrollo como un instrumento del Estado contemporáneo para solucionar, a mediano plazo, los problemas políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos que le plantea la sociedad subdesarrollada. Este hecho propició el surgimiento de un nuevo sistema administrativo público que recibe la denominación de administración para el desarrollo, cuya existencia no es clara en los países industrializados debido al gradualismo histórico de su evolución, pero es bastante nítida su aparición en las naciones subdesarrolladas por el carácter repentino y deliberado de sus respectivos procesos de desarrollo nacional.

La administración para el desarrollo puede definirse, entonces, como "el proceso de administrar las actividades del Estado moderno, que en función de su contenido histórico, tienden a relacionarse de modo creciente con la programación y ejecución del desarrollo económico y social, llevando al Estado a ejercer, en grado cada vez más significativo, el mando racional del proceso de cambio" (112).

El Dr. Mario Frieiro afirma: "la administración para el desarrollo se ocupa de estudiar, definir y establecer mayores niveles de racionalidad en un proceso gubernamental dirigido hacia una transformación y modernización social aceleradas. Constituye en esencia una renovación de los conceptos, tecnologías y técnicas

(112) Ibidem, p. 5.

para gobernar las fuerzas y el potencial de desarrollo en un mundo de crecientes aspiraciones, tecnología avanzada y disponibilidad de medios masivos de comunicación" (113).

Identifica el Dr. Friero diez características que conforman a la administración para el desarrollo. Estas son:

- "1. Exige un ordenamiento racional de la estructura del Estado.
2. Se basa en objetivos claros, determinados, consistentes entre sí, y de efectos múltiples.
3. Usa la planificación nacional como instrumento esencial para el desarrollo.
4. Combina de manera necesaria, objetivos con resultados.
5. Implica y obliga a la coordinación y compatibilización de una política general con políticas específicas y/o sectoriales, y de estas entre sí.
6. Comprende interrelaciones (causa-efecto, efecto-causa) más --- amplias y complejas con la finalidad-medio de orientar, dirigir y ejecutar acciones públicas para lograr una modificación de los procesos sociales básicos y efectuar el nivel de actividad de esos mismos procesos.
7. Su finalidad es asegurar la expansión y el crecimiento de la producción y servicios de la nación, y no mantener el status quo.
8. Es ecológica y adaptativa.

(113) Friero, Mario. "Desarrollo y Administración para el Desarrollo", Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971. p.5.

9. Requiere un grado considerable de capacidad empresarial pública.
10. Debería basarse en sistemas de acción para hacer viable un --- planteo y control racionales de los procesos sociales básicos- orientados hacia el desarrollo" (114).

En algunos países subdesarrollados subsisten al mismo tiempo - dos tipos de administración pública: la administración tradicional- y la administración para el desarrollo, que no son excluyentes en- tre sí, pero cuyas diferencias son:

1. La administración tradicional tiene un carácter rutinario, --- mientras que la administración para el desarrollo se distingue por su espíritu innovador.
2. La administración tradicional se caracteriza por ser un fin en sí misma, contraria al carácter de medio que es propio de la - administración para el desarrollo, la cual está subordinada a- las metas y fines señalados por el Estado.
3. La administración tradicional está íntimamente ligada al siste- ma político; el nepotismo y el compadrazgo son formas de esta- relación. En sentido diferente, la administración para el de- sarrollo está principalmente vinculada al sistema económico, - ya que las innovaciones en este sector son las que mayores re- percusiones tienen en la sociedad global.
4. La administración tradicional se fue transformando de manera - anárquica y vegetativa conforme el Estado instrumentó nuevas -

(114) Friciro, Mario. "Administración Pública para el Desarrollo: un Patrón Prescriptivo", Río de Janeiro: Escuela Interameri- cana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, -- 1971, p.p. 1-36.

funciones por demanda de la sociedad; por el contrario, la administración para el desarrollo es una respuesta planeada e inducida del Estado moderno, a los requerimientos planteados por el proceso de cambio social acelerado.

