

Cursos Intensivos sobre Problemas
del Desarrollo Económico

ASPECTOS INSTITUCIONALES-ADMINISTRATIVOS
DEL DESARROLLO ECONOMICO

- Lecturas Seleccionadas -

V. 1.

290h

BUENOS AIRES
Argentina
1 9 6 3



L.1 Sociales

Cap. 1 Jacques Lambert: Condiciones necesarias para un desarrollo económico y social acelerado

1.2 políticos

Cap. 1 y 2 "El marco gubernamental" de la obra "Elaboración de la política económica" de Jean Meynaud.

II. ADMINISTRACION Y DESARROLLO

II. 1 La estructura burocrática

II.1.1 Burocracia y cambio social

Cap: Capítulo V de la obra de Peter Blau

"La burocracia en la sociedad moderna"

II.1.2 Concepciones de escuelas de pensamiento de la ciencia de la administración

Resumen del capítulo de la obra "Ciencia de la Administración" de Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino

II.2 Introducción a la administración de programas de desarrollo

II.2.1 La programación

Primera clase del curso de Gonzalo Martiner.

II.2.2 Desarrollo económico, planeamiento, y administración pública

II.2.2.1 Los problemas administrativos en el desarrollo

-Capítulo correspondiente del "Tratado de administración" de ESAPAC.

II.2.2.2. De la planeación a la administración;

un caso concreto.

-Art. de William Kapp aparecido en la Revista Kyklos.

II.3 La administración de programas de desarrollo económico

II.3.1. Sistemas de administración de programas de desarrollo económico.

-Tercera clase del curso de Gonzalo Martner

II.3.2 Los organismos de planificación

Capítulo del trabajo "aspectos institucionales del desarrollo" de Braulio Jatar Doti.

II.3.3 Organizaciones nacionales para el planeamiento la ejecución de programas

Del trabajo "Organización nacional para la dirección de programas de desarrollo económico" de Donald Stone

II.3.4 Los organismos de fomento económico

Las Corporaciones de fomento y su papel para canalizar los recursos financieros y promover las inversiones. Carlos Oyarzun

III.- PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

III.1 Teoria del presupuesto

- Clase 12 del curso de Gonzalo Martner

III.2 Presupuesto por programas y por actividades

CEPAL Seminario de Clasificación y administracion presupuestaria en Sudamerica.

II.3.4 Los organismos de fomento económico

Las Corporaciones de fomento y su papel para canalizar los recursos financieros y promover las inversiones. Carlos Oyarzun

III.- PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

III.1 Teoría del presupuesto

- Clase 12 del curso de Gonzalo Martner

III.2 Presupuesto por programas y por actividades

CEPAL Seminario de Clasificación y administración presupuestaria en Sudamérica.

II. CONDICIONES NECESARIAS PARA UN RAPIDO DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL ACELERADO

El punto de vista del historiador y del sociólogo

Jacques Lambert

Las generaciones sobre las características sociológicas de veinte países diferentes no pueden tener sino un valor limitado. Y el deseo de subrayar las que son comunes a esos países, no solo a parte de ello, no debe hacernos olvidar que cada una de las veinte repúblicas de América Latina difiere de las demás por una gran desigualdad de recursos naturales, por las condiciones en que fué poblada y por sus estructuras sociales propias, y que cada una ha tenido, antes como después la independencia, una evolución histórica original. América Latina se compone de veinte naciones, que tienen su propia personalidad, y en cada una de las cuales, el desarrollo económico y social responde a necesidades particulares.

Bastará recordar tres diferencias que puedan influir en todos los aspectos del desarrollo económico y social: las diferencias en la extensión territorial y en la importancia numérica de la población; la diferencia entre las estructuras étnicas y culturales y, por último las diferencias de nivel en el desarrollo económico y social alcanzado en la actualidad.

En la actualidad, en ninguna parte son mayores los contrastes entre los distintos territorios nacionales por lo que respecta a su extensión, a sus recursos naturales o al número de habitantes. La situación de la América que fue portuguesa-gracias a cuya unidad cuenta el Brasil con un inmenso y rico territorio de más de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados, y una población de casi 65 millones y medio de habitantes es ya harto particular a ese respecto. Pero en la América Española (habla) la superficie de los territorios varía en una proporción que oscila de 1 a 103 entre Haití y la República Argentina, mientras la población varía de 1 a 37 entre Panamá y México. No solo es inevitable que varíen las condiciones de la vida económica en relación con esta extrema diversidad de recursos humanos y de recursos naturales, sino también las modalidades del conjunto de los procesos sociales y, en particular, las modalidades de la vida política. Se cometería pues una imprudencia si se quisieran aplicar directamente las mismas generalizaciones a países tan extensos como el Brasil, la República Argentina, Colombia o Venezuela, que a otros de dimensiones tan reducidas como Panamá Costa Rica, El Salvador, Honduras, o Paraguay. Es necesario establecer una división inicial entre los grandes y los pequeños países.

Aunque todas están unidas por una cultura de origen latino que impera por doquier, las naciones latinoamericanas prestan estructuras culturales muy distintas. Algunos países latinoamericanos tienen poblaciones de origen europeo, o casi exclusivamente europeas, que dan a su cultura un carácter perfectamente homogéneo; tal es el caso de la República Argentina y Uruguay. En muchos otros, como el Brasil, Venezuela, Chile, etc., la estructura étnica, aun sigue siendo mucho más compleja, no ha impedido la difusión general de la cultura de origen europeo.

En cambio en América Central, y en una parte del altiplano Andino, se ha dado el caso de que poblaciones amerindias numerosas, que durante largo tiempo constituyeron incluso la mayoría de los habitantes de un país, hayan conservado formas de vida, estructuras sociales e ideológicas de origen precolombino que se han mantenido hasta ahora con todo vigor. Uno de los problemas con que tropiezan todos los países que logran o tratan de lograr un desarrollo económico y social rápido, estriba, sin duda, en conseguir que toda la población participe en las rápidas modificaciones de la cultura que acompañan necesariamente al desarrollo del país. Pero el problema es mucho más fácil de resolver cuando hay que conseguir no solo el desarrollo simultáneo de las dos caras de una misma cultura sino el de dos culturas de índole diferente que no ofrecen la misma resistencia al cambio y sobre las cuales éste no produce siempre los mismos efectos. La presencia o la ausencia de poblaciones amerindias numerosas y, sobre todo la mayor o menor vitalidad de las culturas propias de esas poblaciones obligan a establecer, mas en función de su composición cultural que de su composición étnica, una segunda división entre los países cuya cultura es exclusivamente latinoamericana y aquéllos donde, al lado de una cultura euroamericana predominante, se conservan también culturas indoamericanas y, más excepcionalmente culturas afroamericanas¹.

No ha de olvidarse tampoco que los países de la América Latina han alcanzado hoy día niveles de desarrollo económico y social muy desiguales. Partiendo de una definición arbitraria, se habla muy equivocadamente, en general, del desarrollo insuficiente de América Latina so pretexto de que ninguno de sus países tiene el tercio de la renta per capita de los Estados Unidos; salvo Venezuela, en cuyo caso, harto sabido es que la renta per capita no es un criterio del cierto desarrollo social. Si todos los países latinoamericanos están así insuficientemente desarrollados en relación con los Estados Unidos, no debe olvidarse tampoco que entre la renta per capita de 120 dólares que la Oficina de Estadística de la Naciones Unidas atribuíaa al Perú para 1952-1953, y la de 460 dólares que atribuíaa la República Argentina, existe una diferencia semejante a la que separa las rentas per capita de Grecia y Gran Bretaña, de Egipto y los Países Bajos, o de la propia República Argentina y los Estados Unidos. Otros coeficientes permitirán apreciar en forma más inmediata diferencias del orden social no menos importantes: por ejemplo, el coeficiente

1. es difícil expresar estadísticamente y con exactitud estas diferencias. En el documento del padre Vekemans, se ha intentado expresarlas cuantitativamente indicando los peligros inherentes a este procedimiento.
2. Per capita national product of fifty-five countries 1952-1954 Naciones Unidas 1957

de alfabetización de Haití y de la Argentina; en el primer caso es de cerca de 90% de analfabetos, mientras que en el segundo apenas llega al 14%². A nadie se le ocurriría asimilar las exigencias que encierra la prosecución de un desarrollo muy avanzado en el Reino Unido en los Países Bajos o en Noruega, a las que entraña la indicación del desarrollo en Turquía, en Egipto o en la India. Así pues las diferencias de nivel del desarrollo obligan a establecer una tercera división entre; a) países como el Uruguay y la República Argentina, cuya evolución está ya tan adelantada en todos los aspectos, pero se prosigue tan despacio desde hace algunos años, que al hablar de ellos podría decirse "después del desarrollo"; b) países entre los cuales podrían citarse, como buenos ejemplos, el Brasil, México, Venezuela, etc., cuyo desarrollo económico se prosigue rápidamente acarreado profundas transformaciones sociales, y los cuales debería decirse durante el desarrollo y por último, c) los países cuya renta per capita, índice de alfabetización, etc., son aún muy bajos y van subiendo lentamente, y a propósito de los cuales debería decirse "antes del desarrollo".

Las comparaciones, harto difíciles cuando se trata de una serie de veintidós países diferentes, se facilitarían sin duda alguna distribuyendo esos países en unas pocas categorías económicas y sociales a base de los índices que permiten apreciar el nivel del desarrollo económico y social. Se han hecho y siguen haciendo se interesantísimos ensayos a ese respecto, pese a la inseguridad de los datos relativos a muchos países latinoamericanos². Pero sería vano esperar una clasificación precisa, cuando cada situación nacional presenta tantos rasgos particulares y cuando los diversos índices no ofrecen sino una débil convergencia³.

1. Unesco: World Illiteracy at mid-century 1957

2. Además de la tipología de los países latinoamericanos, que trata aquí de establecer el padre Roger Wekelmans, otros intentos de clasificación fueron hechos anteriormente por el Pompeu Accioly Borges; Graus le Desenvolvimento na America Latina, Boletín Centro Latino Americano de Investigaciones en Ciencias Sociales, mayo 1959, pgs 35-44 Río de Janeiro. Partiendo diez índices, el autor clasifica los veinte países según sea bueno, razonable o precario su nivel de desarrollo Denis Lambert ha propuesto otra clasificación, limitada a la América del Sur, en Les inflations sud-américaines. Institut de l'Amérique Latine, Paris 1959 pags, 17-24. En este caso, el autor combina varios índices en un índice sintético de desarrollo que le permite distribuir los 10 países en tres niveles de desarrollo

3. La falta de convergencia entre los índices económicos y los índices sociales ha sido señalada por Pedro Teichert: Analysis of real Growth and Wealth in Latin American Republics, Journal of inter-american studies abril 1955.

En efecto, si se pretende combinar índices de naturaleza distinta en un índice sintético único para lograr una clasificación limitada a un pequeño número de categorías, se obtiene un promedio que no corresponde a ninguna situación real; cada uno de los índices se toma por separado, su falta de concordancia hará necesaria una categoría por cada país.

En estas condiciones resulta más fácil y no menos seguro atenerse a un método empírico y, ya que la comparación entre veinte situaciones nacionales distintas carecería de sentido, es preferible limitarla a algunos países solamente, es decir, a aquellos que presentan a primera vista las características medias del tipo social latinoamericano. Algunos países—la República Argentina, el Uruguay y tal vez Chile— están en conjunto demasiado desarrollados para que sea legítimo establecer a partir de ellos generalizaciones aplicables a América Latina. Otros, en cambio, muy numerosas están demasiado poco desarrollados y aunque son muchos, sería absurdo considerarlos como característicos de las situaciones latinoamericanas, puesto que no representan más del 15% de la población de América Latina. En cambio, cuatro países parecen prestarse particularmente al estudio de las exigencias del desarrollo económico y social en América Latina: Brasil, México, Colombia y también Venezuela (a pesar de su renta per capita excepcionalmente alta); además, esos cuatro países encierran más de la mitad de la población de la América Latina y abarcan las tres cuartas partes de su territorio. Aun reducida a esos cuatro países, la comparación destacará las diferencias tanto como las semejanzas, sobre todo en el caso de México a causa de sus poblaciones amerindias, y en el Brasil, dado el origen portugués de su cultura.

También será posible comprobar en estos cuatro países la presencia de características culturales comunes que, ya por revestir en América Latina formas particulares o por cobrar allí una intensidad mayor que en parte alguna, imponen al desarrollo económico y social exigencias específicamente iberoamericanas.

En el presente trabajo nos limitaremos a describir estas exigencias propias de América Latina, porque no es posible, ni necesario, considerar el conjunto de las condiciones sociales que ejercen habitualmente influencia sobre el desarrollo económico y social; además de ser harto conocidas, han sido ya objeto de numerosos estudios en los tratados clásicos consagrados a los aspectos sociales del desarrollo económico².

CARACTER Y PAPEL DEL LATIFUNDIO EN AMERICA LATINA

Las condiciones sociales características de América Latina y comunes a todos sus países, o a la mayoría de ellos, son ante to

2. Arthur Lewis ha estudiado determinadamente las condiciones sociales del desarrollo económico en *The of economic growth*, 1955 cf. Hoselitz, *Sociological aspects of economic growth* Chicago 1960 .-

do legado de la colonización española y portuguesa. No deja de ser peligroso recurrir a estas causas históricas pues ha llevado, con demasiada frecuencia, a explicar el atraso del desarrollo económico y social latinoamericano, en comparación con el de América del Norte, por una ingenua psicología de los pueblos más fundada en los juicios estereotipados de la leyenda negra que en la observación de los hechos: incapacidad ibérica o latina de aceptar la disciplina libremente consentida de la democracia y la igualdad ante la ley, gusto innato de la violencia desprecio del trabajo manual y de las actividades económicas.

A la vez hay legados de la colonización ibérica en América Latina cuya existencia puede hoy comprobarse por observaciones de carácter menos personal; la colonización ibérica ha dejado por doquier una forma de latifundio muy particular y muy general. El origen social de los primeros colonizadores, la época en que se realizó la colonización, la rapidez con que fueron ocupados inmensos territorios, todo ello contribuyó a distribuir el territorio conquistado en vastísimos dominios. Después de la independencia, esos latifundios continuaron siendo durante mucho tiempo el tipo dominante de propiedad agrícola y lo siguen siendo en muchos casos; en el Brasil, por no citar más que un ejemplo, los latifundios de más de 1.000 hectáreas representaban en 1957 al 57% de la superficie de las propiedades privadas.

Claro está que en algunos países, como en México, Cuba, Bolivia y Venezuela, se han realizado o se están realizando reformas agrarias, pero esas reformas son demasiado recientes y muchas veces demasiado limitadas para borrar las huellas que la gran propiedad ha dejado por todas partes en una sociedad rural que constituye aún en esos países el sector más numeroso, de la población.

Aunque nos incite a hacerlo la fama de las "facendas" de café o de plantaciones de caña de azúcar, el modelo de latifundio latinoamericano no debe buscarse en las explotaciones, racionalmente organizadas, de los principales monocultivos de exportación. Los latifundios, que no son los más productivos pero ocupan la mayor parte de las tierras y contienen grandes masas de población rural, se dedican en general al policultivo y a la cría extensiva de ganado; la alimentación de las poblaciones depende de ellos. Aunque son latifundios, raro es que sean grandes explotaciones, pues la gran propiedad arcaica tiene una organización de tipo señorial; el propietario no explota directamente más que una parte de sus tierras, y como éstas son demasiado grandes, deja con frecuencia sin cultivar las que menos se presentan a la labranza y le interesa que se instale en sus tierras una población numerosa, tanto porque toma parte (para él una parte de la cosecha de lo que les deja sembrar, como porque, sin tener que pagarles con regularidad, puede exigirles que trabajen en sus propios cultivos cuando le haga falta.

Desde luego, sería absurdo buscar en la existencia de este tipo particular de gran propiedad el factor único, o incluso el factor preponderante, de las características sociales de los países latinoamericanos que crean dificultades especiales al desarrollo económico y social. Pero es esta forma de propiedad la que ha dado a la gran mayoría de las sociedades rurales latinoamericanas las características que tienen y, si bien algunas han dejado hoy de serlo, no por ello ha de olvidarse que, hasta hace muy poco, las sociedades latinoamericanas eran esencialmente rurales. El predominio de los latifundios ha tenido y tiene todavía efectos tan

numerosos y diversos que puede ser al punto de partida para el análisis de ciertas exigencias del desarrollo económico y social de que ese predominio no es la sola causa, pero que raras veces ha dejado de provocar o de agravar.

EL DESPILFARRO DE LOS LATIFUNDIOS Y EL AISLAMIENTO

En muchos aspectos, las tierras de America Latina son aún hoy tierras de aislamiento, y más por la discontinuidad de la distribución demográfica que por no ser la población bastante numerosa.

La posesión prematura de extensiones demasiado vastas para ser por entero objeto de cultivo ha dado lugar en gran parte de América Latina a un reparto de la población que dificulta en grado sumo las comunicaciones. Los núcleos de población organizados en torno al centro de cada propiedad quedan aislados unos de otros por la dimensión misma de las propiedades. Todo el mundo reconoce que el problema de los transportes es el más fuerte de cuantos se plantean en América Latina, Pero el problema es aún más difícil de resolver para los transportes a corta distancia que para los que suponen distancias considerables. Cuando se trata de latifundios de dos o tres mil hectáreas, de las que solo se cultiva una parte reducida, se necesitarían para unirlos a las grandes vías de comunicación, largos caminos rurales que la productividad de esas posesiones no justifica por poco que la naturaleza del terreno acarree gastos elevados de construcción y conservación. Al aislamiento que así se perpetúa en latifundios cuya excesiva extensión los aísla de las vías de comunicación se debe en parte a que sus propietarios no se atreven a enviar al mercado excedentes importantes que les sería difícil transportar.

Pero ese aislamiento en el latifundio contribuye también a organizar el conjunto de las relaciones sociales en pequeñas sociedades inmóviles y, por ende, viene a ser una de las causas de la división tan frecuente de las sociedades latinoamericanas en dos caras de una misma cultura que se oponen por el grado de evolución en todos sus aspectos; por un lado, una sociedad evolucionada y sobre todo urbana que forman una vasta sociedad nacional y por otro, una sociedad arcaica que es sobre todo rural y cuyos diversos elementos se integran difícilmente en la sociedad nacional. Romper ese aislamiento para facilitar la aproximación de los dos aspectos de la sociedad dualista es una de las exigencias del desarrollo económico y social en America Latina.

LA FALTA DE CONEXION ENTRE LA SOCIEDAD URBANA Y LA SOCIEDAD RURAL

En las zonas rurales de America Latina, la tendencia de las actividades sociales a organizarse a base del latifundio, ha reducido la eficacia del papel social muy importante que en otras estructuras sociales han podido desempeñar las pequeñas ciudades muy numerosas. En Europa, por ejemplo, desde hace mucho tiempo hay muy pocas poblaciones rurales que no se hallen cerca de una pequeña ciudad; cuando no es así, las poblaciones rurales han per-

manejado generalmente sumidas en un gran retraso. Al dedicarse a actividades comerciales o artesanas muy diversas, las pequeñas ciudades han fomentado la aparición de clases medias que mantenían estrechos vínculos con el campo. Esas pequeñas ciudades fueron intermediarios eficaces entre la sociedad propiamente urbana de las grandes ciudades y la sociedad rural; gracias a ellas se pudieron difundir rápidamente en el campo las iniciativas procedentes de los grandes centros. La pequeña ciudad evitó la solución de continuidad entre la sociedad urbana y la rural, e hizo que la rapidez de la transformación de las sociedades urbanas no las alejara mucho, ni durante mucho tiempo, de esas sociedades rurales que recibían sus impulsos con cierto retraso, pero con un retraso que no podía prolongarse indefinidamente. La pequeña ciudad ha evitado la formación y sobre todo la persistencia, de sociedades dualistas.

En América Latina, el poblado que constituía el centro del latifundio, ocupaba el lugar que en otras partes correspondía a la aldea o a la pequeña ciudad, pero aunque lograba satisfacer necesidades sociales muy elementales, era un medio demasiado limitado y poco diversificado para que pudieran desarrollarse en él procesos sociales activos, y además aislaba a las poblaciones campesinas de las grandes ciudades donde se desarrollaban esos procesos. Cuando el desarrollo económico se produce en América Latina provoca una urbanización muy rápida e importante, pero que tiende a crear grandes ciudades. Incluso cuando la concentración urbana en las grandes capitales no es tan acentuada como en el Uruguay o en la República Argentina, donde el conjunto de las grandes ciudades con sus zonas suburbanas contienen respectivamente 44 a 30% de la población, las pequeñas aglomeraciones urbanas suelen estar muy alejadas unas de otras. La insuficiencia de intermediarios entre la ciudad y el campo frena considerablemente de difusión general de los efectos del desarrollo que, sobre todo en América Latina, parte de las ciudades.

Probablemente, ningún esfuerzo de organización del territorio logrará evitar el desarrollo económico de sus diversas partes continúe siendo muy desigual, pero no es inevitable que la concentración del desarrollo económico impida el desarrollo social de las partes del territorio que queden al margen de ella.

A este respecto, el ejemplo de Francia es clarísimo, pues es uno de los países adelantados cuyas diversas regiones, desde el punto de vista económico, están más desigualmente desarrolladas: la industria y la agricultura moderna se han localizado en tal manera en el norte del país, que ya es costumbre hablar de la Francia insuficientemente desarrollada situada al sur del río Loria. Pero ese desarrollo insuficiente, que solo tiene carácter económico, no impide que muchas de estas regiones del sur de Loria ofrezcan los índices no económicos de desarrollo más elevados del país. En cambio en América Latina el desarrollo social tiende a limitarse a los polos urbanos del desarrollo económico y sólo excepcionalmente llega a regiones rurales, cuando no han conocido la gran propiedad de tipo arcaico.

La falta de nexo entre la sociedad urbana dinámica y la sociedad rural estática contribuye además a perpetuar y a acentuar el carácter dualista de la sociedad, porque las clases medias urbanas, que en general detentan el poder en los países por vías de desarrollo, aceptan sin dificultad la miseria y el atraso de la sociedad rural con la cual tienen tan poco contac-

Por ello, una de las exigencias del desarrollo de América Latina es fomentar en las zonas rurales la multiplicación de centros de interacción más activas que los que puede ofrecer la gran propiedad de tipo señorial.

SENCILLEZ Y RIGIDEZ EXCESIVA DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES RURALES

Por oposición a las estructuras sociales complejas de los países desarrollados de Europa Occidental o de América del Norte, se ha dicho más de una vez que América Latina se caracteriza por una sociedad jerarquizada, de una manera elemental, formada por dos niveles muy diferenciados, entre los cuales es casi imposible que exista movilidad social, dada la falta de clases medias numerosas y diversificadas. Se trata de una generalización que, sin duda no ha sido nunca totalmente exacta y que, en todo caso, no lo es ya en la actualidad. A medida que se estudian con más detenimiento las sociedades latinoamericanas se advierte que no se ha tenido bastante en cuenta el papel de las clases medias, que cada vez con mayor frecuencia las clases medias agresivas toman la dirección política del país y nada prueba que en las sociedades urbanas de América Latina haya menos movilidad social que en otras partes del mundo.

Es indudable, en cambio, que en la sociedad rural las clases medias ocupan un lugar sumamente limitado y que ello se debe principalmente al latifundio. Cuando la sociedad rural, dominada por los latifundios, no ha sido modificada por una política de redistribución de tierras, ha seguido muy jerarquizada y jerarquizada de manera muy elemental. Después de los grandes propietarios que, incluso sin gran prosperidad, son una aristocracia, solo caben en la agricultura personas que, sea cual fuere la situación que ocupen en el latifundio, jornaleros aparceros o incluso pequeños propietarios, están subordinados a él. No puede haber movilidad social porque están subordinados a él. No puede haber movilidad social porque son muy pocas las situaciones superiores y porque no hay una posición intermedia que facilite el ascenso; entre las dos clases sociales faltan los peldaños necesarios. Para cambiar de condición es necesario salir de esa sociedad rural que no forja el espíritu de empresa. En Europa Occidental o en los Estados Unidos, e incluso a veces en las viejas sociedades asiáticas, la sociedad rural tiene entre el gran propietario y el jornalero, una clase media numerosa de arrendatarios o de propietarios, dueños todos ellos de su explotación, con niveles de vida y de instrucción muy variados. Esas clases medias, que contribuyen a dar mayor elasticidad a la estructura social, están sugiriendo también en América Latina, pero sólo aparecen en las zonas más adelantadas donde no domina la gran propiedad, o bien en las zonas próximas de los mercados urbanos donde se han hecho parcelaciones y ya no predomina la gran propiedad agrícola.-

Esta rigidez de la sociedad rural arcaica es causa de una extrema concentración de la riqueza pero, sobre todo da a esta sociedad de contrastes demasiados intensos y elementales, una gran fuerza de resistencia a los cambios y al mantenerla inmóvil, contribuye a diferenciarla de la sociedad urbana progresiva y a acu-

sar la dualidad social. Cabe poner en duda que las reformas agrarias sean una exigencia inmediata del desarrollo económico de América Latina, pero no se puede negar que son necesarias para diversificar las estructuras sociales rurales y facilitar su integración en la sociedad nacional. Muchos de los que vacilarían en afirmar que la reforma agraria haya tenido efectos económicos positivos, están sin embargo convencidos de que ha tenido efectos sociales muy importantes de facilitar la integración de la sociedad.

EL ATESORAMIENTO DE LA TIERRA Y LA FALTA DE FRONTERA

El subempleo en la agricultura es una característica tan general de un estado de desarrollo insuficiente que se ha tomado como índice de esta situación. Pero la América Latina es un caso especial a ese respecto porque en la agricultura coexisten allí el subempleo y la falta de mano de obra. Aunque sean paradójicas responden a la realidad las quejas por tener demasiadas tierras inexploradas y a la vez excedentes de mano de obra de la que sólo puede emplear una parte durante algunos días del año. No cabe duda de que muchos factores tales como la falta de medios de transporte, de capitales y de conocimientos técnicos, explican esta situación pero no por ello debe olvidarse en cuán grave medida se debe a esa forma de propiedad que tiende a mantener en las tierras a trabajadores que no utiliza. Raro es que en la gran propiedad señorial, aunque no se necesite mucha mano de obra, se estime que la población es excesiva¹.

Es un tipo de propiedad que conserva las características del señorío, el propietario se siente tan inclinado a buscar las satisfacciones del prestigio social y de la autoridad política que dá una clientela numerosa, como a enriquecerse. Dada la importancia de las relaciones personales, la misión del propietario entraña muchas obligaciones económicas; si quiere desempeñar las funciones que le asigna la costumbre, debe proteger y amparar, pero no está obligado a producir ni a enriquecer. Las grandes propiedades organizadas de modo racional, sobre todo cuando se trata de la cría de ganado, expulsan a los que no necesitan, pero, al expulsarlos, les obligan a emplearse en sitios, donde además de ser útiles, pueden instruirse y elevarse socialmente. Con harta frecuencia, en América Latina, se da el caso de que la gran propiedad de tipo arcaico, que acepta bien el subempleo, es un refugio para los que no tienen deseo ni voluntad de buscar otra cosa y les lleva a continuar con el mísero sistema de recoger frutos naturales y de cultivar la tierra sin más apero que la azada, dándoles así la libertad de no trabajar más de lo necesario para no morir de hambre y la de negarse a todo cambio.

¹ Tenemos un ejemplo característico de una mentalidad que favorece así el suplemento en un latifundio dedicado a la cría extensiva de ganado. Aunque este latifundio no necesita más que algunos trabajadores, organizaban pequeños cultivos que permitían mantener a un centenar de familias, población numerosa que podía servir en caso de incendio de los pastos durante la estación seca.

Pero a la vez que fomenta la inmovilidad de sus habitantes, este tipo de gran propiedad les veda también las formas de movilidad para las que estarían en mejores condiciones. Permitiendo una posesión de territorio superior a lo que era posible cultivar, el latifundio ha privado a América Latina de las ventajas sociales de esa "frontera" que la lentitud en la ocupación de tierras al oeste de los Alleghany dio durante tanto tiempo y tan provechosamente a los Estados Unidos. En América Latina cuando hubo una frontera más allá de la cual se daba la tierra a los que podían cultivarla, el gran latifundio hizo que quedara demasiado lejos, tan lejos que para llegar a ella había que prolongar las vías de comunicación a través de unas regiones ya ocupadas pero no cultivadas todavía y que esa frontera sigue siendo una "big man's frontier". Sin embargo, siempre que han quedado tierras libres y de fácil acceso, como en el Brasil al norte del Paraná, la frontera ha tenido en América Latina la misma eficacia económica y social que tuvo en los Estados Unidos. Pero como tal situación es excepcional los exedentes mal utilizados de mano de obra agrícola no pueden emplearse fácilmente en la agricultura, pese a la abundancia de tierras que son atesoradas más bien que cultivadas, y a las necesidades de una producción agrícola más elevada.

MIGRACIONES PREMATURAS Y DISGREGACION DE LAS SOCIEDADES URBANAS

La división de la sociedad en dos caras culturales de distinto grado de evolución es un fenómeno que se da en todos los países llamados insuficientemente desarrollados, pero en América Latina diversos factores, y entre ellos la supervivencia de latifundios cuya organización económica y social sigue siendo arcaica, hacen que ese dualismo persista el incluso se acentúe en países que han alcanzado un nivel medio de desarrollo bastante elevado para que se realice la integración social: más que un desarrollo desigual.

Muchas veces, es fácil resignarse a esa situación, pensando que no perjudica necesariamente al desarrollo económico, pues, abandonando a una parte de la población en el pasado, permite concentrar los esfuerzos en los sectores que pueden dar mayores frutos. Se deja entonces que la generalización del desarrollo se haga por medio de las migraciones de la población de las regiones atrasadas, que son sobre todo rurales, hacia las ciudades, donde se operará su integración en el sector social evolucionado.

Pero la integración no se opera inmediatamente, e incluso los que desean una gran movilidad social se quejan con frecuencia de que las migraciones hacia las grandes ciudades tiendan a efectuarse antes de que se hayan creado los empleos necesarios para absorberlas, formando una población marginal que la ciudad puede difícilmente asimilar. Como proceden de una sociedad arcaica, los migrantes rurales traen a la ciudad, su atraso cultural; son ellos quienes forman esos barrios miserables -"favelas", barrios clan-

destinos, cerros, quebrados, etc.--, que se reconstituyeron en menos tiempo del que necesitan para destruirlos. Pero las migraciones hacia las grandes ciudades, no pueden dejar de producirse prematuramente porque las condiciones y los niveles de vida difieren tanto en la ciudad de lo que son en el campo y el atesoramiento de la tierra cierra las salidas que pudiera haber en la agricultura? La atracción social de la ciudad, con sus servicios públicos y sus leyes sociales, es más fuerte aún que su atracción económica; el enorme atraso de la sociedad rural rígida es lo que empuja hacia las ciudades incluso a los que no hacen falta, pero ellos saben que solo allí existe una sociedad abierta y que, al dejar el campo por la gran ciudad, pasan del sector arcaico al sector evolucionado de la cultura.

Como estas migraciones llevan a la ciudad muchos problemas sociales, es en parte en la sociedad rural donde deberían aplicarse los remedios que puedan resolverlos, pues muchas veces la urbanización, más que crearlos, lo que hace es revelarlos. El analfabetismo, las enfermedades, la irresponsabilidad, incluso la holgazanería, son tareas que apenas se notan en la sociedad rural mientras siguen siendo fenómenos individuales, pero cobran nuevas proporciones en cuanto se convierten en fenómenos de masa en las grandes ciudades. Por ejemplo, uno de los males que generalmente se imputan a la urbanización es la desorganización de la familia: más que en la ciudad, habría que hacer encuestas en el campo, para ver si tal vez la irregularidad o la fragilidad de ciertas uniones conyugales, la frecuencia de nacimientos ilegítimos y de los abandonos de prole, son, más que un fenómeno urbano, la intriducción de características de la sociedad rural arcaica en la sociedad evolucionada de la ciudad que por comodidad se ignoraban o se disculpaban mientras permanecían veladas en el campo. Sería vano creer que una sociedad evolucionada pueda aislarse del atraso cultural de una sociedad arcaica y dejar de sufrir sus consecuencias; una de las exigencias del desarrollo es un mayor equilibrio entre el desarrollo económico y social de las dos caras de la cultura.

ESTRUCTURA POLITICA Y ADMINISTRACION

Se reconoce en general que la exigencia capital del desarrollo económico y social es que existan un gobierno dispuesto a suscitarlo, una opinión pública que le incite a ello y una administración que aplique su política. Y suele reconocerse también que en América Latina no siempre se han quedado esas condiciones.

Es indudable que así sucedió durante largo tiempo en la historia de América Latina, y que las críticas dirigidas en especial contra un sistema de partidos demasiado interesados en problemas locales o personales, han sido o son aún frecuentemente justificadas, como lo son las que provoca una administración mal preparada y mal pagada, y las quejas contra la inestabilidad política. Sin embargo deberían revisarse en parte esas críticas, al menos porque muchos gobiernos latinoamericanos están hoy firmemente decididos a llevar a cabo el desarrollo económico y social, y también porque la calidad de la administración ha mejorado muy rápidamente. No por ello deja de haber en las estructuras sociales americanas ciertas características que dificultan las tareas de esos gobier-

nos y administraciones. Aunque sea un fenómeno general en todo período la evolución social rápida, la inestabilidad política es una traba importante. En la medida en que sea inestabilidad pueda tener un carácter específicamente latinoamericano o ser al menos, propia de una parte de los países latinoamericanos una de sus causas sería la dualidad del nivel de cultura y el atraso social de una parte de la población. En América Latina se da un contraste, que en ninguna otra parte es tan acentuado entre la existencia de una ideología democrática muy extendida y verdaderamente poderosa, y una estructura social que sigue siendo, al menos en parte, muy poco democrática.

Como consecuencia de la época y de las circunstancias en que se llegó a la independencia, la democracia representativa se consideró muy pronto como la forma legítima de gobierno y la propia aristocracia dirigen e apenas se atreve a apartarse de esa senda. Pero la persistencia de las estructuras arcaicas debidas al latifundio, provoca un desequilibrio, entre los efectos que se esperan de las formas de gobierno deseadas y los que en realidad producen. Aplicados a la estructura social rural tradicional, los procedimientos de la democracia representativa llevan a la representación de los intereses de pequeños grupos territoriales o de pequeños clanes familiares, y esto no permite que la opinión pública se canalice en relación con los problemas del desarrollo nacional, ni que sus representantes vean que en la solución de esos problemas radica su misión primordial. Es difícil entonces evitar que se produzcan ciertas violaciones de la legalidad democrática, se tiende a exaltar el poder presidencial y surge el riesgo de la dictadura y del golpe de estado.

La desigualdad del desarrollo del país, la persistencia del atraso cultural en una parte, a veces en la mayor parte del país, paralizan el funcionamiento, ya que por sí es difícil, de los procedimientos democráticos normales, en una sociedad en vías de rápida transformación.

Por eso, no es sorprendente que la vida política resulte agitada y una mayor integración social podría facilitar la acción económica y social de los gobiernos.

