

Sección 2: PROBLEMAS DE TEORIA E INVESTIGACION

NOTAS ACERCA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LOS PROBLEMAS DE SU INVESTIGACION

LAUREANO LADRON DE GUEVARA C.
Sociólogo. Profesor Titular de la ESAP.

PLAN DEL ARTICULO

PRIMERA PARTE

- 1.0.0. CIENCIAS SOCIALES Y DESARROLLO LATINOAMERICANO.**
 - 1.1.0. EL DESFASE ENTRE LA EXPLICACION SOCIOLOGICA Y LA REALIDAD SOCIAL.**
 - 1.2.0. ALGUNOS ESTILOS PREDOMINANTES EN LA INVESTIGACION SOCIOECONOMICA.**
 - 1.3.0. UNA REALIDAD COMUN PERO DIVERSA.**

SEGUNDA PARTE

- 2.0.0. SUBDESARROLLO SOCIOECONOMICO Y SUBDESARROLLO DE LA TEORIA.**
 - 2.1.0. LA DISPUTA IDEOLOGICA Y LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO.**
 - 2.2.0. LA CRISIS POLITICA Y LAS CIENCIAS SOCIALES.**
 - 2.3.0. LA TEORIA DE LA DEPENDENCIA.**

TERCERA PARTE

- 3.0.0. ESQUEMA DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACION SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO.**

PRIMERA PARTE

1.0.0. CIENCIA SOCIAL Y DESARROLLO LATINOAMERICANO

La evolución experimentada en los distintos campos de las Ciencias Sociales en América Latina en los últimos 25 años está asociada muy estrechamente a la intensa actividad intelectual y política desplegada a partir de ese período. Sin duda que gran parte de esa actividad respondía al efecto de los fenómenos económicos y políticos que aparecen a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial, durante el Interregno hasta la Guerra de Corea y cuyas repercusiones en las sociedades latinoamericanas son bastante conocidas, aunque su estado y comprensión no se haya agotado hasta ahora (1).

En efecto, y a partir de la crisis de los años treinta, que afecta, como es sabido, violentamente a las sociedades

* *Las notas que siguen son más que nada observaciones no siempre hilvanadas como hubiese sido nuestro deseo, en orden a adelantar algunos puntos de discusión que el autor ha creído necesario, como consecuencia de las discusiones que han originado en los seminarios y ciclo de conferencia que adelantan los profesores titulares de la ESAP.*

Si se observa apresuramiento en la redacción y demasiada concisión en párrafos que debieron haber sido más extensos, ello se debe a nuestro propósito de solo explicar nuestras inquietudes para su discusión posterior y no es nuestro deseo dejarlos planteados de manera escueta. Es más, mi deseo es que pueda mejorar estas notas con las observaciones valiosas que se puedan hacer a su contenido.

1) *Un buen análisis con abundante información estadística acerca de la historia económica de América Latina se encuentra en Furtado: "La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana". Ed. Universitaria, Santiago,*

latinoamericanas, se va produciendo en toda el área una reordenación en algunos casos más lentamente que en otros, según si hubieran llegado a las crisis con un sector industrial relativamente consolidado o no; que afectó tanto a la estructura productiva como a las nuevas fórmulas y esquemas políticos aplicados por los sectores dominantes, en los cuales tuvieron con distinta suerte, cabida los nuevos sectores sociales emergentes de la crisis. En cualquier caso el impacto de la crisis mundial en esos países afecta radicalmente a la dominación oligárquica, tornándola inflexible a veces, otras obligándola a permeabilizarse respecto de nuevas capas sociales que hacen cambiar la fisonomía de la sociedad en general.

Esta reordenación tiene múltiples formas de manifestarse. Entre otras se pueden mencionar: un proceso sostenido de urbanización y de Integración social; un desarrollo de la industria liviana y de consumo dentro de un esquema de Inversiones públicas y privadas tendientes a la substitución de las importaciones; la aparición paulatina de nuevos sectores sociales asociados al capital extranjero (burguesía gerencial, la burocracia técnica-profesional, etc.); el fortalecimiento del Estado, tanto en su capacidad de favorecer a uno y otro sector a través de políticas económicas dirigidas a proteger a ciertos sectores, sino también como agente directo en la formación de núcleos industriales en que aparece como principal promotor y propietario. Como una secuela importante de este fenómeno, se encuentra el reclutamiento de un creciente contingente

1969, También se encuentra un excelente material en la obra de O. Sunkel con la colaboración de Pedro Paz: "El subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Ed. Siglo XXI, México 1970.

te de funcionarios que alimentan y refuerzan el aparato del Estado, necesariamente crecido para cumplir las nuevas tareas que le caben como árbitro del desarrollo en algunos casos, y en otros, como una importante fuente ocupacional para sectores medios y capas de la burguesía desplazada, amparados y protegidos por políticas populistas. (2).

Detrás de esos rasgos, efecto inevitable de los trastornos derivados de la integración creciente del sistema capitalista en su conjunto a escala mundial, se esconde una amplia red de fenómenos relacionados entre sí, que le correspondía en ese momento, a las ciencias sociales latinoamericanas describirlos primero y explicarlos después. (3).

La verdad es que el desafío que para la capacidad de interpretación de las Ciencias Sociales le planteaba el proceso que se desencadena a partir de la crisis de los 30, tenían una doble característica. Se trataba de poner a prueba la calidad de las teorías acerca del cambio que imperaba en la época y al mismo tiempo someter a prueba los instrumentos de observación, de modo de obtener la información necesaria para una descripción lo más objetiva posible de la situación. Tanto la teoría social como los métodos y las técnicas de

investigación debían superar las dificultades que le planteaba la realidad concreta de una experiencia histórica original.

1.1. El Desfase entre la Explicación Sociológica y la Realidad Social.

Los cambios de todo orden que se manifiestan al compás del proceso de sustitución de importaciones sorprenden a las Ciencias Sociales inadecuadamente preparadas para responder a las exigencias que el momento le planteaba. El pensamiento social latinoamericano no estaba preparado para dar respuesta a las preguntas y a la demanda que la propia sociedad requería. Menos preparados estaban los profesionales sociales para solucionar problemas concretos derivados del funcionamiento de las sociedades del área. La crisis de la Sociedad Tradicional-Oligárquica de la década de los treinta y aún de los cuarenta (4)

2) Ver Marcos Kaplan: "La Formación del Estado Nacional en América Latina". Ed. Universitaria, Santiago, 1970. Santiago.

3) En un trabajo ya clásico, el profesor José Medina Echavarría, plantea cuáles eran los interrogantes claves, al mismo tiempo que alertaba respecto a la inconveniencia de responderlas con moldes preestablecidos, o lo que es lo mismo, no aceptando la singularidad y especificidad del desarrollo Latinoamericano. Ver "Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico", Solar Hachette, Buenos Aires, 1967.

4) Aunque hay un abundante material en torno al problema de la crisis de la dominación oligárquica en América Latina, persisten aún, si hacemos caso a las observaciones sobre este punto del Profesor José Medina Echavarría, las bases o supuestos que han suscitado la discusión y debate de las distintas corrientes sobre este punto. A nuestro juicio el problema se deriva del diferente status teórico del concepto oligarquía respecto de los que aluden más directamente los sectores sociales adscritos a una particular estructura productiva y por ende más específicos, tales como sector terrateniente, burguesía agraria, etc. Las dificultades por definir en forma precisa al sector dominante asociado a los productos primarios de exportación ha llevado a connotarlos con términos imprecisos como "sector tradicional", "sector oligárquico", "grupos dominantes tradicionales", etc. De ahí que cuando empleamos el término de tradicional-oligárquico, lo hacemos, salvando el obstáculo de su imprecisión.

encontraba a una intelectualidad sumida todavía en una preocupación nacida de otras experiencias históricas e intentando reproducir mecánicamente los esquemas que la tradición europea liberal había incorporado a las Ciencias Sociales o bien afirmando su existencia como profesional en el pragmatismo anglosajón (5).

En los hechos la ausencia de una corriente capaz de orientar la investigación en Ciencias Sociales desde la Universidad, y estando ésta académicamente comprometida con posiciones escolásticas ya superadas en sus lugares de origen, hizo recrudescer la crisis de la teoría social latinoamericana y acentuó la incapacidad técnica y metodológica

Igual grado de controversia se plantea al ubicar a los sectores que controlan el aparato del Estado en un esquema de modernización, entendida esta última como el tránsito de un modelo de sociedad tradicional hacia un modelo de sociedad moderna, de masas o de consumo. En el fondo el problema central reside en la necesaria correspondencia, en análisis global, de los niveles económicos y los sectores sociales responsables y agentes de su desarrollo, es decir, correspondiente al nivel político. Estructura productiva y estructura de poder tenía necesariamente que estar imbricados en el análisis. Es ya clásico el intento de F.H. Cardoso y Enzo Faletto en este sentido, "Dependencia y Desarrollo en América Latina", Siglo XXI, México, 1967. En la perspectiva de la modernización es también clásico el análisis de Gino Germani: "Política y Sociedad en una etapa de Transición", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1965.

- 5) *Un comentario sobre la evolución de una sociología latinoamericana se encuentra en F.H. Cardoso y E.C. Weyffort: "Ciencia y Conciencia Social en América Latina: Ensayos de la Interpretación Sociológica-Política", Ed. Universitaria, Santiago de Chile 1970, pp. 14-33.*

de la investigación académica oficial predominante en las aulas universitarias. Estando proscrita la tradición marxista de las universidades, reproduciendo con ello en el campo de la educación superior la subyugación política de los movimientos progresistas, estaba claro que una reorientación de los estudios superiores en Ciencias Sociales solo sería posible como consecuencia de rápidas transformaciones en la estructura social o bien en el cambio de sentido y de función de algunas instituciones como la Universidad y el Estado, producto de la necesidad de manipulación que tenían los nuevos sectores, emergentes de una economía en reorganización (6).

1.2. Algunos Estilos Predominantes en la Investigación Socio-Económica

A grosso modo se pueden distinguir dos estilos de trabajo, preferidos entre los ambientes académicos ortodoxos y oficialmente reputados por su objetividad o por su neutralidad respecto de los problemas sociales y políticos más controvertidos.