5. La administración tradicional es conservadora en sus acciones; su preocupación primordial es la manutención del statu quo, se interesa en especial por fomentar el orden público y reforzar el control social. La administración para el desarrollo, en contraposición, es progresista por naturaleza, busca el cambio social acelerado y el rompimiento del statu quo, a través de innovaciones y reformas radicales en los sistemas político, económico, social y cultural de una nación subdesarrollada.
6. La administración tradicional es manejada por políticos que obedecen a intereses partidistas o de grupo, a través de un corpo burocrático corrupto e improvisado, que aplica rutinas de trabajo obsoletos y métodos administrativos convencionales; en la administración para el desarrollo las posiciones estratégicas son ocupadas por técnicos comprometidos con el proceso de cambio de la sociedad en su conjunto, los recursos humanos se profesionalizan hasta convertirse en verdaderos servidores públicos, y se aplican tecnologías modernas para el manejo de los asuntos gubernamentales.
7. La administración tradicional tiene como objetivo la prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad; la administración para el desarrollo tiene como meta el asegurar la capacidad del Estado para llevar a cabo acciones de desarrollo, al mismo tiempo, que se siguen prestando a la sociedad, de manera eficiente, los servicios normales.
8. La administración tradicional no incorpora la reforma adminis-

trativa a su praxis cotidiana: no le concede ninguna aplicación práctica porque no necesita de cambios trascendentales en su funcionamiento, sino más bien lleva a cabo esfuerzos limitados de modernización administrativa ubicados en partes específicas de su estructura o de su problemática operativa. La administración para el desarrollo entiende a la reforma administrativa -- primeramente como un requisito sine qua non, que debe cumplir toda administración tradicional antes de enfrentar con posibilidades reales de éxito los problemas del subdesarrollo; en un segundo plano comprende a la reforma administrativa como una actividad de adecuación permanente del sistema administrativo público, en función de su objetivo primordial, que es el desarrollo de la sociedad nacional.

9. La administración tradicional es estudiada a través de un enfoque formal, que refleja el deber ser de la administración pública (legislación, manuales, reglamentos, organogramas, etc.); se procede a abstraer un fenómeno administrativo específico, para examinar los principios que lo rigen, diagnosticar sus efectos y plantear la solución mediante la correcta aplicación de técnicas administrativas. La administración para el desarrollo es analizada por un enfoque histórico-estructural, que demanda la participación de grupos interdisciplinarios, pues es necesaria una investigación metodológica de la sociedad nacional para comprender las conexiones políticas, económicas, sociales y culturales, tanto internas como externas, y poder plantear con base en este conocimiento los cambios que exige el proceso de desarrollo.

Cabe mencionar que la idea de vincular a la administración pú--

blica con los programas de desarrollo es original de la Organiza---
ción de Naciones Unidas, ya que desde el "Primer Decenio de las Na-
ciones Unidas para el Desarrollo" se implantó como un elemento de -
apoyo el "Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administra-
ción Pública, 1966-1970". Posteriormente, en el segundo decenio, -
se instrumentaron el "Programa de Trabajo de la División de Adminis-
tración Pública, 1971-1975" y "Objetivos y Programas de Administra-
ción Pública Propuestos para el Segundo Decenio de las Naciones Uni-
das para el Desarrollo"; al mismo tiempo, durante este período se -
promovió la creación de sesenta institutos y escuelas de administra-
ción pública en todo el mundo.

El objetivo principal de los programas de administración públi-
ca de la ONU consiste en coadyuvar con los gobiernos nacionales, de
conformidad con sus circunstancias y deseos, a aumentar su capaci-
dad administrativa, a fin de lograr sus metas de desarrollo.

En suma, la administración para el desarrollo puede ser enten-
dida como el instrumento de realización del Estado, a través del --
cual lleva a cabo su proceso gubernamental y encauza el esfuerzo na-
cional con la intención de superar el subdesarrollo de la sociedad.
Es el desarrollo la meta por alcanzar, entendido como cambio social
inducido, planeado y controlado, cuya trascendencia histórica supe-
ra nuestro tiempo, y se confunde con las expectativas y aspiracio--
nes de las generaciones futuras para un tipo de vida más pleno y --
satisfactorio.