Sin pretender emitir un juicio sobre las cualidades de la administración latinoamericana, porque para ello no se necesitaría una documentación de la que se carece totalmente y nadie ha hecho nunca la comparación entre la rutina burocrática latinoamericana y el redtape norteamericano, es indudable que la estructura social de América Latina dificulta considerablemente la labor de la administración. La gente se queja de muchas cosas: de que se espera demasiado del gobierno central y de que la falta de autonomía local paraliza las iniciativas; de que el gobierno tiende a multiplicar las reglamentaciones, mientras cada cual tiende por su parte a no representarlas. En la medida en que estos defectos contradictorios son reales, se explican en parte por la naturaleza de la estructura social.

No es necesario recurrir a la altanería, al individualismo, a la falta de sentido social del latino, del español, del latinoamericano, del indioamericano o del afroamericano, para explicar el vacío que media con frecuencia entre el reglamento y su aplicación.

Se explica mucho más fácilmente advirtiendo que no hay reglamentación que pueda aplicarse simultáneamente a dos caras de una cultura, tan distintas como las que presentan en general las socie

dades latinoamericanas. Ante todo, era inevitable que América Latina tan estrechamente vinculada con la Europa Occidental y con los Estados Unidos, sufriera muy pronto en todos los terrenos el efecto del ejemplo que le daban países más adelantados.

Se inició este proceso con la adopción de las formas de la democracia política norteamericana en sociedades que no eran en modo alguno democráticas; incluso antes, en la época colonial, con la legislación promulgada por España, y también entonces me diaba gran distancia entre la teoría y la práctica. Hoy día, aunque los gobiernos suelen darse perfectamente cuenta de ello, es inevitable que la legislación responda a las necesidades de la sociedad evolucionada, que es sobre todo urbana, y que el penetrar en la sociedad rural arcaica, se deforme y quede a veces anulada por la resistencia que le opone una sociedad para la cual no ha sido concebida.

El hecho habitual de que se soslaye la legislación—lo cual es mas o menos tolerado y esperado— en situaciones en que no ca be esperar que se aplique, no contribuye a extender el respecto de la ley. Además la estructura de la parte arcaica de la sociedad diluye la acción gubernamental. Jurídicamente los países latinoamericanos no dan sino muy pocas atribuciones a la autonomía local, lo cual no impide que de hecho, muchos países latinoamericanos estén muy descentralizados, mucho más que los Estados Unidos. Las distancias, las dificultades de comunicación, en suma el aislamiento, son factores muy eficaces de descentralización.

Entre el Estado y el individuo se interpone la autoridad efectiva de esas pequeñas comunidades que son los latifundios, que pueden ignorar la ley porque, siendo sociedades cerradas, pueden prescindir del derecho y de la administración. La descentralización más eficaz no es la que deriva de instituciones protectoras de las libertades locales, sino la que resulta de la realidad de los hechos. En una parte de América Latina es preciso sustituir la noción de zona de acción directa al gobierno en la sociedad arcaica. Pero esa forma de descentralización muy eficaz no es nada constructiva, porque desarrolla sobre todo una fuerza de inercia que se opone a las iniciativas del gobierno, desprestigia la legislación y la administración y no suscita en modo alguno el espíritu de iniciativa. Una mejor integración de la sociedad es, también en este caso, una de las exigencias del desarrollo, y sería imprudente esperarla de un cambio espontáneo.

Corresponde a la política social preveer ese cambio, provocarlo y organizarlo.

TENDENCIAS DEMOGRAFICAS

El desarrollo de América Latina tiene que hacerse en condiciones demográficas muy distintas de las que tuvo el desarrollo asiático de nuestros días. Aunque a largo plazo el crecimiento acelerado de la población latinoamericana entraña perspectivas favorables, a corto plazo, la evolución demográfica plantea arduos problemas. Los problemas demográficos de un país como la India pueden ser muy difíciles de resolver, pero tienen la ventaja de ser

clarísimos; al tratarse de un país excesivamente poblado en relación con el estado actual de su cultura y con un índice de fecundidad elevado que tiende a aumentar la población, es difícil negar que el desarrollo se facilitará con un crecimiento demográfico más lento.

En América Latina la situación es más compleja. Por una parte la densidad de población es aún con frecuencia tan baja, salvo excepciones locales, que cabe pensar que con una población más numerosa se lograría un mejor empleo de los recursos naturales y sociales, al reducir el aislamiento en que vive todavía una parte de la población. Por ello el aumento de la densidad demográfica puede ser una de las exigencias de un desarrollo económico y social completo.

Pero, por otra parte, el crecimiento natural de la población latinoamericana, a un ritmo superior al 2,5%, se efectuaría más rápidamente que en otras partes. Además de su costo económico el crecimiento natural entraña seguramente un costo social en el que se insiste con menos frecuencia porque es más difícil de cifrar.

El elevado porcentaje de niños dificulta sumamente la generalización de una enseñanza de larga duración y quizá explique en parte la persistencia del analfabetismo. Además, el tipo medio de familia con seis o siete hijos dificulta indudablemente la emancipación de la mujer, que es una exigencia del desarrollo económico y social; en todo caso, reduce las posibilidades de empleo de la mano de obra femenina. Por ello, una disminución del ritmo de crecimiento demográfico puede ser también una necesidad del desarrollo económico y social. El problema es tanto más delicado cuanto que, al parecer, el nivel económico a partir del cual se debe o cabe esperar que se manifieste una voluntad general de reducir la fecundidad es particularmente elevado en América Latina.

En efecto, no se ha advertido ninguna reducción notable en México, Brasil, Venezuela, o Colombia, a pesar de tratarse de países con ingresos per capita superiores a 200 dólares. Como se carece de datos suficientemente precisos sobre la demografía de la mayoría de los países latinoamericanos, es muy difícil precisar las causas de esta situación.

ESTRUCTURA SOCIAL ESTRUCTURA DEMOGRAFICA E INSTRUCCION PUBLICA

Uno de los factores que forman más evidente tiende a disminuir el ritmo del desarrollo y la difusión general de sus efectos, así como acentuar el desequilibrio entre las dos caras de la sociedad es la desigualdad de las motivaciones en favor de la instrucción y de las posibilidades de satisfacerlas. La persistencia de índices de analfabetismo anormalmente elevados, en países cuyo ingreso per capita es superior a 200 dólares, refleja el promedio entre índices muy elevados en las zonas rurales arcaicas e índices bajos en las zonas adelantadas, donde la persistencia de cierto número de analfabetos no es a veces sino consecuencia de las migraciones de origen rural.

La estructura rural demasiado sencilla, que el latifundio ha impuesto durante mucho tiempo en América Latina y que todavía do

mina locamente, ha orientado la instrucción pública con una tendencia aristocrática. Una clase dirigente que seca sus recursos de la propiedad no busca en la instrucción el medio de obtener más ingresos, sino más bien una cultura personal. Toda la instrucción pública se ha organizado como preparación para la enseñanza superior y, en particular, para la enseñanza dada en las facultades de derecho, que además de la enseñanza jurídica propiamente dicha, comprendía las ciencias políticas y sociales para preparar a una clase de dirigentes políticos.

Las consecuencias de este carácter aristocrático de la enseñanza superior y en particular para la enseñanza dada en las facultades de derecho, que además de la enseñanza jurídica propiamente dicha, comprendía las ciencias políticas y sociales, para preparar a una clase de dirigentes políticos.

Las consecuencias de este carácter aristocrático de la enseñanza no han sido siempre negativas, pues ha dado un prestigio muy grande a la instrucción en América Latina, donde el título de "doctor" es frecuentemente sinonimo de gentleman. Sin embargo, con el desarrollo económico y social, se impone, y no es fá cil, dar una nueva orientación a la enseñanza. Muchas veces, cuando se cobra conciencia de la necesidad de generalizar la instrucción, se cree que para democratizar la enseñanza basta con dar a todos una enseñanza aristocrática. La enseñanza primaria y la secundaria no se consideran como finalidades en sí, sino como preparación para una enseñanza superior que no recibirá nunca la mayoría de los que cursan esos estudios, y la enseñanza técnica, agrícola e industrial puede ser totalmente sacrificada porqué, además de faltarle el prestigio de la enseñanza a las necesidades de una sociedad transformada es, pues, otra de las exigencias del desarrollo económico y social en América Latina.

Pero la generalización de la instrucción pública en América Latina supone una carga abrumadora. La estructura por edades de poblaciones que crecen a un ritmo de 2,5 ó 3% al año explica cuán difícil es proporcionar a todos una enseñanza de cierta duración. Bastará un ejemplo para mostrar el peso de esa carga: en 1950, ha bía en Francia 4,3 adultos activos por cada niño de seis a trece años que debía ir a la escuela; en Brasil, no había más que 1,2 adultos activos por cada niño de seis a trece años. Como no se puede proporcionar una instrucción eficaz a todos los niños, se concentra el esfuerzo en los que resulta más fácil instruir y que pueden sacar mayor provecho de su instrucción, o sea los niños de las ciudades; la instrucción pública se generaliza así muy pronto en las ciudades y en las zonas rurales adelantadas, mientras en las zonas rurales arcaicas sigue predominando el analfabetismo y la escolarización, cuando se logra, no pasa de ser un tanto teórica. Las cifras son elocuentes; porcentaje de analfabetos entre la población de más de quince años de edad en el Brasil, 21,7% en las zonas urbanas, y un 66,9% en las zonas rurales en Venezuela, 29,5% en las zonas urbanas y un 72% en las zonas rurales, incluso en Chile, que tantos esfuerzos ha hecho en favor de la instrucción pública desde hace mucho tiempo 10,4% en las ciudades y 36% en las zonas rurales. Cabría añadir aún que el índice de alfabetización no significa lo mismo cuando se aplica a personas que en las zonas urbanas han pasado cinco a seis años en buenas condiciones en buenas escuelas que a personas que, en las zonas rurales, se han matriculado en escuelas improvisadas donde a veces no han pasado ni siquiera un año entero.

La persistencia local de un analfabetismo que se extiende a la

gran mayoría de la población obstaculiza de muchas maneras el desarrollo; reduce la movilidad de la población rural, disminuye las posibilidades de empleo de los que emigran a las ciudades y dificulta la penetración del proceso técnico en el campo. Pero sobre todo, constituye el factor que más impide el acercamiento entre las dos caras de la cultura. En aras del interés económico inmediato podría perfectamente sostenerse que, de no poder darse una instrucción suficiente a los niños porque son demasiados es políticamente evicaz dar una buena instrucción en las ciudades y en todas las zonas adelantadas, donde más se aspira a esa instrucción y donde tiene una aplicación más inmediata, en vez de dispersar por todo el país una instrucción tan mediocre que, en las zonas desarrolladas, será insuficiente para los que hayan de utilizarla y, en las zonas que permanecen al margen del desarrollo, los que no den ocasión de utilizarla inmediatamente no tardarán en olvidarla.

Pero sería peligroso considerar la enseñanza teniendo en cuenta sobre todo las necesidades de la técnica, como inclina a hacerlo la urgencia de los problemas del desarrollo. Es posible que en el siglo XIX se haya pensado demasiado en el papel cívico de la enseñanza más que su utilidad económica, pero esa función cívica es esencial, porque la generalización de la enseñanza primaria es un instrumento eficaz de integración de la sociedad. El desarrollo social de América Latina, requiere que todos sus habitantes tengan la misma posibilidad de recibir educación primaria y constantemente se comprueba que en América Latina, aunque ello suponga cargas económicas elevadas, la política de desarrollo económico y social debería esforzarse por evitar que un desarrollo demasiado localizado acentúe las diferencias entre las dos caras de la cultura, en vez de contribuir a reducirlas.

A la misma conclusión llegaba ya en 1957 el informe de las Naciones Unidas sobre la situación social en el mundo, al afirmar que en América Latina las ciudades "absorben una parte desproporcionada de los fondos que los gobiernos destinan a los servicios sociales"... y que por lo tanto "los problemas sociales urbanos, así como una solución, deben ser enfocados desde el punto de vista más amplio que las relaciones urbano-rurales".

I N T R O D U C C I O N

En su concepción mas corriente, la política económica pertenece al campo de estudios del economista: La mayoría de autores ven en ella la coronación o la prolongación de los estudios de Ciencias económicas. Este punto de vista sólo sería criticable si tendiera a dar un carácter de exclusividad a esta vocación. En efecto, ello equivaldría a mutilar peligrosamente el análisis de la acción económica gubernamental, a privarla de la ayuda de la ciencia política. Aunque hasta el presente no haya sido muy activa en la materia, esta disciplina debe jugar en ella un papel importante. Para ella se trata no sólo de proporcionar un enriquecimiento de las perspectivas, sino de participar plenamente en la exposición del tema y en el perfeccionamiento de los conocimientos. De hecho, no es posible, ni siquiera concebible, ningún análisis exhaustivo de la política económica sin una unión muy estrecha de las disciplinas económicas y políticas. Probablemente no será inútil presentar algunas breves observaciones sobre estas afirmaciones.

. . .

La vocación de la ciencia económica a ocuparse de la política económica está tan unánimemente admitida que ni siquiera es necesario plantear el problema. Por consiguiente, vamos a limitarnos a definir las principales concepciones que el economista es susceptible de adoptar respecto de las intervenciones del Estado en la administración de los recursos escasos.

La primera, cuya legitimidad podemos considerar indiscutible, es la inscripción de las autoridades gubernamentales en la lista de actores de la vida económica. Al exámen tradicional de las finanzas públicas y de la explotación pública se añade actualmente, incluso en los manuales más elementales, el análisis de los dispositivos y medidas con los cuales el Poder público se esfuerza por pesar sobre la conducta de los agentes económicos, productores y consumidores. Desde este último aspecto, la acción estatal representa una desviación respecto del sistema descentralizado de decisión, característico del orden de mercado: constituye un paso en la vía de la centralización de la vida económica. De ello deduce que el funcionamiento de las economías concretas tiende a situarse entre los tipos puros de organización señalados por W. Eucken. Sin embargo, incluso cuando la hacen entrar en su cuerpo de doctrina, no es seguro que todos los autores aprecien la acción de los Poderes públicos en su justa medida.

Varios de ellos continúan presentándola como un elemento de superposición que tiene la pretensión de influir a los agentes privados, cuyos cálculos continuarían determinándose de modo autónomo. De hecho la actividad gubernamental es actualmente una pieza integrante de la vida económica que impregna desde el punto de partida, explícitamente o de modo difuso, las actitudes de los demás participantes. Más bien que de una acción episódica se trata de una presencia continua que es preferible examinar.

Su estudio es susceptible de revestir una forma más o menos sistemática. Demasiado a menudo los estudios aparecidos resultan fragmentarios y superficiales. Los autores estudian un problema en sí mismo sin preocuparse de comprobarlo con otros, de efectuar relaciones y separaciones. De tal manera que no existe ninguna tipología de la política económica que sea objeto de un acuerdo unánime. Asimismo, rara vez se ha examinado si la acción de los Poderes públicos se deduce de factores singulares perfectamente caprichosos o, por el contrario, conporta regularidades y uniformidades.

Si se considerara el estudio de la política económica como el análisis de las intervenciones efectivamente realizadas por los Poderes públicos, queda mucho por llevar a cabo para conducir su estudio a un nivel satisfactorio. Pero existe de dicho estudio una segunda concepción que, lejos de identificarlo con el exámen de la actividad desplegada, se propone constituir una guía para la acción práctica.

Esta concepción toma como campo de estudio las opiniones que el especialista estima poder proporcionar o que se le pide que presente. Tiene el economista como tal un papel específico que desempeñar en la formulación, la ejecución y el control de la acción así emprendida? Debe servir de piloto, y dentro de qué límites, a los centros responsables de las decisiones gubernamentales?

Sobre este problema no existen posiciones unánimes. Algunos, particularmente restrictivos, desearían que el especialista (y particularmente el universitario) se guardara de ofrecer el menor consejo. Puede tratarse de una actitud de humildad, dictada por la imperfección actual del conocimiento, o de una voluntad de mantener a la ciencia rigurosamente apartada de las polémicas y de las disputas partidistas. No parece que este deseo de abstención total corresponda a la opinión medida. Aunque la separación sea un poco artificial, se acostumbra a descomponer en varias rúbricas el contenido de la opinión eventual: estado de la situación, formulación de los objetivos, elección de los medios. Respecto a los objetivos es donde las reticencias son más fuertes y mejor fundadas. Los demás puntos suscitan menos oposición. Son cuestiones que tendremos ocasión de discutir con detalle en el curso de esta obra.

En todo caso es preciso señalar que, hasta el momento presente, si el economista ha pretendido desempeñar el papel de guía para la acción lo ha hecho de modo generalmente empírico. Ello ha traído como consecuencia la formulación de consejos a menudo apresurados e insuficientemente fundados que no han contribuido a realzar el prestigio de la ciencia económica. Esta situación ha parecido incorrecta a numerosos especialistas, que han intentado remediarla transformando la naturaleza misma y las condiciones de establecimiento de la opinión ofrecida. Aunque estos esfuerzos difieran de un autor a otro, puede decirse que su ambición común reside en el establecimiento de un conjunto racional y articulado de proposiciones que permita aportar una respuesta coherente a las preguntas formuladas por las autoridades. Este deseo de sistematización es, sin duda alguna, uno de los aspectos más interesantes de la actitud de los economistas frente a las intervenciones estatales. Tendencia relativamente reciente que todavía no ha obtenido más que resultados parciales.

En total, bajo una u otra de esas dos formas, análisis de la acción o guía para la acción, la política económica, tal como se deduce del economista, evoluciona hacia un mayor rigor en la presentación y la formulación. Bajo ese doble aspecto vamos a intentar examinarla. Algunos han pensado que el movimiento sería susceptible de aceleración si el estudio de la política económica llegara a obtener una cierta autonomía capaz de reforzar su posición en el plano universitario. Los más atrevidos han reclamado para ella (especialmente en Italia) el estatuto de una disciplina científica independiente. No pretendemos estudiar a fon

do este problema, sino sólo señalar la evolución en las ideas que parece implicar

. . .

Dirijamos ahora nuestra atención hacia el lado de la ciencia política. Para ella, el desarrollo de la acción económica gubernamental significa que el aparato encargado de dirigir el país, y, por ende, responsable de la cohesión social, se ha enriquecido con nuevas preocupaciones. Las intervenciones estatales en la gestión de los recursos escasos son fundamentalmente decisiones del Poder público. Por consiguiente la ciencia política, para la cual el estudio de estas decisiones representa un foco esencial de interés, no puede ignorar esta extensión considerable de su ámbito que resulta de la nueva posición del Estado en relación con los hechos económicos. Por ello, los expertos encargados de delimitar el contenido de esta disciplina con ocasión de las negociaciones relativas a la constitución de una Asociación Internacional de Ciencia Política (1949), han incluido, bajo la rúbrica general de las instituciones políticas, el análisis de las "Funciones económicas y sociales del Gobierno".

Los escépticos, ciertamente, podrán señalar que una tal posición no concierne al economista y no presenta ninguna implicación particular para él. Bueno es, verdaderamente, que los especialistas en ciencia política estudien las modificaciones resultantes de la expansión constante de esas funciones en la estructura y el funcionamiento de las instituciones; la irradiación de esta operación no puede rebasar el marco de los sabios orientados hacia el estudio del sistema gubernamental (y eventualmente de aquellos que se preocupan de analizar el funcionamiento general de las sociedades humanas). Esta concepción carece de solidez, de hecho, es fácil señalar la realidad de la aportación de la ciencia política al estudio de la política económica en sus dos concepciones anteriormente mencionadas.

Tratándose de la política económica concebida como el análisis de las acciones gubernamentales, una de las tareas del especialista consiste en explicar las causas del fracaso o del éxito. Y uno de los factores predominantes de la situación reside en la estructura y el modo de funcionamiento del sistema gubernamental, en su aptitud para realizar las misiones de que se encarga a título de la gestión de recursos escasos. El economista puede, ciertamente, proceder por sí mismo al estudio de estos problemas. Ello significará simplemente que juzga útil y provechoso hacer una incursión en el campo de la ciencia política. Pero puede también estimar más provechoso remitir a un técnico el cuidado de estudiar esta cuestión particularmente compleja.

Si se trata de la política económica considerada como guía de la acción, es fácil transponer el mismo razonamiento. Para que especificar el contenido económico de una política de finanzas públicas (fiscal policy), destinado a asegurar la regularización de la coyuntura o de un programa de expansión de las inversiones capaces de regularizar o reforzar el crecimiento del país, si, por otra parte, el mecanismo gubernamental encargado de realizarlas demuestra ser incapaz de hacerlo por razones diversas. Dicho de otro modo, la disciplina política debe informarse de las exigencias que implica la acción prevista en cuan

to a los mecanismos de gobierno y, sobre la base de una comparación entre el estado de cosas existentes y los imperativos formulados, hacer toda proposición susceptible de colmar o reducir el desfase. Un programa económico que ignore las condiciones institucionales de su puesta en práctica (o que las trate en fórmulas vagas) corre el ~~riesgo~~ de chocar con dificultades y, en el límite de incurrir en un fracaso total.

Quizá no sea ésta la principal aportación de la ciencia política a la política económica. Entre muchos otros, un punto nos parece particularmente interesante, a saber: la comprobación y la explicación de las divergencias que separan a menudo las medidas propuestas por los economistas sobre la base de un análisis racional (supuesto que, lo cuál no siempre es cierto, estén en disposición de haberlo efectuado) y el dispositivo efectivamente adoptado por los Poderes públicos. El desfase puede resultar de una mala adaptación de la estructura institucional, pero puede también derivarse de una determinación explícita de las autoridades competentes cuya consistencia, y más aún los factores de inspiración, resulta entonces interesante analizar.

No parece excesivo sugerir que nadie está mejor situado que el especialista en ciencia política para un estudio de este tipo sino simplemente porque dispone (o tiende a disponer) de un aparato general de exámen de la decisión pública capaz de ser aplicado con las correcciones necesarias a los casos particulares; resulta inútil añadir que no se puede emplear mecánicamente el mismo aparato para Estados diferentes o, en un Estado determinado, para sectores tan diversos como la acción económica y la política militar, por ejemplo,

De todos modos, si la disciplina política no se emplea a este respecto, existen muchas posibilidades de que tales temas, en la mayoría de los casos, se silencien o se reduzcan al estado de lugares comunes o trivialidades. Así un sector esencial de las relaciones sociales continuará inexplorado con gran daño de la explicación científica. Por lo mismo, se perderán orientaciones útiles en cuanto al establecimiento de ulteriores opiniones.

En definitiva, numerosos factores, cuyo análisis corresponde a la ciencia política, son susceptibles de actuar sobre la acción económica gubernamental: Estructura y modo de funcionamiento de las instituciones, juego de las fuerzas que pesan sobre los centros de decisión, actitudes de las autoridades (parlamentarios y funcionarios) que intervienen en las decisiones y conducta de cada una respecto a los problemas planteados. No se puede ni explicar las decisiones tomadas omitiendo el peso de esos factores, ni formular un programa realista sin tomarlos en consideración. Y parece que el economista está vivamente interesado en limitarse a los aspectos ya extremadamente complejos, dependientes de su propio campo. Ello le permitirá enunciarlos con mayor nitidez y rigor. Esta comprobación justifica la vocación de la ciencia política a ocuparse de estos problemas y establecer al mismo tiempo los límites dentro de los cuales su acción parece útil y, por tanto deseable.

. . .

La posición así sugerida, que tiende a presentar el estudio de la política económica como la resultante de la actividad conjugada de dos disciplinas, nada tiene de original. Ya ha sido de finida con toda claridad y la amplitud deseables hace cerca de treinta años por un autor italiano, A. de Pietri Tonelli, en una lección inaugural destinada a describir el papel de un manifiesto

to¹ Para este autor el período actual se caracteriza por un pre dominio creciente sin cesar de lo político sobre lo económico, que conduce a imponer servidumbres políticas en número creciente a la actividad económica. En vez de considerar el factor político como un elemento extrínseco de naturaleza perturbadora, conviene situarlo en el primer plano de la explicación. De ahí la proposición de considerar la política económica como una disciplina automática y dirigida hacia el estudio sistemático de las relaciones de todas clases de la vida económica con la política.

Pietri Tonelli murió antes de haber acabado la redacción del tratado que debía constituir el coronamiento de su obra. Aun cuando pueda reprochársele el carácter ligeramente imperialista de su posición final (pero quizá la hubiera atemperado en su gran obra), nos ha llegado una orientación de pensamiento cuya exploración sistemática puede resultar muy fructuosa.

A decir verdad, cabe incluso preguntarse por qué razones la investigación de los especialistas en ciencia política sobre la acción económica gubernamental ha permanecido hasta el momento presente tan escasa. El principal motivo parece ser la insuficiencia de esta disciplina, que, incluso en los pocos países donde es tratada al igual que las demás ramas, continúa aún muy alejada de los resultados obtenidos por lo económico. Explicar las causas de esta situación escapa por completo al marco de esta obra: sólo nos importan sus consecuencias. Resulta de ello que la ciencia política que se enfrenta con un campo inmenso por desbrozar, siente una escasa inclinación por materias fundamentales consideradas, bien equivocadamente, como "marginales" o ya efectadas a otros especialistas. Por otra parte, como que las disciplinas políticas y económicas no han alcanzado el mismo grado de desarrollo científico, resulta muy difícil organizar su conjugación para el estudio de un tema de interés común, incluso cuando el carácter deseable de esta cooperación está comunmente aceptado².

El lector de esta obra encontrará, probablemente, que los aspectos económicos del tema son objeto de desarrollos más importantes que los elementos políticos. La explicación, muy sencilla, de esta situación reside en la desproporción, ventajosa para los primeros, entre los trabajos de los economistas y los de los especialistas en ciencia política, que arrastran actualmente un importante retraso para situarse en el mismo plano de sus colegas.

En todo caso se ha emprendido la redacción del presente libro destinado a la elaboración de la política económica con la absoluta convicción del valor de esta colaboración. Esta obra va a com-

¹ Lección tomada de un artículo, "Di una scienza della politica economica", Rivista di Politica Economica 1929, pags. 26-46

² Como ejemplo de esta colaboración véase la obra de Dhal (Robert A.) y Lindblom (Charles E.), Politics, economics and welfare, Nueva York, 1953, que en cierto modo puede considerarse como una atrevida tentativa de presentar bajo una nueva óptica y de modo muy sistemático el viejo problema de las relaciones entre lo político y lo económico.

prender cuatro títulos:

- Título Primero. El marco gubernamental.
 Título II Las dimensiones de la política económica.
 Título III Los esfuerzos de racionalización
 Título IV La acción económica del Estado y sus límites.

Señalemos inmediatamente que este libro se referirá exclusivamente a las sociedades industrializadas de Occidente. Los países subdesarrollados (África, América Latina, Asia) plantean problemas específicos y es dudoso que las soluciones válidas para Europa les sean aplicables últimamente. En cuanto a las sociedades comunistas siguen un lógica económica absolutamente irreducible a cualquier otra y se acostumbra a cometer errores monumentales al compararlas con las nuestras. Por ello no nos referimos a ellas más que en breves alusiones.

Dada la diversidad de los sistemas políticos, este estudio debería realizarse país por país. Para no sobrecargar la exposición vamos a centrarlo en el caso de Francia. Pero varias de las observaciones efectuadas, la mayoría tal vez, poseen un alcance universal.

. . .

Antes de emprender el estudio de estos problemas parece indicado subrayar el desfase que se ha instituido en las sociedades de Occidente entre el modo de funcionamiento del aparato político y las misiones cada vez más pesadas de que está encargado. Este breve rodeo histórico nos permitirá seguir mejor los desarrollos siguientes. El marco político tradicional en el interior del cual se ejerce todavía la parte esencial de la política estatal en nuestros países corresponde, evidentemente, a una fase de acción económica del Poder público superada hace ya mucho tiempo. No obstante, no vamos a creer que este marco fué concebido en función de una abstención total del Estado respecto de la vida económica y que implicaba una tal abstención, como quisieran hacernos creer algunos liberales, para los que el Estado durante el siglo XIX habría permanecido totalmente extraño al desarrollo de la actividad económica. El Estado "esta nada", para recoger la expresión de Edouard Julia, cronista del periódico Le Temps, hubiera entonces permanecido por completo fiel al principio de la no intervención en la conducta de los agentes económicos, dejando a los mecanismos del mercado, a los automatismos de la competencia, el cuidado y la responsabilidad, de la producción y de la distribución de las riquezas.

Una tal presentación corresponde mucho más a una visión doctrinal que a un esfuerzo de análisis histórico propiamente dicho. La visión de un Estado que se limita total y exclusivamente a la nómica social del pasado siglo, y varios autores americanos, por ejemplo, han subrayado que la técnica del desarrollo industrial por la intervención gubernamental había hecho su entrada en la política de los Estados Unidos desde 1795 con el famoso Report of Manufacturers, de Alexander Hamilton. Por lo que a Francia se refiere, el menor estudio histórico demuestra con toda evidencia el papel desempeñado por el Estado durante el siglo XIX, por ejemplo, en el campo de la equipación nacional y de las relaciones exteriores. Algunos creen poder afirmar que la Edad de Oro del liberalismo, se sitúa, por lo menos en el plano interior, en las últimas décadas del siglo XIX; las primeras, por el contrario, estarían marcadas por la persistencia de ciertas tendencias mercantilistas en el comportamiento de los gobernantes. Sin embargo, todo esto queda muy vago, y el único punto fuera de toda discusión parece ser la fragilidad de las posiciones que excluyen por completo, a posteriori, el Poder público de la vida económica de esta época.

Pero, una vez hechas estas reservas sobre una tesis muy excesiva, cabe afirmar, por otra parte de modo trivial, que nuestro tiempo se caracteriza por una extensión muy visible de la acción económica de los Poderes Públicos. Este desarrollo creciente sin cesar de las funciones económicas del Poder público plantea problemas considerables desde el punto de vista de la estructura y del funcionamiento del aparato estatal. Los poderes públicos, en la época moderna, se han visto obligados, muy a menudo bajo la presión de las circunstancias, a tomar la responsabilidad directa e indirecta de una gran parte de la vida económica, sin que se hubieran sopesado al principio las consecuencias de una tal extensión de competencia sobre las instituciones y el mecanismo de la vida política y administrativa. El papel del Estado se transformó con ello, pero en muchos

casos no se ~~hizo~~ o no se pudo- proceder a las mejoras del aparato estatal que hubieran permitido a las autoridades interesadas ejercer sus nuevas funciones con el máximo de eficacia.

Por ello se estableció un desfase entre las posibilidades que ofrece el marco político tradicional y las exigencias que entraña la política económica contemporánea. Para acabar con este divorcio se está entonces obligado a improvisar soluciones al margen de las instituciones tradicionales e incluso a veces en contradicción con ellas. La comprobación de una crisis de poder, como dicen algunos, encuentra en gran medida su origen en la realidad y los peligros de este desfase, que no es exclusivo de Francia, si bien reviste en este país una intensidad particular.-

CAPITULO PRIMEROLAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ELABORAR LA POLITICA ECONOMICA

Se trata, en primer lugar, de estudiar cómo se distribuye la facultad de decisión en materia económica y social entre los diversos órganos que componen el sistema gubernamental. El problema, bastante sencillo al principio, se complica por el hecho de que en muchos casos el responsable aparente de una determinada medida es distinto del autor real. A veces la firma no es más que un atributo formal. Una segunda cuestión se refiere a la puesta en práctica de este poder de decisión. Es raro que la elaboración de una política económica dependa exclusivamente de un solo sector del aparato estatal. La mayoría de las veces sus formulaciones exigen la colaboración de numerosas autoridades. Ya perceptible para las decisiones de alcance singular, esta necesidad se hace evidente para los dispositivos de ambición global. El entrecruzamiento de las potencias administrativas y la interdependencia de los diversos elementos de la vida económica convergen hasta hacer indispensable una coordinación que ningún sistema gubernamental en el mundo ha sido todavía capaz de realizar de modo plenamente satisfactorio.

Centrada sobre las funciones económicas y sociales del Estado nuestra exposición pondrá de relieve comprobaciones que tienen un significado para las diversas ramas de la actividad pública.

I. Distribución de la facultad de decisión.

La pérdida de competencia de las Asambleas parlamentarias es un fenómeno inmediatamente visible. Va acompañado necesariamente de una expansión de las facultades del Ejecutivo. Este movimiento se observa en todas partes, comprendidos los países anglosajones (e incluso en el Congreso de los Estados Unidos, que sin embargo, constituye el último ejemplo de un Parlamento de tipo clásico). Así la política económica introduce un activo fermento de desequilibrio entre los diversos órganos del sistema gubernamental. He aquí como se expresa un especialista particularmente documentado sobre este problema:

"Resulta trivial actualmente observar que en Francia el voto de una ley es necesario para modificar el número de los sementales nacionales, mientras que un simple decreto basta para fijar un precio piloto como el del trigo y que un informe de la Oficina de los Cambios puede prácticamente efectuar una devaluación monetaria... Ya no es el Parlamento el que toma las decisiones más graves para la vida nacional... Se comprueba que todas las materias importantes que pertenecen a la competencia exclusiva del Poder ejecutivo tienen dos características comunes: son de naturaleza económica y financiera y han entrado en el campo habitual de acción de los Poderes públicos posteriormente al desencadenamiento de la primera guerra mundial. El Parlamento, en definitiva, está únicamente capacitado para conocer de las cuestio-

nes que constituían, durante el siglo XIX, la acción del Estado: En cambio, no lo está para la mayoría de aquellas de que el Estado ha empezado a ocuparse en el siglo XIX. Esta comprobación sugiere la idea que... las Cámaras no son capaces de tomar últimamente ciertas decisiones actualmente esenciales que no habían sido tomadas en la época en que fueron organizadas bajo la forma que hoy todavía conservan¹.

A. PERDIDA DE COMPETENCIA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

El fenómeno merece un estudio atento en el sentido de que, lejos de obedecer a tendencias simplemente episódicas, parece corresponder a una evolución profunda e irreversible.

1. Explicación: Esta disminución encuentra, ante todo, su origen en causas externas que, no por superficiales, son menos poderosas. Sin embargo hay que ir mas lejos y plantear el problema de la compatibilidad de la política económica con la lógica de la labor parlamentaria.

Las causas externas son numerosas. Sin pretender dar una enumeración exhaustiva, vamos a mencionar: Aumento considerable de la masa de la labor legislativa, que contrasta con la limitación del tiempo disponible en los Parlamentos: carácter cada vez más complicado de las cuestiones económicas y sociales, cuyo estudio profundo exige una elevada tecnicidad; impopularidad de muchas decisiones debido a las cargas que hacen pesar sobre todo o parte del público, lo cual explica una cierta tendencia de los parlamentarios (sobre todo en vísperas de elecciones) a descargar sobre otros el cuidado de dictarlas. Por último, no debe olvidarse que el éxito de diversas medidas está subordinado al secreto que envuelve su preparación (devaluación) o de su ejecución (gestión de un Fondo de estabilización de los cambios).

Estos factores bastarían para explicar el declive relativo de las Asambleas. El movimiento viene apoyado y reforzado por elementos de consecuencias más amplias, cuyo efecto es el de hacer difícilmente conciliables los métodos tradicionales de los Parlamentos y los imperativos de una política económica racional. Tres de ellos, por lo menos, merecen especial mención:

1° La política económica, particularmente desde el punto de vista de su formulación, choca con el carácter delicado, largo, pedregoso del procedimiento parlamentario corriente. Estas complicaciones se ven normalmente aumentadas por el bicameralismo (Estados Unidos, en particular). Alcanzan un punto máximo en los Parlamentos que utilizan el sistema de las Comisiones permanentes, dotadas de amplios poderes (especialmente como era el caso de Francia bajo la III y IV Repúblicas, con la facultad de sustituir las disposiciones presentadas por el Ejecutivo por un nuevo texto sobre el que iba a emprenderse la discusión de la sesión).