El primero de estos estilos de trabajo es el que orienta la investigación hacia la reflexión especulativa y formal, intenta construir modelos conceptuales, sistemas o tipologías que reducen y generalizan las particularidades comunes a una serie de fenómenos o situaciones sociales de un mismo género definido a priori. Esta primera tendencia heredera en América Latina de la tradición ra-

-
- 6) *En este contexto se ubican, a nuestro juicio, los procesos de reformas que se impulsaron en las Universidades Chilenas, por ejemplo, a partir de 1963 en adelante. Por una parte respondía a una necesaria modernización y democratización de sus estructuras bajo la presión de los sectores progresistas internos; por otra parte, respondía a una necesaria adecuación a las nuevas condiciones sociales y políticas que venían palteándose desde mucho antes.*

cionalista especulativa europea se manifiesta con fuerza en la medida en que su desarrollo era favorecido por la no existencia de escuelas profesionales de Sociología y Economía en la mayoría de los países latinoamericanos, así como también por el hecho de que estas disciplinas eran practicadas secundariamente como disciplinas accesorias casi siempre en las Facultades de Derecho y de Educación por académicos originalmente preparados en esas disciplinas, (7) y que sensibles al análisis socio-económico emprenden investigaciones en ese campo.

Este estilo de trabajo, no impugnabile en principio, limitaba sus propias posibilidades de desarrollo en tanto se constreñía a una tradición ensayística en la que los planteos teóricos quedaban inconclusos y en tanto no se intentaban validar las proposiciones con la evidencia de la información que habría podido proporcionar, ya sean los datos estadísticos o ya sea la investigación empírica en general (8).

7) José Medina Echavarría *"Filosofía, Educación y Desarrollo"*, Siglo XXI, México, 1967, pp. 143-222, también *"Consideraciones Sociológicas sobre el desarrollo Económico"*. Ed. Solar Hachette.

(8) Bastante conocida es la crítica de este estilo de trabajo en la obra de C. Wright Mills. Para el caso de la Sociología Americana en la persona del principal exponente de la gran Teoría, Talcott Parsons, que por lo demás ha contado con seguidores en América Latina, ver *"La Imaginación Sociológica"* F.C.E. México 1961. En las actas de muchas reuniones de sociología, tanto nacionales como internacionales se encuentran trabajos, para el período 1930-1950, de esas características. También se puede ver P. Sorokin: *"Achaques y Manías de la Sociología Contemporánea y Ciencias Afines"*. Ed. Aguilar, Madrid, 1959.

Es la presencia de un enciclopedismo escolástico el que predomina en la primera fase del desarrollo de las Ciencias Sociales en nuestro continente una vez que se rompieron las viejas reglas impuestas a la educación superior por un orden social en crisis resquebrajado ya en los primeros decenios, que reconocía solo en el Derecho la disciplina capaz de dar cuenta de todos los fenómenos sociales y cuyo ejercicio como profesión transformaba al jurista en un político o instrumento ilustrado de un sector determinado de la sociedad sin la adecuada objetividad que lo hubiere liberado de una tendencia a ser epígono de un orden que lo sostenía y recompensaba. Es necesario reconocer que solo a partir de la existencia de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) desde 1949, es que remozó la capacidad interpretativa de las ciencias sociales, en la medida en que sus sociólogos y economistas son empujados por la ola desarrollista que aquella impulsa y que abrirá cauce a las nuevas tendencias que vendrán a partir de fines de la década de los cincuenta y fundamentalmente inmediatamente después del triunfo de la Revolución Cubana (9).

El segundo estilo de trabajo, no menos respetado y aceptado oficialmente por las universidades que el anterior, es aquel que se apoya en su supuesto básico: La objetividad de las Ciencias Sociales descansa esencialmente en la obtención y manipulación de datos so-

9) Como se recordará, la respuesta a la Revolución Cubana por parte de USA fue fundar la llamada Alianza para el Progreso, lo que de hecho abrió cauce a una polémica que rebasó los niveles estrictamente políticos: La posibilidad de una democratización política y social, inducida desde la ayuda exterior y avalada por una élite industrial nacional, o bien el cambio como agente del desarrollo.

ciales (10). La descripción de los fenómenos sociales se transforma en el eje de toda investigación, el marco teórico se dá por supuesto y en algunos casos, cuando se extrema el empirismo, se le menosprecia por atribuirle rasgos de especulación o divagación inútil. Lo central es la reducción de las proposiciones a conceptos operacionales que simplifican los problemas a ser investigados, a las operaciones necesarias para su cuantificación y clasificación. En este último caso se desarrolla toda una tendencia que gana fuerza y prestigio en las universidades alrededor del manejo de diversas técnicas de manipulación de datos extraídos, por ejemplo, de la estadística o bien apoyadas en sofisticadas elaboraciones del diseño experimental de laboratorio, las investigaciones de opinión pública, o los modelos de simulación, etc.

Esta tendencia empirista que Sorokin denominara "cuanto-frenia", en esencia hipertrofia una fase importante de todo proceso de investigación científica: la fase empírica, menospreciando la necesidad de articular esa información en el contexto de una explicación teórica que le otorgue sentido al conjunto de la información obtenida y que la concrete con la realidad estudiada.

Si en el primer estilo de trabajo que denominaremos formalismo teórico al estilo de la gran teoría de la que habla Wright Mills, se transforma el nivel epistemológico de la ciencia en teoría y el nivel teórico en nivel metodológico (desapareciendo el método y las técnicas de investigación). En el segundo

10) *Recuérdese el postulado positivista de Emilio Durkheim; "Hay que estudiar los hechos sociales como cosas". La categoría de ciencia era otorgada a la sociología por la "naturalización de la sociedad", ver "Las Reglas de Método Sociológico". Cap. I.*

estilo de trabajo, se elimina el nivel epistemológico y el nivel teórico transformándose el nivel del método en la teoría y el de la técnica en el nivel metodológico.

Ambos estilos de trabajo reflejan las tendencias intelectuales en el campo de las Ciencias Sociales correspondientes a dos momentos distintos: la vieja filosofía social, doctrinaria y ensayística de las primeras décadas y que sobrevive a los efectos culturales de la crisis de los treinta, y la otra, que se afirma en la profesionalización de las Ciencias Sociales y en la búsqueda de una afirmación intelectual desde una perspectiva latinoamericana, tendiendo a constituir una ciencia social profesional o independiente (11).

En este segundo caso se manifiesta la influencia norteamericana, así como en la otra tendencia se manifiesta la influencia europea. Desde luego, ambos esfuerzos, si bien permitieron un desarrollo de la actividad económica y significaba un paso adelante en la maduración de una ciencia social latinoamericana, fracasaron en la consecución de sus objetivos finales. Por otra parte, los estilos de trabajo antes mencionados, no podían ser ajenos a la dinámica social y política latinoamericana. Por el contrario, condicionados por ella y nutridos por ella, sus efectos son visibles en la dirección de las investigaciones y en las conclusiones ideológicas resultantes. Tal es el caso, en el campo de la economía, de la doctrina gradualista

11) *Una excelente descripción de la evolución de ambas técnicas en las ciencias latinoamericanas se encuentra en L.A. Costa Pinto: "La Sociología del cambio y el Cambio de la Sociología". Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1961. También en Gino Germani: "Sociología de América Latina: Problemas y Perspectivas". Ed. Eudeba, Bs. Aires, 1962.*

que antecede y acompaña al pensamiento de los muchos organismos internacionales de asesoramiento económico a los gobiernos nacionales en lo que respecta a la interpretación del sub-desarrollo como el tránsito desde etapas de escasa diversificación del aparato productivo a fases de crecimiento económico, por la vía de la industrialización. En el caso de la sociología, la presencia del enfoque estructural-funcionalista, que se complementa con el enfoque gradualista del desarrollo, se mostraba insuficiente y negligente en la comprensión de los cambios sociales y políticos vigentes en la época.

Al interpretar los cambios que afectan la estructura social como mecanismos de ajuste respecto de un orden estructural dado, inevitablemente se tendía a valorar los cambios más profundos como disfuncionales y anómalos para esa estructura. En rigor, ambas tendencias tienden a producir en el científico social una actitud conservadora, ya que lo lleva a explicar la ocurrencia de los fenómenos sociales siempre en referencia a lo dado, a una estructura pretérita respecto de los fenómenos que pasan frente a su vista. Al usar como marco de referencia empírica una estructura de relaciones dadas ya como dato social, sin el análisis crítico de ella en una perspectiva histórica, es decir, que reconstruyan el proceso de su constitución, como orden social, sus formas de manifestación, sus cambios o las variaciones que en ella se perciben, eran vistos como anómalos, disfuncionales y negativos, en tanto que desviados al orden estructural del que se ha partido como marco de referencia del análisis. El desarrollo como una consecuencia derivada del cambio social es desestimada en el análisis, al mismo tiempo que la metodología empleada y el instrumental sobre el que se apoyan estas líneas de inves-

tigación llevaba a congelar sus manifestaciones más dinámicas, cristalizándolas para su descripción y negando con ello, su esencia dinámica (12).

Es en gran medida el pensamiento social y económico de la CEPAL, a partir de su fundación en 1949, el que influye en forma decisiva en el pensamiento de sociólogos y economistas, de tal modo, que crea las condiciones para un debate durante más de una década, y que en el fondo aún no se ha agotado en torno al problema del desarrollo, a sus obstáculos internos y externos y los problemas que para su logro le plantea la estructura social y política.