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

En esta parte final de la tesis me propongo señalar algunas -- ideas generales sobre la problemática analizada, con la intención -- de no presentarlas de manera muy simplista, por lo obvio que pudieran resultar; tampoco pretendo proponer soluciones, prácticas ni -- teorías a ninguno de los problemas mencionados. Así, a manera de -- conclusiones podemos señalar.

1. El subdesarrollo de América Latina es un estado semipermanente de desequilibrio estructural, cuyas características más sobre salientes son, a nivel interno, la pobreza y marginalización de la mayoría de la población; a nivel externo se identifica con el atraso y la dependencia respecto de un centro hegemónico.

El subdesarrollo latinoamericano no es de ninguna manera una situación fortuita o azarosa, sino por el contrario es consecuencia del proceso histórico que se inicia a partir del siglo XVI con la conquista del continente, por españoles y portugueses; se fortalece a través de 300 años de régimen colonial, y se consolida hasta nuestros días con la Revolución Industrial surgida en Inglaterra, alrededor del año 1750, y con el establecimiento del sistema económico-internacional.

Desde la conquista y régimen colonial ibérico, América Latina empieza a conformar algunos rasgos generales de su actual estado de subdesarrollo; de éstos podemos citar:

- a) Dependencia total respecto de una metrópoli, tanto en el sentido económico, como político y cultural. Esta dependencia varió de España y Portugal a Inglaterra y Francia en el siglo XIX; actualmente se da con respecto de los E.U., e incipientemente también de la U.R.S.S.
- b) Especialización de su economía, centrada tradicionalmente en la exportación de minerales, materias primas, productos agrícolas, manufacturas y artesanías.
- c) Extrema desigualdad social entre los grupos que componen a los países, en términos de ingreso, alimentación, vivienda, educación y oportunidades políticas y culturales; factores que son producto de la esclavitud, el mestizaje, la servidumbre, la lucha de castas, etc.
- d) Desequilibrio regional entre las áreas geográficas que incluyen a las naciones. Esto es consecuencia del sistema de explotación de riquezas establecido por los colonizadores ibéricos; de aquí surge el centralismo de la vida nacional en la ciudad-capital, tan característico de los países latinoamericanos.
- e) Sistema de producción agrícola anacrónico, basado en una primera etapa en la encomienda, que permitió la explotación feudal de la mano de obra y la propiedad latifundista de la tierra. El sistema después evolucionó hacia la servidumbre y la hacienda, y hoy todavía se manifiesta a través de los numerosos intentos de reforma agraria que padecemos en el continente. Este

sistema de producción agrícola fue en un principio de autosuficiencia, y posteriormente se convirtió, en la época de auge -- del régimen colonial (1570-1650), en agricultura de exporta--- ción de los productos que tenían gran demanda en el mercado ex--- terno, como fueron el azúcar, café, tabaco, cacao, plátano, -- etc.

- f) Infraestructura de comunicaciones obsoleta, que se estableció con el objeto de movilizar los productos de exportación desde los centros de producción hasta las fronteras y puertos de embarque.

Posteriormente la Revolución Industrial también habría de influir de manera significativa en la conformación del subdesarrollo de América Latina, pues a partir de este hecho histórico se gestan los papeles de países centrales y países periféricos, sinónimos de desarrollados y subdesarrollados, funciones que persisten hasta --- nuestros días.

La Revolución Industrial fue primordialmente una transforma--- ción económica, basada en el cambio radical de los sistemas tradicionales de producción. Trajo con el tiempo profundas modificaciones políticas y sociales a nivel internacional, que cambiaron con el tiempo la historia de la humanidad. Con este fenómeno Inglaterra se transformó de una nación mercantilista en un país industrializado, y se permitió su surgimiento como potencia hegemónica indiscutible a nivel mundial. Posteriormente surgió Francia, y en una tercera fase: Alemania, Estados Unidos, Holanda y Bélgica.

