
ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO:
ALGUNOS ASPECTOS SOCIOLOGICOS,
ECONOMICOS, POLITICOS Y TECNICOS

Por Mario FRIEIRO*

I. *Exige un ordenamiento racional de la estructura del estado*

0.1 Los estudios sobre Administración Pública de los últimos cincuenta años han dado énfasis a los aspectos relativos a la "eficiencia" interna del sector público, habiendo este hecho fundamentalmente obedecido al gigantesco desarrollo en los Estados Unidos de las empresas industriales y en los dos últimos decenios a la aparición y perfeccionamiento de grandes organizaciones dedicadas a la distribución masiva de mercaderías. La "Administración científica" y la "dirección científica o avanzada" (*scientific management*) de empresas, dentro de un concepto más general de "administración de negocios", han venido constituyendo el fundamento teórico y técnico que ha nutrido la literatura sobre administración pública.

02. Dos hechos importantísimos en la vida de los Estados Unidos han venido a introducir en la literatura sobre Administración Pública elementos nuevos y originales: a) la política y acción administrativa del *New Deal*, y b) la Segunda Guerra Mundial.

Aquel hecho originó una vasta literatura que se expresaba en términos de preocupación por la recuperación económica, la ocupación plena y el bienestar de los habitantes, a través de una enérgica acción de la política fiscal y monetaria, y del crecimiento y mayor penetración de la actividad administrativa del gobierno; este repudio a la idea del automatismo de las fuerzas del mercado y de que "las cosas se arreglarían por sí solas"—que se manifiesta también en la aparición de una literatura de contenido social—llevó a la justificación

* Durante el tiempo de preparación de esta obra (terminada en octubre de 1964) el autor ha desempeñado funciones como experto de las Naciones Unidas en el campo de Administración para el Desarrollo en el Istmo Centroamericano. Sin embargo los juicios aquí expresados son personales y pueden no representar la opinión de la organización para la cual trabaja.

política y ética de la intervención enérgica del Estado cuando es necesario conjugar crisis económicas y/o cataclismos sociales.

La Segunda Guerra Mundial, por otra parte, ofreció el campo de experimentación adecuado, para "probar" los principios científicos de la administración y la dirección científica con el agregado de factores psicológicos, sociológicos, antropológicos, etc., en la movilización —a una escala gigantesca— de los recursos humanos y materiales de un país; hecho que asimismo constituye uno de los fenómenos más característicos de nuestra era, a saber: el manejo de organizaciones complejas a escala gigantesca.

Estos dos hechos obligaron a pensar en términos más amplios que los de la empresa industrial, dieron un sentido más propio y específico al concepto de Administración Pública en los Estados Unidos.¹

03. En la actualidad (1964) el gobierno en todos los países desarrollados, aparece preocupado no tanto por lograr los viejos objetivos tales como honestidad en el servicio público, mayor eficiencia, costos menores, buenos servicios contables y de estadística, etc., como por alcanzar objetivos fines de crecimiento sostenido del P.B.N. y de la actividad económica, mejor salud y educación, combate a la desocupación, seguridad social para los trabajadores, etc. Para cumplir con estas finalidades de tipo económico y social —a las que se agregan las de carácter cultural— el estado necesita organizarse de una manera más racional y de manera especial en lo que respecta a sus niveles más altos, debido a que la naturaleza y cantidad de problemas a los que hay que atender adecuada y oportunamente obliga a contar con órganos administrativos confiables, de alta sensibilidad y que reaccionen rápida y eficazmente a los estímulos y decisiones del nivel político.

04. El desarrollo sólo puede tener lugar, en aquellos países en un estado agudo de subdesarrollo, si el esfuerzo nacional en esa dirección se encara dentro de un criterio general de guerra a las lacras ancestrales. Mucho se ha escrito sobre las distintas estrategias y tácticas que pueden usarse en tal sentido, pero después de tanta elaboración teórica, los elementos esenciales para la iniciación del proceso siguen siendo —desde el punto de vista político-administrativo—, en mi opinión: a) la decisión política clara y terminante; b) políticas generales bien diseñadas y formuladas y congruentes entre sí; y c) una maquinaria administrativa capaz de ejecutar precisa y oportunamente las decisiones y especificaciones de las políticas públicas.

Se sugiere a continuación lo que podría constituir un "modelo macroscópico" de la organización gubernamental para el desarrollo:

¹ No se desconocen los esfuerzos de Woodrow Wilson, Leonard White, John M. Piffner, Marshall E. Dimock, Herbert Simon, etc.

I. Naturaleza de la actividad del gobierno nacional

- a) acción de desarrollo;
- b) servicios "normales";
- c) administración interna.

II. Estructura organizativa

División por grandes campos donde se genera:

- a) acción de desarrollo económico;
- b) acción de transformación socio-cultural;
- c) acción de cambio institucional.

III. Organos

- a) de estructuración y formulación de políticas (incluye los grupos asesores a nivel nacional, ministerial y sectorial);
- b) de toma de decisiones y alta dirección ejecutiva, incluyendo la dirección de: a) un sistema de acción para el desarrollo; b) servicios; c) administración interna;
- c) de coordinación y evaluación de las políticas;
- d) de coordinación y evaluación de la acción ejecutiva: a) acción para el desarrollo; b) eficiencia y mejoramiento de los servicios; c) mejoramiento y abaratamiento continuo de la administración interna.

IV. Sistemas centrales

1. Normativos

- a) de planificación (diseñada a través de un sistema y subsistemas de acción para el desarrollo);
- b) de presupuesto por programas y actividades (si no está incluido dentro del de planificación);
- c) de organización y métodos (O y M);
- d) de administración de personal;
- e) de auditoría

2. Auxiliares

- a) de estadística;
- b) de adquisiciones y suministros.

Este esquema representa sólo un intento para visualizar una forma de organización entre otras varias posibles, las cuales podrían consistir en un grado mayor o menor de polarización de las funciones del estado en sus dos grandes campos, a saber: a) la acción de desarrollo; b) la prestación de los servicios "normales". La selección del criterio más conveniente dependerá de varios factores, tales como: el carácter de las políticas adoptadas o a adoptarse; el tamaño del país y el grado de subdesarrollo del mismo; las condiciones previas dadas en su propia Administración Pública; la organización política del estado; el grado previo de autonomía de los organismos descentralizados funcional y geográficamente; los tipos de interrelaciones pre-existentes en la trama fenomenológica sector público → sector privado, sector privado, → sector público; los grados y tipos de ajustes necesarios para la acción conjunta de ambos sectores, etc.

Aunque es discutible teórica y prácticamente la división de la actuación del estado en acción de desarrollo y en la de servicios, esta división presenta un atractivo intelectual evidente. Por ejemplo, resulta claro que constituyen dos problemas de naturaleza muy distinta, construir una red de carreteras o de comunicaciones como parte del proceso de desarrollo de la infraestructura económica, y, administrar esa misma red una vez que ésta ha sido hecha. En el primer caso su diseño atiende al objetivo del desarrollo y en el segundo a la prestación de un servicio. Sin embargo, resulta difícil pensar en el desarrollo fuera de lo que llamaríamos las "condiciones generales de desarrollo"; en este caso, es muy probable que, *p.e.*, los servicios de correo debieran mejorar como consecuencia tanto del desarrollo de la infraestructura (comunicaciones, caminos, transporte, etc.) como por el impacto cultural y educativo proveniente de la incorporación de más altos niveles de tecnologías físicas y humanas y el "contagio" de los más estrictos requerimientos administrativos necesarios para manejar las organizaciones que necesitan grados mayores de complejidad. También debiera mejorar como consecuencia de las crecientes y nuevas presiones por parte de un número mayor y más exigente de usuarios de los servicios de correo.²

2. *Se basa en objetivos claros, determinados, consistentes entre sí y de efectos múltiples*

05. Debido a que la principal dificultad, el hecho más característico del subdesarrollo, es la escasez de toda clase de factores, menos

² Véase Saul M. Katz: "Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional", Unión Panamericana, OEA, Washington, D. C. (Doc. UP/G.16/5), febrero 1964 y también Mario Frieiro "Planificación y Administración Pública" (Doc. ESAPAC/EXT/003/100/64), San José, Costa Rica, marzo, 1964.

uno, la gente, resulta evidente que para desarrollarse los países necesitan hacer un uso más racional y efectivo de sus recursos escasos.

El objetivo principal, central, fundamental, es entonces, conseguir una tasa alta del crecimiento de la economía conjuntamente con modificaciones estructurales en los procesos sociales básicos de una manera deliberada, sostenida, ordenada y difusiva; en otras palabras, el objetivo clave para todos los esfuerzos será conseguir crecimiento a través de procesos controlables por el poder público. Aquel objetivo se diferencia del esfuerzo esporádico o eventual y, también, del crecimiento no deliberado, del crecimiento casual en algún sector de la vida nacional.

Para poder completar este objetivo principal de desarrollo se necesitarán establecer objetivos a otros niveles, objetivos menos generales a medida que se baja a los niveles inferiores, de manera tal que haya un proceso de intercambio de abajo hacia arriba y viceversa.

Se necesitan objetivos claros, determinados, de carácter general; ellos se concretan fundamentalmente en la fijación de metas nacionales de plazo intermedio y, sobre todo, de plazo largo. Para que estas metas de tipo general puedan cumplirse adecuadamente se necesita un apoyo por debajo de ellas, de manera tal, que el cumplimiento de metas más específicas interrelacionadas entre sí constituya el cimiento de aquéllas y den al proceso general una sustentación firme y verdadera.

06. En primer término, tenemos entonces, un objetivo nacional máximo que regula toda la actividad al nivel del Poder Ejecutivo, por lo general el Presidente y sus Ministros (grado 1).

Debe haber, también, una meta u objetivo principal de desarrollo en cada uno de los grandes sectores donde se genera actividad económica o de transformación socio-cultural; la responsabilidad por el cumplimiento de estas metas debiera estar en los Ministros del Poder Ejecutivo (grado 2).

Tiene que haber también metas inferiores, metas en las que se establezca un objetivo concreto a realizar: por ejemplo, la capacitación de un número X de médicos o ingenieros en un período X de tiempo (grado 3).

Tiene que haber también otro nivel de actividades relacionado con objetivos bien específicos y de carácter todavía más subordinados a los anteriores (grado 4). Las actividades de este nivel constituyen sólo una parte de los objetivos de tercer grado. Finalmente, hay objetivos directos, simples (grado 5), que tienen validez por sí mismos y son de carácter todavía más específico, tales como, por ejemplo, la construcción de un edificio para escuela.

Véamos ahora el proceso de abajo hacia arriba: una vez terminada la construcción de este edificio (objetivo de grado 5), el objetivo en sí mismo ha caducado, es decir termina al terminarse la construc-

ción del edificio mientras que los demás objetivos siguen todavía vigentes. Sin embargo, este edificio para escuela se necesita en actividad, es decir habilitado e implementado para que comience a funcionar, instalar su mobiliario, elementos de enseñanza, etc., (otro objetivo de grado 5).

Existe la necesidad de que estos objetivos de un mismo nivel sean consistentes entre sí; en el ejemplo propuesto la construcción del edificio (grado 5) y su posterior habilitación para la enseñanza (grado 5). A su vez estos dos objetivos, tienen que estar subordinados a un objetivo de grado 4, que podría ser, por ejemplo, la preparación de un X número de médicos o ingenieros. Por su parte, este objetivo y otros relacionados del mismo grado 4, tienen que subordinarse a un objetivo superior de grado 3, que, en este ejemplo, podría ser la formación de un número determinado de médicos o ingenieros especializados en un tipo de conocimientos, y, a su vez, la formación de especialidades de ingeniería o medicina tiene que estar subordinada a un objetivo más general (grado 2) relativo a la formación de tantos abogados, ingenieros, médicos especializados por año; a su vez, este objetivo (grado 2) tiene que estar subordinado al objetivo general (grado 1) que se refiere a las necesidades de educación científica, profesional y técnica en el país en un plazo dado.

Otro tipo de consistencia que hay que tener en cuenta es aquella que se refiere a objetivos diferentes pero dentro de un mismo nivel: por ejemplo, tomemos el caso del objetivo de la construcción de una escuela (proyecto de grado 5).

Este pequeño objetivo, que se agota por sí mismo, podría estar relacionado con otros objetivos dentro de la política económica y que son distintos a los objetivos educacionales que se han mencionado; podría, la construcción de la mencionada escuela, estar sirviendo a un objetivo de grado 1 dentro del campo económico, relativo al mantenimiento de la ocupación plena dentro del sector de la construcción.

