

El papel del Estado y de la burocracia en los países en vías de desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial

Randall Baker
(Traducción de Rafael Feito)



Introducción

Si echamos una ojeada a cualquiera de los textos típicos sobre política comparada o sobre administración pública comparada nos encontraremos con que normalmente los países en vías de desarrollo aparecen agrupados en un solo capítulo, no llegando a ocupar en ninguno de los casos más del 10% del libro. Habrá capítulos dedicados al sistema «francés», al sistema «inglés», etcétera. Resulta curioso averiguar por qué se agrupan de ese modo tres cuartas partes de la población mundial y alrededor del 80% de sus naciones. ¿Qué tienen en común Brasil y Tuvalu, Lesoto y la India? La respuesta es su pasado colonial, una dislocación histórica en la evolución de su aparato de estado y su conexión dependiente con el resto del mundo. No obstante, entre estos países hay enormes diferencias que merecen un tratamiento menos paternalista que el que recibieron en el pasado. Este artículo bosqueja las fuerzas que moldean el papel del Estado y la burocracia en (¿pretéritas?) dependencias desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

II. La experiencia colonial

A) Primeras advertencias

Virtualmente, todos los países menos desarrollados (PMD) compartieron una experiencia colonial que les ha planteado un conjunto común de problemas con respecto a sus sistemas político/administrativos. No obstante podríamos dividir a los PMD en un grupo latinoamericano, que obtuvo la independencia en, o alrededor de 1820, y un grupo africano/asiático que en su mayor parte consiguió la soberanía tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, no es tan acentuada la diferencia en su evolución subsiguiente. De hecho apenas se tuvo en cuenta la experiencia latinoamericana por parte de los poderes coloniales para preparar sus territorios para la independencia. Además, los Estados recién independizados habían prestado escasa atención, si exceptuamos la literatura de la *Dependencia*, a los problemas asociados con la creación de un desarrollo participativo y estable en las antiguas posesiones españolas y portuguesas. Esta disfunción queda perfectamente ilustrada en los dos Estados

de Guyana y Belice cuyos casos se entienden mucho mejor en el contexto del Africa moderna que en el de sus vecinos americanos.

Lo que revelaba Latinoamérica era el total vacío político dejado por España y Portugal, vacío que tenía que ser rellenado, por inercia, por los valores y métodos del poder anterior. Las guerras de liberación no habían dado lugar a una teoría del desarrollo que fuera más allá del mandato imperial. Un sistema altamente centralizado, no participativo, basado en los despojos y en la fuerza en una sociedad tremendamente desigual, estableció las normas que habrían de dictarse. Con la destrucción de los órdenes sociales tradicionales de los tiempos coloniales y el fracaso en la creación en un lugar de algo aceptado o donde participase la mayor parte de la sociedad, el escenario era propicio para la aparición de un sistema basado en la figura de un *caudillo* que permitiría, dada la ausencia de cualquier otra forma de legitimidad, gobernar por medio de un sistema similar al colonial, incluyendo la fuerza militar. La lección de la inercia se ha estudiado y contemplado durante un siglo y medio.

B) El sistema colonial

El sistema colonial, independientemente de qué sistema colonial, tiene varias características distintivas que han impactado profundamente al Estado post-colonial. La primera es la ausencia de un visible protagonismo autóctono en la elaboración de la política:

Las secretarías de los departamentos y los servicios, así como los comisarios provinciales y de distrito... eran elegidos... para desempeñar funciones semipolíticas en un Estado por lo demás administrativo (Rweyemanu, 1986:88).

La política y la administración se confundían de muchas maneras y en alguna medida éste parecía ser el sistema «profesional» ideal, el cual otorgaba a la burocracia amplios y excepcionales poderes. Además, las decisiones de la administración —decisiones que no se explicaban a la población local— se sustentaban en la amenaza de la fuerza. En segundo lugar, los confines territoriales dentro de los cuales operaron los poderes coloniales rara vez gozaban de una autenticidad histórica, de modo que sus habitantes no se identificaban con el área de Estados dentro de los cuales estaban incluidos. Los sistemas de autoridad legítimos, o al menos indígenas, fueron destruidos y el gobierno indirecto frecuentemente

situaba «jefes» cooptados en su lugar. De este modo la discontinuidad histórica de la legitimidad administrativa era casi completa, y esta discontinuidad es otro área fundamental en donde la experiencia de los PMD es diferente de la de los países de occidente. En tercer lugar, la burocracia estaba preocupada principalmente por el mantenimiento de la ley y el orden y por el establecimiento de las precondiciones para el crecimiento de fuertes inversiones extranjeras apropiadas para una economía dependiente. Una estructura fuertemente centralizada era lo más adecuado para conseguirlo. Aunque es cierto que a menudo los Oficiales Provinciales gozaban de una amplia discreción, era una discreción en la aplicación de la autoridad central, no en la formulación de iniciativas relevantes o regionalistas. El principal objetivo era la estabilidad y la continuidad.