Al consolidarse la Revolución Industrial en el año de 1800 --- aproximadamente, se planteó para Inglaterra la imperiosa necesidad de expandir su área de influencia en busca de nuevos mercados para su creciente producción industrial, así como para conseguir fuentes de abastecimiento de las materias primas que ella no poseía. Como para ese entonces España y Portugal se encontraban en franca decadencia, y por otro lado Inglaterra manifestaba ya sus intereses expansionistas, ésta promovió algunos movimientos de independencia en América Latina, especialmente en Sudamérica (Argentina, Uruguay, -- Chile y Perú), además de empezar a extender su dominio hacia Africa y Asia.

Surgió así el liberalismo, librecambismo o laissez-faire como política económica a nivel mundial, cuyas características principales son la no intervención del Estado en la vida económica y el libre comercio internacional. El liberalismo vinculó a los países la tinoamericanos independientes, con las naciones industrializadas -- occidentales, dentro de un nuevo sistema económico internacional, -- ambos con diferentes papeles por cumplir, pero formando parte de un mismo proceso histórico-global.

2. El término desarrollo puede ser entendido desde diferentes puntos de vista. Es importante la adopción de una terminología correcta para referirse a este fenómeno, ya que este concepto presupone una comprensión diversa del problema y una acción distinta para solucionarlo.

Así, existen principalmente tres enfoques para el análisis del

desarrollo, a saber:

- a) El que concibe al desarrollo como una parte, etapa o período de la evolución de una sociedad nacional, a través del cual se ubica a cada país en un punto determinado de su secuencia histórica.
- b) El que considera al desarrollo como un proceso de crecimiento-económico, factible de cuantificarse en términos de ingreso -- per cápita y de producto nacional bruto.
- c) El que entiende al desarrollo como un proceso de cambio social, cuya finalidad es la igualación de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales, tanto para los individuos -- en el plano nacional, como para las naciones en su relación -- con otras sociedades que poseen mejores condiciones generales de vida.

En mi opinión, la tercera posición es la más acorde con la realidad latinoamericana. En consecuencia el desarrollo de nuestro -- continente podría identificarse con el proceso de modificación estructural de una nación subdesarrollada, tanto en el plano interno -- como externo, en un lapso determinado, por lo que el desarrollo se -- convierte en el cambio social cuantitativo y cualitativo de la sociedad. Es también deliberado, ya que es producto de la voluntad -- nacional y del contexto mundial; inducido por la acción del Estado; y equilibrado respecto a las modificaciones que se pretenden llevar a cabo, para evitar resultados amorfos o disfuncionales al proceso global. El desarrollo, además, es una estrategia general, que no -- tiene por qué seguir el mismo camino en todas las sociedades, sino -- que tendrá en muchos casos formas de organización política y social

distintas.

Sería conveniente, también, definir qué tipo de desarrollo pretendemos alcanzar. Es cuestionable si la situación de los Estados Unidos, por ejemplo, podría considerarse como prototipo, ya que con lleva serios problemas de drogadicción, violencia, alcoholismo, con taminación ambiental, etc., o si el desarrollo se podría identificar con la idea de las sociedades nórdicas, más preocupadas por la "calidad de vida" que por la "forma de vida".

Al principio de este trabajo estaba convencido de que el desarrollo era una meta factible para todos los países subdesarrollados del mundo; sin embargo, en estos momentos pienso que la problemática contemporánea sólo permitirá que este proceso se lleve a cabo en algunos de los países subdesarrollados: los que cuentan ya con una base estructural de dónde partir. Esto nos hace pensar que las sociedades nacionales que actualmente se encuentran en un estado agudo de subdesarrollo, no podrán superar esta situación.

En opinión del economista sueco Gunnar Myrdal, la brecha desarrollo-subdesarrollo se amplía cada vez más, pues en tanto las naciones desarrolladas siguen desarrollándose por la propia inercia del proceso y una velocidad cada vez mayor, por el contrario los países subdesarrollados, cada vez se hunden más en su propia impotencia; están condenados a convertirse, en términos del autor brasileño Helio Jaguariba, en las colonias y reservaciones del siglo XXI.