Permaneciendo igual todo lo demás, estas particularidades explican las dificultades suscitadas por la aplicación de políticas financieras públicas (fiscal policy). Al poner en juego un sector particularmente sensible de las prerrogativas parlamentarias, el manejo de los gastos públicos, y sobre todo de la imposición fiscal especialmente en el sentido de la lucha contra la inflación, corre el peligro de constituir una palanca de intervención inmediata poco adecuada. De ahí el renacimiento de la confianza frente a la política monetaria cuya aplicación es mucho más flexible y rápida.

¹ COGUEL (Francis) La déficience du système parlementaire français.

2° En el seno de las Asambleas, la acción económica se emprende en función de la regla normal del juego que es la lucha de los partidos, y a menudo también de personalidades que representan intereses diversos, ya sea en el orden profesional, ya en el plano geográfico. La noción del parlamentario que promulga en nombre de la nación, y, llegado el caso, contra los intereses inmediatos de su circunscripción, es un mito. Ni siquiera es cierto que una tal actitud, si llegara a materializarse, fuera favorable a la causa de la democracia. El político no puede en ningún caso permanecer diferente a las tensiones susceptibles de derivarse de las posiciones adoptadas.-

En el pie de la letra, esta observación conducirá a negar toda posibilidad de acción racional en un régimen democrático. La realidad es menos geométrica. Desde este punto de vista, el arte de la política consiste en distribuir las ventajas y las cargas reduciendo al mínimo las reacciones de insatisfacción. No parece que el parlamentario, en contacto directo con el elector, esté en mejores condiciones para imponer tales arbitrajes. En el límite preferirá mantener una distribución igualitaria (ya se trate de subvenciones o de imposiciones) que haga imposible toda acción diferencial o todo esfuerzo selectivo.

3° La acción económica, especialmente cuando tiende a orientar el desarrollo, es inconcebible sin un cierto nivel de continuidad al que parece oponerse a primera vista, el funcionamiento normal de un régimen democrático. El derecho de los electores a modificar la composición política de las Asambleas está fuera de discusión; la facultad de los diputados para transformar durante la legislatura la base de la mayoría es una variable de la acción estatal con la cual debe contarse (por lo menos en los países con coaliciones ministeriales inestables).

No puede evitarse que estos cambios repercutan sobre la política económica, particularmente si encuentran su origen en una crítica o en un rechazo del estado de cosas existentes. Sin embargo, es cierto que se disminuye considerablemente la eficacia de toda actividad pública al ponerla a merced de las vicisitudes partidistas corrientes. Intentar ~~aislarla~~ equivale a aumentar la pérdida de competencia ya analizada.

En resumen, la fórmula de la democracia representativa se revela poco favorable, en la mayoría de los casos, a la unidad, a la rapidez de acción, al rigor de las elecciones, a la continuidad, que parecen imperativos elementales de la política económica. Más exactamente no parece que los Parlamentos, pieza fundamental de esta forma de gobierno, estén bien armados para asegurar su elaboración y su formulación. Con ello se observa que la disminución de la competencia parlamentaria en esta materia no es fruto del azar sino que procede de causas permanentes.

2.- Amplitud.- La amplitud es considerable desde todos los puntos de vista. Ya se ha subrayado que las Asambleas parlamentarias se habían adaptado mal a las nuevas tareas asumidas por el Estado durante el siglo XIX: todavía es más evidente destacar que los parlamentos se han visto obligados a ceder al Ejecutivo por lo menos en parte, materias que pretendían reservarse con celoso cuidado (protección aduanera, por ejemplo)

Estos casos de pérdida de competencia abundan, Quizá ninguno sea tan significativo como el de los Planes franceses de modernización y equipación, cuya influencia como factor de orientación a largo plazo no puede ser subestimada. El primer Plan, cuyas opciones han ejercido un papel importante, ha escapado por completo en su concepción a la atención de los parlamentarios. Se ha efectuado un esfuerzo para informarles del contenido de los siguientes

pero no deben exagerarse las repercusiones de una discusión y de una aprobación globales. Ciertamente, el Parlamento se ocupa indirectamente de la ejecución de los Planes a través del voto anual de los créditos de inversión, pero el impulso y la concepción del conjunto se sitúan fuera de él. Lo mismo ocurre con la política de desarrollo regional: La casi totalidad de los textos que la organizan han sido adoptados por el Ejecutivo, que asume por completo la responsabilidad de su aplicación.

Sea otro sector de importancia vital: el de la integración europea. No cabe duda de que el Parlamento francés ha tomado la decisión final de autorizar la ratificación de los tratados que han creado la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea (Mercado Común) y el Euratom. Asimismo ha tenido la posibilidad, por diversos medios, de pesar sobre el contenido de los dispositivos instituidos. Sin embargo, se tiene la sensación de que su contribución ha sido mínima (observación igualmente válida para la participación de Francia en la "liberación de los cambios" en el marco de la O.E.C.E.) No parece que el proceso haya sido sensiblemente diferente en los demás Estados.

Si nos limitamos a la acción de "coyuntura", podemos observar hasta la saciedad la misma situación. Así, la política monetaria, ya se trate de la distribución del crédito o de la fijación de las paridades exteriores del franco, corresponde casi totalmente al Ejecutivo (bajo reserva de un cierto papel propio del Instituto de Emisión). Un movimiento parecido se encuentra en las finanzas públicas. Hasta el presente se consideraba el voto del Presupuesto como un medio eficaz de control de la acción de los ministros y de la Administración. No obstante diversos fenómenos han provocado poco a poco - a diferencia de lo que existe desde hace tiempo en Gran Bretaña - un neto declive del poder parlamentario en materia financiera; por ejemplo la expansión de los mecanismos extrapresupuestarios y de las operaciones del Tesoro o del desarrollo de los ingresos afectados. Además recientemente, las condiciones mismas de la deliberación presupuestaria han sido alteradas. Se han utilizado numerosos dispositivos para acelerar la supervisión del Parlamento y por tanto, hacerla menos pesada. Su oportunidad no se discute aquí el aumento de la libertad de maniobra que resulta de ello para el Ejecutivo es evidente. Se ha visto considerablemente aumentada bajo la V República.

Resultaría fácil multiplicar los ejemplos. Nos limitaremos a evocar un último punto. Contrariamente a su colega británico el diputado francés gozaba de la iniciativa de los gastos. La actual Constitución (artículo 40), al reforzar y generalizar diversas prácticas adoptadas bajo la IV República, suprime este derecho.

Quiere decir esto, que las Asambleas están actualmente desprovistas, particularmente en Francia, de toda posibilidad de acción sobre los asuntos económicos del país? Sería más exacto escribir que sus actos y operaciones en este sector emprenden caminos que no todos parecen ser igualmente favorables a una gestión sana.

En primer lugar, el Parlamento no ha renunciado en modo alguno a intervenir en campos particulares, y sucede incluso que se reserva, con aspereza, materias con incidencias electorales notables (reglamentación de la expedición de bebidas, privilegios de los cosechadores, fiscalidad del "pequeño comercio"...)

Las categorías más activas de productores tienen múltiples defensores en la Asamblea (a veces en todos los bancos), cuyo dinamismo basta para constituir las mayorías necesarias para la concesión de ventajas específicas (trigo, vino, remolacha, artesanado). En ciertos casos, las medidas tomadas de este modo tienen sólo una pequeña incidencia sobre la situación económica; en otros se revelan en contadición flagrante con el dispositivo general montado por los ministros responsables. Tendremos ocasión de volver a insistir sobre los daños que la satisfacción de esos objetivos particulares puede provocar en el campo de la política económica general.

De modo más amplio- y esto vale para muchos países- el Parlamento es susceptible de frenar al Ejecutivo y de entorpecer lo que este último se esfuerza en realizar, a menudo al precio de grandes dificultades. Incapaz de concebir y de promover una acción global, la Asamblea va a atacar, generalmente por piezas, lo que existe. Se llega entonces a paradojas desconcertantes. Así, bajo la IV República, el Parlamento se mostró incapaz, como hubiera sido su misión de dotar a las empresas públicas de un estatuto. Por el contrario, cada una de las Cámaras disponía de una Subcomisión "encargada de seguir y de apreciar la gestión de las empresas industriales nacionalizadas y de las sociedades de economía mixta" (órganos que manifiestamente repetían sus funciones con la Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas públicas, que llevaba perfectamente a cabo su cometido)

No pretendemos discutir con ello la utilidad e incluso el carácter insustituible del control parlamentario en una democracia sino subrayar el mal uso que se hace de él. Ningún Gabinete podría efectuar una obra económica satisfactoria si corriera constantemente el peligro de ver sus iniciativas discutidas o paralizadas. Demasiado a menudo, allí donde existen poderes efectivos el Parlamento da sensación de una fuerza puramente negativa. Es pues, imposible concebir una mejora de los poderes que permitiría a las Asambleas desempañar su papel normal de supervisión sin comprometer la buena marcha de la gestión pública?

3.- Remedios.- En la medida en que la pérdida de competencia se lleva a cabo por la vía de la legislación delegada ("decretos leyes"), se ha pensado en limitar su alcance, ya sea por una especificación precisa de las materias concedidas al Ejecutivo, ya por la obligación de recurrir al informe de Comisiones parlamentarias, ya por la organización de un control a posteriori de las medidas tomadas. La experiencia ha demostrado la eficacia limitada de este tipo de procedimiento.

En un plano más general, se ha pensado, a semejanza de lo que se hace en Estados Unidos, en mejorar la competencia técnica de los diputados, por ejemplo, aumentando las facilidades de documentación de que éstos disponen, poniendo expertos más numerosos a la disposición de las Comisiones... Es fácil darse cuenta de que se trata con ello de paliativos no todos desprovistos de peligro.

Entre las fórmulas utilizadas en Francia, para cambiar el signo de la corriente, una de las más interesantes es la de la loi-cadre.

Incluso su denominación resulta ambigua. Abandonado el sentido especial que le fue concedido por el artículo 5º de la Ley de 17 de Agosto de 1948, la tomamos aquí en la acepción amplia de un texto que se caracteriza por contener los principios de la materia legislada y por remitir, para la puesta en práctica, a disposiciones reglamentarias dictadas por el Ejecutivo. Utilizado en diversas ocasiones, este sistema, ya empleado en 1936 por León Blum, parece seductor.

Sería erróneo exagerar su poder en la medida en que, muy a menudo, la política económica no es asunto de principios generales sino a disposiciones de detalle.

En definitiva, el problema permanece intacto. Su contenido es relativamente explícito. Por una parte, las Asambleas no parecen tener los instrumentos de la política económica. Por otra es inconcebible que el Ejecutivo eluda en esta materia toda responsabilidad frente al Parlamento. La solución reside, evidentemente, en la materialización de la responsabilidad política del Gabinete, bajo reserva de que presente un contenido positivo y no conduzca únicamente a paralizar o a contrariar la actividad de los ministros responsables. Es evidente que se trata entonces de un aspecto particular, muy importante en sí mismo de la buena marcha de las instituciones: es imposible descomponer en piezas separadas el problema de la reforma del Estado.

. . .

Es sabido que la V República ha intentado resolver el problema colocando al Ejecutivo en posición de fuerza frente al Parlamento. Múltiples disposiciones de la Constitución tienen por finalidad explícita reducir el campo de competencia y los medios de acción de las Asambleas: así, el artículo 34 de la Constitución, al enumerar las materias que corresponden a la ley (el resto corresponde al Ejecutivo), tiene como consecuencia que el Parlamento deja de poder legislar libremente sobre cualquier tema. Además hay que señalar que las disposiciones constitucionales han sido agravadas por una interpretación muy restrictiva de los derechos de las Asambleas.

Esta situación no puede considerarse satisfactoria y es muy dudoso que se mantenga después de la desaparición del general De Gaulle. A menos que se vaya a parar a un régimen totalitario Francia deberá reconstruir un régimen en el cual el Parlamento recobrará entonces todos los problemas institucionales a los que la IV República no supo dar respuesta.

B. AMPLIACION DEL PAPEL DEL EJECUTIVO

Ninguna enumeración podría expresar con todo realismo la amplitud del papel desempeñado por el Ejecutivo en la elaboración de la política económica. Es al nivel de la acción cotidiana donde convendría situarse para captar su importancia y su variedad. Actualmente no existe ningún sector de la vida de los negocios en que el estado no intervenga para vigilar, estimular, corregir, reglamentar. Al lado de las grandes opciones cuya resonancia se extiende hasta la prensa de información (dimensión de los créditos públicos afectados a las inversiones o consistencia del esfuerzo de exportación) al lado de las dificultades importantes como el desequilibrio presupuestario o la escasez de divisas, figura una multitud de cuestiones de las que la opinión sólo es informada de modo irregular (reglamentación del precio de los productos farmacéuticos, por ejemplo). Ello equivale a subrayar la masa de responsabilidades que asume diariamente el Ejecutivo. Ha llegado el momento de analizar esta noción en sus elementos esenciales: Los minis-

tros, por una parte; los funcionarios, por otra.

1.- Posición de los ministros.- En un régimen parlamentario los ministros son, en la casi totalidad de los casos, escogidos entre los miembros de las Asambleas. De ello se deducen importantes consecuencias desde el punto de vista de la acción económica gubernamental.

En primer lugar, los ministros tienen, al principio, el mismo punto de vista de los diputados ordinarios. Tienen también su circunscripción que cuidar y que defender. Además, se hallan permanentemente sometidos a la presión de sus colegas que continúan dentro de las filas y que les impulsan a utilizar las importantes prerrogativas de que disponen de acuerdo con los intereses del partido. En este sentido su libertad de acción parece reducida. No obstante, diversos factores intervienen para intensificarla. Ante todo, la responsabilidad misma que asumen los ministros es un elemento susceptible de obligarles a un mayor rigor, especialmente en el aspecto financiero. Luego, la intervención de los servicios situados bajo sus órdenes, que, la mayoría de las veces, no dejarán de expresar las consecuencias de las demandas formuladas: mejor informado el ministro puede fundar su resistencia frente al punto de vista sostenido por la administración. Por último, el carácter a menudo contradictorio de las reivindicaciones presentadas por las diversas partes en una misma disputa: si así lo desea, el ministro puede encontrar en esta oposición más amplias facilidades de maniobra.

Entre los factores que condicionan la posición de los ministros cabe citar dos de particular importancia:

-Su conocimiento de los problemas tratados. Es la vieja cuestión del ministro-aficionado frente al ministro-técnico. En efecto, a menudo el ministro es un "aficionado" respecto a las cuestiones de que es responsable. La experiencia demuestra que le resulta posible a una mente suficientemente flexible asimilar bastante de prisa lo esencial de las materias abordadas. Aun cuando es indispensable un mínimo de tiempo para este aprendizaje.

-Duración de sus funciones. Desde muchos puntos de vista, la inestabilidad ministerial, allí donde se da (Francia, Italia, Finlandia, etc.), interviene para limitar la facultad de impulso y de control ejercida por un ministro en el seno de su Departamento. Un factor atempera un poco sus consecuencias: la afectación de ciertos hombres a los mismos cargos a través de las sucesivas combinaciones.

Aparte de estos dos elementos de importancia variable, debe señalarse un fenómeno de repercusiones generales: la amplitud de las tareas realizadas y de las misiones asumidas por cada Departamento ministerial. En esta época de intervención universal del Estado, esta amplitud es tal que le resulta imposible a un ministro estudiar todas las cuestiones que dependen de su campo, incluso estar al corriente de ellas. Un ministro no puede eludir sus tareas ordinarias de hombre político en un momento en que sus electores más esperan de él. Una gran parte de su tiempo debe destinarlo a actos o ceremonias de pura presentación. Reuniones y recepciones de todas clases acaparan largo tiempo de su horario. La formalidad de la firma es tan abrumadora que el titular debe delegar una parte de la misma. Le queda, evidentemente, muy poco tiempo para las cuestiones de fondo; incluso si trabaja de modo muy asisuo, el ministro se verá obligado a limitarse a los aspectos más generales o a algunos problemas que le interesan particularmente. Estas circunstancias, estas servidumbres si se quiere, no son exclusivas de los Ministerios económicos; pero ejercen en ellos, no obstante, influencias particularmente visibles, habiéndose

cuenta de la complejidad y de la tenacidad de los problemas.

En Francia, un hecho ha transformado parcialmente la situación: La importancia adquirida durante los últimos años por los Gabinetes de los ministros. Principalmente orientados antaño hacia las relaciones con las Asambleas parlamentarias, los Gabinetes se han convertido en muchos casos en un instrumento de trabajo para el ministro en lo referente a las tareas efectuadas por su Departamento. No es posible ninguna formulación general, puesto que la situación varía de un caso a otro. El Gabinete puede intervenir como instrumento de control o de coordinación frente a la Administración: así sucede que tiende a sustituir a ésta en cierto modo a "cortocircuitarla" y a veces a desempeñar un papel de freno que conduce a paralizar la resolución de los asuntos. Se ha visto ministros despachar los problemas fundamentalmente con los miembros de su Gabinete (en particular los "encargados de misión" escogidos por su capacidad técnica) y desprestigiar por consiguiente, los directores y jefes de Servicio.

Esta evolución ha sido criticada: se acusa a los miembros de los Gabinetes de intromisiones excesivas en la Administración (cuando su única responsabilidad es aquella, de carácter personal, que contraen frente al "patrón"). Estas observaciones son pertinentes: la "dictadura de los Gabinetes", para utilizar una expresión sugestiva, pero un poco excesiva en muchos casos, tiene aspectos desagradables, sobre todo el de enmascarar las responsabilidades. Los acusados no dudan en responder que ello constituye uno de los escasos medios a disposición de los ministros para hacer frente al poder efectivo de las Administraciones.

2.- Papel de los funcionarios.- Los teóricos esgrimen sus respectivos puntos de vista en cuanto a la situación exacta de la Administración en nuestras instituciones políticas. En opinión de muchos, la distinción entre un sector administrativo encargado de ejecutarlas está totalmente superado. Sin emprender a fondo la discusión de este problema, vamos a limitarnos a señalar que actualmente, y en particular en materia económica, la Administración participa estrechamente en la elaboración de la política que, por consiguiente, tiene competencia para aplicar.

Se está generalmente de acuerdo en subreír que dos factores han facilitado el acceso de la Administración a la adopción de decisiones: su permanencia y su competencia técnica. Sobre el primero no cabe hacer casi ninguna reserva: los funcionarios gozan en Francia, como en muchos países de Occidente, de una estabilidad que aumenta notablemente su influencia sobre los políticos (escasez de las mutaciones en el alto personal con ocasión de los cambios ministeriales): El argumento de la competencia técnica, válido para las materias especializadas, no parece tan serio al nivel de la política económica en general. Es un hecho cierto que, durante mucho tiempo, la formación económica de los altos funcionarios permaneció casi en todas partes insuficiente: los talentos de exposición general y los conocimientos jurídicos ocupaban un lugar decisivo en las oposiciones y exámenes. La situación se ha modificado lentamente, bajo la acción de las necesidades; actualmente, en varios sectores de la función pública, existen verdaderos técnicos de las cuestiones económicas.

Cabe presumir que el fenómeno va a intensificarse.

Aparte de estas particularidades, un elemento más general garantiza a los funcionarios un papel importante: la naturaleza misma de la tarea considerada. Excepción hecha de algunas ganancias espectaculares, la política económica se reduce a

una reglamentación permanente que exige una supervisión constante. La acción sobre el detalle y en detalle ocupa un lugar que el profano dista mucho de sospechar. Las opciones fundamentales no valen en sí mismas más que en función de las medidas cotidianas que tienen por objeto transponerlas a la realidad. Dicho de otro modo, la colaboración de la acción económica gubernamental es una tarea continua que sólo un cuerpo administrativo parece capacitado para asumir.

La influencia de la burocracia supera, evidentemente, este campo. Toda actividad del Estado donde se afirme la tecnicidad (sector militar, por ejemplo) puede formar parte de su campo de actividad. Juega en todos los compartimientos de la vida social incluidos en ellos la actividad de los negocios privados.

Esta observación trivial es necesaria para apreciar el alcance de las críticas formuladas contra la extensión de las competencias administrativas.

A menudo éstas son excesivas en su mismo contenido. Nadie podría discutir la influencia considerable de la Administración ya se trate de frenaje o de impulsión. Sin embargo, no parece razonable presentar en bloque a la Administración como una tecnocracia que intente imponer sus concepciones en un mundo político demasiado dividido para ser capaz de defenderse y que lo consiga efectivamente en todos los casos. Cuando un ministro tiene ideas y proyectos concretos es raro que su Departamento, a menudo dividido a su vez, entable una lucha abierta contra su jefe. No obstante, ocurre a veces que el político vacila, da muestras de ignorancia o de concepciones vagas, se desinteresa de ciertos temas, la consecuencia es entonces, naturalmente, que, en diversos puntos, el funcionario dirige realmente el país. De ahí la aparición y el desarrollo muy acusado en el momento presente de tendencias tecnocráticas, pero no hay que invertir las causas del movimiento.

En el plano del arte político el problema a plantear sencillo: el político está allí para tomar iniciativas, hacer prevalecer algunos grandes principios y organizar una supervisión general, pero no para agotarse en vano en la realización de tareas cotidianas. La cuestión reside en instituir un control de la Administración por parte de los ministros que salvaguarde las facultades inalienables de éstos sin entrometerse excesivamente en la libertad de maniobra necesaria para aquella.

Sería enmascarar la verdad afirmar que el problema se encuentra resuelto en Francia, o incluso que es fácil de resolver. Por otra parte, no es exclusivo de este país, como lo atestigua el ejemplo de Gran Bretaña, donde se ha designado una Comisión para realizar un estudio profundo de ese tema. A veces se pretende, para resolverlo, recortar los Ministerios existentes en unidades más pequeñas y de este modo más manejables. Aun suponiendo que alcance sus fines; una tal manipulación complica el esfuerzo necesario de la coordinación que vamos a estudiar.

Concluyamos sin originalidad que la Función pública juega actualmente en todos los países un papel fundamental en la elaboración de la política económica, sobre todo si se añade a la influencia de la Administración la de los funcionarios momentáneamente "destacados" (en los propios Gabinetes ministeriales o en los grandes organismos económicos y financieros) y si se tienen en cuenta las relaciones mantenidas bajo diversos conceptos por los funcionarios con los parlamentarios. A partir de este punto conviene estudiar ahora la coordinación de la política económica.

II. Puesta en práctica de la facultad de decisión.

Como ya hemos señalado, es muy extraño que la conducta de una acción económica concierna a un solo sector del sistema gubernamental. La mayoría de las veces, muchos Centros van a verse obligados a participar en ella. Una tal multiplicidad debe normalmente engendrar oposiciones: a las discusiones eventuales entre el Parlamento y el Gabinete se añadirán las rivalidades entre Administraciones y entre Ministerios, pero también entre las distintas secciones de un mismo Departamento. Las luchas administrativas son un factor esencial del proceso político y su análisis sistemático todavía no ha sido iniciado,

Estas competiciones encuentran su origen en factores innumerables, entre los que debe señalarse las disputas personales.

Intervienen igualmente como elementos de discordia el peso de las tradiciones (éste es el caso de las dificultades que encuentran para implantarse las Administraciones nuevas, como la Mejora del Territorio) y los desacuerdos de orden intelectual.

Preocupaciones específicas—equilibrio presupuestario para la Hacienda, implicaciones de la Defensa Nacional para los Ministerios militares— son factores de bloqueo o de resistencia.

Por último, hay que considerar igualmente la preocupación de las Administraciones. Sin querer instituirse en sus abogados de modo incondicional, los funcionarios tienden a sostener preferentemente el punto de vista de las categorías con las cuales tienen relaciones constantes (defensa de los campesinos por el Ministerio de Agricultura). Todos estos elementos, y podríamos citar muchos otros, explican las dificultades de la elaboración de una política económica unificada.

La relación entre la eficacia y la unidad es, ciertamente demasiado evidente como para que sea necesaria su demostración: vamos a limitarnos a señalar los principales aspectos de la indispensable unificación.

Ante todo, el de una convergencia de los esfuerzos sin la cual la política emprendida corre el peligro de desembocar en el fracaso. Así ocurre especialmente con las acciones globales como la lucha contra la inflación. La elaboración de un dispositivo coherente supone la colaboración de todos los Centros capaces de desempeñar un papel en la materia, bien sea por medidas positivas, bien por la mera resistencia a reivindicaciones particulares. Dado que los perfeccionamientos del análisis teórico hacen cada vez más evidente la interdependencia de los diversos factores de la actividad económica, cabe esperar un refuerzo de esta preocupación por la unidad.

La unificación puede también entenderse como el acuerdo de una solución de conjunto para solucionar problemas complejos que atañen a intereses múltiples. Así la coordinación de la carretera y del ferrocarril (para no citar otros modos de transporte—vías fluviales, tráfico aéreo...—que tienen igualmente un punto de vista entre los agentes económicos se prolonga de modo natural en el plano gubernamental: el inmovilismo es entonces el precio pagado por la ausencia de una concepción unificada.

Bajo estos diversos aspectos, la unificación impone fatalmente a unos y a otros concesiones y sacrificios de todas clases.

Puede resultar de ello una acción retardatriz o incluso una voluntad de bloqueo, apoyándose en la facultad de resistencia que permite la prerrogativa del *contre-seing*. Por consiguiente se hacen indispensables mecanismos de coordinación: puede emplearse a este efecto, bien la negociación, bien la atribución a un Centro de una preponderancia sobre los demás. Por añaduría, una visión realista debe tener en cuenta los organismos que, a la vez que pertenecen al sector público, gozan, de hecho o de derecho, de una autonomía de gestión.

Aunque el problema sea en todas partes el mismo, las soluciones adoptadas varían considerablemente, sobre todo en los detalles, de un país a otro. Para evitar tener que limitarnos a consideraciones abstractas, vamos a argumentar sobre el caso francés, que, por sus mismas imperfecciones, es muy revelador de las dificultades del problema.

a. COORDINACION POR LA NEGOCIACION.

Esta ejerce de forma cotidiana al nivel administrativo. Los funcionarios destinan a una buena parte de su tiempo a un esfuerzo de ajuste de las posiciones de sus respectivos servicios. El grado de sistematización de estos contactos es diverso: se extienden desde la mera llamada telefónica (procedimiento algo en contradicción con el formalismo administrativo-) o el intercambio de notas (técnica mejor adaptada a la mentalidad tradicional) a la reunión de Comisiones con existencia reglamentaria. Como siempre, las relaciones personales son un factor eficaz de acuerdo. Evidentemente, de estas negociaciones resultan apreciables elementos de coordinación; pero, apesar de estos intercambios (que exigen a veces por parte de los participantes una energía desproporcionada con la importancia real del litigio), no deja de ser cierto que quedan a menudo puntos irreconciliables. La única solución es entonces el paso al escalón superior.

Se piensa entonces, naturalmente, en el Consejo de ministro. No obstante no parece que, en conjunto, esté perfectamente en disposición de resolver las controversias de la política económica y social y hacer aparecer soluciones coherentes. Por una parte, el tiempo que se dispone es, generalmente, muy breve. Por otra, muchos ministros (la mayoría en ciertos casos) ignoran en el momento de sentarse alrededor de la mesa los elementos técnicos del caso considerado; en estas condiciones un voto eventual corre el riesgo de inspirarse en factores circunstanciales o en consideraciones partidistas poco propicias para la adopción de una solución razonable. El Consejo de ministros debe ser informado, ciertamente, de las decisiones económicas susceptibles de tener consecuencias generales; pero no parece en modo alguno capaz de realizar los ajustes indispensables.

Por consiguiente, se han previsto o utilizado varios paliativos (o mecanismos de socorro). Uno de ellos, completamente empírico, consiste en confiar a un mismo partido el conjunto de carteras que comportan directamente responsabilidades económicas y financieras.

Otro, que desde muchos puntos de vista no es más que un mero expediente, consiste en organizar reuniones de ministros especializados. Esta es la fórmula llamada del "Comite económico inter

ministerial". Al reunir a los diversos ministros de comercio y económico, bajo la presidencia del Presidente del Consejo, este Comité, más o menos activo según las épocas, tiene por misión el permitir la confrontación de los diversos puntos de vista.

En 1949 se creó un Comité especializado: El Comité interministerial para las cuestiones de cooperación económica europea.

Más recientemente, la política de las economías regionales ha suscitado la institución del Comité interministerial de orientación económica, compuesto por siete ministros o secretarios de Estado (Hacienda y Asuntos económicos, Industria, Agricultura, Asuntos sociales, Obras públicas, Transportes y Turismo, Reconstrucción y Vivienda). Tiene especialmente por misión dar la aprobación final a los programas de acción regional.

Conviene también dejar un amplio margen para los contactos directos no institucionalizados entre ministros cuyas concepciones o pretensiones se oponen: la comunidad de pertenencia partidista posee, claro está, una influencia sobre las modalidades de semejantes conversaciones.

La mayoría de las veces se llegará a una solución de compromiso. Puede suceder que un ministro se niegue a someterse a la opinión general (o media) y apoye su posición con la amenaza de dimisión: el último recurso consiste entonces en lo que se denomina el arbitraje del presidente del Consejo (hoy primer ministro). El alcance de esta tentativa depende de múltiples circunstancias, entre las cuales el clima político y la autoridad personal del jefe del Gobierno juegan un papel importante.

B. COORDINACION POR LA PREPONDERANCIA DE UN CENTRO

El problema planteado desde hace tiempo en Francia consiste en saber si no sería conveniente la creación de un Ministerio de Economía Nacional que tuviera calidad para coordinar toda la política económica. Cuales deberían ser entonces sus relaciones con los Ministerios especializados y sobre todo con el de Hacienda? Como esta pregunta no ha podido ser resuelta de modo definitivo, parece oportuno dedicarle algunas palabras.

Aparte del Ministerio de Hacienda, existen en Francia varios Ministerios con una misión económica especializada. Resulta difícil dar una lista de ellos, ya que la situación ha variado según las épocas. Se encuentra casi siempre Ministerios para la industria y el comercio, la agricultura, el trabajo, la reconstrucción y el urbanismo; pero existe un bloque de actividades (Obras Públicas, Transportes, Turismo) que a veces se integran en un mismo conjunto, o a veces se disgregan en Ministerios y Secretarías de Estado distintos. La mayoría de ellos tienen ya una tradición antigua, mientras que solo hasta 1930 no se planteó por primera vez el problema de la institución de un Ministerio de Economía Nacional. Desde entonces se han intentado diversas experiencias de creación de un Ministerio de este tipo con su misión coordinadora.

La primera se sitúa en 1936, en el marco del Gobierno del Frente Popular. Iba a constituir un Ministerio de Economía Nacional, pero en realidad, éste se encontraba muy mal situado para hacer respetar esta regla.

Un segundo ensayo tuvo lugar después de la liberación. La ordenanza de 23 de Noviembre de 1944 creó de nuevo un Ministerio de Economía Nacional, dotado esta vez de los medios de trabajo necesarios. También en este caso contribuyó un fracaso debido a la resistencia de los Ministros decididos a no sacrificar su autonomía. Desde esta fecha se han existido ministros, o más generalmente secretarios de Estado, encargados de las cuestiones económicas; en ninguna materia han sido plenamente responsables de la formulación y de la coordinación general de la política económica.

Los fracasos registrados se debieron, por una parte, a la resistencia de los ministros técnicos a la acción de coordinación por otra, a la actividad concurrente de los Ministerios de competencia general, especialmente el de Hacienda (y también el de Asuntos Exteriores para las relaciones económicas exteriores).

Además cabe preguntarse si el mecanismo con que se contaba para hacer prevalecer el punto de vista de la economía nacional— el *contre-seing*— estaba bien adaptado a su objeto: funciona normalmente mucho mejor en el sentido de bloqueo que en el de la impulsión. En realidad, el problema presenta aspectos muchos más profundos.

En nuestros días los fenómenos económicos han adquirido una tal importancia que resulta difícil dejar la responsabilidad final y exclusiva de ellos a un solo ministro. Encargar de ellos al presidente del Consejo o primer ministro equivaldría de hecho a prohibirle ocuparse de otras cosas. Confiarlos a cualquier otra persona conduciría a crear sistemáticamente en el seno del Consejo un segundo poder dominante. Esta afectación de responsabilidad, de aspecto técnico, se transforma en un problema en reclamando la subordinación del ministro de Hacienda al de Economía Nacional puede ser criticada. El presupuesto y la fiscalidad son tan importantes, a la vez política y socialmente, que es imposible no conceder un papel de primer plano a quien es directamente su responsable.

La situación ha evolucionado en este sentido. Durante los últimos años las dificultades financieras han sido tan agudas en el plano de equilibrio presupuestario, de los recursos del Tesoro y de los pagos exteriores, que han obligado a conferir al ministro de Hacienda una autoridad preponderante. Este se ve así en posesión de poderes propios que son inmensos: controla la preparación y la ejecución de los presupuestos de todos los Servicios públicos, incluidos los presupuestos de inversión. Llamado a dar su *contre-seing* para todas las medidas administrativas que impliquen la concesión de créditos, el ministro de Hacienda ejerce, además un derecho de supervisión sobre el funcionamiento cotidiano de las Administraciones (control de los gastos comprometidos).

Pero sus facultades no terminan aquí: durante el período reciente el ministro de Hacienda ha adquirido la dirección del crédito del mercado financiero y de los cambios. De tal manera que, por su sola autoridad, se ha hecho cada vez más poderosa. Por consiguiente, no es de extrañar que esta primacía se haya extendido a las cuestiones económicas. La mejor prueba de ello la constituye la creación del Ministerio de Hacienda y de Economía Nacional o del Ministerio de Hacienda y de Asuntos Económicos, que agrupan bajo la misma responsabilidad el Presupuesto, los impuestos, el Tesoro, los pagos exteriores, y también los servicios de la economía nacional. En esta combinación el gestor de la Hacienda desempeña el papel preponderante.

En definitiva, y especialmente debido a determinadas circunstancias, el ministro de Hacienda dispone de un poder, si no total por lo menos considerable en la dirección de la economía nacional

El estudio de la política de desarrollo regional es un signo visible de ello: al principio, muchas Administraciones (Economía Nacional, Comisariado General del Plan, Mejora del Territorio.) pretendían aparecer como los conductores del juego: la gestión del Fondo de Desarrollo Económico Social, que concede los créditos necesarios, volvió a dar a Hacienda, que primero se había mantenido aparte, el papel fundamental. Esta acción general del Ministerio de Hacienda fué reforzada por la creación en 1953 de la Comisión de las Cuentas y de los Presupuestos Económicos de la Nación, que funciona con carácter adjunto.

Este "poder de la bolsa" es a menudo objeto de violentos ataques. Se le reprocha la estrechez de horizontes, el carácter exclusivamente contable de sus criterios de apreciación. En muchos medios se tiende a hacer la preocupación por la ortodoxia financiera un factor de regresión.

Parece indiscutible que una gran parte de estas apreciaciones tienen fundamento. El control, brutal y vacilante, que tiene de ejercer la Hacienda no representa en modo alguno el instrumento ideal de valoración de los esfuerzos. Sin embargo, resultaría anormal establecer a partir de sus defectos su intrínseca nocividad o su radical utilidad. En un país en que, durante varios decenios, el sacrificio permanente de la moneda ha proporcionado un principio de solución fácil a problemas difíciles, donde la laminación del poder adquisitivo ha sido elevada a la dignidad de modo corriente de financiación, no es dañoso—incluso puede considerarse deseable—que el contable haya tenido ocasión de hacer oír su voz y haya tenido algunos medios de hacer respetar sus opiniones, evitando así una degradación más rápida y más acentuada.