07. Hay otros tipos de relaciones horizontales que deben tenerse en cuenta: esta escuela podría construirse en un área determinada para que su construcción esté relacionada con otros proyectos para formar una unidad física de distintos organismos educacionales; podría estar también vinculada con el propósito de atraer gente de determinadas especialidades en una región dada con fines de desarrollo industrial o de los recursos naturales, etc. Una explotación petrolera, un proyecto industrial y una explotación maderera, pueden ser a la vez objetivos de la política económica, de la política educacional, del desarrollo zonal o regional, del desarrollo de la comunidad, etcétera.

De manera que hay que establecer una congruencia entre los diferentes objetivos específicos, de manera tal que se logre un aprove-

chamiento óptimo/máximo de los recursos. La planificación nacional es el mejor instrumento para ordenar todas estas relaciones verticales y horizontales; los modelos de insumo-producto para visualizar la estructura y dinámica de los procesos; y, la administración para convertir en hechos cada programa, proyecto y actividad previstas en el plan.

3. Usa la planificación nacional como un instrumento esencial para el desarrollo

08. Desde un punto de vista absoluto, aquella congruencia, aquella consistencia sólo puede concebirse a través de la planificación. La planificación cumple efectivamente la tarea de permitir un uso racional y adecuado de los escasos recursos disponibles al establecer un ordenamiento sistemático, compartamentalizado, sectorial, analítico y relacionado de los factores, de manera tal, que de cada inversión puedan obtenerse simultánea o sincronizadamente varios productos previamente fijados.

Hay que hacer una advertencia aquí sobre los inconvenientes que trae aparejado el tomar la planificación como una especie de varita mágica que todo puede resolverlo. En consecuencia, nos limitaremos a enunciar una proposición en términos, llamémoslo así, fisiológicos, en otras palabras, sin interesarnos por el momento en las deformaciones conceptuales u operativas de la planificación.

En cualquier país, y más aún en los países subdesarrollados, la justificación de la existencia de la planificación se centra en la necesidad de obtener un crecimiento sostenido, acelerado y ordenado de la economía nacional. Su finalidad es permitir la ordenación de un proceso de decisiones y de ejecución para graduar un proceso social global que tiende a crear modificaciones sustanciales en la situación prevaliente en un momento dado. La planificación, entonces, se preocupa más de servir a un objetivo futuro de crecimiento, de desarrollo, que a conseguir o restablecer un equilibrio financiero.

Esta distinción es sumamente importante ya que la política y los instrumentos administrativos públicos existentes están diseñados y orientados a conseguir o a restablecer un equilibrio financiero o monetario; de esta manera la política y las actitudes administrativas concomitantes asumen una actitud consciente o inconsciente de preservadores del *status quo*.

La esencia del concepto planificación está constituida por la idea de futuro, de metas, de empresa nacional. En países muy subdesarrollados constituye primariamente la forma de un intento organizado para sacudirse las lacras ancestrales; en países con un cierto

grado de desarrollo, este instrumento es importante para asegurar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía a plazo intermedio y largo.

En el primer caso, se basa en un conocimiento más o menos objetivo de las nuevas oportunidades que se le presentan a un país, como tal, para dejar de ser lo que ha sido históricamente y constituirse en otra cosa, conocimiento al que se agrega una toma de conciencia respecto a lo que son los niveles normativos en materia de salud, educación, bienestar, etc., en el mundo contemporáneo.

En síntesis, la planificación ayuda a definir y expresar esta dimensión futura de un país de una manera cuantitativa y cualitativa y permite, a toda una sociedad nacional, anticiparse a los acontecimientos, adelantarse a los mismos. Consecuentemente constituye un elemento importantísimo para lograr actitudes y comportamientos individuales y colectivos—substancialmente diferentes de los tradicionales—favorables o por lo menos compatibles con la consecución de las metas fijadas.

09. Debido a que el desarrollo económico exige cambios básicos y estructurales en la sociedad, cambios extraeconómicos además de los económicos, tiene que lidiar con estructuras, procedimientos y formas de producción tradicionales y también con los hábitos y estilos de vida y de pensamiento de las sociedades inerciales³ que están profundamente enraizados en el pasado y que constituyen un factor negativo, un obstáculo obstinado y fuerte, frente a la política de desarrollo.

Todos sabemos que dos de las características más acusadas en los países subdesarrollados consisten en una escasez de los factores productivos por un lado y, por otro, en la mala utilización y desperdicio que se hace de los escasos recursos existentes. Está demostrado hasta el hartazgo, en la experiencia de los últimos diez años, que las inversiones de capital producen un valor agregado pequeño cuando no son anticipadas por un proceso de mejoramiento o de crecimiento en las habilidades y en las capacidades humanas para manejar la inversión. Más aún, la importación de capitales y de préstamos extranjeros que no vaya acompañada por un visible crecimiento en la capacidad para administrar la inversión, puede conducir—y en la realidad de los hechos así ha ocurrido y sigue ocurriendo en muchos países—a un empeoramiento de la situación en virtud de que, por un lado, las inversiones no se hacen con el mejor criterio y, por otra

³ Véase Ortega y Gasset: "Meditación de Europa", "Pasado y Porvenir para el Hombre Actual" y "Una Interpretación de la Historia Universal", Revista de Occidente, Madrid y Erick Fromm "¿Podrá Sobrevivir el Hombre?", Editorial Paidós, Buenos Aires.

parte, en que de las mismas se obtiene un rendimiento comparativamente menor que el costo de esas inversiones en problemas de balanza de pagos, endeudamiento externo, intereses, etc. Una de las finalidades básicas de la planificación consiste en permitir un uso más racional y eficiente de los recursos disponibles.

10. Otra de las ventajas de la planificación consiste en que permite una apreciación sistemática de las modificaciones que se están operando en el conjunto de los procesos sociales básicos—económicos y no económicos—detectados en el plan constituyendo de esa manera una barrera, un freno, para la improvisación en la toma de decisiones. Se pueden ir observando así, una y otra vez, las modificaciones que se registran dentro del sistema económico, en la infraestructura en los procesos económicos o sociales, etc., las que, una vez relacionadas, permiten reorientar el conjunto de las nuevas decisiones políticas que deberán tomarse para mantener el impulso que se ha logrado y/o vigilar y corregir, a plazos prudenciales, las decisiones políticas importantes que puedan haberse tomado con anterioridad.

La planificación es un proceso que requiere control continuo en la ejecución de los planes, programas y actividades. Se vincula estrechamente con la periodicidad que debe tener el proceso de revisión de las decisiones políticas; esta periodicidad es esencial para mantener las decisiones fundamentales correctas tomadas con anterioridad, o bien, para variarlas radicalmente cuando así se requiera. Naturalmente que si las decisiones políticas previas han sido correctas y se han obtenido los resultados esperados, las nuevas decisiones se limitarán a desarrollar especificaciones actualizadas, para seguir adelante en la misma dirección dada a todo el esfuerzo nacional de desarrollo.

4. *Combina, de manera necesaria, objetivos con resultados*

11. Para conseguir cambios se necesita un conocimiento más o menos acabado de lo que es la realidad nacional: cómo es su población; cuáles son las ideologías y actitudes prevalecientes; cuáles son las motivaciones primordiales de los diferentes estratos sociales; el tipo de su estructura de clases; qué grado de movilidad social existe y cuáles son las características más acusadas del sistema económico; cuáles han sido las características de su desarrollo histórico y sus modos de producción tradicionales; las características de su clase dirigente, etc. En general, deben tomarse en cuenta todas aquellas características de tipo histórico, político, económico, antropológico, psicológico y sociocultural que definen un cuadro consciente de lo que es una sociedad, una nación, en un momento dado de su vida.

Sin embargo, sabemos que en los países subdesarrollados se carece de estudios científicos en campos tales como sociología, antropología, psicología social y otros, por lo que la tarea gubernamental debiera necesariamente basarse en un conocimiento inicial no científico de la sociedad y luego actuar por aproximaciones empíricas sucesivas mientras promueve la creación de estudios en ciencias sociales que permitan trabajar sobre datos más científicos. El hecho de que este tipo de conocimiento no esté expresado de manera científica no significa que éste no exista; en efecto, existe un conocimiento vulgar de todas estas cuestiones y los políticos trabajan sus campañas electorales sobre la base de ciertos supuestos, acerca de lo que es la sociedad en la cual ellos actúan. Tampoco el déficit de conocimiento social científico excluye la consideración de aquellos factores; por el contrario, si el desarrollo ha de tener lugar se necesitará conseguir y asegurar la participación efectiva de toda la población, grupos, organizaciones e instituciones de cualesquier naturaleza y, para ello, será menester contar con algún tipo de conocimiento—por elemental que sea— acerca de las ideologías, actitudes, usos y costumbres individuales e institucionales prevalecientes en la sociedad.

12. Para conseguir el desarrollo se necesitarán:

Cambios en la actividad del gobierno.⁴

Cambios en la actividad de todos los sectores fuera del gobierno.

Dentro del gobierno se necesitan decisiones y vocación de desarrollo inequívocas en los niveles más altos del mismo: presidente, ministros, altos asesores y funcionarios de confianza.

En efecto, el gobierno—si es que va a haber desarrollo— tendrá que:

a) Tomar medidas enérgicas y altamente conflictivas en relación al comportamiento tradicional de los sectores productivos y de ciertos grupos de poder. (Estas medidas de política económica, fiscal y monetaria y reformas estructurales en los campos sustantivos de la educación, la salud pública, el sector agrario, el comercio exterior, etc., pueden crear actitudes de resistencia, frustración o antagonismo irreductible, en vastos sectores sociales).

b) Aumentar el número de sus actividades y aumentar el aparato burocrático. (En países con un grado medio de desarrollo sin ser todavía desarrollados podría no ser necesariamente así, pues si el aparato burocrático hubiera crecido anárquicamente y más allá de ciertos límites convenientes, podría producirse una "conversión" de burocracia inútil o inconveniente a actividades útiles para el desarrollo sin aumento del mismo).

⁴ Véase el punto 1 - 03 de este mismo trabajo.

c) Llevar a cabo estudios, investigaciones y proyecciones sobre la realidad nacional para orientar la política nacional.

d) Establecer centros para la difusión y aplicación del conocimiento científico y la tecnología avanzada.

e) Crear nuevos tipos de actividad y nuevos mecanismos orientadores o reguladores de la actividad no gubernamental.

f) Brindar nuevos servicios e introducir nuevas modalidades a los mismos.

g) Aumentar su capacidad para operar eficientemente las actividades promocionales, industriales, comerciales, de comercio exterior y culturales que deba tomar directamente a su cargo.

h) Aumentar su capacidad para implementar programas y proyectos. (Por ejemplo, estimulando la capacidad del personal gubernamental y no gubernamental en las especialidades científicas, técnicas o manuales más urgentes para el desarrollo de la infraestructura económica y/o social).

En cuanto a los cambios en la actividad extra gubernamental, constituye el objetivo más complejo, pues es imperativo conseguir la participación de toda la sociedad y si se trata de conseguir resultados, el gobierno deberá hacer un esfuerzo intenso para crear las condiciones favorables a la política y al esfuerzo nacional de desarrollo en la intimidad de las personas, organizaciones e instituciones de todo tipo.

Es esencial entonces contar con una información desde el gobierno, una información que debe ser lo más completa y convincente posible y debe ser proveída oportunamente a todos los grupos, organizaciones, instituciones y personas. Como este esfuerzo hacia el desarrollo nacional sólo puede conseguirse mediante la participación activa de estos grupos, organizaciones, instituciones y personas, hay que trabajar sobre dos elementos importantes: uno es la persuasión y el otro es la coacción. Estos dos ingredientes tienen que ser usados cuidadosamente, de manera balanceada y siempre referidos, adaptados a las condiciones específicas en que haya que dar la batalla por conseguir una modificación en los patrones de comportamiento y en las actitudes de aquellas instituciones, grupos, organizaciones y personas. Adicionalmente, el gobierno tiene que realizar también un esfuerzo intenso por dar apoyo, ayuda e impulso a la creación de organizaciones o grupos informales de gente que, de alguna manera, van a estar necesariamente involucrados en el proceso que se inicia.

El asegurar esta participación es absolutamente necesario debido no sólo al aporte concreto y directo que cada uno de estos factores humanos e institucionales dan al proceso de desarrollo, sino también por una razón adicional pero no menos importante. El gobierno nece-

quita tomar en cuenta a la gente individualmente y a las organizaciones, grupos e instituciones no solamente desde aquel punto de vista de su contribución directa al desarrollo a través de su actividad específica, sino también tomarlos en cuenta en sus peculiares características humanas e institucionales para el diseño y formulación de una política que implique la menor dislocación social compatible con el cumplimiento de las metas.