Respecto a América Latina, probablemente Argentina, Brasil, -- México, Venezuela, Colombia y Uruguay, por sus características te-- rritoriales, recursos naturales, población, sistema educativo, si-- tuación geográfica, etc., podrían tener mayores posibilidades de su-- perar su estado de subdesarrollo; sin embargo, mucho dependerá su -- logro de la habilidad de sus gobernantes, de la futura situación -- mundial, de la acción de los organismos internacionales y, sobre to-- do, de la voluntad y esfuerzo nacional para llevarlo a cabo.

Existen opiniones como la de Robert S. McNamara, presidente -- del Banco Mundial, en el sentido de que el actual estado de subdesa-- rrollo de grandes áreas del mundo podría ser superado si los países desarrollados tuvieran interés y voluntad para ello, a través de me-- didas específicas de carácter internacional, como las señaladas por Paul Bairoch en su propuesta, en mi opinión utópica, para el desa-- rrollo mundial:

- a) Reducir el ritmo de crecimiento económico de los países desa-- rrollados, para liberar así recursos financieros, tecnológicos y humanos que deben ser transferidos al mundo subdesarrollado, a fin de acelerar su propio proceso de crecimiento económico.
- b) Controlar el crecimiento demográfico, a nivel mundial.
- c) Disminuir el proceso tecnológico de los países desarrollados, -- para con el tiempo emplear más mano de obra tanto industrial -- como agrícola, en los procesos productivos.
- d) Mejorar los términos de intercambio del comercio internacional, para ayudar a los países subdesarrollados exportadores de mate-- rias primas y manufacturas a equilibrar sus balanzas comercia--

- les y fomentar el intercambio directo entre ellos.
- e) Suprimir los gastos militares y destinar estos fondos para mejorar la alimentación del Tercer Mundo y erradicar el hambre.
 - f) Proporcionar a los países subdesarrollados préstamos sin intereses, a fin de llevar a cabo programas y proyectos estratégicos para sus procesos de desarrollo.
 - g) Transferir bienes de producción y tecnología, para crear en -- los países subdesarrollados una base industrial sólida.
 - h) Fomentar el intercambio académico, cultural y deportivo entre los países desarrollados y las naciones subdesarrolladas, a -- través de programas de becas y visitas específicas.
 - i) Consolidar la participación de los organismos internacionales involucrados con los problemas del subdesarrollo, fomentando -- también la asistencia técnica internacional.

Es difícil creer que las perspectivas futuras sean optimistas para los países subdesarrollados. Hemos escogido una cita al respecto, del ya mencionado Robert S. McNamara que muestra la extrema gravedad del problema: "Si examinamos objetivamente el mundo actual, hemos de convenir en que se caracteriza por una enorme desigualdad. La brecha que separa los niveles de vida de las naciones ricas y -- los de las pobres es de proporciones verdaderamente gigantescas.

La base industrial de las naciones ricas es tan grande, su capacidad tecnológica tan avanzada y son tan inmensas las consiguientes ventajas de que gozan, que no es realista esperar que aquella brecha disminuya para finales del presente siglo. Todo parece indicar que, en realidad, seguirá ensanchándose.

No es probable que ninguna de las medidas a nuestro alcance -- impida la realización de esto. Pero sí podemos comenzar a actuar - ahora, para asegurar que desaparezca la pobreza absoluta, la degradación extrema.

Los objetivos que se están imponiendo en las Naciones Unidas - se transforman cada vez más en metas modestas: se pretende que a fi nales del siglo haya desaparecido la pobreza absoluta.

¿Pero, es real esta meta?

Lo es, siempre y cuando los gobiernos de los países en desarrollo tengan la voluntad política necesaria para hacer que se convier ta en realidad. La decisión está en sus manos".

3. De acuerdo con lo anterior, uno de los condicionantes del - proceso de desarrollo de los países subdesarrollados es la voluntad política para realizar este proyecto nacional. Quién, dentro de la sociedad latinoamericana, tiene el peso específico y la autoridad - para crear las condiciones ambientales y para aglutinar la voluntad nacional en torno de este objetivo. En mi opinión, al menos en el caso de América Latina, es el Estado.