Al mismo tiempo, y como consecuencia en parte de dicho debate, se redefine el papel del sociólogo y el del economista, conjuntamente con el de otros científicos sociales. Aquellos comienzan a reconocer la importancia de los factores no económicos para el análisis integrado del desarrollo. En otras palabras, al calor de un debate que se centra en el análisis de las posibles

12) *Una completa e interesante descripción del análisis estructural funcional, se encuentra en la obra de R.K. Merton: "Teoría y Estructuras Sociales" Ed. Fondo de Cultura Económica. (F.C.E. México, 1961).*

Es importante subrayar la tendencia conservadora que genera la práctica de investigación socio-económica apoyada en alguna de esas dos tendencias y la responsabilidad que les cupo en la difusión de una imagen o estereotipo del economista y del sociólogo incompatible con los requerimientos y la demanda real. Tanto el formalismo, como el empirismo desarrolla, una peligrosa actitud frente a los problemas económicos concretos derivados del funcionamiento de una sociedad en transformación en la cual hay sectores sociales ciegos en la aceptación de una realidad nueva e ineficaces en su capacidad de resolver los problemas que éste hace surgir.

categorías a ser empleadas en el estudio de una formación social original, los economistas se habrían encontrado de nuevo con la economía política tal como la habían concebido los clásicos de esta disciplina y que había quedado escondida detrás de una orientación empirista, reconquistando ésta su carácter de ciencia social. Los sociólogos por otra parte, recuperan para sí el valor e importancia capital que tiene la estructura productiva en la formación de distintas relaciones sociales. Aquellos comienzan a reconocer la importancia de los factores no económicos para el análisis integrado del desarrollo.

Los Sociólogos además reconocen el valor e importancia capital que tiene la estructura productiva en la formación de distintas relaciones sociales, sistemas de clases y formas de dominación resultantes de esas relaciones. En unos se replantea el análisis concreto y por lo tanto histórico; en los otros hay una evolución hacia la integración de niveles sociales, en la búsqueda de una visión global que asegure una perspectiva de la sociedad en que la dinámica de los fenómenos no oculte los rasos estructurales que ponen los límites a su comportamiento como conjunto.

1.3. Una realidad común pero diversa.

Es la convergencia de factores de diferente origen la que en síntesis irá dando consistencia y fisonomía definida a lo que se podría denominar sociología latinoamericana y por extensión, la ciencia social latinoamericana. Este último término no define tanto a la suma de las ciencias sociales particulares sino a un nivel de análisis en el que se integran elementos teóricos de la economía, sociología, ciencias políticas y de la Historia.

Un primer factor que concurre al establecimiento de una relativamente con-

solidada tradición latinoamericana de pensamiento social, es el hecho de la necesidad urgente de reconocer simultáneamente los rasgos comunes a todos los países latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la experiencia común de modernización de sus estructuras productivas y de expandir sus mercados internos para responder a la creciente necesidad de romper con los dramáticos focos de pobreza, atraso cultural, desnutrición etc., que no podían ser resueltos a través de una ayuda exterior no siempre y tal vez nunca dada en forma desinteresada. Aquellos países que cifraron un proceso de modernización interno en la penetración del capital extranjero -disfrazado con una pátina de espíritu empresarial arriesgado y altruísta, puesto que creaba nuevas fuentes de trabajo- solo vinieron a acrecentar su dependencia, haciendo más hondo el abismo entre una burguesía nacional, rápidamente en desintegración, y una burguesía monopolista vinculada al capital extranjero y aliada con los conglomerados trasnacionales y con los enclaves.

Pero sí es necesario identificar la realidad de un desarrollo capitalista latinoamericano como un conjunto históricamente unido, era simultáneamente urgente, ahondar en el estudio y comprensión del desarrollo de las **sociedades nacionales**, cada una de ellas unidades complejas en el que el desarrollo capitalista adoptaba formas diferentes, creando protagonistas claves diferentes a los que habían sido puestos en escena en otros países de la región.

La construcción en cada país de una sociedad industrializada, dentro de un sistema capitalista crecientemente integrado, fué una experiencia distinta, que ha arrojado al presente resultados diferentes y que plantea para el futuro próximo, insospechadas divergencias y posi-

bilidades de resolución de las contradicciones internas, provocadas por dicho desarrollo.

La necesidad, pues, de integrar en un análisis a nivel latinoamericano, la diversidad de experiencias nacionales de modernización de sus estructuras y los aspectos de una experiencia diversa en un período históricamente compartido, se constituyó en uno de los más importantes factores que determinó la formación de un pensamiento social latinoamericano, aunque en algún momento lo fuera tan solo por el objeto de análisis.

Un segundo factor que concurrió favorablemente a la delineación de un pensamiento social latinoamericano y de una sociología relativamente autónoma, fué aquel nacido de la abierta insuficiencia de los esquemas teóricos imperantes cuando se producen las transformaciones que acompañan el proceso de industrialización en la región. La incapacidad de un pensamiento social nació al interior de una sociedad agraria y comercial en que la dominación política se ejercita sin contrapeso por una oligarquía abiertamente conservadora, resultó evidente cuando se despliegan las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas que conlleva postcrisis en toda la región. A la luz de la crítica sistemática a esos enfoques conservadores es como se perfiló un pensamiento renovado, aunque no necesariamente eficaz todavía para atender el nuevo período de desarrollo social que se abría después de la década de los treinta y que cambiaría de rumbo y de características en la década de los cincuenta.

En tercer lugar, la experiencia concreta cotidiana fué entregando material para enriquecer un análisis diferente de las nuevas tendencias económicas, sociales y políticas. La introducción sis-

temática de estudios de sociología, la implantación de cursos de métodos y técnicas, cada vez más sofisticados y la formación sistemática de sociólogos, junto con otros antecedentes, permitió la proliferación de investigaciones empíricas y descriptivas que a corto plazo entregó información adecuada para análisis concretos.

Pero si a nivel de la sociología, la experiencia cotidiana fué porfiadamente rompiendo con mitos teóricos y con esquemas cargados de elementos ideológicamente conservadores, la experiencia de la propia vida social fué creando nuevos "modelos" que rápidamente dejaban de serlo también bajo los efectos del comportamiento de sectores sociales conectados por intereses diferentes.

Como es natural, el proceso de industrialización, y el relativo bienestar a niveles globales -que pareció beneficiar a algunos países de la región- no fué acompañado de una participación de los grandes sectores, marginados del poder, de esos beneficios.

Si bien es cierto que dentro del proceso de modernización se observan emergencias de sectores sociales que participan más activamente en los procesos sociales, también es cierto que el campesinado y el asalariado industrial, cada uno determinado por su situación de clase, siguió resistiendo el peso de una explosión que un capitalismo dependiente no podía resolver. Su acción coordinada o no, planteó conflictos estructurales, como consecuencia de la incapacidad de los sectores dominantes de mediatizar el conflicto y de ceder en la distribución de un ingreso no siempre acumulado en sus manos. La resultante de esta situación, fué la formación de experiencias políticas que tuvieron honda repercusión en los países donde éstas se llevaron a cabo y conmovieron

tarde o temprano a los analistas, convenciéndolos de encontrarse en una región intensamente conflictiva y sumamente dinámica, que requeriría audacia y creatividad en la explicación de los fenómenos.

Ejemplo de situaciones políticas que afectaron radicalmente los sistemas sociales vigentes y que tuvieron una influencia importante, fueron los regímenes políticos que se instauraron como resultado de las alianzas de varios sectores sociales en contra de posiciones oligárquicas radicales. Tal es el caso de gobiernos como el de Pedro Aguirre Cerda en Chile y el Frente Popular, coalición política multclasista; el caso del gobierno de Lázaro Cárdenas en México; Arévalo y Arbenz en Guatemala; Getulio Vargas en el Brasil; Perón en Argentina etc.

Como se sabe, a esta ola populista y desarrollista que caracterizó dos décadas de historia latinoamericana, le siguen experiencias cada vez más profundas, y más difíciles de esquematizar -cuál es el hábito sociológico- en los infaltables modelos alternativos que acompañan lo más sustantivo de la tradición sociológica latinoamericana en los últimos veinticinco años; La Revolución Cubana; la experiencia del Gobierno Militar del Perú; el retorno vía constitucional del peronismo al poder en Argentina, y la experiencia de tres años de la Unidad Popular cortados brusca y trágicamente con el Golpe de Estado en Chile, requieren de un análisis profundo por las consecuencias que de ellas se derivan.

Todos estos acontecimientos, junto con muchos otros a nivel sub-estructural, constituyeron y constituyen un serio desafío a la capacidad explicativa de la sociología y del pensamiento social en un contexto latinoamericano ya en un período

de maduración, como consecuencia de la superación crítica de los estilos de trabajos a que se ha hecho referencia anteriormente. Aparte de ello no cabe duda que fue al calor de la discusión de estos antecedentes históricos donde se concentró parte de lo más sustantivo que la sociología y las Ciencias Sociales pueden ofrecer a la hora de un balance que tendrá que venir. Por otra parte, si en la década de los cuarenta y aún de los cincuenta, la dinámica social de Latinoamérica está plagada de acontecimientos originales y diversos que requieren un árduo esfuerzo de investigación y de análisis para integrarlos en un todo coherente, y si la década de los sesenta muestra también una gama complicada de tendencia, la presente década abre un vasto campo de interrogantes. La originalidad y especificidad de los modelos peruano, cubano y chileno -aunque este último esté interrumpido- también está acompañada con modelos complementarios de corte autoritario y represivo: Brasil, Paraguay y más recientemente Uruguay y Chile, son países en los que se han establecido situaciones que plantean también un desafío explicativo y predictivo.

Cambio y estancamiento tienen en América Latina sus exponentes en diversos modelos o esquemas de realización, sobre los cuales aún no hay un trabajo de análisis que debería estar alcanzando sus metas para ser capaces de prever cómo esta década va a resolver sus contradicciones.

En síntesis, cabría subrayar que los factores claves presentes en la formación de una tradición latinoamericana de pensamiento sociológico, fueron los siguientes:

a) La heterogeneidad de las experiencias históricas nacionales simultáneamente vinculadas por su relación con

los polos más desarrollados del sistema capitalista, lo que hacía inoperante un esquema de interpretación global, dado que su grado de generalidad no permitía explicar las contradictorias diferencias a nivel nacional. Pero al mismo tiempo, a la luz del reconocimiento de una unidad geográfica históricamente contemporánea, era posible estimar en su justa medida los efectos que la relación de América Latina con los polos dominantes internacionales, producían en sus estructuras nacionales. En el fondo, el establecer la relación entre la dominación externa y la estructura de dominación interna, se transformó en la cuestión decisiva a ser dilucidada para una teoría del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, y de hecho constituyó la problemática sobre la que se trabajó más intensamente en los últimos diez años y en torno a la cual se creó más de algún centro de investigación social en la región. Dicho sea de paso, si dicha área problemática está resuelta, es un problema que daría paso a una discusión sino valiosa, al menos interesante no solo desde el punto de vista académico, sino que también desde el punto de vista de un enjuiciamiento de la capacidad de la sociología latinoamericana de entender el desarrollo y a la vez su propio desarrollo.

b) El esfuerzo crítico desplegado por una gran cantidad de sociólogos, en torno al problema de seleccionar los esquemas teóricos más apropiados para superar dos dificultades combinadas: Definir un área problemática, un objeto propio de estudio, encuadrado en la especificidad latinoamericana, y al mismo tiempo ir construyendo una teoría que recogía lo más adecuado de la tradición sociológica heredada de Europa y Norteamérica, recreada y redefinida a la luz de una realidad distinta y casi desconocida.

