

# la administración para el desarrollo y el cambio institucional planeado

FORTUNATO LOZANO

## *Introducción*

El logro del desarrollo en los países periféricos constituye el gran desafío del siglo. Es bien claro que su actual estado de subdesarrollo se debe fundamentalmente a situaciones estructurales centro-periferia,<sup>1</sup> que definen sus relaciones de dependencia; por lo tanto, la única vía para alcanzar dicho desarrollo es a través de modificaciones estructurales revolucionarias. Tal definición situacional, aunque críticamente grave, no debe impedir por sí misma el que se realicen esfuerzos inteligentes a través de las fisuras que presente el sistema socioglobal; esto es, incorporar en el sistema algunas de las condiciones de liberación que permitan conseguir el desarrollo, entendido éste como el

cambio positivo, deseado y esperado en una sociedad, referido al complejo de estructuras, relaciones, condiciones de vida y aptitudes que la definen. Implica pasar de una condición de vida nacional a otra que se considera "mejor o ejemplar", y, si

bien puede ser medido o definido en términos exclusivamente económicos, trata en realidad, de la modificación del conjunto de la sociedad; como tal debe ser entendido, como un proceso omnicomprendivo de las actividades de la comunidad nacional. Es además, deliberado, acelerado, sostenido, ordenado y difusivo.<sup>2</sup>

En el presente ensayo nos hemos limitado a estudiar el proceso de institucionalización de nuevos valores, normas, patrones de acción, procesos y estructuras que permitan crear, asimilar, adaptar y difundir las tecnologías modernas necesarias al proceso de desarrollo. La consecuente secularización de tales tecnologías imprimirá, por un lado, una aceleración a la descolonización tecnológica y, por el otro, actuará como factor catalizador y multiplicador en el cambio institucional planeado y dirigido hacia una reestructuración profunda, tanto del sistema administrativo público como de otros sistemas que se encuentran en el contexto socioglobal. Dicho cambio implica necesariamente el aniquilamiento de estructuras obsoletas que, en la actualidad, condicionan endógenamente la liberación del país, en su esfuerzo

<sup>1</sup> Ver Oswaldo Zunkel. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, Chile, ILPES, 1967. Octavio Ianni. *La dependencia estructural*, México, ABIIS, UNAM, 1971.

<sup>2</sup> Mario Frieiro. *Teoría general del gobierno y la administración para el desarrollo de la América Latina*, manuscrito.

para alcanzar mayores niveles reales de desarrollo político, económico, social y cultural.

*El cambio institucional planeado en el desarrollo nacional*

Uno de los campos críticos para lograr el desarrollo nacional, en el esfuerzo de movilización de los recursos nacionales, es el que se refiere al cambio institucional planeado. En el modelo sistémico de organización gubernamental para el desarrollo, Mario Frieiro propone la existencia, dentro del Sistema de Movilización, de un Subsistema de Desarrollo Institucional, referido al complejo organizacional administrativo relativo al cambio institucional. Dicho subsistema tendría como objetivo el de “asegurar la secularización de las nuevas instituciones acordes con la sociedad desarrollada”;<sup>3</sup> por lo tanto se encargaría de activar el proceso de fundación y desarrollo institucional a través de la creación y consolidación de “nuevas instituciones funcionales al proceso de Desarrollo Nacional por medio de la creación de economías externas que sirvan de sostén a un desarrollo institucional acelerado y con alto nivel de integración”.<sup>4</sup> Además de promover, crear y/o apoyar la creación de las nuevas instituciones, así como de reestructurar algunas de las existentes, el subsistema citado estaría preocupado por la planificación “con agregados estratégico-tácticos, de la desintegración sistémica y la extinción acelerada de las instituciones disfuncionales no recuperables para el proceso de Desarrollo”.<sup>5</sup>

Así, el cambio institucional planeado se justifica en tanto exista la necesidad imperiosa de crear, proteger, promover e internalizar, en el contexto socioglobal y en el complejo gubernamental, una serie de patrones de acción, orientaciones de valor patronizadas, actitudes y comportamiento humanos, grupales, organizacionales e institucionales acordes con el proceso de desarrollo nacional.