C) La preparación para el cambio

A medida que el cambio se hacía inevitable en el horizonte internacional, se realizaron intensos esfuerzos por ambas partes para afrontarlo. Los poderes coloniales tenían que apadrinar en un vacío político total, a una élite que representase respetablemente el esfuerzo colonial posterior a la independencia. Anteriormente el sistema había encarcelado a las personas que tenían estas pretensiones. De algún modo estaban tratando de encontrar unas delimitaciones territoriales que permitieran mantener las falsas fronteras nacionales, que se opusieran a la presencia extranjera y desprestigiasen la «misión civilizadora» de la metrópoli. La burocracia tenía que rellenar un agujero en un período de tiempo excesivamente corto. Por ejemplo, en Kenia, que era uno de los países más avanzados del sistema colonial británico, en 1960 en una institución en la que había 221 Oficiales de Distrito, cinco eran africanos (Schaffer, 1978: 179). En el otro lado de la barrera, quienes presionaban por la independencia no habían formulado ninguna alternativa política para después de la liberación. En estas circunstancias el cambio tenía muchas posibilidades de ser un puro maquillaje más que un cambio fundamental o sistémico. La fuerza de la inercia prevalecería en el vacío observado en América Latina.

III. Independencia, administración y desarrollo

A) Las primeras ortodoxias con respecto al papel del Estado

La independencia de la mayor parte de los estados asiáticos y africanos no tuvo lugar en un vacío histórico; sucedió como consecuencia del pensamiento norteamericano posterior a la Depresión relativo a la intervención económica y a las experiencias posteriores a la segunda guerra mundial en lo que se refiere a la reconstrucción (Nef y Dwivedi, 1981: 44). Los pilares del enfoque predominante eran la contención del comunismo por medio de la formación acelerada de capital en un marco democrático liberal, lo que conduciría a la constitución de sistemas políticos amistosos y estables. Los poderes coloniales habían dejado algunas copias del modelo «Westminster» o «París» para suministrar una orientación de los primeros pasos. La esencia de la era del Plan Marshall/Banco Mundial/Punto Cuatro era la rápida «modernización» de estas democracias infantiles para hacer frente a las distorsiones económicas y privaciones de la época colonial.

El cambio era contemplado como una estrategia para reducir las distancias entre los Estados ricos y pobres definidos, en un tratado de Nisbet, como intrínsecos a la entidad, unidireccionales, acumulativos, irreversibles y caracterizados por estadios secuenciales (Nisbet, 1969). Se trataba primordialmente de analizar los problemas de un área retrasada que se encontraba ante un proceso inevitable; un proceso santificado por la publicación de *Las fases del desarrollo económico* por Rostow. Sin embargo, el omnipresente paradigma ideológico de este universalismo aparece en el sub-título de la obra de Rostow: *Un manifiesto no comunista*. El motor del cambio habría de ser la transferencia tecnológica y las subvenciones de capital por medio de la ayuda. Este modelo que podría parecer dirigido desde el exterior, se suponía que era parte de un proceso universal.

Aquí era especialmente significativo el papel e importancia de la transferencia tecnológica, la inevitabilidad y superioridad tanto del capitalismo como de la democracia liberal, y una visión del «desarrollo» inconsciente de la historicidad de otras culturas... (las hipótesis) eran construidas... a partir de la creencia optimista de que el desarrollo era una consecuencia inevitable de la historia o el resultado natural de la bu-

rocracia en su proceso de modernización (Nef y Dwivedi, 1981: 43).

De este modo, al promover las convicciones de quienes apoyaban la modernización pocos Estados, con la excepción de aquellos que eligieron tempranamente el camino del socialismo revolucionario, contaban con una ideología explícita. Lo más que se podía encontrar era una retórica insustancial acerca de la reducción de distancias, o la aceptación de las características expuestas más arriba por Nef y Dwivedi. Pero los Estados tenían que generar rápidamente el cambio para hacer frente a las expectativas que habían acompañado a la eclosión de actividad política tras la independencia. Esta es la razón por la que se creó el mecanismo del desarrollo de la administración: «Las dos herramientas indispensables... eran la creación de instituciones y la modernización. Las actividades específicas de este tipo de actividad administrativa se centrarían en la planificación, coordinación y control del proceso de desarrollo nacional» (Dwivedi y Nef, 1982: 60).

B) El Estado intervencionista

Tal y como se argumentó, tras la independencia los Estados emergentes contaban con un sector privado inadecuado para las necesidades de un desarrollo acelerado, consecuencia de las políticas económicas coloniales.