El gobierno de cualquier país no puede depender solamente del pensamiento y de las capacidades de los funcionarios que están a su servicio. Para el proceso de desarrollo se necesita una contribución en términos de capacidades y talentos que están fuera del gobierno de tal manera que esto sirva para definir con mayor precisión, con mayor claridad, cuáles son las aspiraciones de estos grupos, organizaciones, instituciones y personas, dado que —en última instancia— ellos tendrán que ser por una parte los protagonistas del proceso de desarrollo y, por otra, los beneficiarios de ese mismo proceso si es que éste tiene éxito.

13. Para tener éxito en esta tarea de canalizar las aspiraciones conscientes e inconscientes de la población el gobierno tiene que forjarse una personalidad pública discernible y positiva y transmitir esta "imagen", agradable a la población y a las instituciones. No estoy sugiriendo aquí una oficina de propaganda del gobierno sino puntualizando una necesidad evidente dentro del clima social que necesariamente hay que crear para un "esfuerzo de guerra" (en este caso destinado a combatir las lacras ancestrales de un país subdesarrollado). Sería ingenuidad pensar que un gobierno mediocre, decadente o corrupto puede llevar adelante una tarea de asegurar resultados. Sólo un gobierno serio y responsable pero a la vez capaz de tomar el tipo de decisiones mencionadas puede adquirir el prestigio que se necesita ante la opinión pública.

Otra cuestión importante es la que se relaciona con el equilibrio de poderes; esta cuestión es singularmente importante en la América Latina. Mi punto es que si bien es deseable un equilibrio entre los poderes del estado no debe permitirse que esta división de poderes impida directa o indirectamente que se adopten decisiones esenciales para el desarrollo, decisiones relativas tanto al diseño de las políticas como a su inexorable ejecución. Más aún, en la actual situación latinoamericana hay que asegurar la supremacía de la rama ejecutiva.

"Talkers" and "doers" —habladores y hacedores— es una buena clasificación para indicar algo que considero importante señalar como uno de los vicios capitales de las "democracias" latinoamericanas.

El tema requiere cuidadoso análisis y no es ésta la oportunidad

para ello; sin embargo, la cuestión merece que se le dedique cuidadosa atención. Veamos lo que dicen:

Ortega y Gasset:⁵

Isócrates (394 a.C.) en su Panegírico dirá como desolado que no sirve de nada lo dicho por él si no toman el asunto en sus manos "los hombres de acción" ... y "se persuaden los unos a los otros de su conveniencia"...

"La verdadera influencia histórica de los intelectuales es siempre distante..." las ideas de los intelectuales necesitan mucho tiempo para convertirse en "fuerza histórica", pues para ello tienen que llegar a dejar de ser propiamente "ideas" para convertirse en "lugares comunes", en "uso", en "opinión pública".

John K. Galbraith:⁶

Las Cámaras estaban reunidas en sesión y escuchamos uno o dos discursos mientras Lange —que ocupa un puesto en el escaño ministerial— era advertido de nuestra llegada. La mitad de los escaños, poco más o menos, estaban ocupados. Nadie prestaba la más mínima atención, ofreciendo un paralelo confortador con las democracias occidentales. La situación que existe aquí es interesante y no se la comprende bien. En un estado democrático, las exigencias representativas del gobierno requieren mucha más gente, de hecho, de la que puede ser empleada en la actividad gubernamental. Para evitar el desastre de su participación activa —y, al mismo tiempo, para evitar la apariencia de estar ociosos contamos con los discursos. Cualquier número de personas puede ser empleada en la tarea de pronunciar discursos o, más concretamente, en la de servir de público. Aun cuando se suele creer que los discursos tienen la finalidad de transmitir unas ideas, en la realidad su objetivo principal es el de disimular la inevitable desocupación que acompaña a los procedimientos democráticos. Me satisfizo ver que esta gran invención democrática es también útil en un estado comunista.

5. *Implica y obliga a la coordinación y compatibilización de una política general con políticas específicas y/o sectoriales y de éstas entre sí*

14. Este punto está íntimamente vinculado al primero, en el que se hablaba del ordenamiento racional que se necesita en la estructura del estado; se trata de un problema conectado estrechamente

⁵ *Meditación de Europa*, Revista de Occidente, Madrid, p. 60.

⁶ *Viaje a Polonia y Yugoslavia*, Edic. Ariel, Barcelona, p. 77.

con la función de la planificación pero que abarca niveles y mecanismos de actuación diferentes.

Para asegurar que la política general (presidente-gabinete) y las líneas específicas de políticas (ministros) adoptadas se cumplan, no sólo es indispensable una compatibilización de los programas sectoriales (organismos descentralizados funcionalmente) las actividades y los proyectos a través del proceso de planificación sino que, además, se necesita asegurar un "estilo" gubernamental, una manera de ser y de actuar que identifica a un gobierno dado.

La comunidad de propósitos y de manera de actuar —a despecho de las diferencias individuales de personalidad— debe establecerse:

- a) En el seno del Poder Ejecutivo, o sea entre el presidente y los ministros.
- b) Entre la dirección política y los órganos de la planificación.
- c) Entre el Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados que tienen a su cargo la responsabilidad de ejecutar políticas sectoriales.

Es frecuente observar en Latinoamérica dentro de los niveles más altos, en algunos casos dentro del Poder Ejecutivo mismo, una carencia de políticas básicas; también se observa frecuentemente que no están bien definidas las atribuciones ministeriales y las relaciones de los ministros con el presidente.

Parece ser conveniente, dentro de la filosofía general que se ha expuesto de esfuerzo de guerra contra las lacras ancestrales, que debiera existir una clara y definida política general del gobierno y que los ministros debieran estar identificados totalmente con esa política mientras continúen siendo ministros; además, resulta claramente necesario para este tipo de acción de emergencia nacional —de esfuerzo de guerra— que las discrepancias de opinión nunca puedan llegar a las diferencias de criterio en asuntos u orientaciones políticas que se consideran básicas.

La estrecha comunicación entre la dirección política y de manera especial entre el Poder Ejecutivo y los órganos de planificación es vital para asegurar la racionalidad de las políticas y su ejecución. Efectivamente, no es suficiente ni puede la planificación reemplazar a la política. El desarrollo económico debe ajustarse, debe normarse, según un conjunto de leyes económicas básicas cuyo funcionamiento e identificación peculiar está provisto por la planificación. En otras palabras, ésta provee un esbozo de cuantificación o de cifras macroeconómicas y en consecuencia puede señalar algunos lineamientos muy generales de política económica según aquel conjunto de leyes económicas básicas; sin embargo, no puede reemplazar ni a la decisión ni al diseño de una política económica.

Tampoco permite reemplazar, como muy bien dice Tinberger, al sentido común. Menos aún puede reemplazar, ni permite omitir, la toma de decisiones estratégicas que deben hacerse al nivel ministerial; el conjunto de estas decisiones configuran en definitiva la capacidad, inteligencia y autenticidad de la política gubernamental.

Ello no obstante, es cierto que la planificación es el instrumento capaz de proveer el cuadro general de la situación económica y algunos aspectos sociales y culturales del país y que, además, provee un valiosísimo elemento de congruencia en lo que respecta al comportamiento de los sectores económicos en el plan y en la política de desarrollo.

El tercer aspecto, o sea el que se refiere a las relaciones entre el poder ejecutivo y los organismos descentralizados o instituciones autónomas, hay un elemento muy importante que tener en cuenta.

En la experiencia latinoamericana las instituciones autónomas están jugando un rol importantísimo en llevar adelante políticas sectoriales que si bien no pueden llamarse estrictamente de desarrollo, en alguna medida, constituyen políticas de desarrollo. Sin embargo, estas políticas son, en la mayoría de los casos, diseñadas y formuladas dentro del seno mismo de las instituciones autónomas, y por lo tanto, atendiendo principalmente a sus objetivos específicos; siendo el producto de una dirección histórica determinada por el comportamiento tradicional y habitualizado de los sectores conexos, estas instituciones pueden convertirse —a través de la sincera búsqueda del cumplimiento de sus objetivos específicos— en organizaciones renuentes a aceptar la nueva disciplina en la inversión pública que impone la política de desarrollo.

15. Un fenómeno íntimamente vinculado a lo que se acaba de expresar es que, por la misma composición de las juntas directivas de los organismos superiores de decisión de las entidades autónomas, éstas están ligadas a la estructura y dinámica del poder dominante en un país dado y, consecuentemente, su ideología, su actitud y su comportamiento están definidos más en los términos del *status quo* tradicional que en las justificaciones ideológicas y políticas del desarrollo.

Por las razones mencionadas, estos organismos orientan en su actuación según una fuerza de inercia que tiende a mantenerlos en la dirección que viene dada por su proceso histórico más que por razones de tipo objetivo. Por esta razón serán infructuosos los deseos del Poder Ejecutivo de que estos organismos descentralizados acomoden su actuación a los lineamientos generales de la política nacional, a menos que se haga un esfuerzo verdaderamente consciente y deliberado de romper esta dirección inercial que viene dada en los

términos del desarrollo histórico de los países y que tiende a concentrarse más en las finalidades específicas del organismo que a tener en cuenta las necesidades de la política nacional de desarrollo y del esfuerzo nacional del mismo.

16. Lo expresado anteriormente debe relacionarse con un problema de cuantificación y es el que se refiere al monto del flujo financiero del sector público que es manejado por estos entes descentralizados; efectivamente, por lo menos según la experiencia de los países centroamericanos y en particular de Costa Rica y de Panamá, estos entes descentralizados manejan un flujo financiero superior al del gobierno central y en muchas ocasiones constituyen un monto que dobla la cuantía que está controlada por el Poder Ejecutivo. Si se piensa que uno de los fundamentos para una política de desarrollo lo constituye la correcta aplicación de los fondos en la inversión nacional se tendrá una clara idea de la importancia que reviste el problema de que los entes autónomos ajusten su actuación —y de manera especial sus planes de inversión— a los planes generales de inversión y a la política económica del Poder Ejecutivo. Como veremos más adelante en el punto 9, lo que se acaba de manifestar guarda estricta congruencia con un grado considerable de descentralización operativa para estos organismos.

17. Dado que el futuro crecimiento del país dependerá de manera importante de la magnitud y composición de las inversiones y que, por otra parte, el gobierno deberá participar en una gran medida en este esfuerzo de inversión, resulta evidente la suprema importancia que tiene para el proceso de desarrollo: a) la capacidad científico-técnica para clasificar la inversión, y b) la capacidad para administrar la inversión. En estos dos aspectos es imperativo conseguir una estricta disciplina de la inversión pública a la que deben someterse inexorablemente los organismos descentralizados funcionalmente.

La conclusión que resulta es que no puede haber ningún esfuerzo sectorial, ningún programa específico.

Si lo que se procura es el uso óptimo de los escasos recursos disponibles, la inversión óptima del ahorro nacional y del financiamiento externo, no puede haber ningún plan, programa, proyecto o actividad sectorial que no esté relacionada con el plan general y su ejecución subordinada a las prioridades que el mismo plan establece.

18. Otra cuestión importante es que debe preservarse, a su vez, la capacidad de iniciativa que proviene de los sectores tanto desde el punto de vista horizontal como desde el punto de vista vertical. En otras palabras, debe preservarse esta iniciativa en todos los organismos o instituciones —tanto públicos como privados— y de manera

especial dentro de la actividad privada. No sólo deberá preservarse la iniciativa de los mismos, sino que deben crearse dentro del plan programas especiales destinados a estimular esta iniciativa creando incentivos especiales a todo lo largo de la línea de las decisiones descentralizadas. Desde el punto de vista vertical debe procurarse una comunicación estrecha de abajo hacia arriba, de manera tal que toda iniciativa, todo propósito específico que tienda al desarrollo y que se genere en cualquiera de los niveles de actividad, tenga su correspondiente canal hacia arriba; de esta manera, las autoridades que definen la política —y también aquéllas que están planificando— tomen en cuenta todo este vasto arsenal imaginativo que proviene del sector de las decisiones descentralizadas.

19. La función de fijación de políticas y de dirección administrativa de todos los grandes campos donde se genera acción de desarrollo económico o de desenvolvimiento sociocultural es de responsabilidad final de cada uno de los ministros del Poder Ejecutivo. Las actividades y la programación sectorial deben estar relacionadas a través de órganos administrativos de programación con el sistema central de planificación, pero, de ninguna manera, estas entidades autónomas u órganos administrativos que tienen responsabilidades sectoriales pueden excluirse del ámbito de autoridad de alguno de los ministros o del propio presidente.