El vehículo *ad hoc* para la institucionalización de dichas pautas son necesariamente las instituciones que, por su carácter, son capaces de resistir las diversas agresiones provenientes del contexto socioglobal y/o del complejo gubernamental y de frustrar la posible reyección de las pautas propuestas. Dicho de otra manera,

<sup>3</sup> Mario Frieiro. *Op. cit.*

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

no es sino a través de estas instituciones y de otras acciones paralelas (como pudiera ser la agudización de las contradicciones existentes, dadas por factores endógenos y exógenos), como se pueden provocar cambios estructurales significativos y definitivos que determinen la irreversibilidad del proceso de desarrollo nacional.

*Fundamentos teóricos: conceptos de institución, institucionalización e institucionalización para el desarrollo*

*Concepto de institución.* Las organizaciones, en ocasiones, se transforman en instituciones. No todas las organizaciones son instituciones. Todas las instituciones son organizaciones.

Para que una organización se transforme en una institución es preciso que mantenga un equilibrio favorable con su medio y ejerza influencia normativa sobre individuos y otras unidades.<sup>6</sup>

Las instituciones deben, por consiguiente, satisfacer tanto la prueba de eficiencia funcional como la de poder de supervivencia.<sup>7</sup>

A las generalizaciones anteriores, hechas por Loureiro Pinto y Milton Esman, apuntamos una más que consideramos importante; dicha generalización proviene de la teoría general de sistemas, por un lado, y, de observaciones empíricas, por el otro. Es la identificación de un factor que, por su relevancia, creemos que está muy ligado a los fenómenos de “relacionamiento” y “conectividad” del sistema, con otros sistemas y con el universo al que pertenece.

Recapitulando, las características básicas de las instituciones son las siguientes:

- Poder de supervivencia en el tiempo.
- Equilibrio ecológico favorable.
- Grado mayor de conectividad que dé relacionamiento con otros sistemas.
- Positiva influencia normativa sobre otros sistemas.

*Poder de supervivencia en el tiempo.* Las institucio-

<sup>6</sup> Aluizio Loureiro Pinto. “A Institucionalização Organizacional como estratégia de Desenvolvimento”, FGV, *Revista de Administração Pública*. Brasil, 1969, Núm. 1, p. 20.

<sup>7</sup> Milton Esman. *O Papel de Institucionalização Organizacional no Processo de Desenvolvimento Nacional*, FGV, EIAP, CADE, Brasil, 1968, p. 3.

nes tienen la peculiaridad de permanecer en el tiempo. Esta permanencia o supervivencia depende, entre otros, de tres factores:

1. Aceptación o no de su producto por la clientela y de los efectos indirectos e inducidos a través de la interacción primaria, secundaria y el contexto socioglobal, tanto en los sistemas alimentadores de insumos, como en los sistemas que reciben el producto.<sup>8, 9</sup>

Esta distinción es muy importante, porque al estudiar a las instituciones vemos la relevancia de los “efectos indirectos e inducidos”, que es por donde se institucionalizan las nuevas pautas de acción. Más adelante estudiaremos con detenimiento este fenómeno. Por tanto, un ejemplo puede darnos ciertos lineamientos para entenderlo. Uno de los objetivos de la Universidad es el de formar profesionales útiles a la sociedad; su producto (el número de ingenieros, biólogos, administradores públicos, sociólogos, etcétera, que egresan anualmente); sus efectos indirectos e inducidos, son la institucionalización de nuevas pautas de acción en otros sistemas, mientras los egresados se comporten como agentes institucionales en el contexto.

2. El grado de competición con instituciones anquilosadas, con semiinstituciones o con instituciones de nueva creación. Paradójicamente, mientras la institución se preocupe más por su supervivencia que por el cumplimiento de sus objetivos institucionales, menos es su poder de supervivencia en el tiempo.<sup>10</sup>

Siempre tendrá que estar atenta a la competición realizada por otras instituciones reales o potenciales, para adecuar sus valores y objetivos institucionales a la nueva situación; así, dicha adecuación le permitirá ampliar su radio de acción y podrá incorporar una clientela mayor a su mercado.

3. La posibilidad de absorción sobre los competidores potenciales. Es importante que la institución posea ciertas tácticas operacionales que le permitan absorber con facilidad a sus competidores potenciales, o por lo menos negociar ciertas reglas de juego para que puedan coexistir en el contexto sin que se invadan sus radios

de acción o influencia; por supuesto en una forma relativa, pues —si coexisten— siempre habrá un cierto grado de invasión de dichos “campos” o “esferas”.