El gobierno tenía que actuar como un líder, un inversor, un regulador, a veces como un innovador, pensando en la aceleración del crecimiento e induciendo cambios fundamentales en el sector industrial. Estas actividades no se podían confiar al sector privado, debido a que no contaba con los recursos o la imaginación para efectuar estas operaciones al tiempo que carecían del *distanciamiento* y *objetividad* requeridas para la implementación exitosa de un programa de tales características (Das, 1973: 439 subrayado mío).

Además tenía que afrontar disparidades regionales y étnicas que amenazaban la creación de una estructura nacional nueva y totalmente artificial. Además este nuevo Estado, carente de recursos, creó juntas de administración, controló los precios de producción, introdujo controles de cambio y se hizo cargo de las exportaciones e importaciones. Finalmente:

(El Estado) produce mercancías y servicios, los transporta, los vende y los consume. Es una fuente importante de financiación... planifica, regula y supervisa el funcionamiento y desarrollo de la economía y es uno de los principales agentes en las transacciones con el resto del mundo. Es también el principal agente en la innovación y extensión de la tecnología (Muta-haba, 1986:7).

Tras la independencia, Nigeria creó alrededor de 800 empresas paraestatales, mientras que en siete países africanos no marxistas, el Estado llegó a emplear entre el 40 y el 75% de los asalariados y el sector público nigeriano pasó de 200.000 empleados en 1960 a dos millones en 1980. A medida que el Estado se implica cada vez más en la distribución de la producción, la administración social de diferentes tipos (Tanzania) y la regulación económica se centraliza de un modo creciente e incrementa su control.

C) El Estado planificado

Una consecuencia natural del control y de la centralización era la planificación, ya que había suministrado un cierto orden orientado hacia el intervencionismo. En el paradigma universalista de la modernización, la planificación era el «mecánico de coches» para acelerar el motor del crecimiento. Los planes eran contemplados como auto-implementadores en el contexto de la inevitabilidad del cambio. Pertenecían al ethos de la dirección científica a la que se veían abocados los PMD justo cuando la marea estaba bajando en el resto del mundo.

(Los defensores de la dirección científica) creían que los análisis empíricos exhaustivos conducirían a una definición concisa de los problemas, y generarían alternativas para diseñar políticas sociales correctas y óptimas. Creían que se podrían construir modelos o teorías del cambio social para definir problemas y formular políticas, políticas que respondieran adecuadamente a las necesidades humanas, y que habría una relación directa entre la acción gubernamental y la solución de los problemas sociales (Rondinelli, 1982: 45).

Las técnicas, la industria de defensa podrían haber sido apropiadas para la era de «economía y eficiencia», durante los treinta en los EE.UU., pero su transferencia a los PMD significó la aplicación de técnicas rígidas y rutinarias a los problemas del desarrollo y de la dinámica social. El énfasis en la técnica reforzó el *statu quo* gracias a la mística del reduccionismo y de la racionalidad (Korten, 1981: 612).

Había otros dos compañeros de cama alentando la adopción del control a través de la planificación. El Banco Mundial deseaba alguna estructura y dirección en el gasto público para cambiar y elegir este extraño instrumento estalinista. Además, la India, una referencia para los PMD, estaba muy intrigada por la experiencia estalinista de erigir un gran Estado campesino como el suyo en su camino hacia el mundo industrial. La

planificación, bajo este manto tecnocrático, se convirtió en la mística del desarrollo. Sin embargo, como Korten reseñó:

«Este proceso no es muy distinto al del diseño de un puente... tal... proceso conduce a una necesaria confianza en medidas esencialmente coercitivas para lograr la confianza de la base en la dirección» (Korten, 1981: 612).

Resulta irónico que estas técnicas rígidas se adoptasen con la asesoría de los EE.UU., mientras que en este país se abandonaban tales teorías.

El Estado planificador enfatizaba el *statu quo*. La burocracia colonial fue más bien «controlada» que sustancialmente alterada, y su estructura de privilegios jerárquicos y de recompensas en función de la veteranía en lugar de por su eficacia, quedó fosilizada. En esencia, la administración pública, bajo su apariencia de neutralidad y objetividad, se convirtió en un instrumento para el mantenimiento del sistema más que para la promoción de algún cambio sustancial. La propia pasividad fue un elemento clave a la hora de explicar cómo este modelo de Estado y de burocracia iba a encarar el tema de la desigualdad. De nuevo, citando la experiencia occidental, la hipótesis del «goteo» explicaba que como resultado de un PNB mayor el Estado podía movilizar rentas adicionales para lograr el bienestar social y además los individuos contarían con dinero extra para invertir, creando de este modo empleos y prosperidad. Sin embargo, Kuznets había advertido que las disparidades de renta podrían empeorar después de mejorar y esto anunciaría un período de inestabilidad social. Aquí se encontraba la justificación a corto plazo por parte de quienes defendían el modelo de control, para presionar legítimamente en favor de un mayor control y solicitar la ayuda técnica necesaria para desarrollar servicios políticos y de seguridad que se convirtieran en un elemento fundamental para el desarrollo.

