

elena jeannetti dávila

presentación

El cambio social, como expresión, es una idea general, vaga y confusa, que se invoca habitualmente como un anhelo de transformación rápida, y aún violenta si fuere necesario, a fin de erradicar los males que aquejan a la sociedad, especialmente cuando sufre de graves carencias, desigualdades e injusticias. La expresión: "cambio social" suele quedar en el dominio de las frases reivindicativas, sin que se ahonde en su contenido, se racionalice el concepto, se precisen sus principios y se identifiquen sobre todo los medios que permitan el logro auténtico de sus objetivos.

El cambio social es tan viejo como la sociedad misma, pero no así su impulso de realización conciente. El examen sociológico nos ha llevado a precisar lo repulsivo de ciertos patrones de vida, los cuales, al repudiarlos, imponen nuevas formas de existencia, pero este análisis ha quedado incompleto al no integrar sus soluciones con las aportaciones de las otras ciencias sociales.

Poco explorada ha sido la relación entre administración pública como acción, y el cambio social como causa y efecto de la transformación social. Por ello, tratadistas de reconocido prestigio mundial han brindado su colaboración a esta **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, aportando experiencias, análisis e ideas, las cuales, junto con las de distinguidos maestros universitarios mexicanos, permiten establecer mejor la vinculación de la administración pública a la problemática social, y su doble papel como receptor y factor de cambio.

La lectura detenida de los diferentes ensayos nos lleva a considerar cómo el aparato administrativo gubernamental debe ser

promotor a fin de que, indica Alejandro Carrillo, "mediante su permanente actuación contribuya a elevar los niveles de vida de la población en todos los órdenes". Idea que para nosotros lleva implícita la esencia misma de la administración pública; esto es, la de su acción transformadora de bienes en beneficio general de una sociedad. Toca a la administración pública señalar objetivos prioritarios en el uso racional de los recursos, ordenándolos, entregándolos y articulándolos de tal manera que respondan a metas precisas de desarrollo social cierto.

Algunos estudiosos suelen confundir las técnicas y los elementos del proceso administrativo, conjuntamente con las técnicas de gestión o gerencia, con el espíritu creativo de un Estado de Servicio, que encuentra su forma concreta en una administración pública moderna y comprometida con la responsabilidad social. Es correcto, sin embargo, hacer notar que "las técnicas modernas por sí mismas no logran nada substancialmente" y "que la administración no tiene carácter mágico", como afirma Chanes Nieto, y que por lo mismo

es necesario transformar el orden social, conservando lo valioso, conjuntamente con la creación de condiciones que respondan a los requerimientos presentes y por venir para implantar el cambio social, que fundamentalmente debe ser cualitativo.

Chanes Nieto asegura también que "se requiere... disponer de una administración pública capaz de realizar la transformación social". Estima, asimismo, que la administración pública es "reflejo de la sociedad en que vivimos, y en la actualidad ésta es injusta, enajenante, opresora, egoísta y corrupta", por ello propone una auténtica revolución administrativa capaz de ser sujeto de cambio. Ya don Benito Juárez señalaba en su manifiesto: "los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corona la obra de la revolución administrativa".

Chapman, en su aportación, nos recuerda que la administración pública no es estática y señala que

las características principales del cambio social dentro de la Gran Bretaña, en la última mitad del siglo XX, pueden considerarse por medio de los cambios en la educación, el papel del Estado respecto al bienestar general, y los movimientos hacia una sociedad más equitativa; a pesar de que éstos no hayan sido siempre consistentes y progresivos hacia un consenso extendido y objetivo de desarrollo declarado,

Y nos dice que

sugerir que en la Gran Bretaña el cambio social se logra por medio de la administración pública, es una pobre simplificación que podría implicar que los formuladores de la política pública tienen un control más completo de la situación que lo que realmente tienen en la práctica

y por lo mismo es bueno considerar que: "el cambio social y el sistema de administración pública son el resultado de un concurso multifacético" de realidades sociales.

El licenciado García Cárdenas menciona que "la propia burocracia puede ser un grupo de presión" y que la

función pública requiere de una combinación equilibrada de coherencia, eficacia y productividad en las instituciones. En el proceso decisorio reside un elemento fundamental para promover la racionalidad administrativa. De su instrumentación inteligente y oportuna depende que la decisión constituya un factor de desarrollo integral de una sociedad, en lugar de un obstáculo severo para la conservación de los objetivos colectivos.