En definitiva, en el plano del óptimo institucional, la coordinación ejercida por el Ministerio de Hacienda tiene muchos defectos: el nivel de crecimiento económico no tiene argumentación de acción definitiva, lo cual no conduce necesariamente a nada, provar toda acción en el plano libre e institucional.

Además, esta coordinación sigue siendo parcial. Los ministros técnicos no carecen de medios de defensa frente a su colega de Hacienda. Se está muy lejos de un esquema de que a este último dé la posibilidad de imponerse rigurosamente a aquellos. Dicho de otro modo, el dominio de la máquina financiera no parece en la mayoría de los casos como un factor de ruptura del equilibrio político. Nos queda, por, último, por examinar la Presidencia del Consejo, y actualmente el primer ministro.

Algunos se preguntaron bajo la IV República si el Presidente del Consejo no estaba adquiriendo, en el orden de la política económica, un poder permanente de coordinación, superior en densidad a la facultad ocasional de arbitraje en último extremo evocada en la rúbrica precedente. Este razonamiento se fundaba en diversos esfuerzos emprendidos para hacer del Presidente del Consejo el verdadero jefe del Ejecutivo. Se menciona en particular que el artículo 47 de la Constitución de 1947 le encargaba de la ejecución de las leyes—tarea que en el régimen de 1875 incumbía al presidente de la República— Sin embargo, se consideraba acertadamente al presidente del Consejo mejor armado que el presidente de la República para negar la firma a un decreto o simplemente sugerir modificaciones en el texto establecido.

En este punto de vista no le faltaba realismo. No obstante era erróneo exagerar el papel efectivo de coordinación que el

presidente como tal, se encontraba en situación de desempeñar. En efecto, no podía ocuparse de la acción económica más que como parte de la política general: la amplitud de sus responsabilidades le impedía en todas formas concentrarse de modo permanente en un sector particular, por importante que éste fuera. Además, estaba obligado a reservarse para los problemas críticos propiamente dicho. Así, se ha podido ver a un presidente del Consejo de quien las cuestiones económicas parecían ser el campo predilecto (Mendes-France), obligado a ocuparse en toda la duración de su Ministerio de tareas casi exclusivamente ajenas a este sector.

Por último, conviene mencionar la existencia de dos organismos que, a priori, parecen susceptibles de desempeñar un papel coordinador: El Comisariado General del Plan y la Comisión de Cuentas y de Presupuestos Económicos de la Nación. No obstante, por diversas razones, la facultad coordinadora de estos órganos en la elaboración de la política económica ha permanecido limitada.

Instituido en 1946, el Comisariado es una Oficina de Estudios encargada de formular los programas de modernización y de equiparación y de proponerlos a las autoridades competentes.

Dotado de un personal permanente muy poco numeroso, se ha apoyado ampliamente en Comisiones y grupos de estudios que reúnen a los hombres más calificados en una rama o en un problema determinado. Goza de una irradiación importante y sus posiciones tienen un peso moral bastante grande. Así por ejemplo, en materia de economía regional asume la función fundamental de hacer "salir" los programas. Pero no dispone de ninguna facultad de mando, no posee en propiedad ningún instrumento de ejecución; es por otra parte, un organismo exclusivamente parisiense que no dispone de ningún servicio de provincias.

La Comisión de las Cuentas y de los Presupuestos Económicos de la Nación fué creada en 1953. Su función fundamental consiste en liquidar cada año las cuentas del país y elaborar el Presupuesto económico prospectivo. Aparece claro que la influencia moral de este órgano de análisis y de reflexión fué creciente bajo la IV República. Pero no parece que goce actualmente del mismo favor cerca de las autoridades.

En su origen- y durante varios años- el Comisariado estuvo vinculado a la Presidencia del Consejo; era considerado como uno de los instrumentos a disposición de esta última para asegurar una especie de leadership de la acción económica en la órbita del Ministerio de Hacienda. En cuanto a la Comisión, se constituyó y continúa estando vinculada a Hacienda. Estas vinculaciones podrían llevar a creer en una de las manifestaciones de la voluntad y de la facultad coordinadoras que animan a este ministerio. Sin embargo, el hecho cierto es que estos organismos no son realmente los instrumentos fundamentales, ni siquiera principales, del poder efectivo del ministerio de Hacienda, que descansa, ante todo, en el Presupuesto y el Tesoro. Además, su vinculación administrativa no conduce a convertir al Comisariado y a la Comisión en instrumentos puramente subordinados. En todo caso, ello no les priva de una autonomía real en la ejecución de su labor (debida a múltiples causas y particularmente a la personalidad de sus animadores).

Está claro que el nuevo régimen no podía dejar de enfrentarse a su vez con el problema. Se ha criticado en particular las estructuras administrativas que no están a cubierto de los reproches, Así se ha podido calificar al conjunto de los servicios de la rue de Rivoli y del quai Brandly de "monumento arte barroco". La unidad titulada "Ministerio de Hacienda y de Asuntos Económicos" comporta unas 30 Direcciones y Servicios" que distan mucho de formar un todo funcionalmente articulado. La confusión aumenta si se hace intervenir las Administraciones con competencia económica de los demás Ministerios.

Estas rivalidades y esta dispersión agobian y debilitan el aparato económico gubernamental, Como suprimirles?

Según el alto funcionario que ha hecho un estudio muy perpicaz del problema, tres soluciones son posibles: 1º Colocar bajo la Autoridad del ministro de Hacienda, en muchos casos, se impuso de facto; el imperialismo contable de los hacendistas públicos ha sido a menudo criticado. 2º Suprimir las separaciones que dividen a los diversos cuerpos de funcionarios de forma autoritaria y colocar bajo una misma gestión a todos aquellos que ejercen su actividad en el orden económico y financiero (con lo que se conseguirá una unidad de puntos de vista imposible de lograr con agentes que hacen toda su carrera en un solo Departamento del que adquieren rápidamente el espíritu, si es que no los tics). 3º Traducir en la organización de los servicios la interdependencia de los equilibrios particulares: hacienda pública, precios y salarios, mercado de capitales, balanza de pagos (lo cual implicaría en particular una concepción ampliada del horizonte económico de la Dirección del Presupuesto y la participación activa en la elaboración de las decisiones del Instituto de Emisión, que tiende a confirmarse en un espléndido y bastante cómodo aislamiento.)

Se ha preconizado igualmente una regeneración del Comité Económico Interministerial, concebido como un punto de paso obligado para todas las decisiones importantes. Reuniría éste a ministros y funcionarios, no para decidir—prerrogativa gubernamental—, sino para deliberar. Las reuniones se organizarían en fechas regulares con un orden del día riguroso para cambios de puntos de vista rápidos y precisos. Así la política económica encontraría la coherencia y la continuidad de que está a menudo tan falta.

Parece que se ha nombrado una Comisión para encargarse del estudio de este problema. Se ignoran los resultados que haya obtenido y si todavía prosigue sus trabajos. Habida cuenta de las costumbres adquiridas, y también de la naturaleza de las cosas, parece difícil concebir que este edificio consiga subordinar todos los Ministerios a uno solo que decida sin apelación posible en los casos más graves. El equilibrio de estos poderes previstos por la Constitución de 1958 conduce a prever, en casos de este tipo, la intervención del primer ministro. El artículo 21 de la Constitución encarga a éste la dirección de la "acción del Gobierno". Por consiguiente, está enteramente calificado para efectuar arbitrajes supremos, especialmente cuando intervienen divergencias entre los ministros sobre la conducta a adoptar frente a las fuerzas sociales o agrupaciones profesionales. Pero para gozar de un alcance apreciable el recurso al primer ministro debería conservar un carácter excepcional.

En cuanto a la intervención del presidente de la República

que según el artículo 5° de la Constitución, "asegura por su arbitraje, el funcionamiento regular de los Poderes públicos..., no debía ponerse en juego más que en el caso de un impasse real o de una decisión que comprometiera a la vida del país.

C. RELACION CON DIVERSOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS.

Particular, pero no exclusivamente, debido a las nacionalizaciones, existen actualmente en el sector jurídico organismos con estatuto jurídico diverso, dotados de un poder económico y financiero cierto. Por su misma naturaleza escapan en gran medida a la lógica de funcionamiento del mercado; al mismo tiempo por desconfianza hacia la fórmula de "estatización" se ha pretendido atribuirles una amplia autonomía respecto de las autoridades gubernamentales. La materialización de los medios de que disponen les convierten en variables de importancia estratégica desde el punto de vista de la política económica. De ello se derivan problemas de coordinación muy complejos que quisiéramos, por lo menos, evocar.

1.- Relaciones con el Instituto de Emisión.- El problema de las relaciones entre el Banco de Francia nacionalizado y el sector gubernamental (en primer lugar, el Tesoro) presentan un gran interés a la vez teórico y práctico. Unos, insistiendo sobre la necesaria subordinación de la acción monetaria a la política económica general, desearían una estrecha dependencia del Banco respecto del sistema gubernamental y en particular del Minsiterio de Hacienda. Otros, considerando ante todo la defensa de la moneda, preferirían la independencia; los más decididos llegan incluso a reclamar la constitución de un poder monetario que no tuviera que rendir cuentas más que al presidente de la República. Parece como si Napoleón hubiera respondido de antemano a estas opiniones extremistas cuando proclamó la necesidad de que el Banco estuviera un poco en manos del Gobierno y que a la vez de evitar que lo estuviera demasiado.

En el plano del derecho positivo la cuestión no está resuelta y ningún texto establece actualmente el estatuto de la emisión monetaria. Además, cabe preguntarse si la cuestión estudiada es de las que pueden ser traducidas en fórmulas jurídicas. En la práctica, las relaciones entre el Banco y el Estado sólo pueden expresarse por medio de fórmulas excepcionalmente matizadas. No parece que el Instituto de Emisión tenga todavía los medios para oponerse a una política enérgicamente deseada por el sector gubernamental. Sin embargo, el hecho cierto es que goza de un poder de freno bastante apreciable en el plano moral (por ejemplo, declaraciones públicas del gobernador con ocasión de una solicitud). Por último, en el orden técnico, el Banco puede ayudar o entorpecer (más exactamente quizá no facilitar) la tesorería corriente.

2.- Relaciones con las empresas nacionalizadas.- Es sabido que el primer movimiento del legislador fué proclamar los beneficios de la autonomía (uno de cuyos aspectos debía ser la cobertura de los gastos por los ingresos, sin acudir a los fondos públicos). También es sabido que la evolución se ha efectuado en el sentido de un esfuerzo de los controles de todas clases y sobre todo financieros, que pesan sobre las explotaciones.

Quiere esto decir que la integración de su actividad a la política económica general está asegurada en condiciones satisfactorias? Pocos técnicos se atreverían a afirmarlo.

Diversos autores han justificado las nacionalizaciones de modo puramente empírico, presentando la operación como la adquisición por el Estado de una serie de palancas o de instrumentos de acción, susceptibles de dar mayor unidad y eficacia a la política económica. Generalmente el Estado no parece haber obtenido de estos poderes todo el partido previsto: demasiado a menudo, el uso que ha hecho de ellos ha rayado en el expediente (mantenimiento de tarifas que no cubren los gastos de explotación para frenar o disimular el aumento del coste de la vida). Además en muchos puntos, estas explotaciones han respondido muy mal a la voluntad coordinadora gubernamental: la mera lectura de los informes generales de la Comisión Verificadora de las Cuentas de las Empresas públicas basta para atestiguarlo. Por último, no es necesario destacar el papel predominante desempeñado por el personal de varias de estas empresas: apoyándose en el alcance irresistible de la huelga en las actividades de importancia vital, este personal hace difícil tanto el equilibrar las cuentas de explotación agobiadas sin cesar por nuevas reivindicaciones, como, sobre todo, mantener el nivel de salarios considerado compatible con la dimensión de la producción (los funcionarios, por ejemplo, no dejan de reivindicar a su vez las ventajas obtenidas por los trabajadores de estas empresas).

Es razonable concluir que la facultad coordinadora del Estado, y singularmente del Ministerio de Hacienda, está todavía mal asegurada frente a las empresas públicas, a pesar de la multiplicación de los controles de detalle.

Un análisis exhaustivo hubiera debido tomar en consideración otros establecimientos: en particular, la Caja de los depósitos y consignaciones cuyo poder financiero supera de lejos el de los cuatro grandes bancos de depósitos nacionalizados. Los ejemplos citados bastan para atestiguar la complejidad del problema de la coordinación y la imperfección de las soluciones en vigor.

C A P I T U L O I ILAS FUERZAS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACION DE LA POLITICAECONOMICA

Se ha convertido en un t3pico subrayar que la pol3tica econ3mica resulta, en la pr3ctica, del enfrentamiento de un cierto n3mero de fuerzas que pesan en un sentido o en otro, sobre las autoridades competentes. El dispositivo frenado (o la ausencia de decis3n) representan el punto culminante de un proceso, a menudo lento y complejo. Dos observaciones van a ayudarnos a comprender su funcionamiento.

1 La pol3tica econ3mica repercute de modo directo o eventualmente muy indirecto, sobre los intereses de los agentes econ3micos, productores y consumidores. Distribuye ventajas para algunos, pero impone sacrificios para otros. No existe quiz3 ninguna otra noci3n que ponga en relieve de modo m3s exacto la tarea de los responsables que de elecci3n o arbitraje. Frente a un aumento del coste de la vida, un partido en la oposici3n puede sostener acumulativamente las reivindicaciones de los campesinos, de los peque1os comerciantes y de los asalariados: tiene la posibilidad de ganar con ello un prestigio electoral acrecentado. Una formaci3n que asume las cargas del Poder se ve privada con ello de las seducciones de la demagogia: sabe muy bien que no se puede contentar a todo el mundo a la vez e incluso que no se consigue siempre evitar el riesgo de tener descontento al conjunto de los electores (situaci3n que puede derivarse tanto de una acci3n valerosa como de una voluntad de contemporalizaci3n).

Por consiguiente, es comprensible que las categor3as econ3micas o sociales, alcanzadas por una decis3n gubernamental, se esfuercen por obtener con ella una mejora en un sentido favorable para sus intereses. De este modo nacen fen3menos de presi3n cuya manifestaci3n, d3gase lo que se quiera, es inseparable del funcionamiento de las sociedades democr3ticas. Los r3gmenes autoritarios disponen de una variada rama de t3cnicas para neutralizarlas o para anularlas: los m3s vigorosos, incluida la U.R.S.S., no consiguen aniquilarlas por completo.

2.- La pol3tica econ3mica dista mucho de constituir un cuerpo codificado de principios y de t3cnicas sobre cuya puesta en pr3ctica reine de acuerdo un3nime de los t3cnicos. A pesar de los progresos de la teor3a, es un arte en el cual entre todav3a mucha incertidumbre y por consiguiente, mucho empirismo e intuici3n. Hemos b3do evocar a un especialista eminente de la acci3n monetaria, respecto a este tema, la funci3n del astr3logo bajo el Ancien R3gime. Se trataba sin duda de un alarde oratorio, pero el hecho cierto es que la precisi3n del astr3nomo contin3a hasta el momento presente (y quiz3 de modo duradero) absolutamente fuera del alcance de los economistas.

Por consiguiente, situadas ante una dificultad concreta, las autoridades no tienen otro recurso que consultar, pedir consejo por m3s que el problema lo constituye en muchos casos la divergencia de los puntos de vista manifestados.

En definitiva, parece posible distribuir el tema examinado entre dos nociones: las presiones recibidas y las opiniones solicitadas. Vamos a seguir esta división por su claridad y su valor sugestivo; no obstante, debe considerarse puramente convencional e incluso, a diversos respectos, ficticia. En efecto vamos a ver cómo muchas presiones ejercidas se reducen a la formulación de sugerencias. Por otra parte, algunas formas de consulta organizadas por las autoridades (técnica llamada de la "administración consultiva") se han incluido legítimamente por los especialistas en la categoría de los fenómenos de presión. Hace falta insistir sobre el relativismo de todas las clasificaciones actuales en las ciencias sociales?

I. Las presiones recibidas

El lector evocará inmediatamente a este respecto los grupos de presión que constituyen actualmente una categoría particularmente en boga; pero no por ello deberá olvidar que representan un aspecto particular, adaptado a nuestras sociedades, de fenómenos comunes a todas las épocas y a todos los regímenes políticos. Además su misma noción está lejos de comprender la totalidad del empuje sufrido por la organización gubernamental.

A. LOS GRUPOS DE PRESION

1. Definición y campo de actividad.- Desde el punto de vista que nos ocupa ahora pueden definirse los grupos de presión como aquellas organizaciones de individuos que, teniendo en común determinados intereses, se esfuerzan por influir en la formulación y la ejecución de la política económica de manera a asegurar la protección o la promoción de sus intereses. Pueda tratarse, ya sea de una acción de sentido negativo, tendente, por ejemplo, a impedir la adopción- o a obtener la abolición- de una disposición contraria a los intereses de los miembros del grupo, ya sea a un esfuerzo de carácter positivo tendente en particular a obtener la realización de medidas desfavorables a estos intereses. Los grupos de presión pueden ser grandes o pequeños, permanentes o temporales, ricos o pobres, poderosos o débiles: su característica común es una voluntad de actuar en los distintos niveles de la vida política, de manera a poder desviar la actividad de los Poderes públicos en un sentido que resulte provechoso para los intereses particulares defendidos por el grupo.

El campo de los grupos de presión es extremadamente amplio, en el sentido en que estos grupos no son más que las fuerzas sociales económicas, culturales de la nación, organizadas y actuantes. Ello equivale a decir que, evidentemente, la acción de los grupos de presión no está confinada a la política económica. En el presente estudio vamos a limitarnos naturalmente a la intervención de los grupos de presión en el terreno económico propiamente dicho.

a) Se acostumbra a clasificar a los grupos de presión, en el

campo económico, en tres categorías—los autores anglosajones les llaman los big three—: la agricultura, los negocios, el trabajo, Pero se ha señalado que en ciertos países y particularmente en Francia, conviene añadir una cuarta categoría: la de las empresas pequeñas y medias, para recoger la terminología consagrada

Es cierto que la acción de un organismo como la Confederación General de Empresas pequeñas y medias— o mas recientemente, la Unión de Defensa de los Comerciantes y Artesanos— presentan rasgos específicos. Señalemos que en ningún país los consumidores parecen haber organizado grupos de presión lo bastante poderosos como para influir de modo decisivo el aparato gubernamental

Con ello se dibuja uno de los aspectos esenciales de la actividad de los grupos de presión en nuestras sociedades: el grado muy desigual de protección otorgado a los diversos intereses en litigio. Indiscutiblemente la producción—y no el consumo— constituye el campo predilecto de estos grupos.

b) En cada una de estas categorías encontramos agrupaciones de estilo muy diverso. Unas representan intereses globales de alcance extremadamente extendido. Mencionaremos a título de ejemplo, para los negocios, el Consejo Nacional del Patronato francés, la Asociación Nacional de Fabricantes en los Estados Unidos que reúne cerca del 85 por 100 de la producción total de los bienes manufacturados; la Federación Nacional de los Sindicatos de Propietarios Agrícolas, la Unión de Campesinos Suizos, la Federación Americana de Campesinos, que representan los intereses de la población agrícola media y del gran comercio agrícola; para el trabajo, las grandes centrales sindicales obreras, del tipo de la Confederación General del Trabajo en Francia, la Federación Americana del Trabajo, etc. Se trata de pesadas máquinas dotadas de un personal administrativo permanente y que gozan de recursos financieros a veces considerables; el número de sus miembros, su estructura federal, la diversidad de intereses de los grupos y subgrupos que engloban constituyen, a la vez, su fuerza y su debilidad.

Al lado de estos organismos, con ambiciones necesariamente generales, encontramos grupos que representan intereses mucho mas especializados: Cámara Sindical de la Siderurgia Francesa, Unión de Industrias Metalúrgicas y Mineras, Instituto Americano del Hierro y del Acero, Asociación Americana de Banqueros, Asociación de la Industria Siderurgica Italiana... En la mayoría de los países casi todas las ramas de actividad económica de alguna importancia poseen una asociación profesional encargada de defender los intereses de la misma, especialmente frente a las iniciativas del Poder Público. Estas Asociaciones estan unidas la mayoría de las veces de un modo u otro, a órganos de carácter global; pero, en muchos casos, la relación se reduce a lazos federales bastantes flexibles. Tales asociaciones dan muestra en general de un grado de coherencia bastante acusado que aumenta indiscutiblemente su fuerza de persuasión y su poder de negociación. Al tratarse de tomar posición respecto a una determinada medida su actitud puede ser más clara —por tanto mas eficaz— que la de organismos más amplios que deben compaginar intereses a veces contradictorios.

Además, no hay que exagerar el alcance de esta homogeneidad de las agrupaciones corporativas, o, por lo menos, considerarla como total; los diversos sectores que componen una determinada industria por ejemplo, la industria química, poseen, sin duda, numerosos intereses comunes, pero su posición puede divergir a propósito de ciertos problemas importantes como la importancia del mercado exterior (los sectores con vocación exportadora manifiestan retipen

cias en cuanto a la protección reclamada por los demás). Se llega con ello a nuevas subdivisiones en la representación de los intereses y a la constitución de grupos más homogéneos, si bien desde el punto de vista profesional bien en el plano territorial pero este estrechamiento de la esfera de los grupos de presión comporta evidentemente el riesgo de una disminución de su influencia.

Por consiguiente, se observa que, en definitiva, la fuerza de penetración de los grupos de presión depende a la vez de su poder específico (número de sus miembros, amplitud de sus recursos, etc. y de su coherencia interna; sin embargo, no siempre es posible combinar estos dos factores, o, más exactamente, rara vez es posible poder desarrollar uno de ellos sin consentir algún sacrificio en el otro. Este es uno de los elementos de la limitación del poder de los grupos en nuestras sociedades.

c) Además, no hay que considerar que los grupos de presión presenten un frente unido contra los Poderes públicos. Antes al contrario, conviene insistir en las rivalidades de intereses que les enfrentan unos a otros, sobre los conflictos que les oponen unos a otros, a veces de modo muy violento. Recordemos, a título de ejemplo, el conflicto mantequilla-margarina, e incluso la lucha que libran las diversas formas de transporte.

Resulta inútil insistir sobre la contraposición de intereses entre los grupos patronales, o de inspiración patronal, y los grupos representativos de los trabajadores. No obstante, debe subrayarse un punto importante: la realización de un frente común, por lo menos tácito de las fuerzas patronales y obreras frente a ciertos acontecimientos susceptibles de constituir una amenaza contra la rama o la profesión. El caso es muy claro en lo que se refiere a la protección de la economía nacional contra la competencia extranjera (véase las reacciones sensiblemente análogas de las centrales patronales y obreras ante la reducción de los derechos de aduana).

2. Técnicas de intervención.- Ante todo, se plantea un problema: que importancia tiene la actividad de los grupos de presión el recurso a la corrupción propiamente dicha, por ejemplo, la compra de votos parlamentarios en un escrutinio particularmente importante para los intereses de un grupo determinado o, de modo menos brutal, la concesión, bajo una u otra forma, de ventajas materiales a las autoridades cuya comprensión, apoyo activo, o, por lo menos, neutralidad, se desea asegurar. Sería pueril silenciar el papel y el poder del dinero en la política: la corrupción bajo cualquiera de sus modalidades—y existen formas muy sutiles—constituye un procedimiento de influencia, una técnica de penetración e igualmente un medio de gobierno. No obstante, sería exagerado e incluso irresponsable reducir a la corrupción pura y simple lo esencial incluso una parte apreciable, de las técnicas de intervención. Aunque una prudencia excepcional sea indispensable en este campo, parece posible afirmar que la compra directa de votos y de conciencias representa probablemente en las sociedades industriales una forma excepcional de intervención de los grupos de presión.

Por el contrario, la promesa de un apoyo o la amenaza de un ataque a propósito de una elección y quizá sobre todo de una reelección, desempeña un papel considerable: en el límite, puede tratarse de un verdadero chantaje. La función de diputado se ha convertido en un oficio muy bien pagado en muchos países y que comporta, digan lo que digan los interesados, sólidas y substanciales ventajas materiales: existe una profesión parlamentaria en la cual el diputado intenta mantenerse a cualquier precio. No cabe duda de que la preocupación por su reelección es uno de los factores que

pueden influir en la conducta del diputado medio con mayor fuerza, y el argumento es válido no solo al nivel del diputado individual, sino también al del partido que intenta constantemente ganar el máximo número de escaños.

Tales parecen ser las consideraciones que merecen recordarse en el análisis, que se efectuará de modo muy rápido, de los diversos medios de acción de los grupos de presión. Vamos a distinguir qué tres niveles de intervención: el proceso electoral, el funcionamiento de la vida política y la formación de la opinión pública general.

a) La intervención en el proceso electoral.- Una tal intervención puede constituir una forma de acción particularmente eficaz para los grupos de presión susceptibles, ya sea de ejercer una influencia sobre una gran parte del cuerpo electoral del conjunto del territorio, ya de movilizar fondos importantes en favor de determinados candidatos. A veces el grupo se limitará a sostener a aquellos entre ellos quem debido a su conducta pasada y a su actitud general, le parecen ofrecer las garantías deseadas; a veces exigirá compromisos precisos, reservando su apoyo a aquellos que habrán suscrito, incluso por escrito, tales compromisos. Una variante de esta intervención consiste en la amenaza de emprender la lucha en las próximas elecciones contra los diputados que voten medidas consideradas desfavorables para los intereses del grupo.

Es difícil medir la influencia exacta que pueden ejercer los grupos en su esfuerzo de manipulación del cuerpo electoral. Probablemente se tiende a exagerrarla, pero está fuera de duda que la esperanza de obtener una intervención en su favor, y quizá sobre todo el temor a una acción dirigida contra su reelección actúan fuertemente sobre la conducta de los parlamentarios. Este proceso puede actuar con particular fuerza en los regímenes con partidos múltiples. Señalemos que los grupos de presión tendrán que preocuparse luego por el respecto a los compromisos adquiridos durante la campaña electoral: respeto que no se sobreentiende.

Conviene relacionar con la intervención en el proceso electoral la acción sobre la designación de los funcionarios, por lo menos en los países en que los procedimientos de reclutamiento de la función pública dejan un margen de maniobra suficiente a los grupos de presión. No cabe duda de que la tendencia actual es la de rodear la entrada en el servicio público de sólidas garantías de imparcialidad y de objetividad, que entorpecen y en el límite impiden totalmente, la intervención de sus funcionarios, pero, incluso en los países donde estas garantías actúan al máximo, existe un cierto número de cargos elevados cuyos titulares no pueden ser designados más que en función de consideraciones políticas y por consiguiente, con ello se abre de nuevo una posibilidad de intervención a los grupos de presión.

b) La intervención en el funcionamiento de la vida política. Esta intervención, que se ha podido calificar de técnica casi cotidiana de presión sobre el Poder, es susceptible de revestir modalidades muy variadas y de alcance muy desigual. He aquí algunas observaciones destinadas a centrarlas:

-La acción de los grupos de presión puede ejercerse, como ya hemos visto, ya sea de modo negativo, para luchar contra una determinada medida propuesta por el Gobierno-establecimiento de un impuesto, por ejemplo- ya sea de modo positivo, para promover una determinada medida deseada por el grupo-concesión de una subvención, por ejemplo- De modo general, la acción negativa es más fácil de llevar a cabo que la acción positiva, ya que en este úl

timo caso hay que contar con la fuerza de inercia que retiene a los poderes públicos a ni lanzarse en nuevas aventuras y con las barreras que pueden establecerse en numerosos puntos del circuito político contra la adopción de las medidas deseadas por los grupos (sobre todo si son susceptibles de afectar a las finanzas públicas). La posición de los grupos parece más fuerte en la defensa de las ventajas adquiridas en que la adquisición de nuevas ventajas o si se prefiere, hay que poner en el segundo caso más medios en acción que en el primero.

Una vez conocidas las intenciones gubernamentales, o una vez precisados los deseos del grupo, puede ponerse en práctica el dispositivo de intervención. Este dispositivo comporta, evidentemente, contactos lo más numerosos posible con las autoridades que tienen competencia para preparar las medidas que se trate de promover o de combatir y para adoptarlas de modo definitivo: entrevistas con los servicios, visitas a los ministros con delegaciones más o menos importantes, alerta a los diputados que sostienen relaciones con el grupo, conversaciones con los miembros de las Comisiones parlamentarias interesadas... En una palabra, todo ello representa lo que los americanos llaman el lobbying, actividad que en los Estados Unidos es ejercida por verdaderos profesionales encargados de recorrer pasillos del Congreso, entrar en relación constante con los miembros de las dos Cámaras, establecer con ellos acuerdos estrechos, etc. Se observará, sin originalidad, que los parlamentarios acogen tanto más favorablemente a los representantes de los grupos de presión cuando más estrechamente coincidan los intereses defendidos por esos grupos con los de las circunscripciones con intereses económicos muy diversos son susceptibles de tener una libertad de maniobra mayor frente a los grupos de presión que los representantes de circunscripciones fuertemente especializadas.

Una de las modalidades de acción más eficaces de los grupos de presión parece consistir en proporcionar a los parlamentos la documentación -sobre todo de carácter técnico- que les es indispensable para el estudio de los problemas inscriptos en el orden del día. Es corriente que los parlamentarios se vean inclinados a utilizar con preferencia a toda otra fuente los informes procedentes de los servicios de estudios privados y de organismos representativos de intereses particulares que realizan esfuerzos, a menudo coronados por el éxito, para ofrecer una documentación clara, aparente completa y presentada con mucha habilidad.

Esta práctica, que ofrece a los grupos de interés importantes posibilidades de acción, es evidentemente perniciosa. Pero en muchos casos los grupos de presión van todavía más lejos al preparar ellos mismos los textos de proyectos de ley que van a preparar ellos mismos los textos de proyectos de ley que van a ser luego presentados sin modificaciones por ciertos parlamentarios en las Asambleas; no cabe duda de que los grupos de presión están a menudo muy bien equipados en el plano técnico para efectuar esta tarea, pero este método, al conducir a una casi integración de los grupos privados en la preparación de la ley, parece prácticamente una abdicación de poder legislativo en favor de los intereses particulares.

-El parlamento constituye el campo de acción privilegiado del lobbying y la preocupación central por su realización puede hacer a los parlamentarios particularmente receptivos a los argumentos presentados. Pero los grupos de presión, evidentemente, no pueden

desinteresarse de la Administración en la medida en que está ésta encargada de poner en práctica, y, por consiguiente, de interpretar, las medidas votadas por el Parlamento. La acción de los grupos sobre la Administración es quizá más difícil de ejercer que la desplegada frente al Parlamento; es, en todo caso, más discreta y llama menos la atención del público. Pero procura a veces ventajas considerables. Se citan en los Estados Unidos varios ejemplos de agencias administrativas "capturadas" por los grupos cuya actividad estaban encargadas de dirigir y de reglamentar en nombre del interés público. La acción sobre los tribunales es todavía más delicada de ejercer; no obstante ciertos autores americanos no vacilan en señalar que una tal acción constituye en su país una parte del proceso global de presión sobre la vida política.

-Por último, hay que señalar que los grupos de presión son a menudo capaces de desencadenar, bajo una u otra forma, intervenciones exteriores susceptibles de torcer en el sentido deseado la conducta de los parlamentarios. Uno de los procedimientos más conocidos a este respecto es el envío a los parlamentarios, por parte de los miembros de sus circunscripciones, de cartas, postales, telegramas, etc., exigiendo una toma de posición en un sentido determinado. Entonces le resulta posible a una organización, que disponga de una base lo bastante amplia y de fondos suficientes, crear una agitación que, no por ser en determinados casos relativamente ficticia, deja por ello de ser capaz casi siempre de impresionar a quienes la sufren.-

Pueden suceder que la intervención exterior adquiera formas mucho más violentas que una simple campaña de cartas. Entre estas formas cabe citar: huelgas administrativas (alcaldes, médicos), huelgas electorales (negativa a organizar las elecciones), cierre de las tiendas, barreras en las carreteras, mítines de protesta en todo el país, amenazas de retirar el dinero de los bancos y cheques postales, de dejar de suscribir los empréstitos públicos, de no pagar los impuestos, "comandos" de defensa (lucha contra los inspectores del fisco)... Todas estas acciones de fuerza, de las que algunas de ellas han adquirido recientemente en Francia una extensión inquietante, pueden permanecer en el estado de amenaza y además actuar como tales, pero son a menudo también objeto, por lo menos alguna de ellas, de extendidas aplicaciones.-

c) La intervención en la formación de la opinión pública.- Algunos grupos de presión trabajan de modo particularmente discreto si no totalmente oculto: una de sus preocupaciones fundamentales será la de tener al público al margen de sus problemas y de sus preocupaciones. Otras, por el contrario, se ven obligadas a actuar en plena luz y de revelar muy abiertamente sus ambiciones; a los grupos de este tipo la simpatía de la opinión pública-sino, por lo menos, su neutralidad-puede resultar útil, incluso indispensable. A este efecto, los grupos de presión se esforzarán por sumar a su causa, bajo diversas modalidades, algunos de los instrumentos de formación de la opinión más poderosos: estaciones de radiodifusión, agencias de información, prensa (prensa cotidiana y también prensa económica y financiera, en la que mucha gente va a buscar los elementos de juicio sobre los grandes problemas del momento...)

Una tal acción, y en particular una campaña de prensa, si se quiere ejercerla a una escala adecuada, corre el riesgo de ser muy costosa; de este modo, durante los años recientes la American Medical Association ha gastado millones de dólares para persuadir al público de sanidad, presentados como medicina "socializada". Pero como toda propaganda, a condición de ser suficientemente masiva y repetida, puede ejercer un efecto de persuasión considerable. Por tanto, estamos en un campo en que el poder del dinero adquiere

tanto, estamos en un campo en el que el poder del dinero adquiere toda su fuerza, estando las posibilidades de manipulación de la opinión por un grupo determinado en función de su capacidad financiera.

3. Resultados obtenidos.- Son importantes (bajo reserva de que no basta siempre con suscitar una decisión política favorable para orientar la evolución económica en el sentido deseado) No obstante, no justifican que se haga de la actividad de los grupos ~~el factor~~ ~~exclusivo~~ de explicación de la vida política en general y de la política económica en particular.

Su poder viene atestiguado por el hecho de que el Estado se encuentra prácticamente incapacitado para actuar en determinados campos (en Francia la reglamentación de la expedición de bebidas y el privilegio de los cosecheros constituye un caso explícito). Pero la más significativa todavía parece ser la dirección dada a la acción económica gubernamental por la presión de los intereses coaligados. El dispositivo de "protección del pasado" en su contenido a la vez externo e interno, todavía tan característico de las estructuras económicas francesas de 1930 a 1950, ha sido en su mayor parte el resultado directo de las reivindicaciones profesionales. En Francia la amplitud de las subvenciones, la mediocridad del régimen fiscal (y la posibilidad de modificarlo realmente) encuentran directamente su origen en las actuaciones de los grupos que tienden a aumentar la ayuda recibida del Estado y a reducir las contribuciones fiscales soportadas.