La futilidad del modelo de control cerrado, estructurado rigidamente y muy centralizado para hacer frente de modo eficaz a un entorno que cambia rápida y dinámicamente puede apreciarse mejor (o peor) en nuestro enfoque tradicional para el desarrollo de la administración. Amir Taheri, un conocido periodista iraní, escribió a mediados de 1978 que los disturbios públicos eran debidos a una acumulación de descontento con el control rígido, la sobrecentralización y la ausencia de debate interno (Seitz, 1980: 407).

Normalmente, el mercado libre, el paradigma liberal, eran promovidos por representantes muy extraños. El control de los recursos por el Estado

era un instrumento para combatir la dependencia a través de la sustitución de las importaciones, para mantener a raya a las multinacionales, o para compensar un sector privado supuestamente inadecuado. Se necesitaban cada vez más elementos para combatir el descontento a medida que aparecían desajustes internos, que crecía el número de pobres, que se incrementaban los impuestos sobre la actividad agrícola y que la mitad de la ayuda se destinaba a las áreas urbanas donde vivía menos del 20% de la población. La tecnocracia racional y universalista parecía ser algo selectiva en la elección de sus beneficiarios y no era del todo efectiva en la producción de resultados agregados. Incluso en los países recién industrializados orientados hacia la exportación, con sus fenomenales tasas de crecimiento, pudo haber un «goteo», pero no eran visibles las instituciones de la democracia liberal.

IV. Política y servicio público

En el momento de la independencia no se había producido ningún cambio fundamental en la estructura o en la orientación de la burocracia, excepto la cuestión de que tenía que dar cuenta de un nuevo orden político. Sin embargo, muchos de los políticos no llegaron a alcanzar el respeto de la vieja administración ni de los nuevos tecnócratas. En parte era consecuencia del hecho de que la burocracia controlaba el flujo de la información y gozaba de continuidad mientras que los políticos son pasajeros, y porque los políticos frecuentemente carecían de la capacidad necesaria como para conseguir la suficiente autoridad sobre los administradores. En el mejor de los casos los políticos eran contemplados como inexpertos y aficionados; en el peor, destructores.

La dirección científica tendía a reforzar esta perspectiva dado que contemplaba como irracional el proceso político, en contraste con sus propios procesos, racionales y cuantificados. Los «políticos» tenían una perspectiva a corto plazo. Introducían cambios impulsivos en el orden de la planificación y en el control administrativo. Debido a la creciente naturaleza sofisticada del análisis técnico, normalmente los políticos apenas tenían idea de lo que se les proponía o presentaba, y al mismo tiempo, desconfiaban de la burocracia por su labor en la perpetuación del

sistema colonial. Sin embargo, los políticos culpaban a la administración de los fracasos por los objetivos no alcanzados. Rápidamente la burocratización se convirtió en el enemigo del desarrollo.

Por su parte, de nuevo siguiendo los preceptos de la «dirección científica», la burocracia se percibió a sí misma como «neutra» en un ambiente en el que los políticos apelaban al esfuerzo, compromiso y dinamismo nacionales. De este modo esa burocracia supuestamente eficaz y económicamente llevaría a cabo los deseos de los representantes electos, mientras que, al mismo tiempo, controlarían la generación y flujo de la información en las que supuestamente se basaban estas decisiones. Era una contradicción insuperable. No de modo artificial, se desplegó una relación de adversidad entre dos partidos. Los políticos que eran lo suficientemente aventureros y confiados en sí mismos trataron de imponer su voluntad sobre el funcionariado por medio de una estructura de mando que reducía las secretarías permanentes. Esto condujo a una obediencia ciega y a ceses antes de que las bases del poder pudieran arraigar. Efectivamente esto impidió la participación real de la burocracia en el proceso de desarrollo y la burocracia neutral se convirtió en la implementadora del capricho y de la arbitrariedad. Por otra parte, muchos políticos seguían desconfiando de su propia legitimidad y apoyo y apenas conocían los tecnicismos que suponen los cambios. En estos casos:

Con la concentración de la autoridad y del poder discrecional en las manos de los administradores, y debido a la ausencia de una contabilidad política y social para el uso del poder del Estado, se encontraron desempeñando un poder omnímodo en las diferentes malas aplicaciones del concepto weberiano de burocracia en el Tercer Mundo. El sistema administrativo libre de valores aparece como uno de los mitos más contraproducentes que se han pretendido trasplantar (Dwivedi y Nef, 1982: 73).