*Equilibrio ecológico favorable.* Las instituciones tienen una característica que podemos llamar “adaptabilidad”. Cuando dejan de tener tal atributo, desaparece su equilibrio ecológico favorable. Su adaptabilidad en los cambios sociales depende en gran parte de la flexibilidad o inflexibilidad de su doctrina (valores y objetivos institucionales). Cuando dejan de corresponder a su momento histórico, las instituciones pierden el apoyo ambiental; y si no existe una inteligente estrategia operacional basada en la transformación de sus objetivos y valores, lo más probable es que sus elementos integrantes (individuos) creen intereses en torno a la supervivencia de la institución como tal y se olviden de alcanzar sus objetivos. A la larga, este tipo de instituciones tiende a desaparecer; máxime en la época actual, en donde encontramos ciertos factores de tipo universal que están presionando, cada vez más, al cambio en todos los órdenes.

*Grado mayor de conectividad que de relacionamiento con otros sistemas.* En el presente ensayo entendemos por “relacionamiento” la propiedad que posee cierta clase de sistemas con respecto a su universo. Decimos que un sistema está en relacionamiento con otros sistemas, cuando su cambio o desaparición del contexto repercute en un cambio global del universo pero no influye en la posición de otros sistemas. Entendemos por “conectividad” aquella propiedad que tienen los sistemas de influir tanto en el contexto en su conjunto, como en los sistemas con los cuales tiene conexión directa o indirecta.<sup>11</sup>

Esta distinción teórica nos sirve para identificar una peculiaridad muy importante de las instituciones con respecto a las organizaciones. Ambos sistemas (instituciones y organizaciones) poseen tanto la propiedad de relacionamiento, como la de conectividad. La segunda propiedad tiene una mayor relevancia en instituciones. De ahí que, dentro del contexto, las instituciones tendrán, más que las organizaciones, una serie de sistemas preocupados por mantener el equilibrio ecológico favorable con respecto a ellas. Cuando el equilibrio de la institución esté en peligro, los sistemas interconectados

<sup>8</sup> Mario Friero. *Op. cit.*, p. 282.

<sup>9</sup> Parsons Talcott. *Ensayos de teoría sociológica*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1967, pp. 208-213.

<sup>10</sup> Para conocer observaciones empíricas sistematizadas, con referencia al fenómeno citado, ver. Aluizio Loureiro Pinto. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>11</sup> Una explicación teórica más acabada de estas propiedades, se puede consultar en Shchedrovitsky. “Methodological Problems of System Research”, en Bertalanffy y Rapaport. *General Systems, Yearbook for General Systems Research*, 1966, p. 36.

con ella (individuos, grupos primarios, organizaciones e instituciones) actuarán desde afuera para defenderla o para tratar de restablecer el equilibrio preexistente.

*Positiva influencia normativa sobre otros sistemas.* La institución ejerce una positiva influencia normativa cuando cumple con las tres variables anteriormente citadas. Esta influencia no se realiza de la noche a la mañana. Es un proceso más bien lento que ataca directamente al superego de los individuos, para transformarlo.

La institución se vale de agentes transmisores de cambio, que son los que, en última instancia, realizan la institucionalización de las nuevas pautas de acción. Estos agentes son individuos previamente adoctrinados en tal forma, que han interiorizado los nuevos patrones y están convencidos de la necesidad de su divulgación y aceptación en otros sistemas. Son, en una palabra, sus agentes propagadores.

Dichos agentes utilizan la educación y la propaganda, entre otros medios, para realizar su labor de institucionalización.

... es posible, mediante la "educación" y la "propaganda", afectar los sentimientos de las masas influyendo en varias de sus manifestaciones. Los fenómenos correspondientes a esta esfera son sumamente complejos y su análisis se encuentra en una etapa elemental. Lo más importante es que las probabilidades de una influencia exitosa no dependen fundamentalmente de la "racionalidad" aparente de lo que se trasmite, sino de su relación con el equilibrio funcional del sistema en que se incide. Esto a su vez depende, por lo menos, de tres factores: la significación funcional de las manifestaciones que intenta desplazar, las funciones potenciales de las nuevas pautas propuestas y la adecuación de la fuente y modo de influencia, esto es, la definición de la situación de "ser influido" desde el punto de vista de los receptores.<sup>12</sup>

*Conceptos de institucionalización, una nueva concepción: la institucionalización para el desarrollo*

*Institucionalización.* Es el proceso, determinado o no, por el cual ciertos agentes transmiten pautas (normas, valores y/o actitudes) a una clientela del sistema socio-global; mismas que son interiorizadas e incorporadas en mayor o menor grado y generalizadas de una forma

individual; dichas pautas establecen las expectativas sociales de acción con respecto a situaciones previstas y definidas con anterioridad.