Concepto moderno, destaca Gianinni en su ensayo, es el hecho de que

adquirimos el conocimiento de que la administración pública constituye un elemento real de la sociedad civil. Elemento que no se considera solamente como una institución jurídica, sino como una organización cuya actuación tiene valor dominante para la conformación de las estructuras de las sociedades civiles, y los resultados de esa misma actuación pueden modificar, aún profundamente, el orden de la sociedad civil.

Este autor, para darle fuerza a su aseveración, nos recuerda que el criterio liberal no creía en la importancia de la administración pública, por eso los pensadores del siglo pasado dejaron en la obscuridad la actuación de los poderes públicos como factor social, aunque no abandonaron del todo el concepto y éste permaneció como factor de "civilización", especialmente para países con regiones subdesarrolladas. Nos hace notar, asimismo, que en el siglo XIX se llegó a personificar a la administración pública, según algunos sociólogos deterministas, como un ente con voluntad propia, y recientemente, según la sociología americana, como "un cuerpo organizado militarmente, que actúa según

relaciones jerárquicas y que expresa su voluntad a través de sus jefes". Destaca también que "las administraciones se distinguen en: administraciones que dan servicios de base, las que dan servicios de orden y las que dan servicios de desarrollo", de lo que se deriva que "sólo ciertas partes del conjunto tienen funciones relativas al cambio social"

Omar Guerrero, en su estudio, estima que a la administración pública se le debe considerar como "cosa concreta", como "sujeto histórico con existencia propia", el cual tiene en su seno contradicciones dialécticas que hacen que en ella se sucedan mutaciones radicales, hacia formas superiores de existencia; y en cuanto a la realización misma de la administración pública, advierte que "entre fines y medios hay un vacío de eficiencia, porque las políticas del gobierno son más ambiciosas que las capacidades reales de sus acciones"

Las nuevas dimensiones de los problemas nacionales y mundiales competen a la administración pública a modificar su función dentro de la sociedad mexicana para desarrollar su capacidad de manejo de los conflictos sociales y a redefinir el campo y formas de intervención en la vida social,

por ello, afirman Mario Martínez Silva y Julieta Guevara, "la administración pública desempeña un papel crucial en la sociedad, y como fruto del cambio social se esfuerza ahora por institucionalizar este cambio". Por nuestra parte sostenemos que para que se cumpla la vocación social de la administración pública, se requiere que se constituya en elemento catalizador de las necesidades colectivas, y que esta tarea requiere de una burocracia analítica, conocedora de su responsabilidad social.

En relación a ello, Leemans destaca que la teoría marxista llama enajenamiento de la burocracia a la falta de imaginación y a su desinterés en la comunidad y aún hacia los ciudadanos individualmente, debido a que es únicamente un instrumento; pero manifiesta también que, contrariamente a las opiniones de Marx, "los países socialistas han desarrollado enormes aparatos gubernamentales, abriendo más la brecha entre la burocracia y el pueblo, lo que ha impuesto la necesidad de establecer ajustes administrativos", y que éstos, considerados como reforma administrativa, son fenómenos probablemente tan viejos como la administración pública, pero que sólo recientemente se han precisado como objeto de estudio, lamentando que hayan carecido de un acertado conocimiento analítico de estrategias y factores, así como de una racionalidad de la política aplicada. Leemans considera pertinente señalar que "después de 1945, en numerosos países del mundo, la administración pública ha tenido que ser reestructurada para

acomodarse al marco constitucional", y que la falta de experiencia hizo que se acudiera a la copia de sistemas más que a concebir una filosofía político-administrativa propia, lo que ha acarreado graves fracasos, por lo que postula que se tenga en cuenta la ecología administrativa, que implica que la administración pública pueda funcionar adecuadamente sólo en su genuino contexto social.