De este modo, una burocracia creada para el control, regulación, estabilidad y continuidad fue arrojada a un papel dinámico de establecimiento de objetivos, y de producción, distribución y funcionamiento para conseguir objetivos predeterminados. Apenas sorprende que el modelo de «economía y eficacia» sea tan atractivo. También es irónico que mientras que en el occidente, la administración pública se orientaba hacia una relación más sistémica con el proceso político, en los PMD se lanzaron en la dirección rechazada por occidente.

V. El fracaso de la tecnocracia

A) El sector público fracasa en la producción

Durante las dos primeras «décadas de desarrollo» quedó claro que el enfoque racional y universalista no estaba produciendo mercancías. El número de personas realmente pobres creció en términos absolutos, se ampliaron las divisiones entre las sociedades en vías de desarrollo y la democracia estaba en retirada —la eficiencia era inefectiva—. Incluso cuando el PNB estaba creciendo, la alternativa revolucionaria incrementaba su actividad.

Muchas veces, convencido de su propia supremacía el sector público, ocupaba el espacio del sector privado:

Una consecuencia de dedicarse a prestar y el no cobrar impuestos es que el gobierno se convierte en el mayor deudor del sistema bancario... Esta es la situación en muchos países en vías de desarrollo... (Naciones Unidas, 1983: 8).

De este modo los gobiernos trataron de mantener bajos los tipos de interés —dado que eran los principales prestatarios— y esto desalentaba a los prestamistas. En casi todos los casos el incremento de los precios de los bienes de consumo sobrepasaba el tipo de interés, lo que desalentaba activamente el ahorro. Los productores agrícolas, como dijimos, afrontaban el doble peso de los precios controlados artificialmente por el Estado para contentar a los consumidores urbanos, y una fuerte carga fiscal. Las relaciones con las agencias de ayuda al desarrollo en las primeras décadas posteriores a la guerra eran deplorables. Con un Estado que controlaba las materias primas, la distribución, los subsidios, el crédito, el intercambio interior y otros elementos de la producción, la burocracia debía ser particularmente eficaz para ajustarse a las necesidades del sector privado. Nada en el pasado la había capacitado para hacer frente a este tipo de actividad con eficacia. Además la capacidad del sector público para establecer su propio patrimonio —junto con los bienes coloniales tales como las viviendas y los vehículos— estableció el modelo de remuneración en el sector privado: un modelo al que no se podía ajustar.

A medida que iban apareciendo un número cada vez mayor de proyectos sectoriales en los campos de la producción y de la distribución, el

conflicto entre la administración y el empresario quedó suficientemente claro. En Tonga, por ejemplo, una empresa pesquera paraestatal operaba en las horas de servicio que tenía que dedicar a la administración.

Sin embargo, los resultados de las empresas del sector público (en la India) habían cosechado multitud de críticas. Entre 1962/3 y 1972/3, la inversión total se había doblado, pero los beneficios continuaban siendo bajos... La conclusión es inevitable. Muchas de las empresas no entregan sus mercancías porque había demasiadas interferencias desde el exterior... especialmente en el terreno de las relaciones trabajo/dirección... y aún operan con los arcaicos métodos y procedimientos heredados de los departamentos gubernamentales (Das, 1973: 436).

Aunque Gant concluyó en 1979 que «los sistemas administrativos trataban de satisfacer los requisitos de las actividades, no son los más adecuados para satisfacer los requisitos de las empresas industriales y comerciales; no estaban capacitados para servir a las necesidades de la eficiencia económica, sino que más bien servían a las expectativas de la responsabilidad política y del conformismo burocrático» (Gant, 1979: 106). Los defectos del sector público rara vez se analizaban en el contexto del propio sistema. Frecuentemente eran externalizados como resultado de los colapsos de los precios de las mercancías, se aplicaba la teoría de la conspiración a nivel global, el control multinacional, etc. A menudo se daba la circunstancia de que los administradores creían sinceramente que sus esfuerzos se frustraban debido a un clima internacional hostil, a la herencia del pasado o a simple fracaso de la gente autóctona para captar sus intereses. He examinado estos paradigmas sistemáticos y tecnocráticos conflictivos en el caso de la destrucción de recursos naturales en Kenia (Baker, 1986).