Este poder, sin embargo, no deja de presentar debilidades. Unas son debidas a los grupos. Ante todo, la fragmentación ideológica (política y religiosa) que impide a tantos sectores adquirir una organización unificada: de ello se deriva una pluralidad de agrupaciones para un mismo conjunto de relaciones económicas y sociales, cuyas rivalidades perjudican la causa definida. También y quizá sobre todo, el fenómeno de la contraposición de intereses que obliga a las organizaciones profesionales a destinar gran parte de su energía a combatirse. Es raro que la acción de un grupo no suscite la oposición de otro, de donde resultan para el Estado apreciables facilidades de maniobra y también, a veces una tentación de inmovilismo...

Por otra parte, resultaría falso afirmar que el sector gubernamental es enteramente permeable a las reivindicaciones emitidas. A veces le incumbe la iniciativa de la acción discutida por los profesionales. En otros casos, más numerosos probablemente de lo que generalmente se cree, opone barreras cuyo efecto mínimo es el de moderar la amplitud de las concesiones efectuadas.

Aunque la opinión no sea unánime en este punto, creemos que en países como Inglaterra y Francia la Administración tiende más bien a desempeñar en esta materia el papel de freno.

Así se explica el hecho de que los grupos disten mucho de obtener satisfacción en todas las reivindicaciones presentadas y que sufran en más de una ocasión fracasos espectaculares. Así se comprende que los éxitos conseguidos puedan ser discutidos. Durante muchos años la Confederación general de plantadores de remolacha fué considerada como un poder invencible: la voluntad de un mismo Ramadier, le infligió una derrota que, en determinados aspectos (introducción de alcohol en los perfumes), fue total. El patronato francés se opuso durante mucho tiempo con eficacia a todo control de los convenios profesionales; no obstante, no pudo evitar el decreto de 9 de agosto de 1953. No cabe duda de que se tomaron todas las precauciones para reducir al mínimo

de las tensiones susceptibles de resultar de ello (se le consultó previamente el contenido del texto). Pero existe un mecanismo de control que ya ha sido utilizado en varias ocasiones. En cuanto al dispositivo de "protección del pasado" tan cuidadosamente elaborado, es evidente que el Mercado Común es susceptible de hacerle sufrir serios reveses.

De este modo se llega a una apreciación "equilibrada" de los resultados obtenidos por los grupos de presión. Su influencia real pero no es necesariamente irresistible. No obstante, existe un sector en el que parecen poder entorpecer considerablemente la acción gubernamental: el de la lucha contra la inflación. Al negarse a someterse a la disciplina exigida, los patrones, los obreros y los campesinos contribuyen de forma casi indisociable al aumento de los precios. Sin embargo, esta situación no resulta únicamente de su acción: engloba también elementos exteriores a su actividad de los que es necesario decir algunas palabras.-

B. OTROS FACTORES DE INTERVENCION.

Ante todo, debe señalarse un aspecto en cuanto a la importancia de la acción colectiva. Existen, sin duda alguna, hombres capaces de pesar sobre las decisiones gubernamentales sin tener que pasar por el intermediario de un grupo. Asimismo, el proceso de concentración del poder económico da a las diversas empresas la posibilidad de actuar como tales sin la obligación de constituir sindicatos con otras empresas.

Esta situación provoca, en primer lugar, un problema metodológico: conviene situar estos fenómenos en la categoría de los grupos de presión, o es preferible reservarles un lugar específico? Y presenta también problemas de interés propiamente político. En primer lugar, en varios países, les resulta difícil a los grandes intervenir en modo ostensibles. La mejor táctica para ellos consiste en constituir una organización de la que van a ser los instigadores y asegurar una financiación empujando a la presidencia y a las funciones de contacto un "medio" y a ser posible un "pequeño". No obstante, subsiste, aparte de toda referencia a una agrupación determinada, una acción individual de empresas o de personalidades particularmente poderosas: es probablemente en este sector donde el secreto de las intervenciones está mejor guardado.

Pasemos ahora a los factores propiamente colectivos que enmarcan o superan la acción de los grupos y permiten situarla más exactamente en el tablero de la influencia política.

Ante todo, el peso de los elementos objetivos de la situación. Existe en un momento dado un conjunto de hechos y de revelaciones que conducen al Gobierno a actuar fuera de toda solicitud precisa de un grupo. Ninguno de los negociadores del Mercado Común hubiera podido ignorar la suerte futura de la agricultura francesa en la Comunidad Económica Europea. Ningún diputado representante de un departamento productor de trigo o de vino puede desinteresarse del mercado de estos productos. Ningún participante en el sistema político podría permanecer pasivo ante una crisis susceptible de arruinar regiones enteras. En todas estas circunstancias el grupo de presión tiene la posibilidad de "racionalizar" o de intensificar el impulso; sin embargo, puede estimarse que no soporta

más que en parte la responsabilidad de las medidas o disposiciones adoptadas. El razonamiento que deduce la adopción de una medida de la existencia de un impulso (en resumen: si hay éxito es que existe presión) corre el peligro de ser falso.

Un segundo factor reside en los comportamientos sociales sobre los que se funda el grupo. Su misión es la de canalizarlos utilizándolos, convertirlos en una palanca o en escudo. Pero existen circunstancias en las que este mismo factor es superado por la intensidad de los sentimientos colectivos y en las que sería erróneo explicar la consistencia del empuje por la voluntad de los dirigentes. Una agitación como la de agosto de 1953 en Francia es algo muy distinto del resultado deliberadamente buscado de una estrategia colectiva; es evidente que los responsables de la acción sindical fueron sorprendidos y superados por sus huéspedes. Las revueltas del Midi vinícola, a principios del siglo y la extraordinaria explosión social del verano de 1930 son fenómenos del mismo tipo. En tales situaciones sucede que los dirigentes se atemorizan un poco por la amplitud de la explosión e intentan por lo menos al principio frenarla o encauzarla; pronto no les queda otro recurso que ser más violentos si no quieren ser barridos.

Por último, y éste es el tercer factor, los Gobiernos deben contar con la fuerza atrayente y exaltadora de las ideologías. El orden de los problemas económicos y sociales se viene mucho a exagerar el peso de los intereses materiales. Pero son las ideas, verdaderas o falsas, las que no han dejado nunca de ejercer la influencia determinante. Véanse, por ejemplo, en la extraordinaria resonancia de la noción de pleno en esta segunda postguerra y en sus ~~consecuencias~~ sobre la gestión de los asuntos gubernamentales, incluso durante los períodos de dominio político de los partidos conservadores. Lord Keynes y Sir William Beveridge han transformado fundamentalmente las condiciones en que los responsables, sea la que fuere su filiación política abordan los problemas del paro, y de la recesión. En otro plano no hay que olvidar la fuerza de la corriente contra la empresa privada en la Francia de después de la liberación; ¿quién se hubiera atrevido a discutir en aquella época, incluidos los elementos moderados de la opinión que hoy tanto lo lamentan, la oportunidad de diversas nacionalizaciones? Acaso a su vuelta al poder los conservadores británicos no han aceptado a este respecto la herencia laborista (salvo para la siderurgia y los transportes por carretera)?.

No cabe duda de que los grupos de presión actúan en favor de la difusión de las ideologías: para alguno de ellos ésta es su tarea exclusiva. No obstante, tenemos la convicción de que su papel es en esta materia muy pequeño. Precisamente, como señalaremos más tarde, es éste un elemento capital para la determinación de los objetivos.

Continuaremos ahora con el problema de los obstáculos opuestos por los grupos a la política de lucha contra la inflación. Es fácil mostrar que la causa inmediata es su negativa, con motivaciones más o menos válidas, a consentir los sacrificios exigidos. Pero planteémosnos el caso a la inversa: los dirigentes sindicales que aceptasen apoyar las consignas gubernamentales serían seguidos o correrían el peligro de ser superados, desbordados, abandonados? Y, sobre todo, en su respuesta, no está ligado el Gobierno por ciertos datos ideológicos que limitar su libertad de maniobra?

Dicho de otro modo, si bien los grupos permiten analizar una buena parte del jergo político en materia económica y social, no constituyen un factor exclusivo. Una tal explicación monocausal o, si se refiere, una tal simplificación, sólo tiene sentido al nivel de compromisos polémicos. Esta observación nos obliga, para presentar una explicación válida, a ahondar más allá del nivel en que se sitúan las organizaciones. Además la política económica no depende exclusivamente de las presiones recibidas: Hay que tener en cuenta también las opiniones solicitadas.

II. Las opiniones solicitadas

Hemos visto que una de las formas principales de la actividad de los grupos de presión consiste en proporcionar espontáneamente opiniones sobre las cuestiones consideradas. Pero en esta materia el sistema gubernamental no se contenta con tener una posición puramente pasiva: **sucedo que a menudo intenta buscar las opiniones e incluso organizar su consulta sistemática (con, a veces, la intención de canalizarlas)** Quisiéramos evocar aquí algunos de los aspectos más característicos de este esfuerzo en la Francia contemporánea.

A. PAPEL DE LOS EXPERTOS.

Nos referimos con ello a los poseedores de conocimiento adquiridos por la reflexión teórica o la experiencia práctica (eventualmente y rara vez, por un ejemplo acumulado de estas dos vías). Los responsables de decisión que deciden recurrir a sus servicios esperan de que ellos principalmente una información técnica. Los especialistas cuyos consejos se toman en consideración son fundamentalmente economistas: es verosímil que el perfeccionamiento de las técnicas gubernamentales conducirá, en lo sucesivo, a consultar con mayor frecuencia de lo que se hace actualmente a representantes de otras disciplinas (ciencia política, sociológica, etc).

Los canales por los que se expresa la opinión de los expertos son múltiples. Se trata en gran medida de las relaciones personales propias de cada político. Así que este último alcanza una cierta importancia intenta constituir un equipo técnico (a propósito del cual se habla a veces de brain trust), el cual seguirá, naturalmente, al patrón cuando éste llegue al Poder (ya sea adquiriendo un lugar en el Gabinete del ministro ya conservando la posición de un consejero oficioso y benévolo). Por otra parte, el papel de los técnicos tiende a industrializarse en la medida en que se crea a diversos niveles del sistema gubernamental, cargos de economistas encargados en analizar los problemas de su especialidad con exclusión de toda tarea de responsabilidad administrativa (un movimiento del mismo tipo se esboza en las empresas públicas y en las grandes empresas privadas).

La consulta de los expertos se convertido en un rito casi indispensable en la elaboración de la política económica.

Pero no es dispensable en la elaboración de la política económica. Pero no es posible deducir de ahí que sus opiniones sean artículo de fé, ni siquiera que gocen siempre una atención cuidadosa. Los interesados se lamentan de ello, sobre todo cuando ocupan cargos oficiales. Tienen propensión entonces a juzgar desfavorablemente al político. Es cierto que este último tiene una excesiva tendencia a despreciar las opiniones recibidas por falta de valor o de clarividencia; no obstante, dos factores, por lo menos, explican las diferencias eventuales entre los consejos dados y las decisiones adoptadas, sin que se pueda deducir de ello un motivo de queja contra el político.

En primer lugar, la falta de unanimidad de los especialistas. Ya tendremos ocasión de volver a insistir sobre este punto. Limitaremos de momento, a señalar su influencia, generalmente perniciosa.

El político puede encontrar en ello una perfecta excusa para el inmovilismo deseado; pero con la mejor buena fe del mundo puede también deducir motivos de vacilación muy legítimos. Como decirse sobre la oportunidad de una devaluación cuando los mejores técnicos formulan juicios diametralmente opuestos?

En segundo lugar, la antinomia entre el punto de vista del experto y el político. El primero pretende muy legítimamente limitarse a los aspectos técnicos del problema planteado de ahí que tenga tendencia a deducir lógicamente las soluciones que se imponen y aconsejar una aplicación rigurosa de las mismas. El técnico que modere su juicio en función de argumentos oportunistas traiciona su misión. Pero constituye precisamente la tarea del político tomarlos en consideración. Bajo todos los regímenes, el responsable de la decisión debe inspirarse en lo posible o, más exactamente, en el margen de las posibilidades. La ignorancia sistemática de estos límites puede conducir a crear tensiones insoportables y exigir la puesta en práctica de un pesado aparato de coacción. El político debe calcular lo que está permitido en un momento dado, preguntar, o imponer sin provocar ninguna ruptura social. Es una tarea compleja, infinitamente más delicada que la del experto

B. CONSULTA DE LOS PROFESIONALES.

Se entiende con ello a los agentes económicos afectados o previstos por la decisión considerada. Para disipar desde un primer momento ciertos puntos de vista doctrinales que ven en este proceso de negociación una abdicación intolerable del Poder en favor de los intereses privados, digamos que resultan indispensables por un doble motivo. Por una parte, los profesionales pueden dar consejos útiles sobre el sentido y el contenido del dispositivo previsto; ciertamente, sus proposiciones son rara vez desinteresadas, pero no puede despreciarse su experiencia práctica. Por otra parte, en muchos casos, la acción prevista hace necesaria su participación activa; por consiguiente, la voluntad de asociarlos a la elaboración de las medidas no es una operación gratuita. Es obvia la importancia de la participación de los interesados en todos los compartimientos de la vida social.

Estas consultas adquieren a partir de entonces un papel

escencial en la elaboración de la política económica. Absorben una gran parte del tiempo disponible de los parlamentarios y de los funcionarios. Se trata sobre todo, de relaciones de hecho que utilizan las formas normales de contacto (correspondencia, teléfono, visitas etc.) En esta fase es prácticamente imposible disociar las opiniones espontáneamente ofrecidas por los grupos de presión de las efectivamente solicitadas por las autoridades gubernamentales. El elemento primordial es la interpretación de los puntos de vista-que nada tiene en sí de criticable-resultante de esta cooperación; no se tiene derecho a denunciarla más que si conduce a una subordinación sistemática y total de los responsables públicos a la voluntad de los profesionales, lo cual nadie ha demostrado todavía de modo serio.

En la época actual, el proceso de consulta supera ampliamente la fase de las negociaciones oficiosas no codificadas. Ha entrado en juego una forma de institucionalización que conduce a la creación de lo que se ha convenido en llamar la administración consultiva: fenómeno importante de la vida política, pero todavía muy mal conocido.

Exteriormente consiste en la creación de organismos (Consejos Comités, Comisiones) situados junto a diversas administraciones, con vistas a aconsejarlas sobre la actividad a emprender. Se componen, en proporciones diversas, de varias categorías de miembros (funcionarios, profesionales, expertos independientes; a veces también parlamentarios). Su competencia es principalmente consultiva; los textos obligan a veces los responsables, a recurrir a sus opiniones; es extremadamente raro que exijan una acción conforme.

Esta técnica de administración no es absolutamente nueva; ya cierto Organismo del tipo Cámaras de Comercio correspondían aproximadamente a la misma idea. No obstante, se ha visto notablemente reforzada e intensificada. A juzgar por las estadísticas oficiales, existen actualmente en Francia de cuatro a cinco mil organismos de este tipo; muchos de ellos, cierto es, no tienen más que una actividad muy reducida y parece ser que una gran parte de ellos no existe más que sobre el papel. Sin embargo, la institución es demasiado densa como para dejar de marcar la elaboración de la política económica teniendo en cuenta no obstante que las relaciones institucionalizadas se superponen, sin sustituirlas, a las relaciones de hecho señaladas en la rúbrica precedente.

Se ha convertido en normal, en diversos ambientes, ver en la administración consultiva el testimonio inequívoco de una supeditación de la acción gubernamental, y especialmente de la actividad de los funcionarios, de las opiniones de los interesados privados. Según ello, éstos ni siquiera tendrían que ejercer una presión desde el exterior, puesto que la evolución presente conduciría a instalarlos en forma ostensible en el seno del círculo gubernamental. La actividad de algunos Consejos -el Consejo Superior de Alcoholes, por ejemplo- ha podido dar en ciertos momentos alguna verosimilitud a esta tesis; no obstante parece difícil concederle un alcance general. La institución que se observa también en todos los países, continúa siendo en conjunto demasiado mal conocida como para que sea posible establecer posiciones definitivas en cuanto a su contenido efectivo y sobre todo en cuanto a las modificaciones que puede implicar en el comportamiento de los funcionarios. Es posible que esta forma de gestión haya abierto una nueva vía de acceso a los

intereses mejor organizados y más homogéneos; pero parece dudoso, en nuestra opinión, y ello es una impresión más que un punto de vista demostrable, que haya provocado transformaciones fundamentales en la elaboración de la política económica.

C. EL CONSEJO ECONOMICO

Se trata de un intento de conciliar, al nivel del Parlamento, la democracia representativa fundada en el ciudadano y la democracia funcional que expresan los intereses profesionales. La idea no era nueva en Francia (donde un Consejo Nacional Económico había sido ya instituido en 1925). Las Constituciones de 1946 y 1958 crearon ambas un órgano de este tipo. En general, de la IV República no parece haber desempeñado con mucha eficacia los servicios que algunos esperaban de él.

Este organismo podría conducir a canalizar la actividad de los grupos de presión, a servirles en cierto modo exutorio con vistas a moderar, si no a impedir por completo, las intervenciones que se ejercen sobre los diversos centros de decisión. Si algunos así lo creyeron al principio pronto tuvieron que reconocer su error: el Consejo no aportó ninguna relajación en la presión ejercida por los intereses privados sobre las autoridades.

Ha servido por lo menos de órgano supremo de consulta en materia económica y social, tanto respecto al Parlamento como al Gabinete? No parece que haya sido así. En determinadas ocasiones la Asamblea Nacional llegó a inspirarse en las opiniones del Consejo; no obstante, su influencia fué siempre episódica. En cuanto al Ejecutivo, continuó casi siempre ignorando la institución y mostrando una gran desconfianza frente a ella.

El hecho cierto es que este organismo ha llevado a cabo, por su propia iniciativa, excelentes estudios sobre algunos de los problemas más importantes de la vida nacional francesa. Cabe preguntarse, por otra parte, si su estructura (fundamentalmente basada en las grandes confederaciones profesionales) no le forzaba a la formulación de generalidades académicas. Con otras palabras, su obra es bastante útil para el estudio objetivo de los problemas económicos y sociales de la Francia contemporánea. No puede afirmarse que su actividad, salvo quizá por la vía indirecta de una acción sobre la opinión pública, haya intervenido eficazmente en la preparación de la política económica.

. . .

Con ello se termina el esbozo de las fuerzas que pesan sobre la elaboración de la acción económica en el plano nacional. Conviendría ahora analizar con el mismo método los factores que resultan de la vida internacional. Las dimensiones materiales fijadas a esta obra no permiten hacerlo, por lo que limitaremos a mencionar los títulos de las rúbricas del tema.

Ante todo, está claro que los responsables no pueden ignorar

el estado de la situación internacional y el contexto de las realciones exteriores. De ello resultan limitaciones en el margen de elección sobre las que tendremos ocasión de volver a insistir. Pero la acción nacional depende del exterior por muchos otros conceptos. Hay que señalar aquí fundamentalmente dos de ellos.

Se trata, en primer lugar, de los límites a la libertad de maniobra que ~~se~~ derivan de los compromisos adquiridos. Siempre ha sido así, por lo menos para los Estados que se consideran irrevocablemente ligados por los acuerdos exteriores. La situación adquiere en nuestros días una nueva intensidad por el hecho de las experiencias de integración europea. Las diversas comunidades de que Francia forma parte comportan, indudablemente, renunciias de soberanía. Aunque es todavía de masiado pronto para apreciar las consecuencias de este movimiento sobre la autonomía de la política económica, es fácil pensar que ésta nosse verá disminuida con ello.

Convendría luego evocar las coaciones y las advertencias que el sistema Nacional es susceptible de sufrir o de recibir del exterior. A este respecto pueden menciónarse numerosas fuerzas: grandes de presión constituídos a escala internacional (Cámara de Comercio, Internacional, o Confederación Internacional de Sindicatos Libres, por ejemplo), Gobiernos extranjeros... Los diversos estados son muy igualmente vulnerables a este tipo de intervención: ninguno puede pretender verse totalmente indemne. Permanecien do igual todo lo demás, una situación de dudar no favorece la independendencia. Ningún estudio realista puede ignorar estos fenómenos; pero la mayoría de las veces su conocimiento se limita al orden puramente periodístico.

El conjunto de los desarrollos ofrecidos en este título ilustra que la política económica constituye normalmente la resultante de la acción de fuerzas contrarias, encarnizadas cada una de ellas en imponer su punto de vista. No obstante hay que evitar la separación simplista que coloca a un lado los gobernantes y a otro los gobernados. En la mayoría de problemas estos dos sectores, considerados erroneamente como homogéneos se encuentran a su vez divididos. De ello resulta un juego completo cuyo contenido, cambiante esencialmente según los problemas considerados, sería de desear que precisaran documentadas monografías

CAPITULO V

BUROCRACIA Y CAMBIO SOCIAL

Así como no basta la disciplina para garantizar la efectividad de los trabajos burocráticos, en los que también es necesaria cierta flexibilidad, la rigidez siempre resulta desventajosa para la organización. Si bien este principio ya ha sido señalado en la exposición anterior, aún no hemos examinado cuidadosamente los procesos sociopsicológicos que implica. Por qué algunos miembros de grandes organizaciones resisten cualquier cambio en los procedimientos, mientras que otros aceptan las innovaciones con facilidad? Cuáles son las condiciones de organización que originan estas tendencias opuestas dentro de la burocracia?

Este problema del cambio interno es diferente, aunque no deja de estar relacionado con él, del cambio externo, esto es, del papel de la burocracia en las transformaciones de la sociedad que integra. Se ha dicho que la burocratización constituye, por una parte, una fuerza revolucionaria, y por otra, un potente instrumento de reacción que hace virtualmente imposible alterar la estructura institucional. Nuevamente aparecen aquí fuerzas contradictorias que requieren explicación.

QUIENES SON LOS RITUALISTAS?

"Los oficinistas se encuentran, tarde o temprano, en la situación de un engranaje girando dentro de una máquina; la única variante en su destino es la de estar más o menos aceitados." Con estas palabras describe Balzac la suerte del burócrata en su novela El servicio civil. Del mismo modo, los estudiantes de la administración a menudo han llamado la atención sobre el carácter ritual de la rutina minuciosa y la consecuente ineficacia que frecuentemente se puede hallar en las burocracias. Una cita tomada de un estudio de la administración nacional de Francia ilustra esta situación:

Toda organización en gran escala, controlada por una dirección única, prefiere, tarde o temprano, elaborar una rutina sistemática de procedimientos para lograr una regularidad y coherencia operativa. Las empresas privadas no están más alejadas de este proceso que las oficinas gubernamentales. Los procedimientos rutinarios no retrasan necesariamente las decisiones del cuerpo directivo. Por el contrario, si están adecuadamente adaptados a los problemas cotidianos de la empresa, facilitan la acción.

De todos modos, una organización que se adecue minuciosamente al principio jerárquico corre el constante peligro de que las operaciones rutinarias se conviertan en estériles fines

en sí mismos, más que en medios efectivos para fines deseables. Cuando esto ocurre el resultado habitual es una confusión en el "expedienteo", o, como lo llaman los franceses, la paperasserie, mera rutina convertida de este modo en mala rutina. Las instrucciones formales, impartidas desde la dirección, abruma a quienes deben actuar en las situaciones concretas, imprevisibles en su variedad. En tal sistema, una adecuada delegación de la iniciativa en los funcionarios subordinados estaría, casi inevitablemente, destinada al fracaso, y el agente activo situado sobre la cadena de jerarquía administrativa se encontraría desamparado ante las exigencias de pronta decisión y de acción inmediata. El hecho de que cada caso debe ser "destinado" a alguna sección implica un aplazamiento de cada decisión; cuanto más complejo sea el sistema de referencias, mayor será la demora...

El señor Ford Madox Ford relata sus aventuras en la búsqueda de un giro postal extraviado. Cuando esto ocurre, el procedimiento habitual es elevar el asunto a través de los canales oficiales, dar al cartero una buena "coima", o poner el caso en manos de un "gestor de compañías públicas". En este caso, sin embargo, el señor Ford se dirigió directamente a la Dirección de la Seine des P.T.P. en el Boulevard Montparnase. A las 14 en punto fue introducido en la oficina del director por una sonriente empleada. Después de media hora, el Director volvió de almorzar y revisó los documentos con gran cuidado. Luego de consultar con un funcionario de uniforme azul, el Director le dijo al señor Ford que debía dirigirse a la Subjefatura de Recuperación de Giros Postales, en el otro extremo de París. Allí fue enviado a la Oficina V del sexto piso. El jefe, mientras conversaba con una atrayente señorita sobre polvos para el rostro, examinaba los papeles e interrogaba al señor Ford sobre su familia y su actuación en la guerra, para finalmente comunicarle que debía retornar al Boulevard Montparnasse, esta vez a la oficina XVI del tercer piso. De allí fue enviado a la oficina XI, de la subjefatura; de ahí, a la oficina IV en el Boulevard Montparnasse; luego a la oficina III, subjefatura; y finalmente, al "sésamo ábrete": oficina XIII, en Montparnasse. Aunque se le aseguró que recibiría su dinero en la primera entrega del día siguiente, en realidad lo recibió siete semanas después y sólo cuando entregó una generosa propina al cartero¹.

Las dificultades de este tipo sobrevienen cuando los miembros de una organización se preocupan tanto por la aplicación rigurosa de reglas detalladas, que terminan perdiendo de vista el propósito mismo de sus acción. Ciertas condiciones de las estructuras burocráticas favorecen el desarrollo de esta orientación ritualista, como afirma Merton:

La disciplina sólo puede resultar efectiva si las pautas ideales se apoyan en fuertes sentimientos que aseguran la dedicación a los propios deberes, un profundo sentido de la limitación de la propia autoridad y competencia, y la realización metódica de las actividades rutinarias. La eficacia de la estructura social de-

pende, en último término, de la transmisión de actitudes y sentimientos apropiados a los grupos participantes... Estos sentimientos resultan a menudo más intensos que lo técnicamente necesario. La presión ejercida por estos sentimientos produce un margen de seguridad, por así decir, a fin de que los burócratas se adapten a sus obligaciones estatuidas, en un sentido muy similar al de las mediciones adicionales (sobreestimaciones de precaución) realizadas por el ingeniero en el diseño de los pilares de un puente. Sin embargo, este mismo énfasis lleva a una transferencia de los sentimientos necesarios para los propósitos de la organización hacia los detalles particulares de la conducta, tal como son exigidos por las reglas. La adhesión a las reglas, originalmente concebidas como medios, las convierte en fines en sí mismas; esto origina el habitual proceso de desplazamiento de metas, en los que "un valor instrumental se convierte en un valor final". La disciplina, cualquiera sea la situación rigurosamente interpretada de acuerdo con las reglamentaciones, no es percibida como una medida establecida con propósitos específicos, sino como un valor inmediato en la organización de la vida del burócrata².

Como la prevención de las decisiones arbitrarias requiere un alto respeto por la realización disciplinada de los deberes que deben cumplir los miembros de una burocracia, a veces este énfasis se hace todopoderoso, con el resultado de que la escrupulosa adhesión a los procedimientos estatuidos se convierte en el primer objetivo de las actividades burocráticas y desplaza, en el pensamiento de los funcionarios, los objetivos originales. Esta orientación los lleva a buscar las reglamentaciones correspondientes antes de realizar la menor empresa: un burócrata no realizará ninguna acción si no hay un precedente definitivamente igual, o si le cabe la menor duda de que puede incluirse en su jurisdicción oficial. El fenómeno bien conocido de "pasar el expediente" y otras prácticas que dificultan los trabajos, constituyen frecuentemente una expresión de esta tendencia. En cierto caso, un funcionario de la agencia de empleo anteriormente citada, demoraba la decisión acerca del color correspondiente a

1/ Walter R. Sharp: *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, Nueva York, Macmillan Company, 1931, págs. 446-50 (con permiso); reeditado en Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey y Hanan C. Selvin (eds): *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, III, Free Press, 1952, págs. 407-9.

2/ Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, III, Free Press, 1949, págs. 154-155.

un conjunto de fichas hasta que pudiese determinar cual se suponía que debía tener, ignorando por completo que el único propósito de la asignación del color era diferenciarlas de otros conjuntos de fichas. Además, los funcionarios que encuentran seguridad en la estricta adhesión a las rutinas habituales resisten intensamente los cambios en la organización y se hallan incapacitados para enfrentar y resolver nuevos problemas. La rigidez es disfuncional para la eficacia de las operaciones, aun bajo condiciones estables, y mucho más cuando nuevos problemas requieren una reorganización de los procedimientos de trabajo.

Pero el desplazamiento ritualístico de las metas no es necesariamente característico de todos los integrantes de las organizaciones burocráticas. Muchos de ellos encuentran que ésta resulta extremadamente pesada. A menudo expresan su deseo de encontrar mayor variedad en su trabajo y de cambio que corten la monotonía. Puesto que, una vez aprendidas, aún las tareas más complejas se vuelven menos interesantes, muchos empleados anhelan cambios frecuentes en los procedimientos, puesto que éstos crean nuevos problemas, que, permanentemente, originan una mayor variedad en sus trabajos. Como afirmó un empleado público en la agencia federal de la que hablamos anteriormente: "Muchos de nosotros protestamos por el hecho de que continuamente nos cambian la tarea. Pero si fuese totalmente sincero, le diría que, aunque también protesto por tener que aprender cosas nuevas, realmente me gustan. Hacen el que el trabajo sea interesante".

Vemos que algunos funcionarios se oponen rígidamente a la innovaciones en la organización, mientras que otros las favorecen. Cuales son las presiones estructurales que, dentro de las burocracias, explican estas diferencias? Una de ellas es la naturaleza misma del sistema de incentivos. Cuando la base para la evaluación es la estricta conformidad con reglas operativas específicas, los empleados se hallan motivados, como una manera de adaptarse a esta situación, a considerar los procedimientos burocráticos como rituales sagrados, por lo que cabe esperar grandes resistencias ante cualquier cambio en estos procedimientos. Por otra parte, cuando se evalúa a los empleados en función de los resultados cumplidos en sus actividades, éstos se sienten motivados a utilizar su ingenio u otros métodos para llevar a un máximo sus realizaciones específicas. Pero aún en los casos en que el sistema de evaluación no favorece el ritualismo pueden haberlo otras características de la estructura burocrática.

El análisis de casos de extrema rigidez en las organizaciones jerárquicas revela que éstas habitualmente se relacionan con el temor a los superiores. Veamos un caso: en cierta oportunidad un grupo de funcionarios fue reprendido por un alto jefe administrativo porque habían tomado una decisión incorrecta. De ahí en adelante, en casos similares, dichos funcionarios se limitaron a aplicar literalmente la reglamentación, notomando ninguna decisión personal, aún cuando resultaba francamente necesario; como temían posteriores reprimendas, intentaron protegerse de ese peligro con un exceso de conformismo. Generalmente, las autoridades burocráticas no pueden censurar a sus subordinados por seguir

con exactitud las reglamentaciones oficiales, independientemente de lo ineficaz o ridículo de esta actitud en algún caso particular. De modo que los sentimientos de dependencia y la ansiedad respecto a las reacciones de los superiores originan tendencias ritualistas.

La adhesión rígida a la rutina establecida constituye un mecanismo de defensa ante sentimientos de inseguridad. En el estudio de la agencia federal, las actitudes de un grupo de funcionarios hacia los cambios en las reglamentaciones fueron reconocidas y relacionadas - como ocurre frecuentemente - con su capacidad como investigadores. Ningún integrante de la mitad más competente de este grupo, pero sí la mayoría de la mitad menos competente, hizo objeciones a estas reiteradas innovaciones. Desde un punto de vista puramente lógico, cabría esperar lo contrario: el agente más familiarizado con las reglamentaciones vigentes y más adepto a su aplicación se sentiría más perturbado por otras nuevas. Pero este razonamiento no toma en cuenta los factores emocionales que influyen en la conducta. La ansiedad originada por la experiencia de que el conocimiento que se posee no siempre es adecuado a sus respectivas tareas, se puede reducir a través de un ritual adecuado a ciertos procedimientos con los que se está familiarizado. Los cambios en los procedimientos constituyen una amenaza a esta forma de enfrentar las ansiedades y, consecuentemente, son enérgicamente resistidos. El deseo de evitar la monotonía sólo puede convertirse en elemento motivacional cuando no predominan sentimientos de inseguridad. Los funcionarios que se sienten seguros de su capacidad para cumplir con sus actividades, y que no están continuamente preocupados por las reacciones de sus superiores, perciben los nuevos problemas como estimulantes y reciben gustosamente los cambios frecuentes, que no permiten caer en la monotonía (1).

LA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE INNOVACION.

En las grandes y complejas sociedades contemporáneas la realización de nuevas políticas sociales requiere una maquinaria burocrática. Júzguese el caso de las invenciones que suelen considerarse fuente espontánea de cambio social, por ejemplo, la bomba atómica. Seguramente la bomba atómica no existiría sin la brillantez de pensamiento de Enrico Fermi y otros científicos, pero no fueron solamente sus ideas las que permitieron su existencia. También fué necesaria una compleja organización burocrática para producir bombas atómicas y para proporcionar a los científicos laboratorios donde pudiesen trabajar conjuntamente en los inventos y su perfeccionamiento. Claro que no todos los cambios sociales de la sociedad moderna se instituyen burocráticamente. A cada momento surgen nuevas costumbres, sin que medie una organización burocrática. Pero la introducción deliberada de una innovación social en gran escala, implicada en la producción de nuevas armas o el refuerzo de una nueva ley, depende de los métodos burocráticos de administración.

Los sindicatos son un claro ejemplo de lo que decimos

(1) Esta situación probablemente sea válida también para maestros y otros profesionales.

y de algunas de sus implicaciones. Los trabajadores se organizan para lograr la meta común de mejorar su nivel de vida. Establecer un sindicato fuerte frente a la oposición de los empleadores fue, y sigue siendo, una tarea difícil. Esto necesitó que muchos trabajadores dejaran de lado sus intereses económicos, al menos temporariamente, perdiendo ammenudo su trabajo y a veces su misma vida, ya que eran idealistas cuyo objetivo principal consistía en la creación de una efectiva organización laboral. La necesidad de este idealismo en el establecimiento de los sindicatos fue señalada hace ya un siglo por Carlos Marx, de quien a menudo se supone que interpretó la conducta social como determinada en primer lugar por intereses económicos y no por ideales. Escribió: "Si bien el primer objetivo de la resistencia fué sólo la defensa de los salarios, a medida que los capitalistas se agrupan, movidos por la idea de la representación, las organizaciones de trabajadores, en principio aisladas, se asocian y la defensa de sus organizaciones frente al capital, siempre unido, acaba siendo para ellos más necesaria que la defensa del salario. Hasta tal punto esto es cierto, que los economistas ingleses no salían de su asombro al ver que los obreros sacrificaban buena parte del salario en favor de asociaciones que, a juicio de estos economistas, se habían fundado exclusivamente en pro del salario." (1)

Sin usar esos términos, Marx describe en este pasaje el proceso de desplazamiento de metas de los salarios altos a la defensa de la organización. Observando las primeras luchas del movimiento obrero, supuso que éstas resultarían muy ventajosas para obtener altos salarios. Recientes estudios sobre los sindicatos señalan que, en este caso, como en muchos otros, Marx fue demasiado optimista. El desplazamiento de metas acarrea frecuentemente una preocupación por conservar el aparato burocrático a expensas de sus objetivos básicos.