Definimos al Estado como la única autoridad que se extiende al conjunto de la sociedad global, ordena y controla la actividad de - los hombres en su seno y ejerce en ella el monopolio legítimo de la violencia. Por lo tanto, no pueden sobreponerse a los intereses ge nerales del Estado, los intereses particulares o de grupo.

Señalamos también que el gobierno es uno de los elementos cons

titutivos del Estado; se le entiende como el conjunto de órganos, - o el cuerpo institucional, creados por el Estado, a través del cual éste ejerce su autoridad con relación a fines y metas por él mismo- establecidas; el gobierno es parte del Estado y para el Estado, pero no es el Estado mismo.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la mayoría de - los gobiernos de los países subdesarrollados latinoamericanos tie- nen como objetivo primordial conseguir el desarrollo de la socie- dad. En consecuencia es factible pensar que es el Estado latinoame- ricano el principal interesado en resolver este problema; de ahí su voluntad política, que lo califica como promotor del desarrollo.

4. Dice un refrán popular: "una cosa es querer y otra muy dife- rente es poder". En el caso que estamos analizando, creo que desde siempre existen las buenas intenciones, tanto de los gobiernos na- cionales como las que emanan de los organismos internacionales, pa- ra resolver el problema del subdesarrollo a nivel mundial; sin em- bargo necesitamos algo más que deseos y sueños: es indispensable -- pensar y hacer, trabajar muy duro durante muchas generaciones para- mejorar por nosotros mismos nuestra realidad nacional.

Afirmamos también que la planificación nacional y la adminis- tración pública son instrumentos factibles de ser utilizados por el Estado latinoamericano, en el desempeño de su papel como promotor - del desarrollo; uno de racionalización presente y futura de la ac- ción del gobierno, y el otro de realización de las políticas públi- cas.

No quisimos afirmar con esto que el sistema de planificación nacional y/o la administración pública de los países subdesarrollados latinoamericanos, sean elementos que por sí mismos, como si fueran varitas mágicas, pudieran resolver todos los problemas generados por el subdesarrollo; los catalogamos como instrumentos viables, pero con toda seguridad no los únicos, que pudieran ser utilizados en esta área.

Es la planificación nacional una técnica que nos permite conocer nuestro pasado histórico, entender nuestra realidad nacional actual, y con base en esto nos ayuda a proyectar de manera racionalizada nuestro futuro como nación. Claro está que lo anterior sucede cuando el análisis de los factores y variables que intervienen está bien elaborado, y si las circunstancias contextuales se mantienen constantes.

Señalamos que la administración es una ciencia social, por ser objeto de estudio e investigación científica sistemática y porque sus principios tienen aplicación y validez universales. Es la administración pública una especialidad de la ciencia administrativa, aplicable a la actividad general del Estado, relacionada con el manejo de asuntos públicos, a través de una estructura gubernamental formalmente establecida y mediante el ejercicio del poder.

Por último, es la administración pública para el desarrollo un género de la administración pública; nace en los países subdesarrollados a iniciativa de la Organización de Naciones Unidas, y la reforma administrativa es un intento racional de adecuación de la

administración tradicional, para que el aparato gubernamental pueda responder a los requerimientos que plantea el sistema de planificación nacional; y en última instancia, el propio Estado en su papel de promotor del desarrollo de la sociedad subdesarrollada contemporánea.

VI. BIBLIOGRAFIA

VI. B I B L I O G R A F I A

1. Adelman, Irma. Teorías del Desarrollo Económico, México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
2. Aguilar, Alonso y Carmona Fernando. México: Riqueza y Miseria, México: Editorial Nuestro Tiempo, 1978.
3. Aguilar, Monteverde Alonso. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano, México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1977.
4. Arteaga, René. México y la UNCTAD, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
5. Bález, René. Teorías sobre el Desarrollo, México: Editorial -- Diógenes, 1980.
6. Bagú, Serio y otros. Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano, México: Editorial Nuestro Tiempo, 1973.
7. Bairoch, Paul. Revolución Industrial y Subdesarrollo. México: Siglo XXI Editores, 1977.
8. Baltra, Cortés Alberto. Problemas del Subdesarrollo Económico Latinoamericano, Buenos Aires: EUDEBA, 1976.
9. Barre, Raymond. El Desarrollo Económico, México: Fondo de Cultura Económica, 1976.
10. Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado, - México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
11. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México: Editorial Porrúa, 1973.
12. Campero, Gildardo. Teoría General de Sistemas y Administración Pública, San José: Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1977.