El fracaso en la producción de resultados o la crítica de los fundamentos del sistema es una fórmula para el desastre. Caiden señalaba que: «Debido a que la capacidad administrativa es el aspecto menos percibido y tangible del desarrollo, en comparación con la nueva tecnología, (y) la formación de capital, es potencialmente el menos enfatizado y el menos identificable» (Caiden, 1973: 328). La tendencia era concentrarse en el «problema sustantivo» más que en el sistema que pudiera haberlo producido. La naturaleza explosiva de esta situación se revelaba en Irán, Brasil, Vietnam y Nicaragua:

Normas tales como la racionalidad, el uso de criterios universalistas, el logro, la especificidad e imperso-

nalidad no son... objetivos administrativos. Son resultado de condiciones culturales... Los intentos de imponer tales normas de comportamiento sobre un sistema administrativo estaba condenado al fracaso y probablemente produciría efectos desintegradores sobre la sociedad (Thompson, 1964: 92).

Lo que estaba operando era una forma de control y de manejo social unida a lo que Schaffer describía como un «compromiso poderoso con el elitismo, el desarrollo central y urbano, el reformismo (ver más adelante), y la modernización como una mimesis comparativa» (Schaffer, 1978: 187). La modernización, en este contexto, se convirtió en un instrumento de polarización que a menudo oprimía a la población más pobre:

El excedente agrario no se apropia directamente por grupos del sector rural, ni es extraído al campesinado por los detentadores del poder urbano de modo que diera lugar a una identificación de cuál era la fuente de la miseria campesina. Más bien la extracción de la plusvalía es muy indirecta, compleja e interpersonal, implicando no sólo cuestiones de comercio áreas rurales/urbanas (e)... imposición indirecta que en su mayor parte es pagada por los campesinos, y una burocracia cada vez mayor, sino también un gran número de cuerpos paraestatales de diferentes tipos, muchos de ellos sustentados no por los préstamos gubernamentales o por las subvenciones presupuestarias sino por medio de limitaciones de la producción agrícola (Lamb, 1974 citado por Schaffer, 1978: 188).

B) Planificación y ayuda

Wildavsky afirmó en 1980 que «este tipo de planificación (reduccionista) había fracasado en todos los lugares donde se había ensayado. Apela a capacidades predictivas y numéricas que simplemente no existen» (Wildavsky, 1980: 8). Además los fracasos del sistema de planificación se han atribuido a i) un enfoque mecanicista opuesto a la flexibilidad, la sensibilidad y el aprendizaje (Rondinelli, 1983: 5); ii) al divorcio entre la planificación para la implementación en cualquier sistema que promueva por adelantado varios años de planificación, por parte de personas que nunca han participado en la implementación del proyecto, es casi seguro que resulte ineficaz» (Strachan, 1978: 473), y iii) al uso de la planificación sinóptica para «legitimar acciones emprendidas y decisiones adoptadas, para hacer aparecer las decisiones de tipo político como objetivas y técnicas, para restringir el proceso de interacción política... y para servir como maquillaje para satisfacer los requisitos de las agencias de ayuda» (Rondinelli, 1983: 6).

La ayuda tendía a reforzar la debilidad de este sistema. Cuando quedó claro que las desigualda-

des de renta ciudad/campo se incrementaban y que la democracia no se asentaba, hubo una tendencia casi universal a i) tratar de orientar la ayuda hacia grupos que no habían disfrutado de ella previamente; ii) el compromiso por la democracia para cualquier alternativa no-comunista. Demarcar los objetivos es, en efecto, difícil porque el país que dona la ayuda trata de controlar la política local o la indiferencia administrativa, trata de enderezar los sesgos que sustentan el orden político existente, o dirigir el sistema local hacia algo ajeno a la política de desarrollo. Era, y es, un delicado tema de soberanía que ha limitado las posibilidades de éxito. Seitz señalaba:

No era infrecuente en las agencias extranjeras de ayuda, especialmente en los cincuenta, la creencia de que los americanos podrían introducir reformas a pesar de la indiferencia de los líderes políticos con respecto a estas reformas... Se hizo un serio esfuerzo, en público, para separar la ayuda técnica de las motivaciones políticas, aunque su objetivo sin duda era consolidar el orden existente y conjurar el comunismo. Esto impide las críticas a los asuntos internos. De este modo los americanos eran políticamente ingenuos o insensibles, debido a que se les había advertido que no debían entrometerse en política... A los consejeros se les instruyó para adaptarse y no adoptar los procedimientos y principios administrativos americanos en los países en vías de desarrollo. La dificultad estribaba en que la mayor parte de los consejeros de administración no tenían suficiente conocimiento del entorno local como para idear soluciones que pudieran ser apropiadas para el país (Seitz, 1980: 410).

En tal ambiente, los consejeros sólo podían reforzar el *statu quo* tecnocrático y político.