En el fondo el trabajo crítico puesto en marcha por los sociólogos latinoamericanos no era ajeno a una toma de conciencia de los profundos desniveles y la honda desigualdad entre los países latinoamericanos y las sociedades más desarrolladas. El papel del sociólogo sensible al atraso y a los movimientos sociales que inevitablemente aquel originaba, se definía de acuerdo a pautas muy distintas de las que orientaban el comportamiento de su congénere en otras latitudes. La militancia y el compromiso era un ingrediente necesario a su trabajo intelectual, y en algunos casos aquel obligó a posponer a este en una perspectiva de la inmediatez y urgencia que presentaban la necesidad de cambios sociales y políticos.

c) La propia realidad social latinoamericana, con su dinámica contradictoria, no permitía la proliferación por mucho tiempo de esquemas de trabajo que la congelaran.

En cierto modo la evidencia de los hechos, alejaba la posibilidad de posiciones dogmáticas en el campo de interpretaciones del desarrollo; aquellos que postularon interpretaciones desde posiciones dogmáticas, debieron recoger banderas ante la realidad concreta si querían respetar los criterios de rigor intelectual y la objetividad científica, so pena de transformarse en ideólogos y epígonos.

A los tres factores antes mencionados, que actúan combinadamente, se podría agregar un cuarto factor de carácter institucional.

La maduración de un pensamiento o de un nivel de análisis sociológico, no habría podido ser posible si no hubiese la sociología alcanzado un nivel de divulgación y popularización que creara la demanda creciente de sociólogos y

de trabajos sociológicos. La profesionalización de aquellos, actuó como un eficaz estimulante a una actividad intelectual que ya dejó de estar confinada en centros desconocidos y en trabajos de escasa circulación.

SEGUNDA PARTE

2.0.0. SUB-DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO Y SUB-DESARROLLO DE LA TEORÍA

2.1. En la disputa entre los modelos de interpretación basada en la premisa de aquel desarrollo capitalista latinoamericano siguió la misma línea de capitalismo europeo, tanto en las condiciones de rompimiento de las formas precapitalistas agrarias, como así mismo en las condiciones de acumulación de capital y en el papel que le cupo al Estado en ese proceso versus la tendencia que ha abogado por una manifestación **específica** del desarrollo latinoamericano en la modalidad de acumulación, en el papel del Estado, en las relaciones entre las diversas formas de producción, etc., ha adquirido fuerza cada vez más creciente esta última. En efecto, la práctica, es decir el desarrollo concreto de las situaciones sociales asociadas a determinadas formas productivas en la región, ha ido demostrando dos cosas: por una parte, que empíricamente es indemostrable la existencia de un "modelo latinoamericano de desarrollo" tanto en la forma de una reproducción de las etapas de un modelo europeo o norteamericano, lo que también es discutible, tanto en la forma de un modelo "dependiente" o de capitalismo dependiente, o sub-desarrollo o neo-colonista, para usar las tres terminologías más en boga. Cuáles son las razones:

a) Lo discutible del empleo de "modelos" explicativos. En efecto, cabe plan-

tearse la duda epistemológica de que sea válido y confiable un modelo explicativo, desde el punto de vista de los requerimientos formalizadores de aquel, ante una realidad histórica que se resiste objetivamente a ser encasillada en modelos formales, sean estos extraídos de una escuela de pensamiento histórico-estructural y con mayor razón de una escuela de pensamiento lógico-formal o de origen simbólico-matemático.

b) La ausencia de **observaciones** válidas. Es decir, la carencia de un bagaje de datos que aunque reduzcan la realidad a indicadores cuantitativos o mensurables, al menos den una descripción de las características del desarrollo. Un problema básico del estado de la investigación socio-económica en América Latina, es que se han emprendido esfuerzos explicativos a nivel regional y aún a nivel nacional, sin contar con la base de información adecuada, dado el clásico sub-desarrollo de la información, técnica de procesamiento y validez de las estadísticas que se manejan. La investigación socio-económica latinoamericana no ha superado las limitaciones de información básica que ella requiere. Irónicamente abunda en los medios académicos y estudiantiles latinoamericanos, un marcado desprecio por la investigación cuantitativa y descriptiva, lo que ya sesga ideológicamente los esfuerzos explicativos para no decir los problemas metodológicos y técnicos que esta posición "aristocrática" plantea. El espíritu aristocrático y feudal castellano en la investigación científica está absolutamente reñido con los principios del conocimiento científico.

Es bastante obvio que la utilidad de los modelos, en tantos marcos conceptuales, no reside tanto en la coherencia lógico-interna o en su consistencia formal, sino por la capacidad descriptivo-explicativa de situaciones concretas.

Para ello, es decir, para satisfacer esta última condición es necesario que el marco conceptual se apoye en datos que reflejen las cualidades o características que se incluyen en el análisis de la realidad que se haga a partir del modelo y que éste produce. Los esfuerzos explicativos o dicho de otra manera, los esfuerzos teóricos que se esfuman y se transforman solo en exposiciones de buenos propósitos, es decir, en formalización de quimeras.

c) **La disputa ideológica y los enfoques del desarrollo.** La mayoría de los esfuerzos encaminados a la construcción de una teoría latinoamericana del desarrollo latinoamericano no ha superado la contaminación ideológica que contiene tanto por la vía de los supuestos en que descansan, tanto por la prisa sin mayor apoyo científico en argumentar con el propósito de someter a prueba o verificar hipótesis tácticas de determinados círculos de interés por más justos y correctos que fueran esos intereses desde el punto de vista de una moral histórica. Ejemplo típico de la ideologización temprana de interpretaciones socio-económicas del desarrollo latinoamericano ha sido la disputa acerca de que si el sector agrario latinoamericano en el momento de la acumulación originaria, era feudal, semi-feudal o capitalista (13). Aparte de reconocer la importancia política que para tirlos y troyanos tiene tal discusión, es evidente que por su localización en el tiempo, este tipo de investigaciones deben apoyarse en programas y técnicas

13) *Ejemplo explícito de esa línea de discusión ha sido el difundido trabajo de Andrew Gunder Frank: "El Desarrollo del Sub-desarrollo", el que por lo demás ha sido revisado en los trabajos posteriores del autor, al mismo tiempo que generó críticas, entre las que se destaca la de Ernesto Laclau: "América Latina, Feudalismo o Capitalismo".*

de investigación historiográficas y de historia económica. Pues bien, no se conoce aún un esfuerzo serio de investigación en historia económica a excepción de los trabajos de los historiadores, los que por óptica y formación no agotan los objetivos de un esfuerzo investigativo de ese tipo. Por otra parte, resulta inexplicable buscar soluciones a problemas de táctica política en el siglo dieciocho o en el siglo diecinueve, toda vez que la mayoría de los países latinoamericanos modifican substancialmente su estructura productiva y con ello los sectores sociales involucrados en el conflicto a la par con la crisis de la década de los años veinte en este siglo, y los que habían consolidado un sector industrial antes de la crisis mundial, modificaron y alteraron las condiciones en que ese sector se concertaba con el resto de la estructura productiva y con sus representantes en la estructura de dominación, con las consecuencias sociales y políticas que era de esperarse de tales modificaciones.

2.2. La Crisis política y las Ciencias Sociales.

Es sabido que la investigación socio-económica en América Latina se ha enfrentado a las peculiaridades difíciles de aprehender científicamente, del desarrollo heterogéneo y desintegrado en América Latina. De los múltiples obstáculos que ello plantea, es útil referirse a dos particularmente, no tanto porque sean los más importantes desde ciertos puntos de vista, sino que probablemente sean los que más directamente han afectado a la investigación sobre el desarrollo.

El primer obstáculo, en contra del cual se ha gastado mucha energía es el siguiente: La búsqueda de los nexos entre el desarrollo económico, o mejor

dicho de la estructura económica con el desarrollo político. En esta tarea se ha inscrito también el problema de detectar los nexos entre el personal político de la estructura del poder y los agentes económicos que aquellos representan. El desarrollo económico y las relaciones políticas que lo acompañan, tanto a nivel nacional como a nivel regional, fué la meta de más de una década de investigación y el leit motiv de la **perspectiva de análisis** llamada a veces "teoría de la dependencia". No cabe duda que la reflexión gastada en esa dirección y los esfuerzos de investigación desplegados en torno a este problema -estructura económica y relaciones políticas- es un punto crucial a dilucidar en cualquier perspectiva teórica que intente analizar el desarrollo como un proceso integrado en que lo económico y lo político están imbricados en el análisis, esfuerzo que no se ha agotado en la región y en algunos casos -Centroamérica por ejemplo- no ha empezado aún, en la medida en que no se ha superado la fase ensayística de los esfuerzos de investigación.

2.2.1. Una expresión estructural de la crisis

El segundo obstáculo que ha complicado la tarea de la investigación sociológica latinoamericana, ha sido sin duda la forma como ha ido reajustándose la dominación oligárquica y la manera como ha solucionado la alianza de la clase dominante y sus fracciones, las presiones de los sectores sociales emergentes por un lado y la rigidez del sector tradicional por otro, en la lucha por imponer una determinada estabilidad política y un "orden social" reformado y superando las fallas de operatividad del Estado oligárquico.