Es evidente la importancia de la consideración del medio ambiente. De suyo la reforma administrativa se ha convertido en uno de los problemas cruciales en la administración mundial, especialmente en el Tercer Mundo. Leemans propone también, como reflexión, la consideración de que "sólo a partir de 1950 se ha dado atención sistemática al cambio organizacional y a su teoría". Los efectos del conductismo le son fundamentales. "Sin cambio en la conducta, en la actitud, el cambio organizacional no tiene efecto verdadero". Indica la consideración de dos tipos de procesos: "el cambio espontáneo o de adaptación, y el proceso de cambio dirigido y planeado". Destaca que muchos estudiosos de la reforma administrativa en los países en desarrollo, difícilmente han confiado en la teoría de la organización, sino más bien en la ciencia política. Afirma que en los países donde la maquinaria gubernamental está regulada detalladamente por la ley, la reforma misma es difícil de lograrse.

En Polonia, nos dice Lełowski, en los últimos años se está revitalizando la investigación legal, y dentro de ella la legislación administrativa ocupa un lugar significativo. El incremento al análisis científico de las ciencias sociales es preocupación primordial. De acuerdo con la teoría marxista, "la investigación juega decididamente un papel predominante en las ciencias del Estado y la ley"

La escasez de personal científicamente preparado, a escala nacional, es el principal escollo que se espera superar con el establecimiento de centros científicos de investigación administrativa, que en Polonia ya han visto la luz.

En el concepto de Adolfo Lugo,

la reforma administrativa cumple en su contexto general con el imperativo de adaptar el aparato estatal a las exigencias de la cambiante realidad, y es, a la vez, un proceso renovador de estructuras y de procedimientos administrativos, con la intención de apoyar, eficientemente, la instrumentación de políticas económicas y sociales,

principalmente aquellas de carácter redistributivo.

Henri Roson nos muestra la importancia de la relación entre administración pública y la economía, y lo poco que ha sido

estudiado el proceso de cambio social con relación a la primera. Evidencia la necesidad de definir con claridad cuáles son las relaciones entre la administración y la sociedad, y por ende la definición actualizada de las tareas del Estado, en la cual se precise la transferencia creciente de responsabilidades a las instituciones descentralizadas. Estima que "el cambio social, en Francia, se ha convertido en un objeto oficial de la planificación". Expresa también el desagrado de la opinión pública, la cual "siente que el poder ha sido confiscado por algunos funcionarios que creen ser los únicos que poseen los conocimientos indispensables para la solución de los asuntos públicos". Repudia el carácter "tecnocrático de la administración". Llama la atención acerca del peligro de caer en una "administración abstracta", apartada del público.

Para el cambio social el mismo ensayista condena la administración que gusta del secreto y manifiesta el creciente papel de la información en la misma. Enjuicia cómo la participación ciudadana entorpece la dinámica funcional y, sin embargo, cómo es esencial su concurso. Concluye que "el papel de la administración pública es fundamental en el desarrollo social".

Philip J. Rutledge se basa en la teoría que surge de un estudio interuniversitario de "Recursos humanos y desarrollo internacional", de Fred Harbison entre otros, y manifiesta que

Los recursos humanos son la riqueza de las naciones... un país que no es capaz de desarrollar las habilidades y conocimientos de su pueblo, y utilizarlos efectivamente en la economía nacional, será incapaz de desarrollar cualquier cosa,

este criterio lo plantea como básico del desarrollo nacional, y con ello nos sugiere un caudal de acuerdos y desacuerdos. El planteamiento lo enmarca en el desafío que conlleva en sí mismo en el momento mundial de carestía o carencia de recursos.

Menciona en su artículo que

incumbe a la administración pública ayudar en el fomento de políticas públicas y sistemas de dirección que faciliten la adquisición de niveles más equitativos de riqueza, empleo, seguridad de ingresos, educación, habitación, en un amplio sentido de comunidad, como prerequisite para la paz y la seguridad internacional.

Finalmente citaremos a Kurt Holmgren, quien nos informa del cambio sufrido en la administración sueca, como resultado de la interrelación de necesidades colectivas, servicios y la actividad

administrativa, así como de la adecuación del aparato administrativo a los nuevos requerimientos sociales.

Es indudable que las aportaciones de todos estos autores nos invitan a la reflexión y a una meditación profunda acerca de la razón de ser de la administración pública a fin de aplicarla en beneficio cierto del Hombre.