La cuestión de compatibilización de la política general con las políticas específicas y de éstas entre sí, guarda una íntima relación con el asunto tratado en el punto 1°, a saber, el ordenamiento racional de la estructura del estado. En efecto, si esta estructura del estado no ha delimitado claramente las áreas de actividad de cada ministerio y no ha otorgado responsabilidades claras a cada uno de los ministros, es inevitable la existencia de "tierras de nadie", donde aspectos importantes de la gestión gubernamental quedan fuera de la autoridad efectiva de los ministros y sujetas a una especie de "sonambulismo" político-administrativo.

6. *Comprende interrelaciones (causa efecto → efecto-causa → ∞) más amplias y complejas con la finalidad-medio de orientar, dirigir y ejecutar acciones públicas tendientes a lograr una modificación de los procesos sociales básicos y afectar el nivel de actividad de esos mismos procesos.*

20. Tal como se ha mencionado someramente en el punto 1, podemos distinguir por lo menos tres tipos de administración: a) microadministración que se preocupa básicamente de los procesos internos relativos a la administración; b) macroadministración, que

tiene un alto componente de ciencia política; y c) la administración para el desarrollo, que intenta aplicar la ciencia social contemporánea a la acción o el rol del estado en el proceso de desarrollo.

La administración para el desarrollo se distingue fundamentalmente debido a:

- a) su amplitud, es decir la variedad de ingredientes que entran en ella, y
- b) por su finalidad.

De su finalidad nos ocuparemos en el punto 7.

Dice Fonseca Pimentel:⁷

La administración pública puede ser encarada básicamente desde dos enfoques: a) el macroanalítico, que parte de la ciencia política y del derecho administrativo y estudia la administración en sus grandes estructuras básicas y directamente ligada al gran complejo estatal de que es parte (*la administración vista desde fuera*); b) el microanalítico, que parte del estudio de las organizaciones privadas y busca organizar internamente la administración pública, aspirando a otorgarle el mismo grado de eficiencia de las mejores empresas particulares (*la administración vista por dentro*)

Los franceses, alemanes e italianos, empezaron también en el siglo pasado el estudio de la administración bajo su concepción macroanalítica. Los trabajos de Taylor y Fayol, en el doblar del siglo, encarando la administración desde el enfoque microanalítico, cambiaron, empero, fundamentalmente, los rumbos que venían siguiendo los estudios al respecto. Como consecuencia de eso, el enfoque macroanalítico ha sido relegado a segundo plano y, durante más de medio siglo, ha predominado en forma absoluta y casi exclusiva el enfoque microanalítico.

El concepto de la "administración para el desarrollo", de fecha muy reciente, viene a subrayar la importancia del enfoque macroanalítico, dada la necesidad que existe, para promover el desarrollo de una acción estatal perfectamente coordinada e integrada.

La administración para el desarrollo incorpora tanto los elementos constitutivos de la administración en sí misma más como un componente importante de ciencia política, pero agrega además algunos otros ingredientes.

21. Hemos expresado ya que la administración para el desarrollo se preocupa tanto de los objetivos como de los resultados, es decir, se preocupa esencialmente de que tenga lugar una verdadera y efec-

⁷ Véase: Antonio Fonseca Pimentel, *Curso de Teoría del Estado y Administración Pública* (ESAPAC), 1964.

tiva acción de cambio en la sociedad. Esta aclaración es sumamente importante si se piensa que en esta época que podríamos llamar la edad del desarrollo, el pensamiento sobre el mismo —que inicialmente se centró en los aspectos puramente económicos— ha llegado o tiende a definirse en algunas corrientes modernas de pensamiento en el sentido de que el desarrollo es un proceso fundamental de cambio en los procesos sociales básicos, de cualquier naturaleza que ellos sean.

También se ha llegado a identificar un fenómeno relativo a la creación de lo que llamaríamos "condiciones generales de desarrollo". La experiencia registrada en varios países que han intentado hacer el desarrollo a través de un solo factor estratégico (como puede ser la educación) —por importante que él sea— se ha observado que los efectos finales del esfuerzo medidos en términos de valor agregado resultan mínimos debido a que su potencia de cambio es neutralizada, negativizada, reducida por el antagonismo ambiental.

Dice Oscar Bardeci:⁸

In the first place it seems fundamental to emphasize that any plan which aspires to improve there educational system must be set in the framework of economic and social reforms if one wants to achieve maximum results from it. Otherwise, in our opinion, it would not be very realistic and the achievement of its objectives would be possible only in the distant future. It is common in the present time, when many economists have "discovered" the importance of education as a dynamic agent of economic development, to try to reinforce the arguments put forward in favor of education by citing the examples of the U. S., Japan, or more recently of the U.S.S.R. and China. The important role played by education in these countries cannot be denied, but we believe firmly that those results have been spectacular not only because an impetus has been given to education, but because in all these cases there has taken place a deliberate and vigorous process of economic development and social change. What we seek to emphasize here is that if (as is happening in some Latin American countries) only plans of educational reform are designed and the archaic economic and social system is left intact, the results of these reforms will be sterilized due to the lack of a proper environment which would favor the flourishing of education.

Si un país que dedica un esfuerzo considerable a la educación a través de inversiones altas en el presupuesto de la nación mientras

⁸ Véase Oscar J. Bardeci, *Education and Economic Development in Latin America*, Center for International Affairs, Harvard University, 1962.

no se realizan esfuerzos correlativos en otros campos, aquel esfuerzo en la educación resulta afectado en primer lugar, en su propia base de planteamiento. En efecto, es casi seguro que el tipo, calidad y especificaciones de esta educación ha de ser dirigida a una finalidad que no resulta óptima en relación a los resultados que se están procurando con ella. En otras palabras, esta educación estará afectada en su base por las condiciones del subdesarrollo ambiental, lo que se prueba por el hecho de que la misma no se plantea dentro de un contexto más amplio de políticas y medidas tendientes a corregir una situación que se considera intolerable. En muchos casos esta educación estará orientada consciente o inconscientemente—más a menudo inconscientemente—por las propias autoridades que dirigen la educación de un país, no a servir las necesidades educacionales de un proceso nacional y vigoroso de desarrollo integral sino a servir los objetivos tradicionales de ese sector; para que ello no fuera así se necesitaría que las propias autoridades en el campo educacional hubieran tomado conciencia del complejo fenómeno del desarrollo y del rol específico de la educación *dentro* de ese proceso.

22. Como la administración para el desarrollo se preocupa de manera fundamental en la obtención de resultados su propósito inmediato es crear en el estado una capacidad para lidiar competentemente con los problemas del desarrollo. Capacidad para lidiar competentemente con los problemas del desarrollo significa, en otras palabras, que es necesario comprender las interrelaciones que hay de causa-efecto, efecto-cause, en todos y cada uno de los sectores importantes del proceso de la sociedad. La comprensión global de los procesos que están teniendo lugar en la sociedad—económicos y extra-económicos—tiene que constituir el fundamento de las políticas y de la acción pública para poder manejar con propiedad las incitaciones y agentes motrices del desarrollo.

Para obtener resultados, como hemos visto en el punto 4, es indispensable el agregado del conocimiento de la psicología social, la sociología y la antropología, de la dinámica de grupos y también del de la propia naturaleza de la acción organizada, para poder controlar el proceso complejo y continuo de crear cambios profundos en los procesos sociales básicos que caracterizan a una sociedad dada.

23. Esta acción estatal para el desarrollo necesita instrumentos adecuados y efectivos de política económica para trabajar de manera racional e interrelacionada en aspectos tales como el nivel de ocupación, la estructura y nivel de la demanda, el financiamiento de los programas, tributación, expansión de la infraestructura económica, la distribución del ingreso, etc. Pero como la política de desarrollo abar-

ca mucho más que la política económica y "debe dar al transfondo institucional de la actividad económica y a la calidad de los empresarios y mano de obra disponibles tanta importancia como al uso de los recursos existentes",⁹ la actividad del estado se complica al pretender asegurar la eficiencia máxima de los factores dentro de niveles normativos altos en materia de educación, salud, seguridad y bienestar social, desarrollo cultural, etc.

El estado tiene que orientar, dirigir o ejecutar por sí mismo acciones públicas tendientes a crear condiciones generales tales en la sociedad que obliguen a un comportamiento responsable de la empresa privada y de las organizaciones, instituciones y personas en relación a las necesidades de desarrollo; su actuación tiene que ser capaz de afectar o normatizar esos mismos procesos, o bien regular el nivel de actividad de los mismos tendiendo a conseguir una actividad y combinaciones máximo/óptima de los factores de producción e institucionales.

La definición, la clara determinación de los objetivos o propósitos nacionales, es posiblemente el punto de partida para toda esta acción estatal hacia el desarrollo. Sin embargo, el problema no termina ahí; se necesita conseguir, asegurar, que esos objetivos sean cumplidos; para ello la administración para el desarrollo necesita trabajar en varios campos de actividad afectando de manera decisiva el comportamiento social para lograr la movilización del excedente económico tanto real como potencial del país.

24. Necesita diseñar y operar sistemas de acción para el desarrollo que se preocupen de incorporar los recursos humanos disponibles, de lograr un financiamiento adecuado, de hacer que haya un apoyo logístico para cada actividad que se necesita realizar, de lograr la participación de todas las personas, instituciones o grupos y, también, de crear roles sociales que no existen en los países subdesarrollados. Su acción será posible usando, como decíamos antes, un cierto grado de persuasión y un cierto grado de coacción; además deberá mantener informados a todos los niveles de la actividad gubernamental de lo que se pretende hacer o de lo que se está haciendo, no sólo para información de los funcionarios públicos sino, lo que es más importante, en relación al comportamiento de éstos con respecto al público en general y a los usuarios de los servicios estatales.

Si lo que se pretende es justamente la modificación de patrones de comportamiento y de procesos sociales básicos, hay que trabajar con un conocimiento de cómo es posible científicamente controlar la actividad de instituciones, organizaciones y personas y al mismo tiem-

⁹ Véase: Hollis B. Chenery, *Política y Programa de Desarrollo*, Boletín Económico de América Latina, Vol. III, N° 1, 1958.

po impulsarlas a un proceso de autodesenvolvimiento, de manera tal que una vez conseguido su "ajuste" y generado su propio proceso de crecimiento, la actividad directa del gobierno tienda a decrecer. De ahí la necesidad que existe de usar un arsenal científico y tecnológico conectado con la capacidad de regular acciones individuales o colectivas con el fin de enmarcarlas dentro del proceso de desarrollo.

25. La estrategia y las tácticas de la acción estatal para el desarrollo, tienen que ser reguladas de acuerdo a criterios científicos; puede argüirse que esto es un postulado irrealizable en cuanto en ningún país subdesarrollado se dan *a priori* las condiciones para una actuación científica de los órganos del gobierno, desde el momento que el nivel organizativo de la sociedad y por ende del gobierno, es bajo. Ello es cierto; pero no obstante, si al estado le corresponde el rol de impulsor del desarrollo, por algún lado hay que empezar. La ruptura del círculo vicioso del subdesarrollo debe hacerse a través del Estado, pero para ello se necesita, en primer lugar, conseguir la ruptura de los mecanismos viciados que existen dentro del propio gobierno, en otras palabras, realizar una verdadera resolución administrativa interna. Este proceso sólo puede tener lugar si en los niveles máximos de autoridad política se tiene: a) una clara conciencia de lo que es la potencia administrativa como elemento transformador básico; b) una vocación y decisiones concomitantes irreductibles e insobornables por la grandeza del país; y c) unos pocos órganos científico-administrativos (científicos en el sentido de la ciencia social contemporánea para hacerlos funcionar como orientadores y agentes de cambio).

26. El problema se complica porque un país—por más desarrollo que se quiera conseguir en él—no puede dejar de ser en cierta manera lo que ha sido históricamente. Esta distinción es importante para comprender que el proceso de desarrollo no es una aventura social que se sobreimprime—se coloca como la horma a un zapato—sobre una sociedad dada.

El proceso de desarrollo tendrá lugar necesariamente y por encima de la voluntad de los planificadores, en relación a lo que han sido las características fundamentales de su desarrollo histórico. Consecuentemente, hay que tomar en cuenta cuidadosamente las condiciones históricas de desarrollo para, precisamente, alterar esas mismas condiciones. Véase por ejemplo lo que ha ocurrido en Polonia (país de honda raigambre católica), donde el teóricamente ateo gobierno comunista contribuye con partidas de su presupuesto para reparar iglesias católicas.¹⁰

¹⁰ John K. Galbraith, *Viaje a Polonia y Yugoslavia*, Edic. Ariel, Barcelona.