Los cambios experimentados en la estructura productiva en los países más

afectados por la crisis de los treinta, no solo rompió con un orden social y político controlado directamente por el sector primario-exportador, sino que también trajo como consecuencia la redistribución del peso relativo de los sectores económicos en dicha estructura. En efecto, el proceso de substitución de importaciones elevó la capacidad del sector secundario en el conjunto y con ello, el terciario aumentó en importancia en parte como consecuencia de la ampliación de la capacidad del estado de manipular, arbitrar y aún conducir el proceso de modernización en su conjunto. En aquellos casos donde la oligarquía se mantuvo fuerte -Argentina por ejemplo- compartiendo con la burguesía industrial emergente el control de la estructura de poder, entonces el Estado siguió debilitado, acentuando con ello la crisis política, dado que clásicamente el Estado vino a jugar un arbitraje entre las clases; de ello puede dar cuenta la casi ininterrumpida inestabilidad política argentina desde 1945 y más acentuada después de la caída de Perón en 1955. En los casos en que el Estado se fortaleció aparece una situación en la que es evidente un ejemplo de una crisis de dominación aún no resuelta. Se trata de que la emergencia de proyectos políticos alternativos al "orden dado" levantados por la industrialización (pequeñas burguesías, burguesías no-monopólicas y los sectores populares), se respondió con la instauración de regímenes autoritarios, militares caracterizados por una violenta represión en todos los órdenes y a la aparición de verdaderos estados policiales. Lo anterior, a pesar de que en la mayoría de los casos en que ese fenómeno se produjo -aparición de proyectos políticos alternativos- solo se busca participar en el control del Estado. Una respuesta autoritaria a esos esfuerzos -algunos bastante tímidos- es evidente indicador de una clase dominante débil o incapaz de reformular su propia

estructura de dominación. Es decir es indicador de la ausencia de Proyecto Político, y su tendencia a la repetición indiscriminada de fórmulas primitivas que a la larga, acentuarían la crisis más bien que facilitaban su solución. Una consecuencia probable en todos esos países con regímenes de facto -con la excepción de Colombia, Cuba, Venezuela, Costa Rica y México- es el alejamiento paulatino de fórmulas "democrático-liberales" o populistas-desarrollistas a corto plazo.

2.2.2. El impacto de la crisis en la Universidad

La ausencia de proyectos políticos alternativos que integraran los sectores sociales emergentes a la estructura política que plantearan modificaciones en el sistema por medio de la incorporación de sus intereses específicos en él, afectó indirectamente a las universidades en general y a las Ciencias Sociales en particular, siendo probablemente la Sociología la más afectada entre ellas. Las afectó tanto en su capacidad explicativa y en la posibilidad de su existencia autónoma e independiente de los vaivenes políticos, tanto como en su subsistencia disfrazada de un lenguaje inofensivo para el sistema.

En efecto, la crisis universitaria latinoamericana no siempre ha sido el resultado de la carencia de un sistema de Educación Superior Integrado, sino que también ha sido consecuencia, lisa y llanamente de la represión explícita de regímenes que han visto en la Universidad en general y en las Ciencias Sociales en particular, fuentes de subversión o de agitación política.

Por una parte, ha implicado la inhibición y restricción de la actividad investigativa y docente en torno a los problemas sociales y políticos del desarrollo

económico. Por otra parte ha significado el esfuerzo de una orientación tecnológica y tecnocrática en las escuelas profesionales que sobreviven a la depuración científico-cultural: ejemplo de ellos ha sido el incremento de las orientaciones econométricas y de mercadotecnia en Economía y la de "Public Relations", Publicidad y encuestas de opinión para la empresa privada en la Sociología.

El fenómeno anterior ha ido acompañado de otro, quizás tan nocivo como aquel, para el desarrollo de una perspectiva teórica y metodológica renovada. La crisis política se ha reflejado al interior de las universidades, no sólo por el represamiento de la Investigación y de la actividad autónoma de los organismos académicos. En algunas universidades de la región, se ha producido el fenómeno de que se han transformado, en uno de los escasos vehículos de expresión política e ideológica y en otras se ha llegado incluso a la situación de que se han transformado en verdaderas barricadas de agitación política, lo que en sí no es un fenómeno negativo ni repudiable en la medida que subsista y se respete la función universitaria; lo que ha agudizado la crisis universitaria es que en ciertos casos, sectores estudiantiles y de profesores han creído ver en la universidad la principal fuente formadora de líderes políticos e ideológicos, de suerte que la expectativa no es tanto la obtención de un nivel cultural y científico, ni la adquisición de un grado de rigor en el análisis de la realidad sino que la expectativa ha sido en algunos casos la de obtener un grado de activismo o de reformador social. Esta distorsión de la función científico-tecnológica de la universidad, ha impedido abordar los problemas sociales y políticos con rigor teórico y conceptual, sobre todo si se tiene en cuenta que las facultades de Ciencias Sociales son, en la mayoría de los casos, líderes en los

movimientos universitarios, dada la superficialidad con que se abordan en interés de los objetivos coyunturales y a la tendencia a la sustitución de la explicación por la consigna llamativa, pero en más de las veces sin contenido teórico que la apoye. El consignismo y el sectarismo se han transformado así en las actitudes intelectuales dominantes en el seno de algunas universidades, con las consecuencias que son del caso esperar: profesionales inadecuadamente formados, superficialidad en el análisis y esquematismo simplista en las soluciones que se plantean para los problemas concretos.

Lo anterior supone dos problemas: En primer lugar, la universidad no forma parte del núcleo principal de los procesos políticos por lo cual, el concederle el carácter de centro fundamental o determinante de la lucha política, es incurrir en una deformación de corte "elitista" que pretendería encontrar la causa de los conflictos políticos y del cambio en la esfera ideológica, -una de cuyas instancias es precisamente la universidad- y no en la estructura y conflictos entre las clases. En segundo lugar, la universidad puede y debe cumplir la función de crítica de la sociedad, la cual no se ejerce en la medida que dichas críticas carezcan de rigor y de profundidad.

A ello ha contribuido la aceptación acrítica de trabajos y ensayos que son llamativos desde el punto de vista de las hipótesis que plantean, en tanto favorecen una u otra corriente de opinión política, reemplazando a los esfuerzos de investigación y a la difícil y a veces heroica tarea de recolección de información confiable a partir de la cual formular hipótesis y organizar explicaciones más rigurosas.

2.3. La Teoría de la Dependencia

Con la llamada teoría de la dependencia ha ocurrido un fenómeno que ha

transcendido a las intenciones de sus principales creadores (14).

En primer lugar, ella nació como una serie de esfuerzos de interpretación del desarrollo latinoamericano que integrara en el análisis, tanto la forma específica del desarrollo de cada formación social como el papel que le había cabido en él a la estructura interna de cada país en dos planos. Por una parte la acción de uno de los elementos estructurales en forma dominante sobre el resto de elementos; generalmente ese análisis se efectuó a nivel de la estruc-

14) *De la extensa obra que ya ha logrado la perspectiva de la dependencia, se pueden citar, casi en orden cronológico los siguientes, los cuales se difundieron primero como texto de circulación restringida, mimeografiados, y bastante después en forma de ediciones impresas, especialmente por la editorial Siglo XXI que en algunos casos los compiló en libros:*

1. *CARDOSO H. Fernando y Faletto Enzo: "Dependencia y Desarrollo en América Latina", ILPES, mimeo, Santiago, 1967.*
2. *QUIJANO OBREGON, Aníbal: "Dependencia y Cambio Social", Revista Mexicana de Sociología, N° 3, 1968.*
3. *GUNDER FRANK, Andrew: "Capitalism and underdevelopment in Latin America", Monthly Review Press, New York and London, 1967.*
4. *WEEFORT, Francisco: "Clases Populares y Desarrollo Social", mimeo, ILPES, 1968.*
5. *PINTO, Aníbal: "Política y Desarrollo", ed. Universitaria, Santiago, 1969.*
6. *DOS SANTOS, Teotonio: "La crisis de la teoría del Desarrollo y el nuevo carácter de la Dependencia", ed. Centro de Estudios Socio-económicos, Santiago, 1968, (CESO).*
7. *TORRES RIVAS, Edelberto: "Proceso y Estructuras de una Sociedad De-*

tura productiva y la hegemonía de uno de los sectores de la burguesía en ella y, por otro lado, a nivel del reflejo, en la estructura de dominación política, de esa hegemonía -aunque el término está aquí, estrictu sensu mal empleado- expresada directamente o a través de representantes, una casta de políticos profesionales, o una élite técnico-profesional o simplemente por las fuerzas armadas en el aparato del Estado.

Uno de los problemas importantes que puntualizó este esfuerzo de interpretación, fué el de que el llamado "desarrollo hacia dentro" que impulsaba la interpretación desarrollista y que defendía en su versión más respetable la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), no iba a fortalecer un sector empresarial nacional y que por consecuencia no cabía la posibilidad de pensar en la consolidación de una burguesía nacional, por cuanto esta industrialización suponía paralelamente la pene-

tración del capital extranjero, en la forma de inversión directa en el sector industrial, o a través de mecanismos indirectos como el pago de "royalties" por parte de los empresarios nacionales a las empresas extranjeras o bien, por medio de la consolidación de filiales de las grandes corporaciones nacionales a través de "palos blancos" y por medio de los requisitos legales originados por políticas gubernamentales complacientes con la penetración extranjera. En todo caso, la tesis fundamental que sostuvo esta tendencia, es la de que la industrialización que se podía adelantar, como consecuencia de un proceso de sustitución de importaciones orientado al consumo interno, no desembocaría en un desarrollo independiente de los sectores sociales nacionales.

No iba a ser posible por cuanto esta coyuntura se abría precisamente en momentos en que el centro hegemónico del sistema capitalista estaba integrándose a escala mundial por medio de las corporaciones transnacionales, las que aprovecharían esa coyuntura para abrir nuevos mercados bajo su control.

Prácticamente desde sus inicios, la discusión en torno al tema de la dependencia estuvo cargada de connotaciones diversas que dificultó en demasía su precisión teórica e impidió a veces visualizar los aportes reales que ella entregaba al análisis del desarrollo latinoamericano. Desde muy temprano se habla de la "teoría de la dependencia" como de un cuerpo de explicaciones que es, como lo era la teoría del imperialismo al capital financiero y concentrado, la nueva explicación del capitalismo mundial integrado y de sus efectos en las economías periféricas o reflejas al centro hegemónico. En algunos sectores políticos y universitarios, la "teoría de la dependencia" fue calurosamente bienvenida porque reemplazaba la consagra-

pendiente". Santiago, 1970, ed. PLA, 1969. "La crisis Política en América Latina", México, 1970.