13. Carmona, Fernando. "Profundización de la Dependencia Tecnológica", México: Problemas del Desarrollo, No. 12, Instituto de Investigaciones Económicas; UNAM, Agosto-Octubre de 1972.
14. Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México: Instituto de Administración Pública, 1973.
15. Carrillo, Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa; sus Antecedentes, Naturaleza y Significado", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971.
16. Caso, Andrés. "Propósitos y Alcances de la Reforma Administrativa", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971.
17. Castela, José. Apuntes Sobre Teoría de la Administración -- Pública, México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977.
18. Dimock, Marshall. "The Study of Administration", New York: -- American Political Science Review, Núm. 1, February of 1973.
19. Dickson, Guillermo José y otros. Experiencias Nacionales en -- Reforma Administrativa, México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979.
20. Duhalt Krauss, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México. México: Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970.
21. Duhalt Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimiento en las -- Oficinas Públicas, México: Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1968.
22. Eckstein, Harry and Apter David. Comparative Politics, New -- York: The Free Press, 1973.
23. Fernández, Arena José Antonio. Introducción a la Administración, México: Facultad de Comercio, UNAM, 1973.
24. Flores de la Peña, Horacio y otros. Bases para la Planeación -- Económica y Social de México. México: Siglo XXI Editores, --- 1974.

25. Fonseca, Pimentel Antonio. "Curso de Teoría del Estado y Administración Pública", San José: Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1974.
26. Franken, Tjerk y otros. Política y Administración Pública, -- México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1973.
27. Frieiro, Mario. "Administración y Administración Pública", -- Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971.
28. Frieiro, Mario. "Desarrollo y Administración para el Desarrollo", Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971.
29. Frieiro, Mario. "Administración Pública para el Desarrollo: un Patrón Prescriptivo", Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas, 1971.
30. Frieiro, Mario. "La Situación de la Administración Pública en América Latina", México: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -- UNAM, 1972.
31. Furtado, Celso. Dialéctica del Desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
32. Furtado, Celso. Teoría y Política del Desarrollo Económico, -- México, Siglo XXI Editores, 1978.
33. George, Claude S. Historia del Pensamiento Administrativo, -- Madrid: Editorial Prentice-Hall Internacional, 1974.
34. Germani, Gino. Sociología de la Modernización, Buenos Aires: -- Editorial Paidós, 1979.
35. Gournay, Bernard. Introduction a la Science Administrative, -- París: Librairie Armand Colin, 1976.
36. Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública, México: Harla, S. A. de C. V., 1985.
37. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

38. Guerrero, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1982.
39. Jaguaribe, Helio y otros. La Dependencia Político-Económica de América Latina, México: Siglo XXI Editores, 1979.
40. Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
41. Jiménez, Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
42. Jiménez, Nieto Ignacio. Política y Administración, Madrid: -- Editorial Tecnos, 1977.
43. Jiménez, Nieto Ignacio. Teoría General de la Administración, Madrid: Editorial Tecnos, 1977.
44. Johnson, H.M. y otros. El Cambio Social, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1977.
45. Kliksberg, Bernardo y otros. Aportes para una Administración Pública Latinoamericana, Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1975.
46. Lacoste, Ives. Los Países Subdesarrollados, Buenos Aires: --- EUDEBA, 1972.
47. Lapalombara, Joseph. Burocracia y Desarrollo Político, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970.
48. Leemans, Arne F. y otros. Cómo Reformar la Administración Pública, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
49. Marcuse, Herbert. Ética de la Revolución, Madrid: Taurus Ediciones, 1979.
50. Marshall, Edward and Dimock Gladys. Public Administration, -- New York: Rinehart and Company, 1953.
51. Martín, Roscoe y otros. Administración Pública, México: Herre ro Hermanos, 1977.