El famoso estudio de Robert Michels sobre los sindicatos y partidos democráticos en Alemania, a principios de siglo, se ocupa de este problema. Aún un partido socialista o un sindicato progresista, independientemente del igualitarismo de sus principios, debe establecer una jerarquía burocrática para llevar a cabo su programa de reformas. (Los problemas plantados por la llamada "ley de hierro de la oligarquía" serán discutidos en el próximo capítulo). El principal interés de los miembros de un partido o de un sindicato consiste en fortalecer la organización, no sólo porque de ello depende su supervivencia, sino porque también se necesita una poderosa maquinaria para luchar en favor de las anheladas reformas. En este aspecto, coincide el propio interés del liderazgo y el interés colectivo de los miembros. En consecuencia, los funcionarios están prontos a realizar grandes sacrificios para fortalecer la organización. Para atraer más miembros abandonan los puntos impopulares de su programa. Para prevenir la posibilidad de una derrota aplastante, refuerzan las demandas sindicales, convocando a la huelga.

(1) Karl Marx: *The Poverty of Philosophy*, Nueva York, International Publishers, n.d., pag. 145: citado en Reinhard Bendix y Seymour M. Lipset: *Class, Status and Power*, Glencoe, III, Free Press, 1953, pag. 31. (Miseria de la Filosofía) Moscú, Ed. en Lenguas Extranjeras, s/d. pag. 164-165).

"De este modo, la organización se convierte de un medio en un fin" (1). Paso a paso, los objetivos originales se someten al interés de la fuerza creciente de la organización. La organización resultante puede ser extremadamente fuerte, pero no es más que un instrumento para realizar las reformas sociales planeadas en un comienzo. Lo que una vez fue un partido socialista (o un sindicato progresista) se vuelve una entidad bastante conservadora. El inevitable destino de todos los movimientos reformistas, según Michels es volverse conservadores a media que se organizan.

Esta conclusión tiene importantes implicaciones que van más allá del problema del futuro del socialismo. Las ideas radicales de la reforma se difunden, de manera más o menos espontánea, sin la ayuda de un aparato burocrático, produciendo profundos cambios en la estructura institucional de la sociedad europea. Michels sugiere que esto no podría ocurrir en las sociedades burocratizadas de la actualidad. Para que las nuevas ideas encuentren su expresión en cambios institucionales, deben instrumentarse burocráticamente. En el proceso de creación de un aparato burocrático eficaz, siempre se abandonan las nuevas ideas radicales en favor de otras más conservadoras. En otras palabras, probablemente los individuos no puedan controlar su destino común instituyendo anheladas reformas sociales. A menos que establezcan con este fin una organización burocrática, no tendrán éxito en la realización de nuevos ideales, y si lo tienen, los abandonarán. De todos modos, hay razones para suponer que esta impasse no es totalmente insuperable. Aunque Michels analizó un aspecto indudablemente importante de la vida de la organización, dejó de ver otra tendencia, de dirección opuesta.

En realidad, un examen de los sindicatos y partidos que comenzaron con un programa muy progresista revela que la mayoría de los que aún existen han reemplazado sus objetivos originales por otros más conservadores, ocupándose de asuntos administrativos en el curso del establecimiento de una organización efectiva. Pero el estudio de sindicatos que inicialmente tuvieron planes más limitados de cambio revela tendencias diferentes. El movimiento sindical norteamericano constituye un buen ejemplo. Luego de la declinación, hace setenta años, de los Knights of Labor, que sustentaban un programa político progresista, la mayoría de los sindicatos limitaron sus esfuerzos al logro de dos objetivos: establecimiento del derecho de contratación colectiva y aumento de salarios. Seguramente la preocupación de organizar un sindicato fuerte predominó, a veces, sobre estas dos metas, como lo indican las huelgas jurisdiccionales, y algunos dirigentes sindicales se hicieron cada vez más conservadores (2). De todos modos, el principal proceso no fue el señalado por Michels: los sindicatos no abandonaron sus objetivos originales. Por el contrario, los obtuvieron y lucharon por nuevas reformas de mayor alcance. De este modo, el derecho de contratación colectiva sirvió de base a la lucha por las pensiones para trabajadores, innovación social que va mucho más allá de las aspiraciones de los miembros sindicales

(1) Robert Michels: Political Parties, Glencoe, III, Free Press, 1949, pag. 373.

(5) Véase Alvin W. Gouldner: "Attitudes of Progressive Trade Union Leaders", American Journal of Sociology, 52:389-92 (1947).

de hace algunas décadas. Este proceso, el reverso del desplazamiento de metas, puede denominarse "sucesión de metas", puesto, que, al alcanzarse, los objetivos originales se convierten en base para otros nuevos.

Por supuesto, la sucesión de metas no es, básicamente, el resultado del mayor idealismo de los dirigentes norteamericanos comparado con el de los alemanes, sino que es consecuencia de las presiones estructurales de la organización. Una vez que una organización ha alcanzado sus principales objetivos, el entusiasmo de sus miembros tiende a desvanecerse. Muchos le quitan su apoyo, financiero y de otro tipo, y de este modo amenazan la existencia de la organización. El que los dirigentes estén interesados en mantener sus cargos y su poder los lleva a buscar nuevas formas de estimular el apoyo de los miembros del sindicato. Un método efectivo para revitalizar el interés en los asuntos de la organización consiste en establecer nuevos objetivos en favor de los cuales deseen luchar los trabajadores. Por eso en los sindicatos surgen nuevas metas una vez conquistadas las viejas. En este caso se hallan no sólo los sindicatos, sin también otras organizaciones marcadas por la impronta de la burocracia (1).

Qué determina el predominio del desplazamiento o la sucesión de metas en una organización? Sólo en parte podemos responder a esta pregunta. Cuando los objetivos originales de un movimiento sindical son causa de intensas hostilidades y violentos ataques, la inseguridad de sus miembros y su preocupación por crear una organización y preservarla tiende a obligarlos a contrefinir sus ideas para evitar la destrucción. Cuando la comunidad permite el establecimiento de la organización, aunque sólo sea por negligencia, y por lo menos el logro de algunos de sus primeros objetivos en un período relativamente corto, es muy probable que ésta encuentre nuevos campos de lucha en el curso de su desarrollo. En qué medida pueden ser progresistas los movimientos sociales sin provocar hostilidades que los destruyan? Que duración tiene el período de gracia antes que la lucha resulte desesperanzada y los objetivos originales sean abandonados para conservar la organización? No conocemos aun las respuestas a estas preguntas, si bien algunas escasas investigaciones recientes nos proporcionan indicaciones para el estudio de la interrelación entre los factores de organización y el cambio social.

PRESIONES CONSERVADORAS EN DOS CONTEXTOS SOCIALES.

Un breve análisis de dos investigaciones empíricas - de programas progresistas y de su destino indican la compleja relación existente entre estructuras burocráticas y cambios en la política social. Si bien ambos trabajos hallaron por igual tendencias hacia el conservatismo, las fuerza sociales responsables de ellas son bastante diferentes.

El estudio de Philip Selznick sobre la autoridad del Valle de Tennessee muestra que la política de grass roots adoptada por esta nueva filial del New Deal acarreó consecuencias impre-

(1) Véase Peter M. Blau: The Dynamics of Bureaucracy, Chicago, University of Chicago Press, 1955, pags. 194,196.

vistas, surgidas de cambios fundamentales en su plataforma progresista (1).

El principio de grass roots democracy subraya que el gobierno central no debe limitarse a imponer su autoridad sobre la población de una zona, sino que debe darle voza en la administración de las instituciones federales que afectan su vida. Puesto que todas las personas del valle de Tennessee no podían participar directamente en las decisiones administrativas, este principio fue instrumentalizado en la práctica mediante la designación de representantes por parte de las instituciones locales, poderosas, especialmente los land fran-colleges, con cargos en el cuerpo político ejecutivo de la T.V.A. Muchas de estas personas influyentes y sus organizaciones se habían opuesto firmemente a la T. V.A. y su oposición podía convertirse en un serio obstáculo. La elección de representantes de estos poderosos grupos conservadores por parte de la T.V.A., es decir, su absorción dentro de la estructura de liderazgo, eliminó su amenaza. El método de grass roots tal como fue interpretado, constituyó un mecanismo que permitió el funcionamiento de una filial del New Deal en una región dominada por fuerzas conservadoras.

El propósito inicial de trabajar con instituciones establecida en forma local produjo efectos imprevistos, que, paradójicamente, contradijeron el espíritu democrático de la doctrina de grass-roots que era inicialmente su objetivo. Como las personas designadas para el consejo directivo representaban determinados intereses e no los de la mayoría de la población de la zona - la política de la T.V.A. se hizo cada vez más conservadora, alejándose de los principios del New Deal, Así, la T.V. A. hizo discriminaciones con los negros, entró en conflicto con otras filiales del New Deal, y con la Administración de Seguridad y Agraria; y revocó diversas políticas cuyo fin era proteger el interés público frente a intereses privados especiales. Esto último está ejemplificado por los cambios que tuvieron lugar en la adquisición de tierras para depósitos. La construcción de un depósito aumenta el valor de la tierra circundante. Para permitir al público, con cuyos fondos se pagaba el depósito, beneficiarse con este incremento del valor de la tierra, la T.V.A. estableció la política de que la compra de la tierra para cada depósito incluía una expropiación proteccionista de los alrededores de 300 a 1.000 pies cuadrados. Muchos terratenientes, deseosos de aprovechar estos beneficios, se opusieron a este programa de protección de los intereses públicos. Como sus intereses estaban representados en la comisión directiva de la T.V.A., tuvieron éxito en sus presiones. En 1942 esa medida fue revocada; la comisión directiva decidió "limitar la compra de la tierra para depósitos al mínimo necesario para el proyecto específico" (2) que habitualmente no incluía ninguna expropiación proteccionista.

Selznick no niega que la T.V. A. produjo grandes cambios en el Valle de Tennessee y que favoreció enormemente el bienestar del estrato más pobre de la población. Pero señala que estos cambios no tuvieron tan largo alcance y que no fueron exclu-

(1) Philip Selznick: TVA and the Grass Roots, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1949.

(2) Ibid, pág. 204.

sivamente favorables a la mayoría de la población de la zona como se había planeado originariamente. En el curso de su desarrollo la burocracia se hizo más conservadora.

S. M. Lipset, en su estudio de un gobierno de provincia socialista de Canadá, también muestra que la instrumentalización burocrática de un programa progresista ocasionó su modificación (1). Cuando la C.C.F. (Cooperative Commonwealth Federation) tomó el poder de Saskatchewan, en el año 1944, y sus miembros ocuparon todos los cargos del gabinete, mantuvieron como comisionados a los anteriores administradores de la burocracia gubernamental. Aunque se sabía que la mayoría de los altos funcionarios del gobierno eran personas de clase media, sin grandes simpatías por el programa socialista de la C.C.F., los dirigentes sostenían la necesidad de estos expertos administrativos para manejar la maquinaria burocrática en los diversos departamentos gubernamentales. Además, los ministros esperaban ser los que determinarían la política, mientras que los comisionados se limitarían a llevarla a cabo. Pero al ser ejecutadas por burócratas conservadores, las medidas políticas socialistas fueron, a menudo, básicamente alteradas. Citamos algunos párrafos ilustrativos del libro de Lipset: "Una cantidad de empleados de la administración pública pudieron convencer a sus ministros de que ciertos cambios no eran administrativamente factibles y que podían encontrar mucha oposición. Algunos comisionados intercambiaron información con colegas sobre su método para controlar a los ministros.... Algunos funcionarios claves se envanecieron de "dirigir completamente mi departamento" y de "detener los aturcidos esquemas izquierdistas". Un ministro de gabinete que hasta ese entonces había dejado gran parte del trabajo en manos de los miembros de su equipo, se enteró, por acusaciones de miembros locales de la C.C.F. que miembros de su equipo seguían otorgando arrendamiento y privilegios agrarios a personas de "buen vivir", que los habían obtenido durante gobiernos anteriores, aunque la política gubernamental del momento tenía a favorecer a los granjeros pobres y a los veteranos sin tierras."

"Un ministro de gabinete decidió que ciertos trabajos del gobierno, que hasta entonces se entregaban a manos privadas, debían ser realizados, siempre que fuese posible, por empleados del gobierno. Pero su comisionado continuó entregando las tareas a entidades privadas (2).

En los trabajos de Lipset y Selznick se encuentran importantes similitudes, pero también hay una diferencia que, aunque no resulte tan evidente, no deja de ser importante. Si atendemos el programa político notaremos las similitudes: en ambos casos, un programa izquierdista fué modificado por su instrumentalización mediante métodos burocráticos. Pero si atendemos a la organización burocrática, veremos que ésta desempeñaba, en cada caso, un papel bastante diferente. En Saskatchewan las burocracias obstruían cualquier plan progresista, mientras que en Tennessee la obstrucción de los planes de reforma se debía a fuerzas externas, particularmente a través de la infiltración. El hecho de que, en ambos casos, el programa fuese desviado en una dirección conser

(2) Ibid., pags. 2263, 265, 266-67.

(1) S.M. Lipset: Agrarian Socialism, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1950, pags. 255-75.

vadoras en la sociedad canadiense y norteamericana. De todos modos, en un caso la presión conservadora fue ejecutada por burocracias, y su éxito revela su poderío; mientras que en el otro, las presiones conservadoras fueron ejercidas sobre la burocracia, y el éxito de las primeras indica la debilidad de la segunda.

Debe notarse que ningún estudio sugiere que la estructura burocrática misma genere tendencias conservadoras. Selznick muestra que, en el caso de la T.V.A., su origen estaba fuera de la burocracia, y Lispet que, en Saskatchewan, se debía a la orientación conservadora de funcionarios específicos y no a tendencias inherentes a la forma burocrática de organización. Además, muchos puntos de los programas progresistas de la T.V.A. y de la C.C.F. se realizaron concretamente. La conclusión de Michels, según la cual la maquinaria burocrática que los nuevos ideales sociales necesitan para su realización termina inexorablemente por destruirlos, quizá sea demasiado pesimista.

CONCEPCIONES Y ESCUELAS DE PENSAMIENTO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.-

RESUMEN del Cap. II de la obra "Ciencia de la Administración" de Frederik C. Mosher y Salvatore Cimmino.

I - INTRODUCCION

Un estudio de la tematica de la administración debe comenzar por un análisis de las concepciones que han sido formuladas con respecto a la naturaleza de los fenomenos que ella implica.

La premisa que debe considerarse como necesaria para la plena comprensión de las escuelas de pensamiento en todas las disciplinas es la siguiente: la naturaleza del conocimiento que se tiene de un fenómeno dado depende no solamente del carácter de éste sino en mayor medida del esquema conceptual que el observador posee en el momento en que inicia la investigación, y que está dado por los valores que la provee la cultura en la que el individuo está sumergido.

Así, y por la misma razón, serán diferentes las conclusiones a que arribarán especialistas de distintas disciplinas cuando investigan un mismo objeto. Tal hecho ocurre con lo administrativo, donde el otorgar preminencia a los aspectos economicos, psicológicos o jurídicos, por ejemplo, puede llevar a conclusiones unilaterales.

En síntesis, todo fenomeno, aún cuando se lo examine objetivamente, lleva consigo inevitablemente una notable dosis de relatividad en los resultados de la investigación, tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Hecha esta advertencia preliminar se pasará a la exposición de cinco concepciones de la ciencia de la administración, agregándose una sexta que pretende ser la síntesis de ellas. Se tratan según el orden histórico en que han aparecido, entendiéndose que quedan cubiertas las fases más notables del pensamiento humano en esta materia.

II - LA CONCEPCION JURIDICA

El análisis de la administración, desde el punto de vista jurídico, constituye un sistema conceptual de enorme significado, que se revela en el desarrollo y resonancia del derecho administrativo.

Esta escuela de pensamiento, que tiene por cuna a Europa, circunscribe su visión del fenómeno administrativo a las relaciones jurídicas determinadas en el curso de la acción administrativa, Preocupa así la legalidad formal de los actos, sin consideraciones acerca de su eficiencia o de otro orden técnico.

El estudio se centra en el "estado de derecho", que salvaguarda los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre las libertades constitucionales y prerrogativas de las administraciones publicas, revalorizando las relaciones ciudadano-administración.-

La contribución jurídica a la ciencia de la administración ha llevado, sin duda, a un mejor conocimiento de la función administrativa y los estudios realizados ofrecen, además, el conocimiento de los procedimientos que garantizan la eficacia formal de los actos administrativos, así como aquellos que regulan los recursos de los individuos dentro y fuera de la jerarquía administrativa en tutela de sus derechos e intereses. También, desarrolló el concepto de órgano, regulando el sistema de las relaciones jerárquicas y precisó las funciones de cada uno de los organismos administrativos.

Con este enfoque, los administrativistas han deformado una realidad tan compleja como la del fenómeno estudiado. Alteraron, en su unilateralidad, la finalidad propia del derecho, concibiéndolo como objetivo de la sociedad y de su desarrollo, no como un medio.

El esquema jurídico no ayuda siempre a comprender los procesos organizativos, constituyendo en oportunidades un obstáculo para la introducción de cambios o reformas internas por las condiciones particulares en que opera la administración. Esta se mueve en un medio que incluye fuerzas políticas, sociales, psicológicas y económicas que inciden en su dinámica. Estos factores son determinantes de fenómenos que acompañan la decisión administrativa. El derecho administrativo ha concebido los problemas de la organización como subsanables con meros remedios formales, olvidándose del estudio de las causas del mal.

La administración pública tiene como fin último el bienestar de la colectividad, el que requiere, para ser alcanzado, - disponer de servicios públicos eficaces, muchos de los cuales llevan consigo exigencias iguales a las de una empresa. Esta concepción, desinteresada de los hechos concretos de la administración o de sus métodos de trabajo se desentiende de las aportaciones - de los estudios realizados en la administración privada, como ser los resultados del movimiento de la dirección científica del trabajo, (Taylor, Fayol).

En conclusión, la limitación de esta concepción está - dada por la unilateralidad de su visión del fenómeno administrativo. La mecánica administrativa exige un cierto grado de flexibilidad que le permita una adecuación inmediata a las circunstancias continuamente cambiantes, flexibilidad que se ve obstruida por el complejo marco normativo en la cual debe desarrollarse.

Así, la iniciativa del administrador es algo que solo puede manifestarse en una discrecionalidad medida por los vacíos del ordenamiento jurídico que informa su actividad. De ahí que - deba rechazarse la pretensión del derecho administrativo de asumir el monopolio de los estudios de administración pública, sin desconocer los aportes que el mismo ha realizado.

III - LA CONCEPCION PRODUCTIVISTA

La administración, según esta corriente, debe ser concebida como un complejo mecánico de organismos que desarrollan - operaciones de interés público de manera económica y eficiente. Es decir, centra su estudio en los medios para lograr la máxima eficacia de la administración. El conocimiento derivado pretende tener validez científica, lograda a través de un análisis de relaciones causa-efecto. Esta aspiración se fundamenta en las teorías que constituyen el marco cultural de la época en que florece esta tendencia: el positivismo y el racionalismo del siglo - XIX.

Frederick Taylor fué quien inició el movimiento de la dirección científica. Advirtió contra los peligros de la administración improvisada, sosteniendo que debía primar el conocimiento racional de la actividad administrativa en sustitución de los métodos empíricos anteriormente existentes. El método a seguir sería el siguiente: estudio minucioso y escrupuloso de toda opera-

ción para descubrir los distintos modos posibles en que la operación puede realizarse, experimentando a continuación la llamada vía mejor, y una vez encontrada proceder al adiestramiento del personal y procurar de él el máximo rendimiento.

Este último aspecto es fundamental en el pensamiento de Taylor: la profesionalidad del directivo. Consecuencia es la necesidad de formar y adiestrar los funcionarios de la carrera directiva.

Aquí se ha llamado "productivista" a esta concepción - por cuanto el supuesto de que parte Taylor es que las empresas - privadas, campo en el que exclusivamente trabajó y estudió, tienen por fin único y último el maximizar el beneficio. De ahí, que todas las actividades que se desarrollan en una organización, tanto en los aspectos productivos como administrativos, deben evaluarse a la luz de su eficacia.

Muchas son las críticas que se han formulado a Taylor y sus seguidores. En primer término, se rechaza la presunción de que exista un único y simple objetivo impuesto por la dirección y aceptado por los subordinados; además, la administración racional no puede radicar exclusivamente en un mejoramiento progresivo de los métodos de trabajo, aquí, otras consideraciones es menester realizar. Por último, la actitud autoritaria que da color a toda esta concepción, imposibilita la participación en las decisiones por parte de todos los que integran la organización. Esta posición refleja el pensamiento imperante en la época en que Taylor desarrolló su pensamiento: el hombre se ignoraba, reflejo del *aeconomicus*, concebido según un modelo que responde a criterios exclusivamente utilitaristas.

De mucha importancia es considerar también la obra de Woodrow Wilson. En su "Estudio de la Administración" sostiene: - "el campo de la ciencia de la administración es un campo de negocios que se encuentra apartado de las luchas y los problemas de la política y en muchos aspectos está incluso separado de las disputas de carácter constitucional. La administración es una parte de la vida política en la misma medida en que una oficina de contabilidad forma parte de las sociedades comerciales, o como las máquinas son parte del proceso productivo". En otro punto agrega: "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público... Los planes generales de la actividad del gobierno no son administración; en cambio, la ejecución detallada de los mismos tiene un carácter típicamente administrativo".

La adecuación concreta de estos principios determinó una modificación en la lógica tradicional con la cual hasta entonces la actividad administrativa había sido estudiada. Se hacía más clara la dicotomía entre política y administración, de ahí se advierte que el objeto de la ciencia de la administración no es el examen de los problemas políticos, sino en cuanto estos últimos se presentan incorporados a una función administrativa.

En conclusión, muchos son los aportes de Taylor: la programación y planificación del trabajo, la clasificación funcional de las actividades del personal, las pruebas de aptitud del personal, la medición y análisis de los procedimientos de trabajo, los procedimientos de estandarización, la inspección y el control de la producción, así como una serie infinita de mecanismos de previsión y control. De ahí su importancia, aún cuando deba señalarse que fueron muchas las correcciones que los estudios posteriores debieron realizarle.

IV - LA CONCEPCION BUROCRATICA

El término burocracia es utilizado vulgarmente para denominar cosas o fenómenos muy diversos. Sin embargo, numerosos estudiosos han intentado superar esta confusión de orden semántico usándolo en un sentido no normativo, para describir cierto tipo de organización social y analizar sus defectos y virtudes. Predecesor y profeta de este movimiento es Max Weber, que ha establecido las bases para un estudio objetivo de la burocracia en la sociedad moderna.

Weber concibió a la burocracia como una forma de organización social, política y económica, una organización que ha constituido y constituye hasta el presente el carácter e instrumento fundamental del progreso social. La considera un sistema social, en oposición al feudalismo y a otros sistemas patriarcales, ejemplo supremo de racionalidad en las relaciones sociales, y, de hecho, como el producto de la racionalización de tales relaciones intersubjetivas, constituidas por acciones conscientemente dirigidas a la realización de un fin.

Algunas de las principales características de la organización burocrática tal y como las califica Weber son las siguientes: "a) La organización burocrática se basa en primer lugar en

- a) La eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.
- b) Todo complejo de normas jurídicas consta en esencia de un sistema de reglas abstractas: la administración es la actividad que permite la aplicación de dicha reglas a cada uno de los casos concretos.
- c) La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo, provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por tanto, no es obediencia a la persona, sino al orden entendido en sentido impersonal, tal y como procede de la serie de atribuciones conferidas a la oficina.
- d) Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia.
- e) La organización de estas oficinas obedece al principio de la jerarquía y, por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y la supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior, en la escala jerárquica.
- f) La ejecución de las funciones de una oficina puede ser de naturaleza técnica y requerir por ello un determinado adiestramiento, de lo que se deriva que solo los individuos a los que se ha dado semejante adiestramiento pueden aspirar a dicho empleo y siempre que la prueba de contrarresto de sus específicas cualidades haya resultado positiva.
- g) Los componentes de una oficina administrativa no pueden disponer de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad como si fueran propios, ya que la propiedad de estos bienes reside en la organización y sus componentes deben responder del uso de dichos bienes. (Se trata de una ampliación de la teoría marxista sobre la propiedad).
- h) Los actos administrativos, las decisiones y cualquier otro tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados.

El tipo ideal de burocracia se asienta en un sistema de reclutamiento - basado en condiciones profesionales poseídas y comprobadas - y de promoción por medio de ascensos por antigüedad o mérito. Así, los que pertenecen a una organización burocrática se juzgan sujetos a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal. De esta forma, el ideal weberiano se identifica con el sistema de la carrera del empleado público.

Algunas críticas ha recibido este enfoque: a más de habersele objetado su carácter ideal, se ha sostenido que peca de excesivo formalismo, de demasiada autoridad. Ello es explicable por cuanto Weber elaboró su teoría analizando el Estado Mayor - prusiano, una gran sociedad por acciones que actuaba sin interferencias por parte de sindicatos de trabajadores y un partido político totalitario.

Muchos de los seguidores de Weber han concentrado su esfuerzo en el análisis de la patología más que sobre las ventajas y cualidades del sistema burocrático. Algunas de las críticas más comunes hechas al sistema y aplicadas también al personal de todas aquellas estructuras fuertemente burocratizadas son:

- 1) El alto grado de impersonalidad conferido a la organización corre el riesgo de debilitar las ventajas que se derivan de la simpatía entre los componentes de la misma, así como entre estos y las personas extrañas a la organización, lo que puede acarrear un efecto negativo sobre la moral de los que trabajan en ella.
- 2) El cargar el acento sobre la autoridad y sobre la jerarquía tiende a restar eficacia a los canales de comunicación dentro de la organización, especialmente de aquellos que van hacia arriba.
- 3) El cargar el acento en la estructura formal tiende a crear un vacío muy importante en las relaciones sociales, entre el individuo y el grupo a que pertenece, con el consiguiente daño para la moral y para la eficacia del sistema de comunicación.
- 4) El cargar el acento en la formación técnica y en las aptitudes técnico-profesionales debería completarse, con la consideración de otros factores, como las aptitudes humanas y sociales del sujeto, la iniciativa y la honradez del mismo. Alguno sostiene que si el adiestramiento técnico se lleva a sus extremos puede determinar una incapacidad en el sujeto a mejorar y progresar.
- 5) El confiar excesivamente en los reglamentos y en la rutina del trabajo puede degenerar en la formación de prácticas inútiles y complicadas.
- 6) El confiar en el sistema de las promociones, que a su vez se relacionan con el conformismo y con las normas dictadas por exigencias burocráticas, puede determinar la pérdida de todo tipo de iniciativa, de toda nueva idea.
- 7) Por todas estas razones una organización fuertemente burocratizada se opone a cualquier innovación. Esto significa que se hace insensible a las exigencias de renovación, a las nuevas necesidades de las que el ambiente que la rodea se hace portavoz.
- 8) Existe, pues, el peligro de que cargando el acento sobre la estructura formal, sobre la jerarquía, sobre la perfección de los instrumentos técnicos, los componentes de una organización

semejante tiendan a dar primacía en su pensamiento y en sus acciones - a los modos de ejecución del trabajo más que al contenido del mismo, a los medios más que a los fines, a las técnicas más que a los objetivos para los que están y a los que deben servir.

Al margen de estas críticas, no hay duda que ciertas funciones que son desempeñadas por los modernos mecanismos administrativos burocratizadas no podrían llevarse a cabo si asumieran una forma organizativa distinta. Pero, tanto Weber como sus seguidores no han considerado las nuevas formas de participación, que, a través de instituciones como los sindicatos obreros, los grupos de consumidores, los grupos políticos de varios tipos, consiguen equilibrar el poder oculto de la administración. A pesar de todo ello las investigaciones de Weber suministran un material precioso y abundante para el análisis de las organizaciones administrativas.

V - LA CONCEPCION POLITICA

Luego de la primera guerra mundial, cuando se sucedieron graves crisis económicas y sociales que pusieron de manifiesto la insuficiencia de los tradicionales métodos administrativos, se adopta una actitud crítica con respecto a las concepciones que en el pasado predominaban, reconociéndose que las decisiones administrativas responde a un orden causal sumamente complejo, - muy distinto de la artificialidad conceptual de aquellas. Es así como aparece la escuela política.

Ya anteriormente la administración había sido estudiada por constitucionalistas y políticos como una manifestación meramente ejecutiva de las directrices políticas. Con el retorno que se produce a la ciencia política se repudia primeramente la distinción entre política y administración, pero intentando al mismo tiempo establecer los límites de los dos términos, considerando ésta como parte integrante de aquella en su sentido más general.

En la segunda fase **histórica** de la evolución de estos estudios se trata de demostrar el absurdo de la dicotomía. Con la creciente complejidad de las funciones del gobierno y su mayor participación en la vida social, se hace cada vez más difícil distinguir estos dos aspectos de la realidad que Montesquieu había resumido en el término "poder ejecutivo". Al problema de como la política gubernativa opera sobre la acción administrativa, se agrega aquel referido a las relaciones entre administración y parlamento.

Este problema se agudizó luego de la segunda guerra mundial: los acontecimientos que se sucedieron demostraron que la política se encuentra íntimamente unida a la administración y que las fórmulas de la "organización científica del trabajo" son insuficientes para resolver los problemas que se refieren a la formación de las directrices políticas y que, en ciertas oportunidades, resultan totalmente inaplicables en la administración pública.

Esta dualidad política-administración puede individualizarse a través de cinco diversos modos:

- 1) Actualmente la sociedad depende cada vez más de la administración para la formulación de programas y directrices públicas

(una de las características esenciales de la actividad legislativa consiste en la revisión y aprobación de proyectos de iniciativa gubernativa, elaborados por altos funcionarios administrativos).

- 2) El poder legislativo tiende a sobrepasar la esfera de los intereses estrictamente políticos y de sus respectivas funciones para ocuparse más de cerca de la actividad de gobierno.
- 3) Un factor importante, tanto en la determinación como en la ejecución de las directrices políticas, está dado por los denominados "grupos de presión". Estos no solo operan sobre el poder legislativo, sino también sobre los distintos organismos administrativos. La acción que desarrollan difiere según los países y las circunstancias, debiéndose señalar también la diversa medida en que cada órgano administrativo está expuesto a tales influencias.
- 4) Existe una importante vinculación entre la estructura interna y funciones que desarrolla un organismo, por una parte, y el tipo de decisiones y directrices que adoptará, por la otra. Se ha hecho notar que el modo en que se reparten las funciones dentro de un organismo administrativo condiciona, en gran manera, no solo cómo dichas funciones se realizarán, sino cuales se llevarán a cabo eficazmente.
- 5) Es menester distinguir entre los criterios en que se inspira una determinada conducta humana (policy) y política en el sentido más amplio de la palabra (politics). Esta distinción se torna difícil en el terreno operativo. El procedimiento de formación de directrices o criterios puede permear incluso to todos los grados de la jerarquía hasta el nivel más bajo. Así, el policía de tránsito que debe aplicar multas a los conductores cuando la velocidad de sus automóviles supera los 40 Kms. por hora, y que solo interviene cuando esta excede los 60, está modificando el contenido de la disposición municipal, creando una verdadera directriz operativa.

Luego de estas afirmaciones, surge nítidamente que la administración debe marcar por sí misma el camino a recorrer para la realización de sus propios objetivos, en el momento mismo en que se dirige hacia la meta. Pero simultáneamente cabe preguntarse si no corresponde garantizar a la comunidad por el interés y responsabilidad de los funcionarios, ya que tan grande es su influencia en la determinación de la política gubernativa. Así ha surgido el concepto de "burocracia representativa" que se esfuerza por concebir al empleado público como el legítimo portavoz del interés público, concentrándose los intentos de reforma administrativa no en modificar la situación de influencia del funcionario, sino en suministrarle los medio e instrumentos más eficaces para aumentar su prestigio, resaltar su misión en la sociedad y responsabilizarse respecto a la representación que detenta de los intereses generales.

VI - LA CONCEPCION PSICOSOCIOLOGICA.

Con esta denominación se pretende abarcar todas aquellas escuelas que han estudiado las organizaciones desde el punto de vista de las relaciones entre los sujetos que la integran.

Las relaciones humanas - utilizando este término para designar todo el campo de las ciencias del comportamiento, aunque el mismo no es de alcance exclusivo de aquellas- no constituyen una novedad en el ámbito científico. Pero su empleo sistemático

como instrumento de análisis y como medio para el potenciamiento de la actividad directiva proviene de los últimos treinta años. El punto de partida está dado por los experimentos de Hawthorne, que tuvieron como objetivo convalidar las premisas de la concepción productivista. El resultado de las investigaciones, por el contrario, modificó esencialmente el punto de vista de la escuela fundada por Taylor.

Los primeros experimentos debían servir para ratificar el principio según el cual a un mejoramiento de las condiciones de trabajo corresponde un incremento de la productividad. Pero, al aumentar la intensidad de la luz en la sala de pruebas, creció la producción no sólo en ella, sino en otra en que las condiciones no se habían alterado y que era considerada como referencia. Al disminuir posteriormente la intensidad, aún por debajo del nivel original, la producción siguió aumentando. La conclusión llevó a pensar en que otro factor, incidía en el ritmo de trabajo, modificando la tesis original. Así comenzaron a estudiarse los grupos de obreros y su comportamiento dentro y fuera de la fábrica.

Estas experiencias han abierto nuevos campos de estudio mereciendo, por su trascendencia, que se mencionen algunas de sus conclusiones:

- 1) Debe considerarse al individuo como un ser humano, cualquiera que sea el ambiente en que se encuentra. Los atributos que como tal posee deben ser tomados en cuenta al abordar problemas que se refieran a la organización humana del trabajo.
- 2) La motivación subjetiva, las necesidades sentidas por el individuo y su escala de valores hacen que su conducta no se manifieste permanentemente de manera estrictamente racional.
- 3) El hombre no actúa solo, sino que está en relación con un medio social, que lo hace participar de sus normas y valores. Su comportamiento se expresa en relación con sus semejantes.
- 4) Las organizaciones complejas están constituidas por grupos de personas y su eficacia depende no sólo de las características de cada uno de los individuos que forman parte de ellas, ni tampoco de su sistema formal, sino del modo como aquellos interactúan.
- 5) Las modificaciones en la eficiencia de la organización se logran fundamentalmente - por medio del mecanismo de motivaciones, sentimientos, e interacción entre grupos - a través de un cambio de actitud de los individuos que en ella participan.
- 6) Como consecuencia de lo anterior, los estudios de mejoramiento administrativo deben abarcar no sólo los aspectos técnicos y formales del organismo, sino también las motivaciones subjetivas y la investigación sobre el comportamiento de los grupos que componen el organismo.

Como resultado de todo lo anterior, despréndese la importancia que para la ciencia de la administración tienen estudios acerca de los siguientes temas:

- actitudes y motivaciones del personal
- pequeños grupos y comportamiento humano en su ámbito
- función de mando
- reactivos (tests) psicológicos
- modo de conducir reuniones y conferencias
- comunicaciones en la organización

- formación y adiestramiento profesional
- relaciones funcionario - público
- fenómenos de reformas internas de la organización y factores psicológicos de resistencia a las mismas.

El aporte de esta concepción radica, entonces, en el acento otorgado al factor humano, cuya comprensión es indispensable para lograr una más consciente participación en la realización de los fines que la oficina persigue, una identificación más estrecha con los objetivos perseguidos por la organización y, por consiguiente, una mayor dedicación y aceptación hacia los programas que se ponen en ejecución.