8. JAGUARIBE, Helio, WIONSECK, Miguel: *et al*, "La Dependencia Política-Económica de América Latina", ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1968.
9. QUIJANO, Anibal: "Dependencia y Urbanización en América Latina", ILPES, mimeo, 1967, Santiago. "Redefinición de la Dependencia y Proceso de Marginalización en América Latina", ed. CESO, Univ. de Chile, 1970.
10. STAVENHAGEN, Rodolfo: "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", Santiago, 1967.
11. CARDOSO, Fernando, *et. al*. "América Latina, ensayos de interpretación socio-política", ed. Universitaria, Santiago, 1969 "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo de América Latina", ed. Universidad Santiago, 1968.

da teoría desarrollista, la que en la práctica, en la década de los sesenta, estaba probando su infundado optimismo que venía de la década anterior, en la industrialización hacia adentro como mecanismo de modernización.

Si hubo un primer grupo que le dió la bienvenida como la "nueva teoría del desarrollo, latinoamericano", hubo un segundo grupo que rechazó esa posibilidad, pero que insistió en que lo que se quería hacer con los escritos en torno al tema de la dependencia era surgir una metodología adecuada para la investigación de una realidad que no obedecía a las leyes de comportamiento económico, social y político que podía esperarse de sociedades capitalistas. Un tercer grupo, la definición como un nuevo modo de análisis de situaciones concretas, es decir de una nueva manera en que se combinan simultáneamente una perspectiva de análisis -casi una metodología- y el énfasis en el estudio de lo concreto -lo históricamente dado- como un punto de partida para el desarrollo de una teoría. Finalmente un cuarto grupo, afirmó la muerte de la teoría de la dependencia y surgió una búsqueda que la superara tomando en cuenta muchos de sus aportes (15).

La sola existencia de estos cuatro grupos de actitudes respecto del problema de la dependencia, muestra por sí misma la imprecisión de sus planteamientos y la diversidad de intereses en juego en torno a ella. Sin embargo, es conveniente hacer notar, que hace muy poco surgió una nueva controversia sobre el tema, encabezado por dos responsables de muchos escritos sobre el tema

15) *Andrew Gunder Frank: "La teoría de la Dependencia ha muerto, viva la teoría de la dependencia", ed. CIESO, Santiago, 1972.*

(16). Ello obligó a una reflexión que me parece ha dejado más en claro algunas cuestiones sobre el tema. Citemos directamente a un autor.

"La noción de dependencia, teóricamente, no puede hacer más de lo que señalé en las páginas anteriores. Incluso entendiéndolo semánticamente: quien depende, depende de algo, está condicionado, no es condicionante, pretender elevar la noción de dependencia a la categoría de concepto totalizante es un non sens. Y rigurosamente, no es posible pensar en una "teoría de la dependencia". **Puede haber una teoría del capitalismo y de las clases, pero la dependencia, tal como la caracterizamos, no es más que la expresión política, en la periferia del modo de producción capitalista cuando éste es llevado a la expresión internacional**" (el subrayado es nuestro) - (17).

Me parece que esa afirmación, contenida en el párrafo citado, presenta el problema de la noción de dependencia en su punto preciso. Es decir la noción de dependencia, alude más a una **situación histórica** en que se dan ciertos rasgos al interior de una región que ocupa una posición subordinada, refleja y dependiente en el sistema mundial capitalista. En segundo lugar puede entenderse como un **nivel análisis** del que se desprenden opciones metodológicas precisas para el abordamiento empírico del problema. En tercer lugar y como con-

16) *Nos referimos a dos textos: Francisco Weffort: Notas sobre la teoría de la dependencia: Teoría de clase o ideología nacional. Santiago, FLACSO/UNESCO, 1970 y Fernando H. Cardoso: "Teoría de la Dependencia", o Análisis concretos de situaciones de dependencia" en F.H. Cardoso: Estado y Sociedad en América Latina, ed. Nueva Visión, Buenos Aires 1972, pp. 135-150.*

17) *Cardoso Fernando H.: "Teoría de la Dependencia" op. cit. p. 139.*

secuencia de lo anterior define una **problemática** abordable desde una teoría del desarrollo capitalista que se manifiesta en una especificidad producida por la consolidación mundial del sistema. En ningún caso se constituye en sí misma en una teoría.

Por último, a estas alturas de la evolución del pensamiento sociológico y socio-económico en la región, indica que una discusión de este orden no hace sino retardar la consolidación de la Investigación de la que aún se carece lamentablemente, tanto la tradición como también, se carece del apoyo y el respaldo institucional para hacerla, prefiriéndose más bien la Investigación de gabinete y el trabajo a nivel de ensayo antes que la búsqueda de Información empírica y de primera mano. (18).

TERCERA PARTE

3.0.0. ESQUEMA DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACION SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO

La importancia del Sector Público en el conjunto de la economía, especialmente para el caso de los países latinoamericanos, es una cuestión que está fuera de toda discusión. Ella es reflejo de la importancia creciente que ha tomado el Estado en su desenvolvimiento económico y social (19). Paralelamente a su importancia se ha ido acrecentando el conjunto de problemas de administración

18) Como ejemplo de investigaciones en esa dirección pueden mencionarse: *Vania Bamdirra: "El Capitalismo dependiente latinoamericano"*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1974, y *Oswaldo Sunkel: "Capitalismo Transnacional y desintegración nacional en América Latina"*, ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

19) *CEPAL - "El Pensamiento de la Cepal"*, Ed. Universitaria, Santiago, 1969.

del Estado. A los problemas de gestión y de dirección están asociados también una serie de problemas administrativos, de procesos y de planeación administrativa que sin exagerar, pueden constituirse en insolubles cuellos de botella si no se controlan, que tornarían inoperantes los programas más elaborados.

De lo anterior se desprende que es muy importante un conocimiento de las características de la Administración Pública, toda vez que su conocimiento permite encontrar aquellos aspectos funcionales que debieran ser ajustados. Por lo tanto, una descripción de las características de la Administración Pública, facilitará la realización del diagnóstico a los distintos niveles de la misma. Al mismo tiempo permitiría un análisis más atinado en lo que se refiere a la relación que la Administración Pública tiene con otras áreas de la vida económica y social del país más concretamente permitiría establecer el grado de adecuación de la estructura administrativa a los objetivos de la planeación global, regional y sectorial que se ha estado elaborando desde hace aproximadamente una década.

El presente documento pretende exponer un esquema de una posible línea de investigación sobre el problema y sugiere algunos aspectos o dimensiones del tema que deberían ser tenidos preferentemente en cuenta, como así mismo los procedimientos para su examen y análisis.

Sin embargo, es útil hacer referencia a algunas de las cuestiones de orden general que apuntan a darle fundamentación a la apertura de una línea de investigación en la ESAP y por intermedio del CIDI sobre problemas de Administración Pública.

En la década anterior, hubo marcada preocupación en América Latina por iden-

tificar los posibles agentes sociales que emprenderían la tarea del desarrollo impulsando determinados objetivos en el plano del desarrollo económico como en el plano del desarrollo social y cultural. Identificar agentes capaces de impulsar el desarrollo en nuestros países significaba no sólo identificar a quienes propulsaran cambios y se vieran receptivos a aceptar como proyectos propios determinados objetivos de desarrollo (Reformas Agrarias, Nacionalización de recursos naturales, políticas redistributivas, etc.) sino que también era necesario discutir la viabilidad de tales propósitos. Si el problema de la permeabilidad de los agentes sociales del desarrollo era una cuestión en que se mezclaban variables de orden ideológico con variables políticas y de tipo sociológico -intereses concretos, alianzas, niveles de dependencia, etc.- el problema de la viabilidad estaba fuertemente determinado por el papel del Estado. Papel que se definía por una parte, por el grado en que el Estado había logrado construir un aparato que fuera capaz de hacerse cargo de la administración de determinados proyectos de desarrollo y por otra parte, el grado de autonomía de su estructura respecto del resto de los sectores económicos sociales, que facilitará la posibilidad de una planeación que superara el nivel indicativo, y actuase de manera decisiva en el crecimiento de los sectores, intentando romper con los desequilibrios sectoriales y regionales. Dicho grado de autonomía significaba también la capacidad de fiscalizar y actuar con relativa abstención de intereses privados, sobre el aparato productivo de modo de imponer los objetivos de la planeación.

La tesis fundamental que preside nuestro planeamiento, es la de que la preocupación en que se centró gran parte de la Investigación en Ciencias Sociales en América Latina, no ha perdido vigen-

cia en esta década. Han cambiado probablemente las expectativas respecto de si tal agente o cuál sector pudo y no lo hizo, impulsar determinadas metas de desarrollo, pero lo que ha quedado en pie es el hecho de que el Estado sigue desarrollándose aún en aquellas experiencias latinoamericanas de crecimiento de corte liberal manchesteriano en las cuales, el papel del Estado queda relegado a un plano meramente pasivo.

Lo dicho plantea una paradoja curiosa. Se reconoce la importancia del Estado en el desarrollo, pero no se conoce el grado de esa importancia, la capacidad efectiva de su aparato burocrático para administrar tareas de desarrollo y a veces se desconoce su real y efectivo funcionamiento, su capacidad de gestión, ni la exacta estructura interna de su Administración.

De allí que partamos de la premisa de que las décadas venideras presentarán el fortalecimiento creciente del Estado y al mismo tiempo un desarrollo acelerado de la planeación. Ambas entidades se constituirán en protagonistas de un proceso de desarrollo que, pese a todos los obstáculos internos y externos de orden estructural, irá moldeando las condiciones económicas, sociales y políticas en que tendrán que vivir los latinoamericanos del futuro.

El primer objetivo general de una línea de investigaciones sobre el problema del papel del Estado en el desarrollo colombiano, es precisamente el de acumular información para determinar el grado en que el Estado ha sido capaz de adquirir un papel de gravitación creciente en el desenvolvimiento económico y social del país. Una de las tareas que se desprende de tal objetivo es el de planearse un conjunto de hipótesis teóricas, acerca del papel que el Estado juega en el desarrollo

específicamente latinoamericano y más concretamente en la experiencia colombiana.