Las pautas institucionalizadas —dice Parsons— son aquellas "que definen lo esencial de la conducta legítimamente esperada de las personas, en cuanto éstas desempeñen *roles estructuralmente importantes en el sistema social*".<sup>13</sup>

*Institucionalización para el desarrollo.* Dadas las referencias teóricas básicas, pasaremos a un nivel de mayor especificidad. Hemos construido una categoría más que llamaremos "institucionalización para el desarrollo", misma que nos servirá para entender mejor el problema del cambio institucional y para poder armar un esquema teórico-prescriptivo que nos permita, manipulando ciertas variables, cambiar la realidad objetiva existente.

Por institucionalización para el desarrollo, en este ensayo, entendemos el proceso por el cual: a) se logra un ambiente favorable para b) desinternalizar y/o neutralizar las pautas institucionalizadas vigentes, c) con el objeto de incorporar nuevas normas, valores y actitudes acordes con d) la racionalidad y con e) la idea de "desarrollo".

*Desarrollo institucional en el esfuerzo del cambio social planeado*

1. *El novedoso abordaje de la teoría de "Institution Building"*. Como mencionamos en la introducción del presente ensayo, para efectuar el cambio social es necesario, entre otras cosas, introducir nuevas tecnologías físicas y sociales, desarrollar los recursos humanos acordes a los fenómenos de creciente diversidad ocupacional y especificidad funcional que conllevan dichas tecnologías, y modificar los valores y actitudes tradicionales para hacerlos compatibles con las nuevas funciones de la sociedad.

Un grupo de estudiosos de los fenómenos y procesos del cambio social se empezó a interesar en el asunto y enfilaron sus esfuerzos hacia la búsqueda y consolidación de un nuevo abordaje teórico que les permitiera entender —de ser posible, controlar—, algunos procesos de cambio social en los países subdesarrollados. El trabajo exploratorio se inició en la Universidad de Pittsburg, en 1960; asimismo, en la Universidad de

<sup>12</sup> Talcott Parsons. *Op. cit.*, p. 207.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

Syracuse se hicieron trabajos similares que permitieron crear el terreno propicio para que, en 1964, se constituyera formalmente el llamado Programa Inter-Universitario de Investigación en "Institution Building" (Fundación y Desarrollo Institucional).

De los antecedentes más cercanos a la constitución de dicho Programa, destacan los siguientes:

En 1962 un grupo de estudiosos de la Universidad de Pittsburgh estableció una discusión permanente de varios conceptos sobre "Institution Building", su relevancia para el desarrollo y la posibilidad de iniciar los trabajos de investigación a gran escala.

A mediados de 1963 la Fundación Ford proveyó a los fondos preliminares que hicieron posible la asignación de los elementos necesarios para el programa de investigación y, además, los trabajos para el establecimiento de una organización formal que investigara en el campo referido; a fines de 1963, los cuatro centros universitarios que estaban colaborando en dicho Programa, formaron el llamado Programa Interuniversitario de Investigación en "Institution Building". El Programa está dirigido por un comité ejecutivo integrado por dos miembros de cada universidad. El comité ejecutivo dirige el programa, determina las políticas y las prioridades y aprueba los presupuestos de las investigaciones individuales. Las oficinas centrales de investigación se establecieron en la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, y los centros involucrados en dicho Programa fueron los siguientes:

El Centro Internacional de Investigación sobre el Desarrollo, de la Universidad de Indiana; la Oficina del Director de Programas Internacionales de la Universidad del Estado de Michigan; la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos Internacionales, de la Universidad de Pittsburgh, y la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, de la Universidad de Syracuse.

2. *¿Qué es "Institution Building"?* El Programa Interuniversitario de Investigación en "Institution Building" ha definido este término como: la planeación, estructuración y dirección de organizaciones, nuevas o reconstruidas, que:

- a) Incorporen cambios en valores, funciones y tecnologías físicas y/o sociales;
- b) Establezcan, promuevan y protejan nuevas relaciones normativas y patrones de acción, y
- c) Soliciten y obtengan apoyo y complementariedad en el contexto.