Hay que tener en cuenta los factores antropológicos, psicológicos y sociológicos que permitan operar con eficiencia y profundamente en la dimensión del futuro dentro de la mentalidad de los habitantes, en el comportamiento de las instituciones y en el estilo de vida de la población de ese país, con una clara conciencia de que los obstáculos culturales al desarrollo son los de más difícil remoción.¹¹

27. El gobierno tiene que crear las condiciones favorables al desarrollo entre otras cosas para provocar o incrementar la inversión tanto pública como privada. Fundamentalmente al estado le cabe invertir en el desarrollo de la infraestructura económica y social y en los aspectos sustantivos de su gestión. Sin embargo, debiera considerarse también como inversiones los gastos que realice para estimular la inversión en el sector privado, es decir, una inversión pública para producir inversiones privadas que son esenciales dentro del funcionamiento de una economía capitalista. Para lograr esos propósitos debe usarse un arsenal completo de medidas de política económica, fiscal, monetaria y crediticia.

La posición del plan dentro de este conjunto de problemas es sumamente importante por cuanto la determinación cualitativa y cuantitativa de esos altos propósitos nacionales pueden ser identificadas de manera más clara en el mismo plan y facilitar así la adopción, por parte del sector privado, de medidas de política interna de las empresas que jueguen un papel positivo en relación a las metas enunciadas.

La determinación de los recursos y de la inversión, las fórmulas del financiamiento, el papel asignado al sector privado y la fijación del tiempo en que los objetivos deban ser alcanzados, podrán ser mejor visualizados a través del plan. En algunos países en que el mercado interno ha llegado a un alto grado de saturación, el gobierno mismo puede ser el orientador de una política de incremento del comercio exterior y de apoyo de su servicio exterior para ayudar a las empresas a salir de sus dificultades ocasionadas por las limitaciones del mercado interno. El caso de Suecia es un caso ejemplar en el que el servicio exterior del gobierno está prácticamente a disposición del sector privado exportador, apoyando los esfuerzos del mismo: por ejemplo, la exportación de automóviles "Volvo" es un asunto que interesa tanto al fabricante de esos automóviles como al gobierno

¹¹ R. M. McIver and Charles H. Page, *Los Sistemas Funcionales, Sociología*, Ed. Tecnos, S. A. (Madrid), p. 524 "...la tecnología social depende más de los valores particulares prevaletentes allí donde se aplica. Las condiciones culturales limitan el uso de determinadas maneras de organizar a los hombres, política o económicamente, así como de ciertas técnicas adoptadas para la regulación de las sociedades de todas clases. Claro está que pueden 'tomarse prestadas', pero en tal caso, lo más probable será que no lleguen a encajar a menos que las condiciones culturales les sean favorables".

sueco. Una política de este tipo está libre de obstáculos que inmediatamente se van a presentar cuando el gobierno pretende orientar la actitud del sector privado y no lo hace de una manera inteligente o adecuada. Es frecuente encontrar en países de economías en transición el hecho de que el sector privado o, por lo menos, la gente responsable del sector privado encuentra en el gobierno más bien un obstáculo y una pared para sus propósitos de expansión que un consejero y un apoyo.

El problema es tan difícil y complejo precisamente porque es en los países subdesarrollados donde el gobierno cuenta con menos probabilidades de tener la capacidad político-administrativa y los recursos necesarios o la habilidad, para apoyar inteligentemente los esfuerzos de los sectores calificados y responsables del país.

28. Un país lanzado en la política de desarrollo tiende a visualizar el futuro en términos de objetivos múltiples, siendo los económicos fundamentales para asegurar el cumplimiento de los demás, pero a su vez, los demás resultan indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos económicos; y así, necesaria y recíprocamente—causa-efecto, efecto-causa—hasta el infinito.

Ahora bien, la estrategia general de la acción estatal para el desarrollo comprende una cantidad de aspectos de los cuales los relativos a patrones culturales, mitos ideológicos, estilo de pensamiento, estilo de vida y valores políticos son los de manejo más difícil. Su correcta manipulación requiere el concurso de las ciencias sociales y debe ser llevada a cabo por un tipo de hombres de sobresaliente calidad humana (espíritu universal, mentalidad objetiva y racional, experiencia, dedicación completa a la tarea, perseverancia en conseguir los objetivos, flexibilidad en los aspectos secundarios, *charm*, desinterés en su enriquecimiento personal, etc.). Desgraciadamente sabemos que este tipo de gente es de por sí muy escasa y todavía más en los países subdesarrollados.

Es evidente que un gobierno que quiere desarrollar un país no puede prescindir de todas estas consideraciones. Precisamente por eso es que la administración para el desarrollo procura poner de manifiesto el arsenal analítico que permita al gobierno de un país elaborar una estrategia y tácticas adecuadas y, además, mantener un control continuo y evaluaciones periódicas sobre aquéllas, sirviendo al propósito de lograr resultados de una manera ordenada, sistemática y difusiva en el menor tiempo y al menor costo posible en tensiones sociales y carnicería humana.

29. Si un gobierno pretende llevar adelante una política de desarrollo dentro de un marco y estilo político y fórmulas de acción tradicionales, se encontrará con dificultades insalvables producto; en

primer lugar, de sus propias contradicciones internas. Donde exista una estructura de poder de tipo feudal-oligárquica, el gobierno tendrá que resolver primero si es capaz de manipular determinados resortes que afectan los privilegios consolidados de grupos particulares poderosos.

Por otro lado, un gobierno que esté decidido a hacer el desarrollo en términos de una revolución política—de un cambio total del pensamiento y del estilo político preexistente—tiene que contar necesariamente con que se verá obligado durante los primeros años de la revolución a desarticular no sólo los mecanismos políticos sino también—y esto es lo más grave—el sistema económico preexistente, lo cual tendrá efectos inmediatos negativos. Los mecanismos de la producción son de una sensibilidad extrema a alteraciones que interrumpen el juego históricamente regulado de la combinación de factores productivos. El éxito de un sistema de producción—tanto en una empresa como a escala nacional—depende en gran medida de la inexistencia de “frenajes” en el proceso productivo; si se piensa que un solo elemento faltante puede paralizar una producción en la que entran cientos o miles de elementos, se tendrá una idea del tremendo impacto inicial de un proceso de dislocamiento de los mecanismos de producción. El problema se hace todavía más difícil si se piensa que la política de desarrollo exige, por añadidura, niveles más altos de producción, crecimiento, expansión, aumento de la productividad, eficiencia final.

Desde el punto de vista de la administración para el desarrollo se trata de que, tomando con la debida interdependencia los sistemas político y económico de un país, el gobierno es hábil y capaz de manejar los mecanismos de ingeniería social que hagan posible un comportamiento óptimo de los factores de todo tipo en relación a la política de desarrollo.

7. *Su finalidad es asegurar la expansión y el crecimiento de la producción y servicios de la nación y no mantener el status quo*

30. Uno de los mitos ideológicos que se ha diseminado más ha sido el de que el desarrollo económico es una especie de proceso automático natural y autorregulado, lo cual trae como consecuencia y es parte de una ideología más general relativa a la función que al estado le cabe en el proceso de desarrollo.

Hay toda una literatura periodística que se expresa cotidianamente en los países subdesarrollados y que plantean una confrontación, un dilema ideológico, totalmente falso en cuanto insiste en un antagonismo desarrollo vs. libertad. Este mito ideológico ocasiona

y es una fuente continua de consolidación de actitudes regresivas frente a las nuevas posibilidades que se le abren a los países y que se concretan en términos de un futuro mejor para toda su población.

Lo cierto es que tanto la expansión económica como el crecimiento de los países ha tenido históricamente un desarrollo distinto al que postula este mito ideológico. Ninguno de los países europeos hoy desarrollados, comenzando por Inglaterra y siguiendo por la consolidación de los estados nacionales europeos, fueron anticipados en cierta medida por una consolidación de tipo político-gubernamental y cambios administrativos considerables.

La meta de estas fundamentales reformas fue conseguir la integración y consolidación nacional y llevó en definitiva a la aparición de las economías nacionales de Inglaterra, Francia y Holanda. Un proceso todavía más claro y evidente lo constituye el desarrollo de Alemania, Estados Unidos y Japón.¹² Aquí no nos interesa entrar a la discusión económica acerca del porqué del crecimiento de estos países; sin embargo, hay que anotar que este proceso ha tenido lugar en un considerable período de tiempo, de un siglo a dos siglos, y también que el desarrollo completo de las fuerzas del mercado—dentro de un sistema económico complejo—ha corrido parejo con el desarrollo de las instituciones financieras y comerciales en gran escala, fase actual del proceso.

31. El problema actual de los países subdesarrollados no puede ser resuelto en siglos; factores objetivos están presionando por soluciones a corto plazo: dos o tres décadas. Este reconocimiento y el de que con las tecnologías físicas y humanas actuales es posible lograr un crecimiento acelerado, justifican el esfuerzo hacia el desarrollo. En dos o tres décadas los pueblos deben sacarse de encima sus lacras centenarias cuando no milenarias, por eso el desarrollo es "el tema de nuestro tiempo".

Al hablar de factores objetivos contemporáneos que están presionando por cambios nos referimos a aquellos factores que son consecuencia de las actuales condiciones económicas, políticas, sociales y culturales en que se desenvuelve el mundo moderno. Se trata de un mundo de una creciente interdependencia entre las naciones, con una polarización de poder en torno—por el momento— a la Unión Soviética y los Estados Unidos; un mundo de comunicaciones en masa que llegan al último rincón del universo, un mundo en el que, como dice Toynbee, la distancia se ha aniquilado.

En este mundo altamente interdependiente, las naciones que aún

¹² Véase K. William Kapp, "Desarrollo Económico, Planteamiento Nacional y Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, abril-junio y julio-setiembre de 1963, Buenos Aires, Argentina.

no han comenzado su proceso de desarrollo o cuyo desarrollo es incipiente se encuentran con que estos factores objetivos están presionando hacia el cambio independientemente de las ideologías prevalentes en ellos.

Se trata de factores estructurales, objetivos, cuya vigencia es independiente de nuestros deseos y de nuestras ideas al respecto, su vigencia está asegurada por la organización del mundo actual; los países que resisten estos cambios están condenados a convertirse en "reservaciones"—en la significación de Aldoux Huxley.

Estos factores objetivos son:

1. El alto crecimiento demográfico mundial.
 2. Los medios masivos de comunicación.
 3. Los descubrimientos científicos y la tecnología avanzada.
 4. El desarrollo de las nuevas fuerzas productivas.
 5. El desarrollo de las ciencias sociales y el consiguiente empleo de las nuevas técnicas sociales.
 6. Los fenómenos de "masas" (Ortega y Gasset).
 7. El cambio de escala de los fenómenos.
 8. El cambio de velocidad de los fenómenos.
 9. La creciente dependencia del hombre a la "organización".
 10. El desarrollo político y económico de otras áreas del mundo.
 11. La conciencia mundial de la "polarización" del poder.
 12. La creciente interdependencia en las relaciones internacionales.
32. El objetivo de la administración para el desarrollo es asegurar la capacidad gubernamental para producir el desarrollo; su naturaleza es esencialmente dinámica, objetiva y racional. Las ciencias sociales y el conocimiento objetivo de la realidad son su punto de partida para producir cambios estructurales en la sociedad, por eso mismo se preocupa del futuro más que del presente. Al ser "consciente" de la naturaleza y dimensión de los fenómenos que hay que abordar, dota al estado de una racionalidad desconocida hasta el presente. Si gobernar es más que administrar, este tipo de administración permite gobernar las fuerzas del desarrollo y en ese sentido—de su gran amplitud y variedad de ingredientes—deja de ser administración para ser gobierno no político, pero sí gobierno consciente y racional de las fuerzas productivas. Provee así al poder político de una base científica para la orientación responsable de la acción estatal hacia el desarrollo.

En última instancia, es poco importante que el "status quo" se

administre bien o mal. Quizá, dada la tendencia de los fenómenos contemporáneos, sea preferible—como efectivamente ocurre en los países subdesarrollados— la permanencia de una “subadministración” que acelere el proceso de descomposición ideológica, social y política del *status quo*.