Lo anterior equivale a decir que, una investigación estructural sobre la Administración Pública en Colombia y su conexión con la realidad externa a ella, no tiene sentido si no se la encuadra en el papel del Estado en el desarrollo colombiano, toda vez que la naturaleza de la Administración no es independiente del carácter y tareas que el Estado

presenta en un momento dado. Del mismo modo, se entiende que el análisis del comportamiento de cualquiera de las ramas de la Administración Pública debe examinarse en el contexto de la Administración Pública y no aislada de ella, por el mismo principio por el cual la Administración Pública no existe independiente del Estado.

El esquema que se desprende de las tesis anteriores sería el siguiente:

NIVEL DE ANALISIS	CATEGORIAS		RELACION HIPOTETICA
1. Teórico	<u>Estado</u>	<u>Desarrollo</u>	El Estado forma parte, con otros factores, del sistema Causal del Desarrollo.
2. Operacional (Cobertura del Programa)	<u>Admón. Pública</u>	<u>Planeación</u>	La Admón. Pública es un factor condicionante de la Planeación.
3. Indicadores	Estructura de la Rama Ejecutiva de la Admón. Pública.	Comportamiento de la Rama Ejecutiva de la Admón. Pública.	Los desajustes entre la estructura de la Rama Ejecutiva de la Admón. Pública y su comportamiento afectan la eficiencia de la Admón. Pública.

Se propone entonces la apertura de una línea de Investigación que tenga como propósito principal el establecer la importancia y el papel que juega la Administración Pública Colombiana en el desarrollo del país. La cobertura del programa estaría definido por el examen en concreto de la Rama Ejecutiva de la Administración Pública.

Objetivos Generales

Definidos los propósitos generales del Programa, se presentan a continuación, un conjunto de objetivos generales a ser logrados a través de varios proyectos de investigación concretos, que se plantean en la forma de etapas del programa. Obviamente, dado el carácter ambicioso del mismo, las etapas que aquí se presentan no son las únicas que podrían pensarse, ni es necesario que todas las etapas se ejecuten obligatoriamente en un orden dado. La idea es que el programa permitiría ir acumulando información, creando subproyectos y al mismo tiempo, dándole una cierta autonomía relativa a cada investigación específica. Autonomía que alcanzaría incluso a los requisitos metodológicos y a las técnicas que cada uno de ellos requiere para su realización.

1º Obtener un cuadro general de la estructura administrativa a nivel nacional, departamental y municipal de carácter descriptivo, que muestre las características actuales de tal estructura, sus interrelaciones, niveles y dependencias. Lo anterior irá acompañado de un examen de los problemas de la Administración Pública Colombiana que se desprenden de las características de su estructura y de su funcionamiento. Se prestará atención a dos órdenes de problemas principalmente: A los derivados de los **desajustes** que puedan existir entre los niveles nacional, departamental, municipal y demás; el estudio de las

instituciones descentralizadas y sus relaciones con los niveles departamental y municipal. En segundo lugar a los derivados de la existencia de posibles focos de descoordinación entre los niveles. (*).

2º Identificación de los posibles vacíos de organización institucional de la Administración Pública en función de la estructura administrativa requerida para la implementación de los planes definidos en la actual política gubernamental. (20).

3º Efectuar un análisis macro-socioeconómico de la relación existente entre los modelos de desarrollo intentados en las décadas más recientes en el país y su grado de correspondencia con los modelos de administración que han imperado hasta nuestros días.

4º Promover la discusión y el análisis de los problemas teóricos y metodológicos que reporta el estudio de la Administración Pública y su importancia en el proceso del desarrollo colombiano y latinoamericano.

5º Realización de un balance del estado actual de la investigación sobre administración pública en el país, especialmente a nivel nacional, con el objeto de lograr un inventario de las investigaciones actualmente realizadas y al mismo tiempo con el propósito de facilitar la elaboración de hipótesis de trabajo.

(*) *Más adelante, en un subproyecto que tenga por objetivo el estudio de la descoordinación dentro de cada nivel, dando como resultado estudios más puntuales y específicos al interior de cada nivel de la Administración Pública.*

20) *Objetivos definidos en documentos tales como el titulado "Para Cerrar la Brecha" del Departamento Nacional de Planeación, Ed. D.N.P. Bogotá, 1975.*

6° Elaboración de recomendaciones acerca de los posibles procedimientos para incrementar la investigación sobre Administración Pública en el país, y sugerencias sobre posibles alternativas metodológicas y técnicas a la luz de los resultados obtenidos en el presente estudio.

7° Estudio de la burocracia colombiana, a través del examen descriptivo, de diagnóstico y de casos, de los diferentes niveles de la Administración Pública Nacional, y determinación del grado de correspondencia entre sus características y el proceso de desarrollo colombiano.

Líneas Fundamentales del Modelo Teórico de Referencia y Cobertura del Proyecto.

La construcción de un marco teórico de referencia para el estudio de la Administración Pública en Colombia, debería tener como supuestos fundamentales los siguientes:

1° La Administración Pública es una totalidad compleja, en la que co-existen organismos con conductas específicas y al mismo tiempo que se supeditan a ciertas interrelaciones con otros organismos, es decir, que presenta una estructura con niveles diferentes de complejidad. De lo anterior se desprende que su análisis debe ser, al mismo tiempo, estructural y dinámico. Estructural en el sentido de establecer diferencias entre sus niveles y dinámico en el sentido de concebirla revestida de una historicidad propia.

2° Sería de gran importancia la definición del comportamiento de la Administración Pública como conjunto, visto aquel desde la perspectiva de un proceso, que resulta de los comportamientos de sus diferentes componentes como del

efecto que tiene sobre su estructura global, las relaciones que ésta tiene con el proceso social y económico en su conjunto. De allí que, aún cuando es recomendable un enfoque sistemático especialmente en la primera parte, es decir en la fase descriptiva del estudio, en la fase de diagnóstico será necesario conectar la estructura administrativa en su conjunto y su interrelación con organismos y procesos que se dan fuera de ella, tales como el Aparato del Estado en su conjunto, el sector privado y otras áreas de la economía y sociedad colombiana.

3° Es necesario aceptar la supeditación de la estructura de la Administración Pública Colombiana y su funcionamiento, al marco normativo y jurídico que formaliza determinadas estructuras internas y determinados comportamientos. De allí la importancia de una imagen formalizada de la Administración Pública a través del estudio del estado actual de la definición jurídica de la misma y de los reglamentos que la definen formalmente.

4° La Administración Pública en su comportamiento como conjunto define una cierta manera típica de realizar sus procesos administrativos, supone la existencia de una cierta manera "culturalmente definida" de visualizar sus procesos. Sus funcionarios desarrollan conductas estandarizadas dentro de ciertas pautas no necesariamente institucionalizadas a través de la norma jurídica. En suma a nivel global, se puede hablar de un comportamiento burocrático colombiano, entendido como la manera específica, propia del país, de llevar a cabo sus tareas administrativas, de encuadrar sus procesos dentro de ciertas pautas culturales y de resolver los obstáculos burocráticos apelando a soluciones salidas de su contexto sociocultural. De mo-

do que el examen de sus características permitirá vincular el problema de la administración al problema del desarrollo, de la que aquella es una herramienta fundamental y no siempre valorada en su justa medida.

Los criterios anteriores conducen a definir la investigación como una sucesión de momentos o etapas, cada una de las cuales aportaría una suma de información y de análisis al conjunto. (21). La primera etapa estaría constituida por un estudio descriptivo de la Administración Pública a nivel central, departamental y municipal en la Rama Ejecutiva del Estado.

En esta descripción se incluirían los servicios públicos descentralizados. El segundo momento de la investigación, incluiría un análisis de la composición y procesos de insumos requeridos para el funcionamiento del sistema administrativo bajo estudio, especialmente referidos a los recursos financieros y humanos empleados.

La segunda etapa de la investigación implicaría un estudio de la actual estructura jurídica que le corresponde a la Administración Pública y el examen de casos típicos de procesos de toma de decisiones y de flujos de información que los acompañan.

Una tercera etapa estaría constituida por la escogencia de algunas unidades administrativas, representativas de los niveles nacionales, centrales, departamentales y municipales y de los servicios descentralizados, para su estudio como casos en que se tipifican los procesos administrativos, su grado de eficiencia, productividad y ejemplos de la

21) *Como se ha indicado antes, estos momentos pueden ejecutarse simultáneamente o por separado.*

cultura administrativa nacional, del grado de burocratización, rutinización, innovación, etc.

Las tres etapas anteriores conducirían a la ejecución de una cuarta que sería básicamente el diagnóstico de la burocracia colombiana a nivel nacional y su conexión con el desarrollo del país. En cierta manera esta etapa reformularía la información recogida en las etapas anteriores y al mismo tiempo situaría el problema de la Administración Pública Colombiana a nivel de la estructura social y económica en su conjunto. Al estudiar el proceso burocrático subyacente en la Administración Pública nacional, se intentaría conectarla -en lo que a su papel se refiere- a los procesos nacionales de desarrollo económico, social y político.

La quinta etapa completaría el estudio estableciendo las conexiones entre el sistema bajo observación y los factores políticos, sociales y económicos que lo influyen y condicionan desde fuera del sistema. Se trataría de establecer un diagnóstico de la coherencia de la estructura administrativa desde el punto de vista del modelo de desarrollo hoy vigente y desde el punto de vista de los objetivos trazados por la planeación estatal, a mediano y largo plazo. Esta etapa, por lo tanto trataría de establecer un diagnóstico macrosociológico del carácter funcional de la actual Administración Pública Colombiana respecto de las posibilidades de desarrollo nacional definidas por la política económica del Estado Colombiano y por los objetivos de la planeación nacional.