V. ¿Reforma o cambio real?

La incapacidad del sistema para satisfacer las expectativas populares; el fracaso de los políticos para legitimarse, para ampliar apoyos; y —lo que Grant denominaba— la osificación de la burocracia condujeron a una crisis cada vez más grave. En muchos Estados, tanto en África como en Asia, lo que reflejaba lo que antaño sucedió en Latinoamérica, se asistió a la sustitución de un gobierno militar por uno civil. La atracción de las fuerzas armadas por ocupar el gobierno civil fue descrita por Heady en los siguientes términos: «Los militares ofrecen una perspectiva profesional, una dedicación y una orientación hacia la acción». Y continúa añadiendo:

... los profesionales militares no tienen formación y pueden carecer de interés por la planificación económica y por la administración de los programas civiles, lo que conduce a una dependencia de la burocracia civil y a la necesidad de elaborar un *modus vivendi* con los altos funcionarios (Heady, 1984: 270).

De este modo el control por parte de los militares dio lugar a una situación de imposición de la ley y el orden y a una burocracia fuerte en un vacío político tipificado por el anterior sistema colonial. Era improbable que se satisficieran las expectativas de las masas.

La mayor parte de lo que se llamaba reforma era una especie de economía doméstica. La administración se concentró casi exclusivamente en la organización, términos y condiciones y escalas de pago. «La organización era contemplada como un problema de planificación de personal. Esto significaba que la reforma radical en la realización, estructura y comportamiento de la administración se posponía» (Schaffer, 1978: 175).

Exteriormente la reforma era dirigida por bancos multilaterales y la ayuda se dirigía hacia la definición de objetivos, apoyos sectoriales y planificación espacial. Todas estas consideraciones aparecían como «manías» que se mantuvieron durante algún tiempo, pero que no alteraron nada sustancial al nivel del Estado. No es sorprendente, dado que atañía a la sensible cuestión de la soberanía, pero reflejaba el momento intelectual de buena parte de la ciencia política contemporánea y del pensamiento sobre la administración pública (Taipa-Videla, 1976: 635). El mismo autor señalaba que la reforma orientada técnicamente era improbable que produjera cambios reales donde el papel de la burocracia distaba de ser técnico:

En Latinoamérica (y en la mayor parte de los PMD) es un elemento fundamental para el patrocinio y un apoyo vital para los distintos regímenes... Los grupos que detentan el control político utilizan la burocracia pública como elemento de patrocinio para mantener y/o asegurar el apoyo político a clientelas políticas normalmente inestables (presenciaron el golpe de Sarnay en Brasil en 1988), socavando los esfuerzos para racionalizar la infraestructura y procesos administrativos (Taipa-Videla, 1976: 635).

Además la burocracia se convirtió en una de las principales fuentes de empleo, lo que desalentaba las revueltas entre los estudiantes descontentos y los licenciados universitarios. Se realizaron esfuerzos, a menudo apoyados desde el exterior, para introducir medidas de descentralización tales como la planificación regional, las cua-

les fracasaron por que amenazaban los mecanismos de control del estado emergente. De este modo, como ocurrió en Zambia, el aparato podría ocupar este lugar, pero el presupuesto centralizado podría garantizar que el núcleo decisivo no se alteraba.

Cuando el cambio real comenzó a aparecer no fue consecuencia de ninguna necesidad internamente percibida de una reforma radical: era dirigida por el exterior. A comienzos de la década de los ochenta, los esfuerzos de desarrollo de los PMD tenían lugar en un clima que sólo podemos describir brevemente aquí. La acumulación de costos sociales, consecuencia de los programas de bienestar, se contradecían con los ingresos cada vez menores de los intercambios exteriores y de los ahorros interiores en una situación de decrecimiento del PIB (especialmente en Africa). La ayuda exterior decreció al mismo tiempo que una sucesión de shocks petroleros orientaron el intercambio exterior hacia el consumo en lugar de hacia la inversión. El fuerte endeudamiento posterior al primer shock petrolero para cubrir las escaseces de los presupuestos de la mayor parte de los PMD se convirtió en catastrófico tras la segunda crisis del petróleo (1979) y hundieron a muchos países en la vorágine de la deuda, situación que se mantiene hoy en día. Los malos resultados de las agencias paraestatales se convirtieron en un pesada crítica para los gobiernos. La posibilidad para un ulterior desarrollo a través de la ayuda se vio constreñida por la incapacidad de los PMD para ajustar su capital cultural con costos recurrentes (locales). Las novedades y estilos de reforma en el interior del sistema parecían haber alcanzado el final. Al mismo tiempo, el debilitamiento global en la adhesión a una ideología ciega (la alternativa marxista) debilita la amenaza y realidad de la opción revolucionaria.