Se han formulado críticas a las relaciones humanas; se temió que los fines de la organización quedasen subordinados a las relaciones entre sus miembros; también que la consideración de las circunstancias en que el trabajo se desarrolla pueda ir, a veces, en desmedro de un efectivo régimen disciplinario. En el campo privado, los sindicatos han afirmado que estas técnicas constituyen un intento de desviar la atención de los trabajadores de los problemas de fondo del actual régimen de producción.

Por último, debe hacerse manifiesto que recientemente se han hecho reconocimientos de los benéficos resultados derivados de la existencia de ciertas pujas y fricciones entre los componentes de una organización. Constituyen estímulos para la acción que sirven para dinamizar el mecanismo administrativo.

CONCLUSIONES: LA CONCEPCION FINALISTA.

Todas las corrientes hasta aquí mencionadas han contribuido al mejor conocimiento del fenómeno administrativo, tanto en el plano científico como en el operativo, pero cada una de ellas es por sí sola insuficiente para dar una adecuada respuesta a los problemas de administrador.

Un esfuerzo de síntesis lleva a la formulación de una "concepción finalista", que, al mismo tiempo que advierte del peligro de caer en una cierta incoherencia al unificar escuelas tan diversas entre sí, encuentra su supuesto ideológico en los fines a que la administración pública sirve.

La administración puede concebirse como el procedimiento continuo, a través del cual se controla y se condiciona cualquier cambio que surja en la realidad circundante. Así, la actividad administrativa es un arte que da expresión y contenido dinámico a este gran número de fuerzas y presiones, de necesidades y exigencias colectivas que aparecen en toda organización.

Las escuelas de pensamiento expuestas han realizado aportes solo cuando el contenido de su pensamiento se ha reflejado en tres conceptos que son esenciales para la síntesis mencionada: democracia, responsabilidad y fin.

- 1) La soberanía popular, la interpretación de las necesidades colectivas y el pluralismo dan sentido a la democracia.
 - a) Por medio de una búsqueda continua de la máxima satisfacción posible de los deseos de la sociedad, se da sustento a la soberanía popular. Los frecuentes conflictos entre democracia política y democracia administrativa, deben, por esto, resolverse siempre favorablemente para la primera, por cuanto la administración es una parte del proceso político en evolución.

- b) Una administración es buena en cuanto corresponda y sea - sensible a las necesidades y deseos del pueblo de que es - intérprete.
 - c) Asimismo, la administración debe estimular la pluralidad de visiones, aunque con ello haga más complejo el propio trabajo.
- 2) La responsabilidad a que se hace referencia es legal, social, política; es decir, en último término, responsabilidad ante - la colectividad, y solo una parte de ella se refleja en el de- recho positivo.
 - 3) La acción administrativa tiene un fin que trasciende la esfe- ra de los intereses individuales. Es mas general, y menos in- mediato que éstos, es de carácter social. La organización en sí es una expresión de fines supraindividuales, es decir, to- dos los niveles de su escala jerárquica se ocupan de activida- des dirigidas a un fin intermedio que es, a su vez, un supues- to o premisa para la actividad del grado inmediatamente supe- rior, según una cadena de medios y fines. La norma jurídica - rara vez define los fines de manera satisfactoria y completa; fija el esquema dentro del cual actuar para lograrlo y, cuan- to mas detallada se hace, menos discrecionalidad se deja para la ejecutividad, impidiendo la adaptación a las circunstancias siempre cambiantes.

Por lo expuesto, se hace manifiesta la necesidad de que el administrador haga una constante revisión de sus propias fun- ciones y fines, de acuerdo con las necesidades públicas que apa- recen. La forma de asegurar esta correspondencia no es fácil, pe- ro en esa continua búsqueda se encuentra la razón de ser de la administración.

ADMINISTRACION (1ra. clase)INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO.G. Martner

En las dos primeras conferencias nos dedicaremos a discutir algunos conceptos previos al estudio de la administración de programas en sí. Quiero fijar, en efecto algunas ideas, matrices que deberán tenerse presentes en resto del curso.

La forma que adquiere la programación varía según los países y las épocas en que se efectúa. Su fisonomía y alcances depende de la orientación general del Estado de cada país. El papel del estado en la economía y la sociedad es definido por la "política" que sustenten los gobernantes. La política es, en consecuencia, el punto de partida de la acción estatal, ella fija los grandes fines que se procurará alcanzar en la gestión gubernativa. Los objetivos, a su vez, están definidos por el sistema de valores que inspire la conducta de los sectores gobernantes. En un gobierno democrático, estos valores y estos fines se van expresando, a través del sistema institucional establecido, en decisiones que orientan y enmarcan las actividades de la comunidad.

El Gobierno define su política frente a cada aspecto de la vida social. Para ello formula su política educacional, su política económica, su política social, su política internacional etc. Estas políticas significan las adopción de las principales decisiones que inspirarán la conducta colectiva. Así se definirá la significación de la actividad estatal en educación, la extensión de las tareas de asistencia social, la participación gubernativa dentro de la vida de los negocios, los controles que fijarán al sector privado, los monopolios estatales que se establecen etc....

Pero una vez fijados los objetivos finales y el marco de acción del estado, surge la necesidad de elaborar "planes" o "programas" de acción que tengan el propósito de cumplir las aspiraciones ya señaladas 1/ En los planes o programas se fijan metas dentro del tiempo en forma precisa. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc... Pero estos planes de largo plazo deben ser detallados aun más a fin de conducir en el rico detalle de la experiencia inmediata, las actividades

1/ "Un programa es la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo" se afirma en "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico de Cepal".

estatales. Para este efecto, se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la "obra gruesa" construída en el plan de largo plazo, se lleva a terminaciones en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan canalizar los recursos humanos y materiales. Para este efecto, los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volumenes de trabajo". Es decir, se precisa cuantas cuerdas de calzadas se construirán en el año próximo, cuantos kilómetros de ferrocarril se extenderán, y que actividades se deben desarrollar.

Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares, se debe determinar el costo en materiales y trabajo por metro cuadrado construído; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de la enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar significa calcular la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de donde se obtendrá ese dinero. La estimación de los recursos monetarios para usos corrientes aparece en el presupuesto ordinario del gobierno y los recursos para obras permanentes en el presupuesto de capital.

Como se ha visto, existen tres categorías fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes y programas de trabajo; y 3) la confección de presupuestos.

Entre estos tres aspectos no hay, naturalmente, una separación tajante muy por contrario. Existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cual es previa a la otra 1/.

Existe, un proceso de interacción entre la política y los programas, estos últimos se confeccionan bajo ciertos supuestos que fija la política gubernativa y una vez formulados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias, monetarias, etc.

1/ Al respecto el profesor Hollis B. Chenery de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. Como lo remarca Frederick C. Mosher, profesor de la Universidad de Syracuse, "presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición. Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "Presupuesta un viaje. La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda sugiere que él esta proyectando la manera de conseguir y distribuir los fondos disponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia el hecho de que pensemos que la planificación del viaje vienen primera que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en la mente 1/. Como se puede observar, presupuestar es uno de los elementos o aspectos del proceso total de planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de los cursos alternativos de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente la prosecución del curso de la acción adoptado, a través de un programa de trabajo. El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados teóricamente: uno forma parte del otro.

No obstante lo anterior, para efectos de estudio es conveniente considerar por separado el proceso de programación y de presupuesto, haciendo, eso sí, resaltar las ligazones que existen entre ambos. Como en este trabajo interesa destacar más lo relativo a programación y presupuesto se examinarán en los párrafos siguientes algunos aspectos básicos de programación y luego se discutirá con más extensión la utilización del presupuesto como programa.

Muchas son las definiciones que se han dado acerca de los términos "planificación" o "programación". No interesa bosquejar una nueva con la pretensión de describir el concepto en forma más completa.

1/ Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa, y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Ver Hollis Chenery "Política y Programas de Desarrollo". Boletín Económico de América Latina Vol. III N° 1.

1/ Frederick C. Mosher "Program Budgeting: Theory and Practice" pág. 48. New York 1954.

Sin embargo, como punto de referencia, es necesario señalar brevemente que se entenderá por programación, ya que esta pa labra será empleada frecuentemente en el curso de este traba jo.

Qué es programación

La programación surge de ciertos "principios" de carácter teórico o científico; se hace a través de un "proceso" y produce un "resultado" el plan o programa. Muchas de las di ferenciaciones conceptuales que es posible observar en la li teratura existente sobre planificación deriva de que los auto res no distinguen al hablar de planificación si se están refi riendo a materias de principios, o al proceso o al plan. Algu nos, yendo más lejos, incluyen dentro de la programación, la "ejecución" del plan.

Los "principios" fundamentales que inspiran la pla nificación son diversos. Pero en general, podría decirse que la idea central involucra en la planificación es la de "racio nalidad". El principio de racionalidad envuelve el concepto de que dada la multitud de posibilidades de acción de los hom bres, del Gobierno, de las empresas, de las familias, etc. Es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hom bres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cual quier conducta futura: elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y de med ios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el "proceso" de programación, se perci be que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar", "preveer", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del actual la "actitud racional" que ya se ha adoptado al tomar la decisión de actuar sistemáticamente, se transforma en actividad: se coordina objetivos, se provee hechos, se proyectan desenvolvimientos, etc. Programar es una dis ciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos preciso: implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los causes posibles de acción y el lento y enju ndioso proceso de selección de alternativas, luego de una evalua ción científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al resultado de la progrmación, planifi car es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un pla zo determinado, y la asignación precisa de medio en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compa

tibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno, de una familia, etc. Programar es hacer planes, programas y proyectos: es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostienen la tesis de que la planificación tiene lugar solamente en el curso de la ejecución de los planes. Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos.

En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la de ejecución y formar un todo indivisible.

Principios de la programación.-

La programación, cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar, las explicaciones anteriores conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez.

Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

a) Principios de racionalidad.- La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita maximizar los recursos empleados. La programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

b) Principio de previsión. La programación significa "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de cuatro, cinco o seis años. Sin embargo, también existen programas que se aplican en el corto plazo, por lo general menos de un año. La fijación de los límites del tiempo dependerán, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control, etc. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

c) Principio de la universalidad.- En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven dentro de una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del Gobierno; por el contrario toda la rama ejecutiva del estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los estados formulan programas globales de acción.

d) Principio de la unidad.- Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Al respecto, cabe señalar que, por ejemplo, es indispensable al formular un programa de industrialización, concebir, simultáneamente un programa educacional destinado a proveer las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

e) Principios de continuidad.- La programación no tiene fin en el tiempo. Mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido un plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia en la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

f) Principio de inherencia.- La programación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado como la administración de una empresa no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se colige de lo expuesto, la programación requiere de la concurrencia copulativa de los principios esbozados. Ellos en conjunto, dan fisonomía al proceso de programación.

El proceso de programación.-

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política, como la programación y el presupuesto se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del Ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control. Finalmente, el presupuesto, en el curso del ciclo presupuestario se formula, se aprueba y discute en el congreso, se ejecuta por la rama ejecutiva, y finalmente se controla, por entidades fiscales.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales;

- a) Formulación del Programa
- b) Discusión y Aprobación del Programa
- c) Ejecución del programa
- d) Control y Evaluación de los resultados.

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

a) Formulación del Programa

Para hacer la formulación de un programa se requiere

el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada; pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Pero cierto, también, cada tipo de programa requiere de expertos diferentes.

La formulación del programa se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendido dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el programador, conforme las líneas generales establecidas en la política de la materia, formula metas concretas a la acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficientes de rendimiento de los recursos, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico, de las proyecciones, de la fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación con posterioridad.

b) Discusión y aprobación.

Todo programa para tener posibilidades de éxito requiere contar con la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de las cámaras de comercio, de las sociedades de agricultores, de industriales, de mineros, etc. se juntan con los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados para hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités de Congreso cuando se discute el presupuesto; esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos.

Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existen la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c) Ejecución del programa

Aprobados los programas corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración es la encargada de tomar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones adecuadas y con una dirección. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, e instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el máximo rendimiento. 1/

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) Control y evaluación del programa

A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad

1/ Para mayores detalles ver H/Simon D., Smithburg y V. Thompson "Administración Pública" Pto. Rico 1956.

los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del estado, etc. Un flujo permanente de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores debe ser establecido, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Un sistema de informes periódicos debe ser creado con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgastos de recursos. Para este efecto, se debe hacer una permanente labor de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no producirán, por alternaciones en las condiciones, no previstas en la programación, los resultados deseables.

Los programas en general.

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto en relación a las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado. En este párrafo se estudiarán las características comunes de los programas, analizando los contenidos que deben tener; y también se describirán las distintas clases de programas que existen según las áreas de actividad que cubre. Primeramente se considerarán los contenidos generales de un programa.

a) Contenido de un programa.-

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera:

- 1.- Presentación
- 2.- Diagnóstico
- 3.- Pronóstico
- 4.- Fijación de Metas
- 5.- Asignación de recursos
- 6.- Implementación del programa

Se estudiará en seguida las características principales de cada una de estas partes de un programa, con miras a fijar sus características.

1.- Presentación. Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan, su fundamentación general, sus orígenes, etc. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

2.- Diagnóstico.- Esta parte tiene por objeto explicar la diagnosis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte muestra los antecedentes que han sido reunidos y los analiza, tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes reunidos para el diagnóstico son principalmente de tipo cuantitativo, consisten en series estadísticas que cubran períodos prudenciales. Estos datos son sistemáticos en forma de cuentas consistentes y se analiza en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como ser problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, geográficos, etc. y condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también debe ser considerada, como asimismo, las relaciones internacionales del país, especialmente en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información, debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del programa mismo.

3.- Pronóstico.- Una vez hecho el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones hechas. Estas proyecciones se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico; tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, se debe explicar la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan; los métodos estadísticos empleados para la extrapolaciones, etc.

4.- La fijación de metas.- En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. En esta parte corresponde establecer las metas concretas del programa. En esta parte corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben ser mostrada las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y sus estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuerpo del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrán metas finales y metas intermedias. En esta parte figuraran las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines.

5.- Asignación de recursos. En esta parte, se debe hacer una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizaron para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesaria, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos etc. Esta parte es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de obtención.

6.- Implementación del plan. El programa debe contener, finalmente, una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, se deberán abordar las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Se deben fijar pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se considere más apropiados para administrar el programa, los requisitos de instalación, el regimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa, debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por conocer a fondo las técnicas que le han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

2. Administración pública y desarrollo económico

Ya hemos manifestado que la existencia de un sistema administrativo es la condición intrínseca para la consecución de un fin, y de una deficiente o una eficiente administración depende el fracaso o el éxito de la empresa. El desarrollo económico y social de los países, hasta hace relativamente poco tiempo, se había llevado a efecto tradicionalmente a través de la labor, lenta unas veces y acelerada otras, de la iniciativa privada. Han sido el afán individual y el espíritu de empresa de este sector la fuerza que ha empujado a los países a desenvolverse. Este desenvolvimiento se ha llevado a efecto libremente, sin planes nacionales coherentes y, en consecuencia, en algunas ocasiones ha provocado perturbaciones en los distintos sectores de la economía.

Durante este proceso de desarrollo sin coordinación, el sector público había intervenido solamente en una forma parcial, por lo general, concretándose a desempeñar un papel vigilante y regulador de las actividades privadas. En esta forma hemos visto surgir grandes estados modernos con un enorme potencial en el terreno de la tecnología y capacidad de producción, pero hemos visto también a otros muchos países, los más, permanecer a la zaga con un bajo nivel de vida, una producción deficiente y escasos recursos, tanto materiales como humanos.

Dada la poca significación que la administración pública tuvo en el pasado con respecto al total de las actividades desplegadas en un país, es fácil comprender que, hasta hace poco, muchos pueblos lograrán su desenvolvimiento a través de la iniciativa privada, a veces auxiliada por el poder público, otras sin auxilio de él y otras a pesar de él. Sin embargo, la expansión de las actividades de los particulares dejadas al libre albedrío, sin otro objetivo que el logro individual y con la sola vigilancia del poder público, para asegurar únicamente que dichas actividades fueran llevadas a cabo con un mínimo de fricción, ha dejado como resultado, en la mayoría de los países, problemas sociales y económicos que a los particulares les importó poco o nada resolver. El poder público no ha podido aplazar por más tiempo la resolución de muchos de estos problemas y, del papel sencillo y neutro de simple vigilante, pasó a ocupar una posición más dinámica, ampliando el ámbito de sus actividades y haciéndose cargo de tareas cada vez más complejas que, para su realización, reclamaron cada vez mayores recursos de toda índole. El resultado de este proceso ha sido el surgimiento del sector gubernamental como la más importante empresa de un país, la cual tiene en la actualidad encomendada una multiplicidad de obligaciones a cumplir que abarcan no solamente las tradicionales tareas de la dirección de los negocios públicos, sino que, inclusive, ha arrebatado al sector privado actividades de interés social que éste no ha podido o no ha sabido resolver satisfactoriamente.

Es, pues, el sector gubernamental en nuestros días, dado su poder económico y político, el único órgano capaz de trazar directrices y llevar a cabo planes de significación económica general de amplio alcance; y con el despertar de muchos pueblos a la industrialización y al desarrollo económico, dicho sector es el elemento clave en la planificación, dirección y coordinación de los

esfuerzos que han de conducir al logro de este anhelo colectivo. Casi todos los pueblos en la actualidad están empeñados en programas de desarrollo económico que automáticamente se convierten en la responsabilidad directa del poder público. Para la consecución y cumplimiento de esta responsabilidad, los gobiernos han tenido que ampliar el ámbito de sus actividades, pues se han percatado de que si no cuentan con un sistema administrativo eficiente, los planes de desarrollo económico que tienen el propósito de llevar a cabo, se desenvolverán lentos, costosos y poco remuneradores.

(a) El problema del orden

Es bien sabido que en más de un caso, los programas de desarrollo económico se han visto entorpecidos a causa de problemas de tipo administrativo y estructuras y legislaciones anticuadas, reflejo de condiciones históricas y jurídicas que una vez tuvieron eficacia, pero que hoy han sido superadas. Algunas veces se han hecho reformas administrativas parciales, que no corresponden a un programa integral, dando por resultado el surgimiento de instituciones disconexas, inadaptables a las condiciones específicas de desarrollo, o de armazones jurídicas o sociales muy diversas entre sí: Otras veces ha habido cierta superación en lo que respecta a la reforma de leyes y decretos, pero en forma tan parcial, que anulan sólo en parte los defectos de legislaciones anteriores. Entretéjese así, una intrincada maraña en la que sólo ciertos sectores de la actividad económica pueden abrirse camino, lo que contribuye a hacer más difícil la coordinación de los esfuerzos públicos y privados. No es de extrañar que ante semejante panorama de organización corresponda una estructura administrativa complicada en la que una misma atribución está asignada a varias oficinas o en la que se repiten tareas ya efectuadas o que se efectúan simultáneamente en otros organismos.

La administración ha perdido en ocasiones el control de ciertas actividades indispensables, sólo por falta de archivos, y conserva, en cambio, toneladas de papeles innecesarios, para citar un ejemplo. La administración pública, que ha recibido tantas nuevas atribuciones en las últimas décadas, ha crecido en organismos, pero no en eficiencia. La lentitud de los controles fiscales ha hecho crear un número excesivo de instituciones autónomas que justificarían un mayor control financiero, y que, sin embargo, no siempre trabajan eficientemente. Estas y otras acusaciones parecidas se hacen cotidianamente al sector público en casi todos los países. Aunque no sería justo decir que los defectos administrativos son un fenómeno exclusivamente gubernamental, revelan la existencia de un grave y generalizado problema de falta de orden.

Este problema de ausencia de orden viene a hacer crisis precisamente en momentos en que sobre los países latinoamericanos pesa una creciente presión demográfica y fuertes cambios en la estructura y localización de la población, los cuales influyen, a su vez, sobre los sectores sociales y económicos. Se hace cada día más urgente el eficaz cumplimiento de las crecientes atribuciones otorgadas al Estado para estimular el desarrollo económico y para canalizar bien sus recursos, y esto cuando el solo hecho de mantener los niveles alcanzados representa en sí un esfuerzo considerable y oneroso. Tratar de mejorarlos es un problema tan vasto que requiere y exige una consolidación inteligente de objetivos entre los sectores públicos y privados.

Ante esta urgencia de recursos, a veces no hay más remedio que echar mano en forma inmediata y precipitada de coyunturas económicas que, aunque favorables en ocasiones, pueden ser sólo paliativos pasajeros. Y así observamos, por ejemplo, que dadas las condiciones **imperantes** del mercado mundial, en ocasiones surgen épocas de auge económico en países monocultores y mono-exportadores. El efecto del aumento inesperado de recursos **pro**voca perturbaciones que, a veces, producen más perjuicio que beneficio al país, pues, al sobrevenir la etapa depresiva en los mercados, dichos países sufren inmediatamente la declinación de esa fuente artificial de financiamiento que no ha dejado sino **el** aumento de demanda y la iniciación de inversiones que ya resulta imposible satisfacer.

No nos cansaremos de repetir que el organismo básico de coordinación de todos los esfuerzos que puedan hacerse en pro del desarrollo **en** nuestros días, es la administración pública. Existen ya involucradas estas ideas en los planes de gobierno y las legislaciones le dan las atribuciones necesarias. Es, pues, ya una responsabilidad y una atribución, pero esta requiere a su vez, como premisa indispensable, orden en los objetivos, es decir, programación, y orden en el instrumental, es decir, organización. Los lentos resultados conseguidos hasta la fecha a este respecto, no dan o no debieran dar lugar a optimismos infundados pues pocos son los casos en los que puede encontrarse una coordinación efectiva entre los organismos planificadores y los ejecutores, entre las metas tradicionales y las inversiones que se están haciendo, entre el sector público y el sector privado.

(b) Adaptación

No se trata, por tanto, del solo traspaso de modelos, de introducir organismos o, simplemente, de promulgar leyes. Existe siempre un paso difícil entre los buenos propósitos que se expresan en decretos y planes de trabajo, y su ejecución. Contrastan fuertemente los resultados logrados en unos países al ejecutar ciertos planes con ciertas técnicas, con los de otros en los que se han adoptado las mismas medidas. Y es que los problemas radican fundamentalmente en la estructura social y económica privativa de cada país, y como, al fin y al cabo, la administración sólo es parte y expresión de la vida social, sólo creando un organismo adaptado a las particularidades del medio, se pueden sentar las bases para resolver sus problemas. Enfocado en

lo que atañe a la administración, el problema es de implantación y adaptación más que de traspaso de órganos y métodos. Para que las soluciones sean efectivas es necesario inculcar en el sector gubernamental una actitud previsora que tome en cuenta la relación estrecha entre los recusos financieros, los programas de trabajo y las reformas administrativas. Lejos de considerarse exclusiva y aislada la función ejecutiva, debiera considerársele como inevitablemente ligada y regida por un criterio de programación. Es evidente que sólo así, la estructura administrativa estará fuertemente preparada para los planes que se le encomienden en la política de desarrollo.

Sin embargo, debe tenerse presente que, a veces, las labores de adaptación e implantación puede dar mejores resultados si se aprovechan las instituciones arraigadas y con tradición y no se pretende de primer intento, reformar radicalmente la estructura y los métodos administrativos existentes, aunque en más de un caso sea indispensable un reajuste total de la administración. En otras palabras, debido a las características dinámicas de la administración, en ocasiones puede resultar más conveniente empezar por graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, aun cuando algunos procedimientos más avanzados, que ya existen en otros países, parezcan francamente más eficaces y deseables. La creación prematura de ciertos tipos de unidades no debidamente adaptadas al medio, pueden conducir al aislamiento y, en consecuencia, a la disminución de su efecto dentro del aparato administrativo, y lo que se ganaría en tiempo, se perdería en largos esfuerzos de implantación y aceptación, tanto por parte del público como del resto de la administración. En todo caso, antes de recurrir a reformas espectaculares, que a veces comprometen el prestigio gubernamental y representan erogaciones adicionales presupuestarias, siempre conviene examinar hasta qué punto se están utilizando bien los instrumentos ya existentes, visto el ejemplo de otros países y hasta qué punto concuerdan los proyectos de reorganización con otros factores, tales como la disponibilidad de personal adecuado y financiamiento suficiente.

(c) Programación

Las reflexiones anteriores nos llevan a la consideración de la conveniencia de crear un órgano central de programación, dependiente directamente del ejecutivo, junto con órganos auxiliares de programación situados en los distintos niveles de la estructura administrativa. Dicha creación ha de obedecer y estar debidamente condicionada a las específicas necesidades de desarrollo económico del país y, en consecuencia, a los objetivos mediatos e inmediatos que persigue. La programación no sólo se produce cuando se han creado órganos para llevarla a efecto; lo importante es percatarse de que toda ejecución presupone una planificación y que lo esencial es que existan normas y la intención y costumbre de programar. Si a los planes e intenciones de programar se les presta ayuda con un instrumento adecuado, coordinador, que se encuentre estrechamente ligado a los organismos ejecutivos, se podrán esperar felices resultados.

(d) El presupuesto

El renglón más importante de actividades en un organismo de planificación es, sin duda, el de los gastos públicos. El documento presupuestario es, en esencia, un programa, pues a través de él no sólo se contemplan las inversiones sino también los gastos destinados a servicios que corresponde satisfacer al poder público, en especial los de mejoramiento social, cuyo monto suele ser muy alto, en virtud del atraso característico de la mayoría de los países latinoamericanos. A veces, un punto de partida menos ambicioso en el programa de desarrollo social produce, con cada innovación, resultados más espectaculares que los que se logran cuando se trata de confeccionar campañas que ya llevan muchos años de labor.

El presupuesto ha de incluir gastos suficientes o que tiendan cada vez más a serlo en el renglón de servicios y además proveer inversiones útiles para que pueda cumplirse una sana tarea gubernamental. Si se abandona esta política, y los recursos fiscales y de crédito del Estado se comprometen en obras suntuarias o de escaso o lento valor productivo, o en obras reproductivas, pero mal concebidas y sin relación con el resto de la economía, el gobierno no estará contribuyendo a resolver los problemas ingentes del país. Comprométese, además, el futuro de éste, no solamente dejando que se amplíe la desproporción entre el crecimiento de la población y el deficiente aumento de inversiones y servicios necesarios, sino también agotando las disponibilidades financieras y dejando de aprovechar otros factores que, bien usados, servirían para acelerar el desarrollo.

En los países de escaso desarrollo no resulta operante ni práctica y sí maligna una política de inversión gubernamental, similar a la que proponía un economista para salvar a Inglaterra de la depresión económica y que consistía en ocupar una gran brigada de trabajadores para abrir zanjas y otra brigada de trabajadores para taparlas. Los recursos de los países subdesarrollados son mucho más escasos de los de otros países y la lógica aconseja que sean aprovechados en todo momento en la forma más eficaz y provechosa para la comunidad. Se dan casos en que no existiendo la suficiente coordinación, muchas obras se ejecutan en el mismo orden en que se van presentando sus iniciativas. Una vez inauguradas estas obras, que posiblemente consisten en construcciones de baja productividad social, se llega a la conclusión de que están desligadas del proceso productivo general y que sólo contribuirán a aumentar los gastos de depreciación y conservación, pues si se descuidan pueden deteriorarse y en ocasiones perderse totalmente. Todo esto, sin contar los estragos que dicha política produce sobre la deuda pública en que se incurra y la posible pérdida de coyunturas históricas favorables que quizás no se repitan en el futuro ni en lo económico ni en lo político.

El presupuesto, por otra parte, refleja, mejor que ninguna otra ley, las estructuras administrativas e impositivas. Bien preparado el documento presupuestario permite reformar y reajustar cada año dichas estructuras. De este modo, si se le emplea bien, puede transformarse en positiva la influencia negativa que, a veces, el presupuesto tiene sobre ambas, como sucede cuando el documento está plagado de adiciones o cambios circunstanciales de mero interés.

político. Sin contar que, cuando fueren indispensables otras reformas legislativas, tales como la estructura de ingresos, un presupuesto bien ordenado y subdividido, puede resultar una guía clara y convincente para llevar a cabo la organización de los sistemas de administración y para determinar cuáles son las ramas que, por su productividad y sus utilidades, podrían merecer su pronta atención entre los proyectos de reforma.

Por último, el perfeccionamiento de las técnicas del presupuesto lleva a la gradual sustitución del criterio puramente de clasificación, que es el corriente, por un criterio de programación a través del cual los gastos se efectúan atendiendo cada vez menos a la organización existente y a las adquisiciones de bienes o servicios por hacerse, y cada vez más al cumplimiento de objetivos concretos. En otras palabras, se podrá seguir el criterio de que conviene más planificar las oficinas para tales o cuales fines específicos, que agregar cada año partidas globales sin fundamentos técnicos, asignadas como gastos de funcionamiento de tal o cual dependencia. De este modo, es más fácil controlar el destino del gasto porque se controla la obra realizada y no exclusivamente la existencia de la oficina ejecutora y el comprobante de pago.

La influencia del gasto público es tanto mayor, cuanto que en los países de desarrollo retardado no pueden menos de contener un alto porcentaje de los tipos de gastos e inversiones destinados a mejorar el bienestar y el nivel de cultura. Es un hecho típico que cuanto menos desarrollado se encuentra un país, mayores son las responsabilidades que recaen sobre su gobierno central, principalmente aquellas que están relacionadas con el bienestar social. Por esta razón, muy a menudo se presenta al administrador el dilema de sacrificar la ampliación de servicios esenciales a corto plazo para crear, mediante inversiones reproductivas, condiciones económicas que sólo podrán rendir fruto a largo plazo, pero que llegarán a garantizar un volumen de servicios no alcanzables con los medios presentes. No es extraño que la búsqueda empírica de una fórmula para resolver el dilema conduzca en ocasiones a medidas que ni remedian el presente ni aclaran el porvenir. Se impone, para encontrar una respuesta convincente, trabajos serios de análisis y de proyecciones que sólo es posible obtener a través de un cuerpo técnico especializado en esta labor.

Percatados de esta necesidad, muchos países latinoamericanos, han constituido cuerpos de programación que, aunque con distinta organización, persiguen en esencia los mismos objetivos. La Comisión Nacional de Inversiones de México, la Junta de Planificación de Puerto Rico, el Comité Nacional de Planificación de Colombia, el Consejo Nacional de Economía y la Junta Nacional de Planificación y Coordinación de El Ecuador, la Corporación de Fomento de Chile, y el Consejo Nacional de Economía de Honduras, son ejemplos de este esfuerzo. Prácticamente, en todos los países latinoamericanos se reconoce en la actualidad la necesidad de programar el desarrollo y se continúan haciendo esfuerzos para crear los medios administrativos para ello. También, prácticamente en todos ellos, se encuentran problemas administrativos, que obsta-

culizan la realización de los fines admitidos de la política de desarrollo, por bien formulados que estén y por lógicos que parezcan.

(e) Problemas estructurales y humanos

Entre los problemas que suelen presentarse en los intentos de programación, pueden contarse los siguientes: la falta de estadísticas apropiadas; la defectuosa división del trabajo en la oficina de presupuesto; los sistemas fiscales atrasados y complejos; la insuficiencia de la legislación y la falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar los instrumentos legislativos; la concurrencia desordenada de diferentes organismos con atribuciones idénticas o muy similares; los problemas derivados de diferencias regionales o de la ausencia de vías de comunicación; la incomprensión y la resistencia de órganos superiores, de órganos parapeños y de órganos subalternos; la falta de personal competente y la consiguiente imposibilidad de aplicar fórmulas generalmente recomendadas, como la delegación de autoridad, la coordinación mediante juntas y reuniones, y otras; los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa pública y privada; la falta de experiencia en el funcionamiento interno del órgano central de planificación y de todo sistema de programación; los intereses creados en el sector privado; el desinterés del público y la deshonestidad en el gobierno; la falta de continuidad en los trabajos y la falta de conservación de obras y equipos.

De los problemas mencionados y otros similares, unos son de orden organizativo y otros de orden directivo. En los primeros, la acción de los técnicos puede surtir efectos relativamente rápidos; pero, en los segundos, la labor es más ardua porque implica un cambio de actitud de los funcionarios de jerarquía más alta. Al fin y al cabo, nadie puede decidir por otros y es en las buenas decisiones tomadas en el nivel ejecutivo donde está la llave que cierra o abre el paso entre los planes y su cumplimiento. Es interesante esta distinción entre los planes y su cumplimiento, entre lo organizativo y lo directivo cuando se trata de emprender un programa de mejoramiento administrativo. Hay modificaciones estructurales y de sistema que resultan relativamente fáciles de poner en práctica porque son más objetivos que subjetivos y porque no afectan tanto a los intereses y a la idiosincrasia del personal en general y del jefe administrador en particular. Son típicos en este sentido, los cambios que se hacen para lograr economías mecanizando los sistemas de contabilidad o registro o eliminando aquí o allá personal de reducida categoría.

Con modificaciones simples de organización se pueden lograr resultados espectaculares, aunque no siempre profundos. No es extraño ni censurable que los primeros esfuerzos se dirijan a reorganizar más que a cambiar la actitud directiva. Cuando se trata de comparar las administraciones privadas con la pública, el público pregunta, a veces, por qué no se aplican las mismas fórmulas y se logran los mismos resultados con el gobierno, cuando es tan clara la experiencia de la industria y del comercio al respecto. Sin embargo, el gobierno tropieza, a veces, con dificultades que la industria no conoce. No es lo mismo buscar economías despidiendo, al mecanizar ciertas funciones, a un grupo de obreros, que a un grupo de empleados públicos, sobre todo si se trata de varios miles.

Es posible que puedan restituirse a la economía privada, muchos empleados públicos si existen condiciones de bonanza que garanticen su absorción en el mercado de trabajo. Pero no suele ocurrir así, sin contar que hay factores políticos y legales de estabilidad que un gobierno no puede menospreciar.

Este peso de los argumentos de tipo político, tiende a producir, a veces, una excesiva timidez en los gobiernos. Sería lógico, por ejemplo, que un gobierno vacilara en despedir varios miles de funcionarios que posiblemente sobran; pero es menos lógico, que en otros casos se mantenga la totalidad de un personal calificado de cuyos servicios no se hace uso. En todos los países se encuentran casos evidentes de estas anomalías, pero requieren decisión y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de los argumentos en la organización, lo relativo a la dirección raras veces da lugar a esperanzas de mejoramiento. Y es ese tipo de consideraciones el que aconseja examinar los casos por separado, tratando de averiguar qué tipo de problemas prevalecen en cada caso.

Al comparar las posibilidades de ubicación del órgano central de programación, siempre se presentará el problema de relacionarlo con órganos preexistentes y que tienen el mismo campo de actividad. De este tipo son, por ejemplo, los ministerios de economía, los bancos centrales y los consejos de economía del tipo consultivo. Sin embargo, no debe olvidarse que toda programación no puede estar en una sola unidad del gobierno. No todos los planes pueden venir de "arriba" so pena de despertar fuertes reacciones en los organismos ejecutivos. Tampoco puede dejarse a los ministerios o a otros departamentos que realicen sus propios programas sin arriesgarse a perder de vista la perspectiva total. Lo cierto es que la estructura entera debe planificar ya que los órganos de promoción han de ser el producto de la especialización y de la división del trabajo.