Algunos alcances de Método

La ejecución de este proyecto tiene su principal limitante en el hecho de que no existe información estandarizada para toda la Administración Pública re-

ciente como sería el caso de un censo administrativo. Por otra parte, dada la imposibilidad de un estudio completo de los distintos Sectores de la Administración Pública, debería centrarse la investigación en el análisis secundario de datos preexistentes y al mismo tiempo en la elaboración de un marco teórico y conceptual, del cual pueda desprenderse un código que permita la clasificación y el análisis de datos de distinta procedencia y por lo tanto heterogéneos. En segundo lugar, debe prestarse especial atención al examen y selección cuidadosa de estudios de casos que den cuenta de una manera altamente representativa de la Administración Pública en su conjunto; tales casos de estudios deberían corresponder a los diferentes niveles en que aquélla opera de modo de cubrir todo el continuum administrativo y poder de esta manera reconstruir el proceso administrativo en su conjunto.

De lo anterior se desprende que a lo largo del proyecto habrá dos aspectos sobre los cuales se centrará principalmente la atención, ya que de su ejecución cuidadosa se pueden llevar a cabo los otros propósitos definidos para el estudio. En primer lugar, es necesario la elaboración de un marco teórico y de referencia que le dé una cobertura teórica a toda la investigación, lo que permitiría que ésta lograra una mayor profundidad y aumentara su capacidad predictiva.

Por otra parte, ello permitiría un buen método de clasificar y homogenizar información que en sus orígenes es heterogénea. En segundo lugar, otro aspecto clave en el proyecto es la elaboración de un cuadro descriptivo de la Administración Pública actual, haciendo referencia a lo dado y comparándolo con lo definido jurídicamente. Es decir, que el punto de partida para las etapas siguientes va a ser la elaboración del marco

teórico de referencia y la descripción de las características actuales de la Administración Pública.

El estudio de casos administrativos a nivel nacional, departamental y municipal servirá de apoyo al diagnóstico de la Administración Pública por una parte, y de referencia empírica para el análisis de la burocracia y su conjunto, aún cuando este último estudio, requiere de un modelo teórico propio que habrá que elaborar previo a la recolección de información.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el programa quedaría organizado en función de las siguientes etapas:

Primera Etapa: Elaboración del diseño general del Programa de Investigaciones sobre la "Administración Pública y el Desarrollo Colombiano". Esta etapa comprende dos actividades principales. En primer lugar, comprende la elaboración de un modelo teórico de referencia que sirva de marco de análisis para todos los proyectos específicos. Se trata en el fondo, de sistematizar un conjunto de hipótesis de trabajo acerca del papel que le ha cabido al Estado colombiano en el proceso de desarrollo del país y con ello un examen de la función que en ese papel, le ha correspondido a la Administración Pública. Dicho propósito implica examinar la literatura sobre el tema en Latinoamérica y en Colombia, como asimismo el examen e inventario de los proyectos existentes en el país orientados al estudio del problema. En segundo lugar, comprende la elaboración de un primer Informe con las características que presenta la Estructura de la Administración Pública de Colombia en tres momentos distintos: Antes de la Reforma de 1968, la que resulta de la Reforma de 1968 y finalmente la que actualmente está vigente, a través de un

examen de las normas establecidas por el Derecho Administrativo y demás cuerpos legales que han definido los organismos que la componen en esos tres períodos. Dicha descripción irá acompañada de un análisis que interprete los cambios habidos en su organización y un análisis comparado de la complejidad estructural que presenta cada una de las formas de Administración.

Segunda Etapa: La Estructura Jurídica actual de la Administración Pública y estudio de casos de flujo de información y procesos de toma de decisiones.

Aprovechando la información acumulada en la etapa anterior, se procederá a examinar ejemplos significativos de unidades administrativas a todos los niveles, de modo de aclarar los mecanismos definidos formalmente, de flujo de información y de procesos de toma de decisiones que les son adscritos a través de las normas jurídicas.

Una vez agotada esta segunda etapa, se presentará un primer Informe que entregue la información y los análisis efectuados tanto en la primera etapa como en la segunda. Ambas etapas suponen la elaboración al comienzo de cada una, del diseño específico de la misma, el inventario de variables, las hipótesis consideradas y los procedimientos que se llevarán a cabo para su realización. Por lo demás, algunos aspectos de recolección de información necesarios para las etapas siguientes se pueden ir efectuando al mismo tiempo que la etapa anterior, esté siendo llevada a cabo.

Tercera Etapa: Estudio de procesos administrativos concretos.

Con este proyecto se intenta realizar un conjunto de estudios de casos, en que se observe empíricamente el funcionamiento concreto de diferentes unidades admi-

nistrativas correspondientes a los distintos niveles de la rama ejecutiva de la administración pública. Se trata de estudiar en cada caso, el funcionamiento real de la unidad administrativa observada de modo de determinar su eficiencia, el nivel de productividad alcanzado, como también el examen del grado de burocratización interna, los procesos de gestión, rutinización y los efectos de sus características sobre los funcionarios; en este último punto, interesa detectar también la actitud del funcionario hacia el servicio y los indicios que se puedan obtener del grado de existencia de patrones culturales más o menos generalizados en el comportamiento burocrático.

Esta fase del estudio, comprende tres aspectos principales que deben tenerse en cuenta: En primer lugar se trataría de seleccionar de manera muy cuidadosa, siguiendo un criterio de representatividad, las unidades administrativas que se considerarían para casos de estudio. En segundo lugar implicará el diseño de pruebas que permitan un registro confiable de las variables incluidas en la observación. En tercer lugar, se apelará a técnicas complementarias de recolección de información que permitan completar el conjunto de datos necesarios para el análisis.

Cuarta Etapa: Elementos para un diagnóstico de la burocracia en Colombia.

A partir de la información recogida en las etapas anteriores, se procederá al diseño de un proyecto específico, usando como marco de referencia las hipótesis de trabajos elaborados al inicio del programa, más las que se hayan ido reelaborando en el transcurso de los estudios, en orden a acumular un conjunto de indicadores que midan el proceso burocrático al interior de la Administración Pública. Las dos dimensiones que presidirán esta etapa son, el estudio de

las estructuras burocráticas y las pautas asociadas a ella y las formas de comportamiento burocrático correspondientes.

El propósito principal de esta etapa es el de observar hasta qué punto las pautas que definen determinadas conductas burocráticas obedecen a un determinado proceso de burocratización que responda a la imposición de un modelo dado de estructura burocrática. En segundo lugar, se trata de ver, en qué medida el proceso burocrático se adecúa a las presiones e influencias que actúan sobre la Administración Pública desde los sectores de la vida nacional.

Se trata entonces, de reunir elementos que sirvan para la descripción de la burocracia establecida en la Administración, los mecanismos a los que apela para su funcionamiento y con ello, avanzar en un diagnóstico de la misma, en orden a determinar su grado de ajuste o de funcionalidad al papel que le cabe a la Administración Pública en la Administración del Estado Colombiano.

Gran parte de las variables a ser observadas en esta etapa serían solucionadas previamente, como consecuencia de los análisis ya efectuados en las etapas anteriores, ya que éstos permiten discriminar entre las variables que aparecen como significativas de las que son complementarias en las relaciones que se hayan establecido.

Quinta Etapa: Estructura y función de la Administración Pública frente a los requerimientos administrativos de la planeación en Colombia.

Esta etapa cierra el ciclo de investigaciones en que estaría conformado el programa. Se trata en primer lugar, de inscribir la información recogida en las etapas anteriores y los análisis que la

acompañan, en un modelo de diagnóstico de la actual funcionalidad que presenta la Administración Pública Colombiana para la implementación de los objetivos de la Planeación colombiana y, en lo posible, la detectación de vacíos institucionales requeridos para llevar a cabo la administración de los programas de desarrollo coordinados desde el Estado.

La tesis central que preside la propuesta de este proyecto, es la de que en general, en toda la formulación de un plan de desarrollo, existe una estructura administrativa que le sería funcional. Generalmente también, el aspecto que siempre queda implícito en la formulación del plan, es la manera como se institucionalizará la implementación del plan y con frecuencia, se da por supuesto que la estructura administrativa vigente, satisface los requerimientos de administración que se desprenden de los objetivos trazados en el plan. Como es obvio, tal suposición es también con frecuencia errónea, de lo que resulta que las transformaciones que se operan al interior de la Administración Pública, obedecen más a criterios de racionalización interna, que a la búsqueda de la adecuación de su organización a los requerimientos de objetivos de políticas económicas y de planeación, hacia las cuales aquélla debería estar orientada. De allí que se estime que una investigación en esta línea permitiría precisar el grado de eficacia de la actual estructura administrativa, en servir de soporte a los programas de gobierno que tienen que ver con los objetivos de planeación y las políticas de desarrollo actualmente en curso.

Por último esta etapa comprendería principalmente, el examen de las políticas de desarrollo habidas en las últimas administraciones del Estado y el establecimiento de los modelos administrativos que idealmente eran requeridos para

una cobertura eficaz en la Implementación de tales políticas. Una vez elaborados dichos modelos ideales, se procedería a compararlos con las estructuras administrativas reales que operaban en cada momento, hasta nuestros días. Gran parte del proceso de recolección de información y aún de análisis estaría ya producido por los resultados de las etapas anteriores del programa por lo que se espera que se pueda arribar a resultados concluyentes en un tiempo bastante más corto que si se planteara la investigación independiente de los otros proyectos.

Finalmente se desea insistir en la conveniencia del establecimiento de una línea de Investigaciones en torno al problema de la administración en el país. En primer lugar, la importancia del tema especialmente para un organismo como la ESAP, es incontrovertible. En segundo lugar, el establecimiento de una línea que programa una serie de estudios específicos, permite generar un caudal de

información aprovechable no sólo para los distintos proyectos definidos en el programa, sino que permite montar muchas Investigaciones limitadas y específicas sin el esfuerzo de acumulación de información que tendrían que realizar si se plantearan aisladamente del programa. Por otra parte, es imprescindible elaborar un conjunto de hipótesis en el marco de una perspectiva teórica general que dé sentido a las investigaciones que se ejecuten en la ESAP en torno al problema. ¿Qué es la Administración Pública Colombiana? ¿Cuál es su papel al Interior del Estado? ¿Hasta dónde su funcionamiento se adecua a los requerimientos de un Estado con crecientes responsabilidades de control y aún de Administración en el desarrollo del país? Esas son algunas de las preguntas que una perspectiva teórica debería estar en condiciones de responder y en torno de las cuales centrar gran parte de la preocupación de los esfuerzos de la investigación.