8. Es “ecológica” y “adaptativa”

33. La administración para el desarrollo es necesariamente ecológica.¹³ Hemos venido mencionando directa o indirectamente que la administración para el desarrollo no es más que una parte del esfuerzo contemporáneo para introducir racionalidad en los procesos que involucran al hombre y a la sociedad. Hemos dicho también que esta racionalidad o este intento de introducir la racionalidad en los procesos se aplica también al campo administrativo, y se aplica al campo administrativo de una manera tan estricta que para algunos administrativistas de los países muy desarrollados resultará a veces incomprensible.

En un país subdesarrollado tanto la administración gubernamental como la privada acusan deficiencias administrativas cuyo origen puede ser endógeno o exógeno; en la experiencia del autor, la mayor parte de las veces, el problema consiste en que se pretende implantar un modelo “teórico” perfecto—muchas veces “importado”— a condiciones globales de comportamiento de los procesos económicos, de personalidad empresarial y de tipología humana que no corresponden al ambiente.

El primer requisito—ya lo hemos mencionado— consiste en saber de qué se trata. En este caso, identificar los grandes problemas nacionales y consecuentemente establecer una estrategia para el desarrollo y los lineamientos y decisiones políticas que guíen toda la acción gubernamental hacia el desarrollo. Por lo tanto, la investigación de las condiciones ambientales, del medio donde ella se asienta, la “ecología” de la administración, resulta un componente necesario y eficaz de esta racionalidad que se intenta imponer a la acción estatal para el desarrollo. Mal podría esta acción ejercitarse en base a fórmulas muy perfectas desarrolladas en ambientes totalmente distintos a aquéllos en los que se pretende aplicar. Precisamente se trata de que no hay recetas ni para aplicar determinadas fórmulas que funcionan muy bien en países desarrollados, ni tampoco para crear una receta especial para los países subdesarrollados. Simplemente, la investigación de las condiciones ecológicas de los fenómenos exóge-

¹³ Véase Antonio Fonseca Pimentel, *Curso de Teoría del Estado y Administración Pública*, ESAFAC, 1964.

nos a los propiamente administrativos, es esencial para “detectar” el complejo de factores que podrán definir respuestas positivas, negativas o neutras a los esfuerzos de los administradores.

34. La administración para el desarrollo—a despecho de todas las limitaciones que puedan encontrarse en su diseño y ejecución— es de naturaleza científico-técnica.

Científica en el sentido de que se basa, hasta donde es posible, en el conocimiento que proveen fundamentalmente las ciencias sociales y se apoya en una investigación científica continua de las condiciones a las que debe ajustar su acción.

Técnica en cuanto usa todo el arsenal tecnológico físico-humano que proveen todas las disciplinas científicas contemporáneas; es técnica en el sentido de que aplica metodológica e integradamente hombres, maquinaria y capacidad organizativa a la consecución de un fin específico.¹⁴

Estoy usando aquí el término “ecológico” en un sentido más amplio que el que comúnmente se le da vinculado al lugar, suelo, clima, ubicación relativa y pueblo; en un sentido que incorpora el gran acervo, la gran contribución de la ciencia social contemporánea al conocimiento de los fenómenos.

Esta ecología de la que yo hablo toma en cuenta los factores antes mencionados, pero los toma en cuenta desde el punto de vista científico, es decir, no se limita al enfoque intuitivo acerca de cómo es un pueblo, cuáles son sus características, etc. Por el contrario, pretende un conocimiento estructural y dinámico del medio por lo que, necesariamente, debe establecer científicamente las estructuras y procesos básicos que están teniendo lugar en una sociedad dada. Este conocimiento debiera incluir aspectos tales como: estructura y sistema económico, estructura social, estructura del poder, valores y patrón cultural, estratificación social, movilidad social, símbolos, comportamiento institucional, niveles tecnológicos, ideología, actitud y comportamiento de la “élite del poder” (Mills), etc. En otras palabras, en los términos en que la sociedad se interpreta desde el punto de vista de la sociología contemporánea.

35. La corriente de pensamiento microadministrativo que se preocupa de aplicar determinadas técnicas que dan resultados en países desarrollados, tiene efectos más bien negativos o contraproducentes cuando se los intenta aplicar, sin más ni más, en países en un grado crítico de subdesarrollo. Lo que Ortega y Gasset decía con referencia

¹⁴ Véase Talcott Parsons, *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations*, incluido en *Complex Organizations* for A. Etzioni, Holt, Rinehart, Winston Inc., New York.

a los imitadores tiene importancia decisiva frente al hecho del desarrollo; tiene una importancia trascendental el evitar "eludir el imperativo de pensar y repensar por sí mismo la cuestiones".

El desarrollo económico de un país no puede ser conseguido a base de dádivas y préstamos extranjeros sino a través del propio esfuerzo interno—que se hace o no se hace—y en última instancia la administración de ese desarrollo no es más que una parte de ese enorme esfuerzo que, necesariamente, debe ser hecho por toda una comunidad nacional, y al decir necesariamente, quiero decir que no puede ser de otra manera. Dice Ortega y Gasset:¹⁵

Por contentarse con imitar y eludir el imperativo de pensar o repensar por sí mismos las cuestiones, nuestros profesores mejores viven *en todo* con un espíritu quince o veinte años retrasado, aunque en el detalle de sus ciencias estén al día. Es el retraso trágico de todo el que quiere evitarse el esfuerzo de ser auténtico, de crear sus propias convicciones. El número de años de este retraso no es casual. Toda creación histórica—ciencia, política— proviene de cierto espíritu o modalidad de la mente humana. Esa modalidad aparece con una pulsación o ritmo fijo—con cada generación. Una generación emanando de su espíritu, crea ideas, valoraciones, etc. El que imita esas creaciones tiene que esperar a que estén hechas, es decir, a que concluya su faena la generación anterior, y adoptar sus principios cuando empiezan a decaer y otra nueva generación inicia su reforma, el reino de un nuevo espíritu. Cada generación lucha quince años para vencer y tienen vigencia sus modos otros quince años. Inexorable anacronismo de los pueblos imitadores o sin autenticidad...

Aunque... fuésemos todos—hombre y países—idénticos, sería funesta la imitación. Porque al imitar eludimos aquel esfuerzo creador de lucha con el problema que puede hacernos comprender el verdadero sentido y los límites o defectos de la solución que imitamos... No importa que lleguemos a las mismas conclusiones y formas de otros países; lo importante es que lleguemos a ellas por nuestro pie, tras personal combate con la cuestión sustantiva misma.

En términos muy sencillos quiero decir que la administración para el desarrollo, por su misma esencia, presta atención a las condiciones económicas, socioculturales, políticas e institucionales de una sociedad dada, y que no puede prescindirse de ello, si es que esta administración ha de ser verdaderamente efectiva.

¹⁵ Ver Ortega y Gasset, *Misión de la Universidad*, p. 9, Revistas de Occidente, Madrid, 1960.

No debiera olvidarse que un componente importante del desarrollo lo constituye la difusión de las innovaciones, pero también hay que tener en cuenta que los procesos que introducen innovaciones son tanto un problema científico como político, como dicen Dahl y Lindblom:¹⁶

It is not enough that new social techniques be discovered; they must also be put into use. Invention and discovery are only the beginning of a process the next step in which is innovation, a matter of politics. What we are suggesting is that this process taken as a whole is proceeding with astonishing rapidity—it is perhaps the greatest political revolution of our times. Anyone who is not impressed with it can hardly gauge the richness—and dangers—of possible social reform and, failing that, he cannot deal competently with public policy.

Decía Crane Brinton¹⁷ que hay que reconocer "que en algunos aspectos muy importantes, el medio ambiente de los hombres cambia con una lentitud comparable a los cambios que estudian los geólogos", y, agregaba que "nuestras revoluciones parecen haber cambiado más ampliamente las ideas de los hombres que sus costumbres", "... cambiaron lo que antes eran instrumentos de revuelta (está refiriéndose a los procesos de las cuatro revoluciones que son el tema de su libro) en algo que pudiéramos tener hasta la fecha, y llamarlos mitos, el folklore, los símbolos, los estereotipos, los rituales de sus respectivas sociedades".

37. Tenemos evidencia considerable de lo que ha ocurrido en los últimos 15 años en algunos países en los que el proceso de desarrollo ha tenido un principio de ejecución y luego este proceso no ha podido sostenerse. En otras palabras se trata de "despegues" fracasados, y esto nos lleva a prestar particular atención al hecho de que uno de los fundamentales requisitos que se necesitan para sostener el impulso de desarrollo consiste en que el sistema económico funcione normalmente, en un sentido superlativo, es decir, superando sus anteriores niveles y calidades, y que asimismo, el modo general de la sociedad, el clima general sea de desarrollo; que la población, las instituciones, las organizaciones, las personas individualmente consideradas estén en condiciones de adaptarse al esfuerzo y a las tensiones que el mismo proceso provoca por el fenómeno de desplazamiento de lo que han sido los modos tradicionales de vida, las actitudes, estereotipos, lo que Brinton llama los "rituales de sus respectivas sociedades"

¹⁶ *Politics, Economics, and Welfare*, Harper Torchbooks, Harper & Row Publishers, New York, Evanston and London.

¹⁷ Véase *Anatomía de la Revolución*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1958.

y lo que en alguna manera, está implícito en la definición de Pareto de los "agregados persistentes".

La administración para el desarrollo si bien debe superar esta consolidación histórica de valores, mitos ideológicos, fetichismos y deificaciones que la sociedad hace, debe, sin embargo, intentar la superación de esas condiciones; pero lo que de ninguna manera puede hacer, es desconocer esas condiciones.

Dice Erich Fromm:¹⁸

Habiendo los conductores y conducidos hipostasiado y deificado su modo de vida, los conceptos de su pensamiento y su formulación de valores, llegan a consagrarse rígidamente a ellos. Hasta los conceptos muy ligeramente diferentes llegan a convertirse en algo intensamente perturbador...

Es así como la historia del hombre es un cementerio de grandes culturas que llegaron a un final catastrófico en razón de su incapacidad para reaccionar de manera planeada, racional y voluntaria ante el desafío. Pero el cambio anticipatorio y no violento también ha ocurrido en la historia. La liberación de la clase trabajadora del *status* de objeto de implacable explotación... o... la aquiescencia del gobierno laborista británico a conceder a la India su independencia...

La cuestión es... si somos o no capaces de aplicar la inteligencia de la historia a la acción política... ¿Qué es lo que hace viable una sociedad, permitiéndole adecuarse al cambio?... la sociedad debe ser capaz de discriminar sus valores primarios de sus valores e instituciones secundarios...

...A medida que las vidas de las gentes van entretejiéndose con las instituciones, organizaciones, estilo de vida, formas de producción y de consumo, etc... los hombres van adquiriendo la voluntad de sacrificarse a sí mismos y a los otros en homenaje a la obra de sus propias manos, de transformar sus propias creaciones en ídolos y de adorar esos ídolos... las instituciones generalmente resisten el cambio, y de ahí, que los hombres consagrados a esas instituciones no son libres de anticiparse al cambio.

38. La administración para el desarrollo debe ser necesariamente "adaptativa".

Para introducir cambios en la sociedad primero debe cambiar el gobierno internamente. Este cambio no debe ser solamente un cambio de estructuras y procedimientos sino que es necesario una renovación

¹⁸ Véase Erich Fromm: *¿Podrá sobrevivir el Hombre?* Edit. Paidós, Buenos Aires.

completa de la "atmósfera" administrativa en la que se respira dentro del gobierno. Esta "atmósfera" —como el aire que respiramos— puede ser estimulante, depresiva, neutra, pesada, liviana, etc., y por lo general no es identificable sino a través de la actitud y comportamiento de aquellos que están sometidos a su influencia.

La administración para el desarrollo exige una "atmósfera" incitante, estimulante, a las innovaciones.¹⁹

Esto es como para pasar la "barrera del sonido" desde las actitudes y campos seculares del burócrata hasta una nueva acomodación de esas mismas seculares actitudes pero en relación con un comportamiento diferente. Este comportamiento puede asegurarse primariamente a través de una diferenciación de roles en relación con una división inteligente y funcional del trabajo y el establecimiento de un criterio generalizado de lo que cuenta en última instancia son los resultados conseguidos.

Para ello se hace necesario:

- a) La fijación de un conjunto de objetivos puramente administrativos.
- b) Una definida diferenciación de las funciones principales.
- c) La decisión expresa de la autoridad administrativa acerca de lo que ha de hacerse.
- d) Especificaciones claras y detalladas para cada oficina y cada persona que deba llevar a cabo un programa o una actividad.
- e) Una comunicación inicial al empezar las actividades, y luego, una comunicación continua asegurada a través de un sistema que incluya los canales por donde ha de emanar y circular la información.
- f) Un control adecuado que permita conocer si los hechos están ocurriendo de acuerdo con las normas estipuladas y si las desviaciones están dentro de los límites de variación permitidos.
- g) El establecimiento de un sistema de "premios y castigos" (en el sentido sociológico), es decir, de estímulos y desestímulos para asegurar el control de resultados.