52. Martínez Cabañas, Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa", México: Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior. Noviembre de 1966.
53. Martínez, Silva Mario y otros. Diccionario de Política y Administración Pública, 2 Tomos, México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.
54. Matte, Alfredo y Venegas Ramón. El Desarrollo: Proyecto Político de Liberación, Barcelona: Editorial Herder, 1979.
55. Medina, Echeverría José. Discurso sobre Política y Planeación, México: Siglo XXI Editores, 1972.
56. Mello e Souza, Nelson. "Administración para el Desarrollo", - Río de Janeiro: Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, 1971.
57. Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
58. Myrdal, Gunnar. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
59. Organización de Estados Americanos. Datos Básicos de Población en América Latina, Washington: Unión Panamericana, 1981.
60. Organización de Naciones Unidas. Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo Propósitos para la Acción, Nueva York: Secretaría General, 1962.
61. Organización de Naciones Unidas. Demographic Year Book 1983, - New York: Department of Economic and Social Affairs, 1984.
62. Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1980, Nueva York: Comisión Económica para América Latina, 1981.
63. Organización de Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina 1982, Nueva York: Comisión Económica para América Latina, 1983.

64. Organización de Naciones Unidas. La Distribución del Ingreso en América Latina, Santiago: Comisión Económica para América Latina, 1981.
65. Organización de Naciones Unidas. "Tendencias Demográficas y Opciones para Políticas de Población en América Latina", Santiago: Comisión Económica para América Latina, Boletín Económico para América Latina, Vol. XVI, No. 1, 1981.
66. Padilla, Aragón Enrique. Ciclos Económicos y Política de Estabilización, México: Siglo XXI Editores, 1977.
67. Periódico Excelsior. "Deudores del Tercer Mundo", México: --- Sección Financiera y Cultural, Sábado 30 de julio de 1983.
68. Petrov, G.I. Anuario de la URSS, París: Consejo Nacional de la Investigación Científica, 1969.
69. Pffiner, John and Presthus Vance. Public Administration, New York: The Roland Press Company, 1953.
70. Porrúa, Pérez Francisco. Teoría del Estado, México: Editorial Porrúa, 1978.
71. Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, 2 Tomos, Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1974.
72. Rodríguez, Reyes Alvaro. "La Reforma Administrativa del Gobierno Federal". México: Seminario de Economía Pública, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1968.
73. Rostow, Walt Whitman. Las Etapas del Crecimiento Económico; - un Manifiesto no Comunista, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
74. Rostow, Walt Whitman. El Proceso del Crecimiento Económico, - Madrid: Alianza Editorial, 1978.
75. Sánchez, Guzmán Francisco. Introducción al Estudio de la Administración, México: Editorial Limusa Wiley, 1976.
76. Secretaría de la Presidencia. México en las Naciones Unidas, - México: Dirección de Documentación e Informe Presidencial, Serie Estudios, No. 2, 1971.

77. Sharkansky, Ira. Administración Pública, México: Editores --- Asociados, 1971.
78. Simon, Herbert. Public Administration, New York: Alfred A. -- Knopf Inc., 1950.
79. Somers, Harold. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
80. Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México: Siglo XXI Editores, 1976.
81. Velasco, Ibarra Enrique y otros. Administración Pública y Desarrollo, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, - UNAM, 1970.
82. Waldo, Dwight. The Study of Public Administration, New York: - Doubleday Company Inc., 1955.
83. Waterston, Albert. "Obstáculos Administrativos a la Planificación", Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1975.
84. Waterston, Albert. Planificación del Desarrollo; Lecciones de la Experiencia, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
85. Weber, Max. Economía y Sociedad, 2 Tomos, México: Fondo de -- Cultura Económica, 1982.
86. Wahrlick, Beatriz. Un Análisis de las Teorías de Organización, Río de Janeiro: Cuadernos de Administración Pública, Núm. 42, - Fundación Getulio Vargas, 1969.
87. White, Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública, México: Compañía General de Ediciones, 1974.
88. Zimmerman, J.L. Países Pobres, Países Ricos, México, Siglo --- XXI Editores, 1971.