VII. La desestatización y el mundo en vías de desarrollo

A medida que nos adentramos en los noventa nos encontramos en un entorno global de lo que podría llamarse la «desestatización». En algunos países se embellece con un término local como

perestroika, thatcherismo, etc, pero es una retirada omnipresente del intervencionismo estatal a través de las divisiones ideológicas. En el mundo en vías de desarrollo esto tiene lugar bajo el epígrafe «ajuste estructural», lo que incorpora el desajuste de los mecanismos de precios, reducciones en el gasto estatal y algunos ajustes exteriores. Se guía por medio de un fracaso del sistema estatal para regular la intervención del Estado, por medio de una revolución de los contribuyentes y un deseo de descubrir el poder por medio de la labor organizada sobre el aparato de estado.

De este modo el Estado es un simple sustento gracias al sistema de incentivos y a las cualidades típicas del «laissez-faire». Esta confianza tiene lugar gracias a un fuerte condicionamiento de los prestamistas multilaterales, a algunos de los principales países que suministran ayudas y a la debilidad acumulada de los propios estados de los PMD. La cuestión a la que se debe responder es: dado que el control del Estado y la intervención eran apoyadas por las agencias de ayuda y por los bancos desde hacía dos décadas, ¿han cambiado las condiciones que explicaban este apoyo? Aquellas condiciones se basaban fundamentalmente en la debilidad del sector público. Es difícil interpretar como veinticinco años de supresión del sector público lo ha fortalecido en el interior. El temor consistía en que el Estado concediera los mismos privilegios a los grupos a los que tácitamente había apoyado, junto con la preocupación del capital exterior para controlarlo. En otras palabras, la debilidad económica y la vulnerabilidad del Estado colonial en la independencia, representada en los escritos de Nkrumah, han persistido. ¿Se convertirá el Estado en la comadrona del nuevo colonialismo? Este es temor real.

REFERENCIAS

- BAKER, R. (1986): «Environmental degradation in Kenya: two conflicting explanations». *African Environment* 17: 17-43.
- CAIDEN, G. E. (1973): «Development, administrative capacity and administrative reform». *International Review of Administrative Science* 39: 327-344.
- DAS, N. (1973): «India's planning experience». *World Today*, 430-439.
- DWIVEDI, O. P., and NEF, J. (1982): «Crises and continuities in development theory and administration: First and Third World perspectives». *Public Administration and Development* 2: 59-77.
- GANT, G. F. (1979): *Development administration: concepts, goals and methods*. Madison, University of Wisconsin Press.
- HEADY, F. (1984): *Administration in the developing countries: a comparative perspective*. Nueva York, Marcel Dekker.
- KORTEN, D. L. (1981): The management of social transformation. *Public Administration Review* 41: 609-618.
- MUTAHABA, G. (1986): «Ecology and public administration in Africa: a review of their relationships since independence», en *The ecology of public administration & management in Africa*. Nueva Delphi, Vikas Publishing House, pp. 1-17.
- NEF, J., and DWIVEDI, O. P. (1981): «Development theory and administration: a fence around an empty lot». *Indian Journal of Public Administration* 27: 42-66.
- NISBET, R. (1969): *Social change and history*. Oxford, University Press.
- RONDINELLI, D. (1982): «The dilemma of development administration: complexity and uncertainty in control oriented bureaucracies». *World Politics*, 35: 43-72.
- RONDINELLI, D. (1983): *Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration*. Londres, Methuen & Co.
- RWEYEMAMU, A. H. (1986): «The political environment of public administration in Africa», en *The ecology of public administration & management in Africa*. Nueva Delphi, Vikas Publishing House, pp. 82-98.
- SCHAFFER, B. (1978): «Administrative legacies and links in the post-colonial state: preparation, training and administrative reform». *Development and Change* 9: 175-201.
- SELTZ, J. L. (1980): «The failure of U.S. technical assistance in public administration: the Iranian case». *Public Administration Review* 40: 407-413.
- STRECHAN, H. W. (1978): «Side effects of planning in the sid-control system». *World Development* 6: 467-478.
- LAIPA-VIDELA, J. I. (1976): «Understanding organizations and environments: a comparative perspective». *Public Administration Review* 36: 631-636.
- THOMPSON, V. A. (1964): «Administrative objectives for development administration». *Administrative Science Quarterly* 9: 91-108.
- United Nations (1983): *Role of the public sector in promoting the economic development of developing countries*. Ref. de publicación A/38/176/E/1983/50 ECOSOC. Nueva York.
- WILDAVSKY, A. (1980): *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, Little Brown.

ILUSTRE COLEGIO NACIONAL DE
DOCTORES Y LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIOLOGIA



**Estamos
al servicio de
la Profesión**

Quintana, 29, bajo izquierda
Teléfono 247 34 80
28008 MADRID