El programa intenta identificar las variables de los procesos de "Institution Building" y sus interrelaciones. A través de un cuidadoso esfuerzo de investigación en el diseño y la investigación, el Programa trata de incrementar el conocimiento social científico acerca del proceso de cambio social inducido o planeado, y ha dado un énfasis considerable a la provisión de herramientas de análisis y guías de acción que fortalezcan y den apoyo a las organizaciones e individuos que estén activamente comprometidos en el cambio social planeado.

El producto del Programa ha sido analizado en relación a sus cinco objetivos principales.<sup>14</sup>

I. *Comparación de estudios de casos.* El programa tuvo éxito al incluir aproximadamente setenta estudios de niveles avanzado y básico en la conducción de la investigación sobre el cambio social planeado a través de organizaciones innovadoras. Todos ellos utilizaron el marco conceptual de "Institution Building". Cada uno de ellos fue asignado a alguna de las variables clave, teóricas y prácticas del desarrollo, fundación de una nación y/o ayuda externa. Los informes terminados y aquellos que están actualmente en proceso, proveen una fuente de datos altamente diversificados que sirve para la descripción comparativa del cambio social planeado a través de organizaciones innovadoras.

II. *Formulación deductiva.* En cada uno de los estudios, las hipótesis se formularon en relación a los procesos de fundación y desarrollo institucional.

III. *Comprobación de hipótesis.* Algunas de las hipótesis que fueron formuladas se comprobaron a través de estudios de casos. Ninguna de ellas se verificó rigurosamente bajo condiciones que se aproximaran a aquellas que pudieran encontrarse en un experimento controlado. Esta tarea inconclusa formará parte de la segunda fase propuesta de tal consorcio interuniversitario.

IV. *Comunicación de los hallazgos.* Los estudios patrocinados por el Programa Interuniversitario en Fundación y Desarrollo Institucional, han empezado a tener impacto en investigadores y funcionarios a través de publicaciones, cursos y seminarios. El potencial total de lo que se ha aprendido se vería truncado si este programa terminara sin antes haber realizado la segunda fase que se incluyó en el plan del programa original.

<sup>14</sup> "The Inter-university Research Program", in *Institution Building. A Review of Phase I, 1964-1968*. Joseph W. Eaton, Research Director, Research Headquarters University of Pittsburgh. Pittsburgh, pp. 21-22.

V. *Aplicación de los hallazgos.* En la medida en que se terminen los estudios sobre Fundación y Desarrollo Institucional que han sido patrocinados, se podrán financiar un mayor número de documentos integradores que contengan las pruebas de campo experimentales provenientes de las hipótesis específicas que plantean implicaciones prácticas en la acción social.

*Conclusiones: una estrategia operacional para el cambio institucional planeado*

La Fundación y Desarrollo Institucional, entendida como el proceso de creación de organizaciones (que posean características intrínsecas a las instituciones en una forma potencial), y su desarrollo como semiinstituciones, y más tarde como instituciones, y su permanencia innovadora en el sistema social, es una estrategia que ayuda al cambio social. Esto no quiere decir que sea la única estrategia, ni que sea la determinante. Podría identificarse mejor como un factor estratégico.

El primer problema que se nos presenta, es el de la localización de la "institución en potencia". La ubicación depende del diagnóstico que tengamos de la realidad objetiva existente de un sistema nacional, en un tiempo histórico dado. El diagnóstico nos permitirá conocer:

A. *El grado de permeabilidad al cambio del sistema político existente.* Las ideas no están dotadas de una dinámica por sí, recurrente de una racionalidad abstracta; en términos sociales, ésta se desarrolla de acuerdo con las realidades existenciales que representan. Por lo tanto el problema de permeabilidad se reduce a la determinación de la capacidad de penetración de nuevos intereses que no están incluidos en el sistema político, y/o del aumento o disminución de la participación de intereses que ya han sido incluidos.

Estas transformaciones se imponen por los propios cambios estructurales: reestructuración de fuerzas políticas y reestructuración del sistema de participación.

El sistema político es un sistema superestructural, y como tal, en primera instancia, no posee características autónomas y autogeneradas. Su estructura básica está determinada por la infraestructura del sistema socioglobal.