39. Una distinción importante es la que menciona Víctor A. Thompson²⁰ cuando opone la administración "adaptativa" a una basada casi neuróticamente en el control.

The rituals and teachings of public administration have been fixated on control—almost neurotically fixated it would seem. Control is an ideal

¹⁹ Véase Víctor A. Thompson, *Objectives for Development Administration*, Administrative Science Quarterly, June 1964.

²⁰ Véase Víctor A. Thompson, *op. cit.*, p. 93.

of a static world. Economic development, however, takes place within a milieu of constant change. The rituals and principles of public administration developed in a time of relative stability of environment and incorporated within themselves the ideal of perpetual stability—hence the morbid preoccupation with control.

In a situation of rapid change, control is much less relevant. The ideal must be adaptation, and this involves creativity and a looseness of definition and structures. Until now, a remarkably small proportion of time and effort within the administrative profession has been spent in trying to devise criteria and principles relevant to an adaptive administration as opposed to a controlled one.

40. Mi experiencia en el gobierno y empresas privadas en algunos países de Sudamérica y mis observaciones en Centroamérica me han permitido observar:

a) Exitos notables obtenidos en empresas privadas y en organismos públicos—en un medio político-económico-social altamente conflictivo y negativo—mediante la dirección ejemplar y el uso de criterios racionales y sensatos productos de empleo balanceado de una cultura sedimentada, de experiencia, de capacidad analítica, de responsabilidad personal y de preocupación por la condición humana de los subalternos; todo ello ajustado a la necesidad de obtener resultados concretos y positivos.²¹

b) El éxito cabal de empresas norteamericanas trabajando en Latinoamérica a través del uso de dos procesos de adaptación: la "americanización" interna de la empresa ("atmósfera" de orden, jerarquización, eficiencia, innovaciones, etc.) y la "nacionalización" externa (relaciones públicas, propaganda y actitudes ostensibles adaptativas al medio nacional con el fin de crear y difundir una "imagen" empresarial agradable al público la que cambia de país a país).²²

Estos ejemplos sirven sólo para mostrar algunas de las formas adaptativas, las que pueden asumir las más inverosímiles modalidades y usar los más heterodoxos instrumentos.

En conclusión, la amalgama medio ambiente-administración debe lograrse, y para ello, es esencial preservar al mismo tiempo: el espíritu de autenticidad sociocultural y una atmósfera de innovaciones.

²¹ Véase Joseph La Palombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N. J., 1963. "...Once a reasonable differentiation of administrative roles has occurred, once these roles are filled with a minimum attention to achievement criteria, once the bureaucrats themselves are persuaded to approach the tasks in hand on the basis of secular attitudes, the minimum conditions of a developmental bureaucracy are met and it can proceed with its responsibilities."

²² Véase Donald C. Stone, *Improving American Management Abroad*, *Advanced Management Journal*, Vol. 29, Number 3, July 1964.

c) Fracasos grotescos y lamentables al pretender imponer y operar principios "puros" de administración en organismos y empresas ubicados en países con problemas críticos y primarios de subdesarrollo. El ajuste al medio, la adaptación, ni se ha intentado ni se ha logrado; consecuentemente, la organización formal aparece como sobreimpuesta artificialmente a un medio ambiente primitivo con el que no tiene ni puede tener relación vital alguna. Este tipo de administración se caracteriza por su "atmósfera" de irrealidad, de ficción; por su fatua pretensión de conocimiento administrativo; por la falsedad intrínseca de las relaciones interpersonales embretadas en esquemas pseudocientíficos de relaciones humanas que producen un fenómeno de "desjerarquización" humana y funcional. En definitiva la característica global es su total inautenticidad; sus resultados, el fenómeno ya apuntado, de preocuparse más por justificar y glorificar las acciones de sus dirigentes que por conseguir resultados concretos juzgables objetivamente.

9. *Requiere un grado considerable de centralización en el diseño y formulación de políticas estratégicas y un grado considerable de descentralización en las decisiones y autoridad para el manejo de las empresas públicas.*

41. A través de este trabajo y en especial en los puntos 5 y 6 se ha venido haciendo referencia a lo que Max Weber ha llamado "los principios de la jerarquía", a través de niveles de autoridad graduados y ordenados jerárquicamente de arriba hacia abajo, *verticalmente*; por otra parte, me he referido también a las relaciones que debieran establecerse *horizontalmente* a lo largo de una línea de coordinación que abarcará a los organismos descentralizados, agencias gubernamentales, reparticiones autónomas o como se las quiera llamar.

La solución a este problema de conseguir una efectiva disciplina en el comportamiento de los entes autónomos respecto al plan presenta varios dilemas²³—ideológico, político, jurídico, económico, administrativo, etc.

En este trabajo sólo quiero puntualizar algunos aspectos relativos a la naturaleza misma de la empresa descentralizada o autónoma y su relación con las decisiones políticas superiores y con el plan; en otras palabras, nuestra atención se concentra en ciertos fenómenos muy vinculados al rol de la empresa estatal descentralizada—que tiene a su cargo tareas específicas de desarrollo—con el proceso general del que su actividad forma parte.

²³ Para un tratamiento exhaustivo del tema, véase: Wilburg Jiménez Castro, *Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Un Análisis de la Autonomía Institucional Pública*, ESAPAC, 1964.

42. *La personalidad empresarial* es nuestra primera preocupación por cuanto sabemos que el protagonista central del proceso de desarrollo es, bajo cualquier sistema político o económico, el agente innovador. Este puede ser el típico empresario innovador de Schumpeter extraído del desarrollo norteamericano; sin embargo en la experiencia de las últimas dos décadas este agente innovador ya no es el individuo *pioneer*, arriesgado y visionario. Su función está ahora en los Estados Unidos en manos de empresas cuyos riesgos son mínimos en el largo plazo, pero que, sin embargo, practican y promueven una política de continuas innovaciones y riesgos calculados en las decisiones del corto plazo. También hay que tener en cuenta que, como lo señala Galbraith: "Aunque se habla de puertas afuera del control democrático de los propietarios, se reconoce que en la práctica una interferencia amplia y eficaz en la dirección por parte de los accionistas sería extraordinariamente perjudicial",²⁴ por otra parte mi experiencia en sociedades anónimas en Argentina y Brasil me ha llevado a la misma conclusión.

43. Cito este fenómeno para dar énfasis a la cuestión que es crucial para lograr una actuación sobresaliente (*outstanding*) de cualquier empresa, bajo cualquier régimen político-económico²⁵ o condiciones medioambientales, a saber: *la libertad que deben tener los gerentes para tomar decisiones, la independencia y autoridad para hacerlo sin restricciones administrativas automáticas* (como son, por ejemplo, las de Auditoría *a priori*) y *sin coacciones referidas a cuestiones específicas*. Entendemos por cuestiones específicas aquellas que se refieren a decisiones de alcance menor y que no pueden ni deben ser discutidas sin que la pérdida de tiempo que eso implica, ocasione a la empresa una pérdida mayor que la ocasionada por la inadecuación de la decisión tomada.

Esto nos lleva a una cuestión vital para que una empresa privada, estatal, mixta, autónoma, semiautónoma, etc., pueda actuar de manera sobresaliente, y se trata de tomar clara conciencia acerca de que la oportunidad de las decisiones es un factor concomitante con la calidad de las decisiones. Así:

²⁴ *El Desarrollo Económico en Perspectiva*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1962.

²⁵ John K. Galbraith, *op. cit.*, p. 183. "Los gerentes de las fábricas soviéticas—un impresionante conjunto de personas capacitadas, según puede descubrirse el visitante—subrayan constantemente la importancia de esa autonomía para poder cumplir de una forma eficaz con las responsabilidades que pesan sobre ellos". Esta tendencia es manifiesta en la Misión Soviética desde el advenimiento de Krushchev, habiéndose acentuado considerablemente en los últimos dos años y reforzado todavía más en los últimos meses; continúa también la discusión teórica sobre la cuestión de los incentivos, competencia regulada, mecanismos libres de precios, etc., para asegurar un funcionamiento más libre de las empresas estatales. En Yugoslavia la tendencia es hacia una todavía mayor descentralización (Nota del autor).

$$M_p = f(d_c, d_o)$$

siendo M_p = "Managerial performance" (actuación de la dirección)

d_c = Calidad de las decisiones

d_o = Oportunidad de las decisiones.

Simplemente, como lo sabe cualquier gerente que haya dirigido empresas exitosas, hay tanta necesidad de que sobre el total de decisiones que hay que tomar en un tiempo dado se tomen correctamente una muy alta proporción de ellas, como que aquéllas se tomen en el momento oportuno y no antes o después. Una decisión excelente puede tener efectos negativos para la empresa si no se toma en el momento oportuno.

Es inútil reiterar aquí que, desde luego, decisiones equivocadas llevan al desastre a cualquier empresa.

Lo manifestado tiene plena vigencia para los organismos estatales descentralizados funcionalmente no importa cual sea su grado de autonomía.

44. Desde el punto de vista de la Administración para el Desarrollo, el grado de autonomía operativo debe graduarse en función de la escasez de recursos disponibles. Esto es importante porque, precisamente, el problema de los países subdesarrollados se centra en la escasez de los factores y, por lo tanto, parece tener alguna justificación la necesidad de centralizar, en la etapa inicial del desarrollo, el control sobre los recursos.²⁶

Al establecer la estrategia para el lanzamiento del proceso de desarrollo hay que tener muy en cuenta que se parte de una situación crítica en la que el elemento dominante es una escasez generalizada y aplicable a cada factor que se desea emplear. No hay capital, no hay capacidades humanas, no hay técnica, no hay organización, etc. y, sin embargo, hay que partir de algún lado.

45. Sabemos que para que el proceso tenga efecto hay que incrementar la tasa de inversión, pero esto no es suficiente; para que las inversiones tengan una productividad alta se necesita crear dentro del país una alta capacidad para manejar la inversión, para administrar la inversión. En consecuencia, una de las prioridades esenciales dentro

²⁶ Véase John K. Galbraith, *op. cit.*, p. 27. "Tampoco cree (el planificador polaco con quien Galbraith está hablando) que el remedio se encuentre en la descentralización. Esta última, sostenía, es en gran parte función de la oferta de recursos. Cuanto mayor sea esta oferta tanto más se puede descentralizar la administración y correr el riesgo de despreñar recursos. Pero cuanto más escasos sean éstos tanto mayor es la necesidad de controlarlos mediante una administración centralizada. Me indicó, como un ejemplo, la centralización de la autoridad sobre los recursos que los Estados Unidos se vieron obligados a adoptar debido a las escaseces que se presentaron durante la guerra".

de la misma inversión es invertir en su elemento "activador" y "auto-generador" por excelencia, es decir, en la creación e incremento sostenido de las capacidades para administrar la inversión, superando el frenaje que produce la inexistencia o inadecuación de tales capacidades. En mi opinión, este esfuerzo debiera comenzar por los estratos más altos de la burocracia descentralizada, o sea: 1) director y gerentes administrativos; 2) directores técnicos y, 3) supervisores de planta.

46. El elemento creativo es esencial para que el agente, en este caso la empresa autónoma, pueda cumplir su rol de diseminador de las innovaciones, de ahí que para su manejo sea indispensable crear una tipología del director y gerente (managerial typology) capaz de administrar con propiedad y con éxito la inversión. No es esta la oportunidad de analizar las características que debieran reunir estos líderes, aunque he llegado a algunas conclusiones al respecto. Lo importante es señalar que sin este tipo de personas ocupando los cargos jerárquicos superiores de los entes estatales será imposible conseguir un alto rendimiento de la inversión pública. Quizá tampoco esté de más aclarar que la inversión privada acusa baja productividad en aquellos países que no cuentan con el empresario, director o gerente innovador, aunque con motivaciones diferentes a las del sector público.²⁷

47. Hasta ahora, toda mi argumentación ha tendido a demostrar la necesidad de preservar la "personalidad empresarial" de manera tal que, la empresa goce de libertad para el cumplimiento más cabal de sus fines específicos.