Surge así, por diferenciación, especialización y complejidad estructural, una autonomía relativa, que de ninguna manera puede ser confundida con la capacidad de autodeterminación.

De esta manera, la permeabilidad del sistema político a nuevos intereses depende, en primer lugar, de la existencia de un mayor número de fuerzas más o menos equivalentes en su capacidad de articulación y agregación de sus intereses que impida la existencia del monopolio de poder en función de una fuerza en particular.

En segundo lugar, la permeabilidad depende del grado de generalidad de los nuevos intereses. Esta generalidad puede situarse a nivel objetivo o a nivel ideológico de legitimación (en verdad siempre en ambos niveles) y constituye un factor fundamental para el grado de integración y de formación de tipos de consenso y de aceptación mínima.

B. *Los grupos de intereses estratificados por la activación externa de los Factores Objetivos Universales (FOU).*<sup>15</sup> Dentro de la identificación de estos grupos de intereses, hay que hacer una distinción fundamental: los que están institucionalizados y los que no lo están. Por lo general, con excepción de las instituciones que poseen una capacidad de adaptabilidad basada en la flexibilidad de su doctrina, los intereses creados, por la misma existencia de las instituciones, tienden a mantener el *statu quo*; pero dada la presión de los FOU, las nuevas fuerzas productivas, al tomar conciencia de su momento histórico, tienden a realizar un proceso de articulación-agregación de intereses en torno a la destrucción del *statu quo*, y presionan cada vez más para lograr su participación política, social y económica, activa, en el contexto socioglobal.

Estos nuevos intereses que giran alrededor de valores, normas y actitudes innovadoras y revolucionarias, cuando no encuentran una forma de institucionalizarse en el contexto, buscan maneras de manifestarse violentamente en contra de las instituciones existentes, que no responden a sus expectativas de vida; en esta situación existen tensiones y choques entre los intereses legitimados y los que pretenden serlo.

1. *El grado de sensibilidad del liderazgo político.* Este dato es muy importante, pues nos permite visualizar en qué nivel y en qué sitio podemos colocar a la "institución en potencia". Especificando: si la sensibilidad del liderazgo político del más alto nivel es muy grande, podemos colocarla en un lugar tal que tenga una gran visibilidad con respecto a sus zonas externas de interacción primaria, secundaria y socioglobal; si no es así, buscaremos localizarla en los siguientes sitios:

<sup>15</sup> Para estudiar los FOU, ver Mario Frieiro. *Op. cit.*

- Instituciones innovadoras mayores en donde exista cierta permeabilidad del sistema total (verbigracia: universidades, fundaciones).
- Organizaciones mayores en donde exista una atmósfera innovadora y/o sensibilidad del liderazgo (verbigracia: algún ministerio o empresa estatal “avanzado”).
- Campos de acción permeables dentro del sistema socioglobal, que son producto de coyunturas históricas. Dichos campos nacen debido a la necesidad de obtener del contexto nuevos insumos (verbigracia: el caso del Instituto Brasileño de Administración Municipal, como instituto autónomo que presta asesoría técnico-administrativa a los municipios).<sup>16</sup>

Obtenido el diagnóstico y ubicada la “institución en potencia”, nos quedan por realizar las acciones estratégicas y tácticas conducentes, tanto de la institucionalización y secularización de la nueva institución, como de la institucionalización de los nuevos patrones de acción,

orientaciones de valor patronizadas, actitudes y comportamiento humanos, grupales, organizacionales e institucionales, así como de las tecnologías que están vinculadas al proceso de desarrollo nacional.

La estrategia global y los tácticas operacionales debieran estar basadas, fundamentalmente, en un análisis minucioso de los posibles vínculos normativos, de poder, funcionales y de difusión que permitan establecer un alto grado de conectividad de dicho sistema con otros que le sean complementarios y autorreforzantes; de tal forma que la “institución en potencia” llegue a poseer las características básicas de las instituciones.

Existe, además, una serie de herramientas de análisis bastante completa que nos permite suponer que esta nueva forma de incidir en el cambio social, a través del cambio institucional planeado, es factible; por lo tanto, se hace necesaria y urgente, la implementación e implantación de los mecanismos gubernamentales conducentes a dicho esfuerzo encaminado hacia la consecución del desarrollo nacional.

<sup>16</sup> Para una visión más detallada, consultar a Loureiro Pinto. *Op. cit.*