Insinué, sin embargo, algunas cuestiones que se relacionan con la función empresarial en la etapa inicial del proceso de desarrollo

²⁷ Una comprensión más cabal de estos fenómenos requerirá lecturas adicionales: Véase: *John K. Galbraith*, op. cit., sobre "la personalidad empresarial"; *Everett Hagen*, "On the theory of social change", Center for International Studies, MJT, The Dorsey Press, 1962 acerca de "los procesos psicológicos, sociales y económicos que producen innovaciones empresariales y tecnológicas en las sociedades tradicionales"; *Talcott Parsons*, "Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations", incluido en "Complex Organizations" por A. Etzioni, Rinehart, Winston Inc., New York, sobre "el concepto de organización"; *Fritz Redlich*, "The Business Leader in Theory and Reality", *American Journal of Economics and Sociology*, 8 (1948-49), pp. 223-24, sobre "el *entrepreneur*; el *manager* y el *capitalista*"; *Martin M. Rosen*, "Some management shortcomings in underdeveloped countries and their remedies", *Development Research Digest*, Vol. I, Number 2, October 1962, sobre "qué es *management*"; *Otto H. Nowotny*, "American vs. European management Philosophy", en *Harvard Business Review*, March-April 1964, sobre "una tipología de los directores"; y, *Donald C. Stone*, "Improving American Management Abroad", en *Advanced Management Journal*, Vol. 29, Number 3, July 1964, sobre "responsabilidades y objetivos de las empresas norteamericanas en el exterior".

(El subrayado es mío y también el tema sobre el que, a mi criterio, trata el artículo o libro; por lo tanto, tal tema o asunto no aparece expresado de esa manera específica en el propio artículo o libro y sí, en cambio, en el contexto de la obra).

y la necesidad de que al comienzo del proceso se establezca un control riguroso sobre la inversión pública—y también sobre el comportamiento de la inversión privada—para asegurar el cumplimiento estricto de las prioridades de la política económica y el plan nacional.

El problema del desarrollo es que tiene que crear algo mejor a lo existente, por lo tanto, el problema inicial es cómo lograr una combinación tal de factores que su producto sea mucho mayor y mejor que los insumos utilizados. El foco generador de esta actividad innovadora e imaginativa tiene necesariamente que ser una élite que toma el poder, sea un grupo revolucionario y/o un partido político. En cualquier caso resultará que, si este grupo está realmente decidido a provocar el desarrollo, tendrá que desarticular los mecanismos político-administrativos que representan la culminación de un proceso histórico que ha mantenido al país en el subdesarrollo.

Es, entonces, primordial una revisión inteligente de esos mecanismos. El foco neurálgico de esta cuestión reside, en muchos países, en el análisis cuidadoso de:

- a) La filosofía-ambiente respecto a los organismos estatales descentralizados funcionalmente.
- b) Las disposiciones constitucionales e institucionales que regulan su funcionamiento.
- c) La conducta "histórica" de estos organismos en su relación con el desarrollo.
- d) Los mecanismos de control político sobre los mismos.
- e) Su grado de adelanto técnico.
- f) El estado de su administración interna.
- g) Su probable respuesta "ecológica" a los estímulos exógenos del cambio en los procesos básicos de una sociedad de transformación.
- h) Su probable elasticidad "adaptativa" a los requerimientos de cambio interno de la propia empresa.

48. Hemos analizado en los puntos 4, 5 y 7 la preocupación de la Administración para el Desarrollo por conseguir resultados concretos cuantificables en términos del crecimiento interno de la economía nacional y de transformación sociocultural, sin embargo los factores antes mencionados—por la propia trama fenomenológica de la situación de subdesarrollo—tienden a actuar en la dirección opuesta a los propósitos de desarrollo.

Por lo tanto, al intentar poner en actividad la acción estatal para el desarrollo, hay que tomar en cuenta todos y cada uno de los problemas mencionados, poniendo particular cuidado en descubrir el tradicional "camouflage" burocratismo tradicional que se preocupa más

por justificar su propia gestión ante sus superiores y a veces ante la opinión pública, que en realizar una acción efectiva de desarrollo.

Esta advertencia tiene su importancia visto que ésta es una actitud observable aun en los organismos internacionales y, no sería raro —como ocurre en muchos países en proceso de desarrollo— que los responsables de la política de desarrollo se encuentren con que “todo anda bien”, que “se están cumpliendo o sobrepasando las metas”, que “la oficina X tramitó más expedientes o escribieron más cartas que el año anterior”, que “se realizaron tantas más inspecciones que el año anterior”, que “se han aumentado los activos” (quizá en automóviles para funcionarios), y así hasta agotar un repertorio verbal y escrito (sobre todo escrito) digno de “las mil y una noches”. Este material escrito debe ser “manejado con guantes y pinzas” y cuidadosamente analizado para determinar su desviación con los hechos y ponderar su importancia en relación con los objetivos nacionales de desarrollo.

El desperdiciar recursos importantes por exceso de autonomía es un riesgo que sólo puede correrse cuando el desarrollo ha producido ya cierto grado de opulencia, nunca en el momento del correteo por la pista o en el despegue del desarrollo cuando la inercia histórica juega en la dirección opuesta.

49. El grado y limitaciones a la autonomía de las empresas estatales deben regularse en función de:

a) La estricta subordinación a la política nacional del gobierno, a la política económica y al plan (que obviamente deben ser congruentes).

b) Los objetivos específicos de las mismas (una empresa nacional para la explotación, refinación y comercialización del petróleo, requiere regulaciones y mecanismos de subordinación diferentes a una oficina tributaria, o de regulación de precios o al correo).

c) Una amplísima libertad operativa.

d) Un control estricto cualitativo y cuantitativo de sus resultados.

e) Mínimos controles en sus operaciones de rutina.

Es posible que estos requerimientos aparentemente contradictorios aseguren su funcionamiento adecuado si, naturalmente, se dan todos los demás requisitos que de una manera explícita o implícita se mencionan a lo largo de este trabajo.

Se me perdonará si insisto en que en el período de “lanzamiento” del desarrollo debe ser impuesta la más rigurosa disciplina en el ordenamiento y administración de la inversión pública para asegurar el uso racional —es dudoso si es posible conseguir un uso “óptimo”—

de los recursos escasos; si la tan ansiada opulencia que trae el desarrollo llega, podríamos permitirnos ciertas complacencias. Pero no nos preocupemos por eso, pues si ello ocurre, ya se habrán creado condiciones tales que aseguren de manera “normal” cómo usar cada vez mejor nuestros recursos, es decir, seremos una nación desarrollada.

10. *Debería basarse en “sistemas de acción” para hacer viable un planteo y control racionales de los procesos sociales básicos orientados hacia el desarrollo*

50. De la mayor importancia conceptual y práctica para la planificación del desarrollo se consideran seis insumos o factores básicos a los que se les adjudica la máxima importancia.

También constituye una crítica necesidad para poder gobernar con eficacia las fuerzas del desarrollo, el conocer cuantitativa y cualitativamente el producto que se desea obtener como resultado de la actividad político-administrativa para combinar esos insumos.²⁸

51. Los elementos clásicos del desarrollo económico —*fuerza de trabajo, capital y recursos materiales*— constituyen tres de los seis insumos mencionados. A éstos hay que agregar otros de naturaleza intangible, pero que ya han sido identificados y definidos dentro de las ciencias sociales y particularmente dentro de la sociología; de estos elementos se han seleccionado algunos que se consideran de máxima importancia para el diseño de sistemas de acción capaces de movilizar integradamente todos los demás insumos. Ellos son: el *poder*,²⁹ el *conocimiento* y la *comunicación*,³⁰ y, los *roles sociales* y la *motivación, actitud y comportamiento humanos*.³¹

52. A cada uno o grupo de los elementos citados corresponde un sistema de acción para el desarrollo:

a) A la fuerza de trabajo (mano de obra) corresponde el *Sistema de Recursos Humanos*. La meta de este sistema es proveer la cantidad

²⁸ Véase Katz, *Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional*, Unión Panamericana UP/G 16/5, febrero 1964. “La necesidad de contar con tal sistema es particularmente aguda para dirigir la acción gubernamental...” “Uno de los principales agentes para concretar la acción u oponerse a ella es el gobierno de un país, nacional, regional o local”.

²⁹ Véase Bertrand Russell, *El poder en los hombres y en los pueblos* (“Power, A New Social Analysis”), Edit. Losada, Buenos Aires, 1953. Harold Laswell y Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Conn. Yale University Press, 1950; y Harold Laswell, Charles Merriam y T. V. Smith, *A Study of Power*, The Free Press, Glencoe Illinois, 1950.

³⁰ Véase Norbert Weiner, *The Human Use of Human Beings*, Houghton Mifflin Co., 1954.

³¹ Véase Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, The Dorsey Press, Inc., Homewood, Illinois.

y calidad adecuada de trabajadores³² donde se las necesite y en el preciso momento en que se las necesite.

b) Al capital corresponde el *Sistema de Finanzas* cuya meta es manejar racionalmente los flujos financieros para que se encuentren disponibles en la cantidad adecuada donde y cuando se necesitan.

c) A los recursos materiales corresponde el *Sistema Logístico* cuyo objetivo es "producir un flujo de bienes y servicios en el momento y lugar requeridos".³³

d) El poder es el elemento sustantivo del *Sistema de Poder*³⁴ cuya finalidad "es el derecho y la capacidad sancionados para tomar y hacer cumplir decisiones relacionadas con el desarrollo, no obstante la oposición que enfrentan tales decisiones".³⁵ Este sistema es necesario para asegurar el cumplimiento inexorable de las decisiones que tienen que ver con el desarrollo; los antagonismos y conflictos que son inherentes al proceso tienen que superarse mediante el establecimiento de un nuevo código de valores sociales compatibles o favorables al desarrollo. Este sistema provee el grado de coacción que es necesario para asegurar el proceso en el lugar y momento oportunos.

e) El conocimiento y la comunicación definen primariamente el *Sistema de Conocimiento e Información*. El conocimiento constituye la substancia de lo que, en este sistema, se trasmite mediante un proceso regulado de información. La información resulta indispensable para establecer una adecuada comunicación entre los seres humanos individualmente y los grupos, organizaciones e instituciones, entre sí, mediante el común acceso a un repertorio de "palabras, números, cuadros, signos y otros símbolos que revisten importancia para fines de desarrollo".³⁶

f) La determinación de roles sociales y la motivación, actitud y comportamiento humanos constituyen los insumos básicos del *Sistema de Participación*. La misión de este sistema es: 1) crear roles sociales permanentes y transitorios a través de órdenes institucionales³⁷ —político, económico, militar, familiar y religioso— cuya conducta sea favorable o compatible con el proceso de desarrollo, y 2) asegurar un aumento del número e intensidad de la participación de individuos y grupos en el proceso.³⁸

³² Uso aquí el término "trabajadores" en un sentido amplio entendiéndolo por trabajador a toda persona que trabaja tanto en actividades, científicas, intelectuales, técnicas y manuales.

³³ Véase Katz, *op. cit.*, p. 23.

³⁴ Katz le llama Sistema de Poder Legítimo.

³⁵ Véase Katz, *op. cit.*, p. 22.

³⁶ Véase Katz, *op. cit.*, p. 24.

³⁷ Véase H. Gerth y C. Wright Mills, *Carácter y Estructura Social*, Edit. Paidós, Buenos Aires, 1963.

³⁸ Véase Katz, *op. cit.*, p. 21.

53. La utilidad de estos modelos consiste, por un lado, en que permiten identificar, cuantificar y calificar los ingredientes necesarios de una acción organizada, cuyo fin es el gobierno y aceleración de procesos sociales básicos a los que se orienta hacia el desarrollo. Por otra parte, estos sistemas sirven como un instrumento esencial para lograr una movilización general de la sociedad en procura de una condición nacional que "se considera mejor o ejemplar".

54. Estos sistemas, ya integrados, constituyen un verdadero plan de acción que es algo así como el acercamiento de los planes teóricos a la realidad concreta, a la intimidad fenomenológica de la sociedad nacional.

55. Debido, por un lado, a las dificultades científico-tecnológicas que entraña su cabal comprensión, diseño e implementación, y por otro, a las inhibiciones ideológicas³⁹ relativas al uso de mecanismos de acción y tecnologías económicas, sociales y culturales que todavía prevalecen en los países agudamente subdesarrollados del mundo capitalista, resulta ilusorio pensar en que estos sistemas puedan comenzar a usarse en estos países en los próximos diez años.

³⁹ Gunnar Myrdal, *El Estado del Futuro*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961, p. 24. "No diré que la situación ideológica que describo carezca por completo de consecuencias prácticas. En todos los países occidentales probablemente mantenemos nuestros gastos para el consumo público en los campos de la sanidad, la educación, caminos y otras muchas cosas, por debajo del nivel que nuestros valores relativos justifican".