Es más, teóricamente el ideal sería no separar la planificación de la ejecución puesto que ambas actividades son indispensables para que se produzca el fenómeno administrativo. La programación, por tanto, debe perfeccionarse en toda la administración, aun en los escalones más bajos de la pirámide administrativa y completarse en los escalones superiores con órganos especializados también escalonados, a su vez, y vinculados entre sí. Sólo así, se podrán utilizar al máximo los recursos del aparato ejecutivo del gobierno a la vez que se crea un sistema para recibir y engranar los distintos proyectos. No debe esperarse, por otra parte, que los proyectos que recibe la oficina central de programación estén elaborados como piezas prefabricadas y listas para su ensamble; es necesario prepararlos conforme a las directrices que marca el programa general a largo plazo. Es indispensable, por consiguiente, que el órgano programador central sea una autoridad especializada en materia de técnica de programación para toda la maquinaria directiva.

DESARROLLO ECONOMICO, PLANEAMIENTO NACIONAL Y ADMINISTRACION

PUBLICA (1)

por

K. William Kapp

I. Administración:Factor estratégico del Desarrollo Económico

El éxito o el fracaso del planeamiento económico nacional en los países subdesarrollados depende, substancialmente, de que se establezca un sistema eficiente de administración pública, capaz de poner en ejecución las reformas y las políticas generales comprendidas en el plan de desarrollo. Al poner en marcha y cumplir estas reformas y políticas generales, la administración pública no sólo ejecuta el plan sino que disipa también en parte las sospechas y la desconfianza que separan al gobierno y al pueblo en muchos de los países económicamente menos avanzados y que, en el pasado, han sido frecuentemente responsables del fracaso en obtener que el público participe y colabore con su iniciativa en la tarea del planeamiento. Por lo tanto, la importancia estratégica de la administración pública en el desarrollo económico reside en que pone en ejecución el plan, en que libera la energía y la iniciativa popular, así como el empeño de las comunidades, y en que dirige las tendencias latentes de cooperación y auto-perfeccionamiento hacia actividades productivas.

La vinculación existente entre administración pública y desarrollo económico ha sido puesta de relieve por todos aquellos economistas políticos que en el pasado han subrayado la relación que hay entre la política y la economía, e incluso la supremacía de la primera sobre la segunda. No es por casualidad que tales autores, desde Alexander Hamilton hasta Daniel Raymond y Friedrich List, se vieran influenciados por su estrecho contacto con el problema del desarrollo económico, en los entonces "sub-

(1) La investigación para este artículo fué efectuada por el autor en la India, donde permaneció nueve meses como Profesor "Fulbright" de Investigación en el Instituto Gokhale de Política y Economía, en Poona (1957/58). La liberación parciap de sus tareas docentes, durante el trimestre lectivo de primavera, en 1959, le dió oportunidad para escribirlo. El autor manifiesta su reconocimiento al Brooklyn College por este alivio en sus tareas, posibilitado en parte mediante una subvención acordada por la Carnegie Corporation; pero desea dejar constancia también de que ni el Brooklyn College ni la Carnegie Corporation asumen responsabilidad alguna por las manifestaciones y opiniones expresadas

desarrollados" Estados Unidos de América. List, especialmente, destacó a la administración pública y al gobierno como factores estratégicos del desarrollo económico. Su conocida doctrina del proteccionismo es sólo parte de su teoría, más fundamental, de las fuerzas productivas, en la cual subrayó la supremacía de los factores institucionales en el proceso del desarrollo. (2) Los economistas y los planificadores económicos que no toman en consideración estos factores "políticos" e "institucionales" respecto al crecimiento económico corren el riesgo de que sus cálculos y sus políticas generales resulten frustrados por la falta de ejecución y la falta de participación resultantes de un sistema cuantitativamente deficiente y cualitativamente imperfecto.

Decir que la administración pública es un factor estratégico en el desarrollo económico no equivale a considerarla como único factor ni tampoco como su causa principal. El proceso de crecimiento y desarrollo no se inicia ni se pone en movimiento por un sólo factor. La administración pública es, cuando más, uno entre varios factores que afectan el desarrollo económico. Es "estratégico" en el sentido de que influencia y determina el éxito de todo el plan de desarrollo, y de que es susceptible de ser deliberadamente controlado socialmente y de sufrir cambios. (3)

Naturalmente, las autoridades del planeamiento tienen conciencia del papel estratégico de la administración en la implantación del plan, y los problemas de la administración pública no han sido un factor descuidado por quienes han escrito acerca del desarrollo económico. (4). Sin embargo, aunque se ha reconocido la importancia general de la administración pública, raramente se ha estudiado a fondo la forma especial en que el desarrollo económico y el planeamiento nacional se ven afectados por una administración pública inadecuada e imperfecta. Esto se debe, en parte al menos, al hecho de que se estima que el complejo consti-

en el presente artículo.

(2) "La publicidad de la administración de justicia, el juicio por jurados, la discusión parlamentaria, el control público de la administración estadual, la auto-administración de los distritos municipales y las municipalidades, la libertad de prensa y la de asociarse con fines útiles imparten a los ciudadanos de los países regidos por una constitución, así como a sus funcionarios públicos, energía y pujanza tales que difícilmente pueden alcanzarse por otros medios. Resulta difícil imaginar que cualquier ley o cualquier decisión legal pública pudieran no ejercer mayor o menor influencia sobre el aumento o la disminución en la potencialidad productiva de la nación". The National System of Political Economy, por FRIEDRICH LIST, New York, 1904, pág. 113.

(3) J. M. CLARK utilizó el término "estratégico" en este sentido: "Puede decirse que un factor es de importancia estratégica si tiene verdaderamente el poder de controlar a otros factores y de de-

tuido por la administración y la reforma administrativa queda fuera de la órbita de la economía, que considera las actitudes humanas y las disposiciones institucionales (administrativas) o sus defectos como hechos existentes y conocidos, y prefiere concentrar la atención en el proceso por cuyo intermedio variables y agrupamientos "dependientes" e "independientes" tales como la tendencia al consumo, la eficiencia marginal del capital, la renta nacional, el producto capital y el volumen del empleo son influenciados y determinados por los que se consideran hechos existentes y conocidos. Para todo fin práctico, la producción y el desarrollo, en todas las regiones menos desarrolladas del mundo, parecen depender de la rapidez y eficiencia con que puedan modificarse y cambiarse actitudes e instituciones ya existentes y aceptadas, y de la rapidez y eficiencia con que se las modifique o cambie. Contemplando en su verdadera dimensión dinámica, el proceso de la expansión económica y del desarrollo es, y siempre ha sido, un problema de cambios políticos y socio-culturales. Los economistas y los planeadores económicos hará probablemente mayores contribuciones al verdadero desarrollo económico de sus respectivos países si descubren y actúan sobre los factores estratégicos de este proceso, en vez de dedicarse a escudriñar interrelaciones entre las situaciones existentes (esto es, estacionarias) a la luz de actuaciones anteriores.

terminar la índole general de los resultados; y tiene especial importancia estratégica si, además, tenemos poder para controlar lo". Strategic Factors in Business Cycles, National Bureau of Economic Research, New York 1934, pp. 6/7.

(4) Véase "Public Bureaucracy, Resource Structure, and Economic Development", por J.J. SPENGLER, Kyklos, 1958, pp. 459-489 y publicaciones citadas en la misma. Los autores del Segundo Plan Quinquenal de la India subrayaron la significación estratégica de la administración en las siguientes palabras: "Aunque hay considerables puntos de coincidencia en materia de política general, existen dudas acerca de si en su alcance y su calidad, la acción administrativa demostrará estar a la altura de las responsabilidades asumidas por los Gobiernos Central y Estaduales en el Segundo Plan Quinquenal. Es probable que, al ir avanzando el plan, las dificultades tengan cada vez menor relación con las políticas generales y con la forma de ponerlas en práctica, y mayor relación con la administración y la organización... Si la maquinaria administrativa, tanto en el gobierno Central como en los de los Estados, funciona con eficiencia, integridad y con un sentido de la urgencia de su misión y preocupación por la comunidad, ello asegurará el total éxito del segundo plan. De modo que, en un sentido muy verdadero, el segundo Plan quinquenal viene a quedar reducido a una serie de tareas administrativas perfectamente definidas". Gobierno de la India, Comisión de Planeamiento, Second Five Year Plan, 1956, p. 126. Véase también Leadership and Political Institutions in India, por R.L. PARK e I. TINKER, Princenton 1959, especialmente las Partes VI y VII.

2. La Administración Pública y el "Laissez-Faire"

El criterio de que el desarrollo económico es un proceso "natural", autónomo y auto-regulado, que no requiere cambios sociales, políticos y administrativos, ha sido siempre un mito, que cualquier estudio detallado del proceso del progreso económico en Europa, los Estados Unidos y la Unión Soviética refuta con toda facilidad. La expansión económica y el desarrollo han sido acompañados, - si es que no fueron iniciados - siempre por trascendentes reformas administrativas. El sistema mercantilista que precedió al período de rápido desarrollo económico en Inglaterra y Europa occidental constituyó un período de radicales reformas administrativas cuya meta fué la integración económica y política, y que hicieron posible la aparición de economías nacionales en Inglaterra, Francia y Holanda. Lo mismo puede decirse de las reformas mercantilistas de Pedro el Grande y de los complicados cambios políticos y administrativos que precedieron y acompañan todavía los esfuerzos de planeamiento y desarrollo en que está empeñada la Unión Soviética. Aunque nada de esto es nuevo ni sorprendente, es importante señalar que la transición a los mercados relativamente libres, en Inglaterra y más tarde, durante un período limitado, en Europa occidental, no significó el derrumbe, sino la ampliación del papel representado por la administración. En realidad, "el camino hacia el mercado libre fué abierto y mantenido expedito por el enorme aumento de un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado... La introducción de los mercados libres, lejos de eliminar la necesidad del control, la regulación y la intervención, aumentó enormemente su alcance. Los administradores debieron estar continuamente alerta para lograr que el sistema actuara libremente. De este modo, aún aquéllos que deseaban más ardientemente liberar al estado de toda tarea innecesaria, y cuya filosofía toda demandaba la restricción de las actividades gubernamentales, no pudieron evitar conferir al mismo estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento del laissez-faire". (5) Más aún, este aumento en las funciones administrativas del estado, que contó con la aprobación del utilitarismo de Bentham, dió origen a una burocracia central y a una maquinaria administrativa que, en muchos aspectos, reemplazó (en Inglaterra) a la legislación parlamentaria y que, además, debió ser constantemente adaptada a los nuevos requerimientos (6).

Poco hubo de "natural" o "automático" en el laissez-faire, que fue precedido por debiradas reformas administrativas, y que exigió que la actividad del estado se expandiera de continuo. La creación de un Servicio Civil, y las continuas reformas administrativas, centralmente iniciadas, en Inglaterra; la tradición de un gobierno local efectivamente autónomo; las constantes mejoras administrativas y la ininterrumpida atención prestada a la política general del perfeccionamiento interno desde la instauración de las políticas federalistas en los Estados Unidos; las reformas administrativas efectuadas durante los gobiernos de Stein y Hardenberg en Prusia, y las deliberadas medidas estatales por medio de las cuales Alemania, y parcialmente Francia, lograron equiparar su desarrollo económico al de Inglaterra, son demasiado conocidas para que las examinemos detalladamente aquí.

3. Planeamiento Económico Nacional y Administración Pública

Si, como vimos, el desarrollo económico requirió un considerable aumento de la maquinaria administrativa, el desarrollo económico planificado requiere un esfuerzo administrativo substancialmente mayor. Hay dos razones para que así sea: en primer lugar, muchos de los países menos desarrollados alcanzan la etapa del desarrollo económico a un nivel diferente y con una maquinaria de gobierno considerablemente menos desarrollada que la mayoría de los estados europeos occidentales durante la Revolución Industrial. Con pocas excepciones, entre las cuales se destaca netamente la India, muchos de los países subdesarrollados carecen de administraciones que funcionan adecuadamente. Los mismos gobiernos centrales carecen frecuentemente del personal capacitado y de la maquinaria requerida para la puesta en marcha de las políticas generales sociales y económicas, y las autoridades administrativas regionales existentes se dedican principalmente a funciones tales como la recaudación de las rentas y el cumplimiento de tareas policiales.

En segundo lugar, el papel y la importancia de la administración se acentúan notablemente cuando el progreso económico se convierte en la meta de un plan económico deliberado. El plan de desarrollo nacional es, fundamentalmente, un "gráfico" de los planes generales de acción pública, destinado a lograr ciertos resultados que no podrían obtenerse sin él. Podría decirse, incluso, que ese plan de desarrollo es una decisión que determina la estrategia de la acción gubernamental comprendida en las leyes, reglamentaciones, controles, directivas e "impulsos", todos los cuales se proponen aumentar el rendimiento y la productividad. "El plan, para ser práctico y eficaz, no debe ser sólo un esquema general, sino que debe elaborar adecuadamente este esquema, con minuciosas instrucciones, por medio del estudio y cuidado planeamiento de los diferentes sectores, que debe dar además instrucciones acerca de los incentivos y controles por cuyo intermedio se efectúa el cumplimiento de tales directivas". (7). Es fácil comprender porqué, en tales circunstancias, la administración tiene un papel preponderante en la tarea del desarrollo. Las instrucciones y los controles deben ser aplicados, los incentivos deben ser puestos en práctica, y el proceso de progreso y desarrollo debe ser registrado y supervisado a fin de que, a medida que se hagan necesarios, puedan promulgarse e implementarse los ajustes necesarios. Si el gobierno asume estas tareas de iniciar, dirigir y promover el desarrollo económico a través de diversos planes de acción y reformas destinados a encauzar las inversiones y a superar los obstáculos estructurales y las rigideces sociales, el establecimiento de un sistema de administración efectivo y de un servicio civil eficiente asumirán en los países subdesarrollados una importancia inigualada. Quizás valdría la pena examinar brevemente el alcance y la variedad de las diversas implicancias administrativas del planeamiento económico.

(5) The Great Transformation, por KARL POLANYI, New York 1944, pp. 140/141.

(6) Ibid., p. 140

Organización y Administración del Plan Económico. El planeamiento da origen a problemas de organización y administración cuyas implicaciones sobre el desarrollo económico son tan centralizadas y trascendentales que bien pueden servir como punto de partida para nuestro estudio. La programación de metas para la producción, y su coordinación y síntesis en un plan global dependen de la existencia de una apropiada organización central y regional, que debe compilar y procesar la información estadística necesaria. No se trata solamente de hacer converger hacia la agencia central de planeamiento a determinado número de estadísticos y economistas: se requiere además la creación de unidades estadísticas y técnicas que recopilen los datos requeridos y que provean la información que permita ponderar y enumerar los objetivos, a la luz de lo que verdaderamente sucede y de las futuras posibilidades. El planeamiento económico no será factible si no existe esta corriente ascendente-descendente de información entre la agencia superior y las unidades técnicas regionales. Toda incompetencia, falta de eficiencia o corrupción que existan en este ordenamiento administrativo afectarán la calidad de su gestión y podrán comprometer el éxito de los planes de desarrollo anuales o a largo plazo. Algunas dificultades especiales provienen de la extendida tendencia, entre la población rural, de ocultar el resultado de la cosecha y del rendimiento potencial, temiendo que se eleven los impuestos y otros gravámenes. Más de un plan de desarrollo se ha visto perjudicado por la falta de datos fidedignos o por errores de estimación acerca de variables como, por ejemplo, el producto o la renta nacional, el crecimiento de la población, los recursos humanos, los alimentos disponibles y la estimación de las cosechas, su rendimiento, las probables importaciones y exportaciones, y la disponibilidad de divisas (8).

La compilación de datos estadísticos es, naturalmente, sólo un paso preliminar en el complejo total del procedimiento de planeamiento. La tarea más importante entre las que incumben a la agencia de planeamiento consiste en la formulación del plan. Es decir, que debe definir y redefinir su contenido; adoptar decisiones respecto a prioridades; coordinar las diversas partes del plan; elegir entre las alternativas que se presenten para sus objetivos y actividades; movilizar los recursos financieros requeridos; asignar fondos a determinados presupuestos y determinar la asignación de divisas de acuerdo con sus prioridades de importación. Y esto no es todo. La agencia de planeamiento no sólo debe formular el plan y efectuar las asignaciones necesarias, sino que debe vigilar su puesta en marcha; debe esforzarse en discernir y ponderar entre las evoluciones favorables y desfavorables le incumbe la tarea de volver a formular el plan a la luz de nuevos sucesos, y de la implementación o falta de implementación del plan. Esto significa que puede ser necesario volver a definir las prioridades, volver a asignar los recursos, volver a cambiar el plan de acción, y que es posible que se deban detener los programas, en determinados campos, para acordarlos con los nuevos objeti

(7) Economic Theory and Underdeveloped Regions, por GUNNAR MYRDAL, London, 1957, pp. 80/81.

vos y nuevas prioridades. Vemos pues que la agencia de planeamiento no es simplemente un organismo técnico encargado de algunos aspectos de la información o coordinación económica, sino que debe adoptar decisiones políticas y administrativas de la mayor importancia. Sean cuales sean su definición constitucional y la definición explícita de sus funciones y tareas, una agencia de planeamiento que formule y administre un plan económico nacional es una agencia del poder ejecutivo político, que debe mantener además el más íntimo contacto político con la maquinaria gubernamental central, estadual y local. A semejanza de lo que sucede con cualquier otra decisión sobre política general, el plan sólo será eficaz si constituye una decisión que obligue a todos los interesados, es decir, si puede ser implementado y vigilado en su cumplimiento. Aunque es posible establecer una distinción conceptual entre el proceso de planeamiento y su puesta en práctica por la administración, en la práctica es imposible mantener esta línea demarcatoria; pero si se la traza y se insiste en mantenerla: por ej., si la agencia de planeamiento traza el plan pero no tiene autoridad para ponerlo en ejecución y lograr que las decisiones y los planes de acción sean cumplidos por la maquinaria administrativa, no puede verdaderamente afirmarse que exista un planeamiento económico nacional. Y, sin embargo, la falta de implementación y la incompleta coordinación parecen ser las dos restricciones más importantes que sufren las actividades del planeamiento en los países subdesarrollados del globo. Lo usual es que las comisiones de planeamiento sean asesoras en mayor o menor grado (9).

Implementación y Coordinación del Plan Económico. Los gobiernos centrales deben confiar la implementación de sus políticas generales y sus controles a agencias administrativas regionales y locales que no están bajo su jurisdicción. Puede argumentarse, naturalmente, que de este modo se logra atraer la iniciativa local y se toman en consideración las aspiraciones y necesidades locales. Pero es frecuente que la tarea de implementación del plan no recaiga en el nivel administrativo regional y local. En la realidad puede existir escasa coordinación entre los diversos niveles del gobierno. El gobierno central puede promulgar una ley y confiar su cumplimiento a agencias estaduales o locales que carecen de la maquinaria indispensable para ocuparse de él, o que por otras razones hacen caso omiso de la legislación central, y promulgan instrumentos legales propios. Aún cuando el gobierno central se ve frecuentemente en la necesidad de subvencionar la tarea de desarrollo de los estados y distritos, su autoridad para insistir en el cumplimiento obligatorio y en la implementación puede ser limitada. Los gobiernos centrales pueden incluso ser más o menos impotentes para obligar a los gobiernos estaduales a implementar la legislación en materia de desarrollo, y a coordinar sus propias políticas generales con la del gobierno central. "Sólo podemos llamar la atención...; podemos urgirlos y solicitarles, pero en última instancia las decisiones deben ser tomadas por ellos". (10)

(8) Citaremos al respecto los muy conocidos y admitidos errores de cálculo, en los datos referentes a producción de la economía china en 1958/59, que fueron oficialmente atribuidos a la falta de experiencia del personal estadístico y a fallas de organización.

(9) En este artículo no nos es posible ocuparnos de los importantes y pertinentes problemas de la centralización o descentralización administrativa.

Esta incapacidad del gobierno central para implementar sus decisiones y adoptar medidas rápidas y decisivas es una de las deficiencias principales de un sistema federal de gobierno. Confiar la implementación de las políticas generales y los controles a agencias gubernamentales y a una maquinaria de gobierno que no están bajo su jurisdicción expone el plan al grave peligro de que las decisiones tomadas en el gobierno central no se ejecuten o de que queden anuladas en la práctica por políticas generales contrarias en los niveles estadual y local. Nos parece innecesario decir que en un sistema federal de gobierno, este peligro es más agudo cuanto mayores sean las atribuciones de los estados. Pero aún en un sistema político más centralizado, este peligro de falta de obediencia a las decisiones y políticas generales no queda necesariamente eliminado por la ausencia o ineficiencia de las agencias administrativas locales.

Además de la falta de implementación administrativa y de cumplimiento obligatorio de las políticas generales del gobierno central, pueden existir además duplicación e incompleta coordinación entre las políticas generales y los sistemas de gobierno. Puede haber en la práctica duplicación entre ministerios centrales y estaduales, así como entre las diversas agencias que se ocupan de un mismo problema. En la India, por ejemplo, la agricultura ha estado tradicionalmente a cargo de los Ministerios Estaduales de Agricultura. Con el correr de los años se han creado numerosas agencias que se ocupan de materias y problemas tales como crédito agrícola, desarrollo de comunidades, industrias de granja, electrificación rural y obras públicas. La falta de coordinación entre estas agencias puede dar lugar a duplicación de tareas, exceso en la financiación, contradicción entre las tasas cobradas, diversidad en los plazos para préstamos, insuficiente o inadecuado estudio de las solicitudes y de la utilización de los préstamos, así como demoras para disponer de los fondos a tiempo, a fin de que sirvan a los objetivos para los cuales fueron solicitados y a los cuales se destinaron. (11).

(10) Declaración del Ministro de Alimentación de la Unión India, en Economic Weekly Journal (Bombay), 14 de marzo de 1959, pp. 385. Un investigador norteamericano sobre administración pública destacado en la India llegó asimismo a la conclusión de que "al nuevo gobierno de la India se le ha concedido una menor reserva básica de autoridad ... El poder ejercido... en Nueva Delhi es el poder incierto e inconexo que proviene del prestigio. Se trata más bien de influencia que de autoridad". Public Administration in India: Report of a Survey, por P. H. APPERLEY, New Delhi, 1953, p. 17.

(11) "Los planes gubernamentales de crédito agrícola no están, en muchos aspectos, coordinados entre sí ni con operaciones similares de las instituciones cooperativas. Los Departamentos de Créditos y de Agricultura, por ejemplo, proporcionan financiamien-

Probablemente no sea exagerado afirmar que la duplicación de agencias, la descentralización y falta de implementación son la raíz de muchas de las dificultades y deficiencias administrativas que traban la tarea del desarrollo, no sólo en la India sino también en otras partes subdesarrolladas del mundo. No basta con trazar un plan para el desarrollo económico general o para aumentar la producción de alimentos; ni siquiera basta que la comisión de planeamiento bosqueje los pasos que habrán de seguirse para obtener los resultados deseados; las asignaciones presupuestarias no ofrecen tampoco garantías de que se dispondrá de instalaciones adicionales (como irrigación, por ejemplo) ni de que éstas serán utilizadas por los cultivadores (12). En último análisis la eficacia de cualquier plan depende de la puesta en ejecución de las decisiones, que deben ser obligatorias para todos los niveles legislativos y administrativos del gobierno central, estadual y local.

Movilización del Ahorro Efectivo. Un plan de desarrollo debe indicar las fuentes de que se dispone para lograr ahorros efectivos, que habrán de utilizarse para la implementación de los proyectos de inversión. Los ahorros pueden consistir en excedentes

to agrícola. Estas agencias, además, operan en zonas atendidas por instituciones cooperativas y conceden préstamos para fines iguales a los de las agencias cooperativas, que pueden conceder y conceden préstamos a tasas menores... De este modo, hay duplicación de agencias, duplicación de la financiación y diversidad entre las tasas y plazos en los préstamos para los distintos tipos de crédito agrícola". All India Rural Credit Survey, Vol. II Bombay, 1954, pág. 208.

(12) Los nuevos depósitos para abastecimiento de agua e instalaciones para riego son raramente utilizadas al máximo durante las etapas iniciales de su existencia. Sin embargo, la duplicación de tareas administrativas, la falta de coordinación y las demoras en la implementación han contribuido también a la extendida falta de uso de estas costosas inversiones sociales. La situación fue perspicazmente analizada por S.K.PATIL, ex Ministro de Irrigación y Energía, quien dijo respondiendo a quejas acerca de despilfarros ocasionados por la falta de utilización: "A la cabeza se encuentra la Comisión de Planeamiento... la Comisión de Planeamiento elabora planes. Pero, además del planeamiento, debe también supervisar... Después de la Comisión de Planeamiento viene mi Ministerio de Irrigación y Energía. Después sigue el Ministerio de Alimentación y Agricultura... Después están los ministerios agrícolas de los Estados, señores o monarcas en sus respectivas esferas. Naturalmente, piensan que la agricultura, después de todo, concierne a los Estados. Quiénes son ustedes, se preguntan, para dictaminar acerca de nuestro plan de cosechas, y lo que debemos o no debemos hacer?... Como si eso no fuera bastante, también intervienen los proyectos comunales. Los proyectos comunales se extienden continuamente: más y más aldeas están entrando cada vez dentro de su órbita. Entre estos cinco niveles a veces ocurren tropiezos y omisiones, y en ocasiones no se logra establecer contacto". The Statesman, 28 de marzo de 1958.

en las recaudaciones impositivas, ganancias de las empresas del estado e industrias nacionalizadas, empréstitos públicos y pequeños ahorros, superavit en las exportaciones y ayuda exterior. El plan debe proveer a la movilización efectiva del excedente real y potencial del país. Esta movilización de excedentes debe efectuarse no sólo en términos financieros sino también en términos de recursos físicos. En la práctica esto requiere la coordinación de las políticas generales impositiva y fiscal con políticas generales apropiadas de precios en las empresas públicas y con el control de las importaciones y exportaciones, a fin de lograr los resultados deseados. También en este plano el éxito o el fracaso del plan de desarrollo depende de hasta qué punto se coordinen e implementen en la práctica estas políticas generales, por medio de medidas administrativas apropiadas. La falta de coordinación entre las políticas generales financieras de los gobiernos central y estaduales puede llevar a situaciones como ésta: que el gobierno central siga una política de excedentes presupuestarios mientras los gobiernos estaduales se resisten a obtener recursos adicionales por medio de nuevos gravámenes, siguen políticas de déficit financiero o utilizan los ingresos adicionales para financiar gastos no referidos al desarrollo. En tales condiciones, la movilización del ahorro efectivo no tendrá éxito, y el desarrollo económico estimado no podrá lograrse porque hubo mermas en las inversiones, gastos deficitarios, presiones inflacionarias, déficits en las balanzas de pago, y excesiva dependencia del capital foráneo. En vez de encauzar los ahorros reales y potenciales hacia proyectos del desarrollo planeado, los recursos se desvían hacia fines extraños al desarrollo y a la producción de bienes de consumo de naturaleza menos esencial (13). Estas fallas en la movilización del ahorro y la desviación de los recursos disponibles hacia objetivos no productivos (extraños al desarrollo) se deben, en cierta medida por lo menos, a fallas administrativas y a no haberse logrado imponer el cumplimiento obligatorio del plan.

Empresas Públicas (Administradas por el Gobierno). A diferencia de las industrias nacionalizadas de Inglaterra, Francia e Italia, las empresas públicas de los países subdesarrollados son, con bastante frecuencia, instrumentos del planeamiento. Están destinadas a servir a un fin primordial: poner en ejecución el proceso de industrialización al que se aspira, estableciendo las bases de la industria pesada. Las inversiones en empresas públicas (siderurgia, proyectos de desarrollo de valles fluviales, fertilizantes, transporte y comunicaciones, máquinas-herramientas, etc.), absorben en muchos países subdesarrollados, la mayor proporción de las inversiones totales planeadas. Se aspira a que estas empresas proporcionen la mayoría del empleo industrial total y que actúen como generadoras de un progreso económico ampliamente difundido. Su selección y ubicación se planean generalmente para promover el desarrollo económico equilibrado de diferentes regiones del país, y para proveer la base económica de la defensa nacional.

La organización de empresas públicas, su dirección y con-

(13) En la India, las importaciones de materiales, especialmente para la fabricación de bienes de consumo, se triplicó entre 1956 y 1957. Este aumento del consumo a expensas de la formación de capital tuvo importante papel en la crisis del Segundo Plan Quinquenal

trol, así como sus políticas internas de gerencia originan problemas administrativos de considerable importancia. Las empresas de propiedad del gobierno deben estar agregadas a algún Departamento del Gobierno, y funcionar en la misma forma que una fábrica de armamentos. Otra alternativa consiste en organizarlas de acuerdo con el modelo británico, de empresas públicas con considerable independencia, pero que deben presentar periódicamente una rendición de cuentas y están sujetas a discusión y enmiendas por el Parlamento. (14) En cada uno de estos casos se presenta el problema práctico de cómo combinar la autonomía con el control social. La autonomía gerencial requiere un alto grado de independencia, mientras que el objetivo de industrialización y expansión económica equilibrada que se persigue requieren que haya control social. El dilema se produce porque el personal directivo de estas sociedades está compuesto en su totalidad, o bien dominado, por altos funcionarios del Servicio Civil, con lo cual la autonomía de la empresa pública se convierte en una mera ficción. Lo usual es que los países subdesarrollados tengan escasez de personal directivo competente, y la rápida expansión de los cuadros gerenciales de las empresas públicas traerá como consecuencia una reducción en el ya escaso personal de gerencia superior. (15) La situación especial de este personal, y diversos obstáculos que se oponen a que el funcionamiento de las empresas públicas sea verdaderamente público y enteramente explicable permiten que se produzcan deficiencias y derroches que sólo pueden descubrirse después de mucho tiempo, y cuya responsabilidad puede ser achacada a los funcionarios de los ministerios y a la influencia informalmente ejercida por funcionarios de elevada jerarquía sobre su funcionamiento.

y, en su posterior "replanteamiento" o disminución. Mas recientemente, se afirma que una Comisión del Partido Parlamentario del Congreso descubrió que casi todos los impuestos adicionales recaudados durante los últimos años se utilizaron en aumentos de gastos no referidos al desarrollo: la Comisión recomendó el cese inmediato del reclutamiento de personal administrativo para fines ajenos al desarrollo por el término de un año. The Hindu Weekly Review, (Madras), 30 de noviembre de 1959, página 4.

(14) "Public Enterprise in India", por G.B. BALDWIN, Pacific Affairs, XXX, marzo de 1957, pág. 10. Véase también Births Planning and Nationalization, por B.W. LEWIS, Nueva York 1952, y Nationalization in France and Italy, por M. EINAUDI, M. BIE y E. ROSSE, Ithaca, 1955.

(15) Obra citada de J.J. SPENGLER, pp. 484-486. Para resolver la escasez de personal de gerencia superior, la Comisión de Planeamiento de la India sugirió la creación de un Servicio Civil especial para Gerencia Industrial. Véase Segundo Plan Quinquenal del gobierno de la India, New Delhi, 1956, pp. 136/137.

(16) Obra citada de EINAUDI y otros pág. 6 y pp. 230/231.

(17) Se incluye aquí la infiltración de comerciantes chinos y banqueros hindúes en algunos países del Sudeste de Asia.

(18) En Land Reform, Naciones Unidas, New York 1951, y en Agrarian Unrest in Southeast Asia, por E.H. JACOBY, New York, 1949, podrá

No podemos examinar aquí en detalle la conducción y administración de las empresas públicas. Tampoco podemos analizar las políticas generales de precios y de ganancias de las mismas. Pero hay algo evidentemente cierto: que dichas políticas no son idénticas a las de la empresa privada. Como ya señalamos, las empresas públicas son instrumentos de la tarea general de planeamiento, destinadas a acelerar el proceso de industrialización. Insistir en que se las dirija con el definido propósito de aumentar al máximo sus ganancias, cualquiera sea la situación, demostraría que no se han comprendido los beneficios sociales, más amplios, que involucran tales inversiones. En realidad, las políticas de precios públicos pueden oscilar entre la fijación de precios por debajo del costo para inversiones que significan gastos generales que reeditarán importantes beneficios sociales o "economías externas" (o industrias que reducirán los costos), hasta la utilización de los precios como método de imposición indirecta para bienes escasos o para servicios cuyo uso, de acuerdo con los objetivos del plan general, no conviene alentar. No hay ninguna razón que se oponga a que, en las empresas de propiedad del gobierno, se utilice la política de precios para producir parte de las economías reales requeridas para la futura expansión económica.

Hay dos problemas adicionales, relacionados con la administración pública y las empresas públicas, que no nos es posible examinar dentro del contexto del presente artículo: la tendencia a crear empresas de propiedad del gobierno en aquellos casos en que el control gubernamental sobre las empresas de propiedad privada sería igualmente - o más efectivo, y el mantenimiento de un sector público que funciona "como un depósito público de variado contenido, al cual se arrojan las empresas que no sirven, pero del cual, siempre que se puede, se extraen aquellas que dan beneficios" (16).

4. La Administración y las Reformas Agrarias

No es éste lugar conveniente para explicar detalladamente que el desarrollo agrícola debe formar parte de la tarea del desarrollo nacional. Sin una mayor producción agrícola será imposible dar cumplimiento a los crecientes requerimientos de alimentos y materias primas, y permitir una liberación masiva de la mano de obra rural que el proceso industrial requiere.

La importancia estratégica de la administración pública, en su relación con la reforma agraria, sólo puede apreciarse cabalmente contemplándola a la luz de la estructura agraria de la mayoría de los países subdesarrollados.

A pesar de -o quizás a causa de- las inversiones extranjeras y la penetración occidental (17) que se extendieron durante varias décadas, muchas de estas economías han seguido siendo predominantemente agrarias, llegando a veces al 80% de su población

leerse un análisis minucioso y documentado de los efectos de la estructura agraria en los países subdesarrollados.

total la que se gana la vida en las zonas rurales. La estructura económica, social y política de estas economías agrícolas requiere, para su transformación a la agricultura moderna, que se efectúen reformas socio-económicas. Sin embargo, aún después de promulgadas diversas reformas legislativas, los métodos rudimentarios de labranza y la apatía y desesperanza del agro han seguido constituyendo obstáculos para el desarrollo agrario y económico. Antes de señalar el papel que la administración pública desempeña a este respecto, valdrá la pena exponer algunas de las características de la estructura económica y social de estas economías agrarias. (18)

El grueso de la población rural de los países subdesarrollados no se gana la vida como granjeros o propietarios independientes de tierras, sino como arrendatarios, aparceros y jornaleros. Las tierras arrendadas son frecuentemente demasiado pequeñas y fragmentadas para resultar económicamente provechosas. Los métodos de producción no han cambiado mucho durante las últimas décadas o siglos; los utensilios de labranza y las técnicas empleadas son las mismas que se han usado centenares de años. El sistema de arrendamiento actúa adversamente sobre la iniciativa que los agricultores habrían tenido de otro modo, para perfeccionar los métodos de producción y aumentarla. Además, los agricultores ignoran generalmente las técnicas modernas de cultivo intensivo, y su capacidad financiera para utilizarlas suele ser limitada. El crédito agrícola sólo puede obtenerse - en el mejor de los casos - de prestamistas profesionales o locales que exigen intereses exorbitantes. (19) Los arrendatarios están abrumados por elevados arrendamientos, que en algunos casos pueden llegar al 50 o 60% del total de las cosechas. La pobreza general y el constante aumento de la población rural explican las condiciones insalubres en que vive, y el creciente hacinamiento en las aldeas, donde es difícil hallar terrenos para vivienda, de precio prohibitivo.

En esta situación, se comprende que el fomento agrícola especialmente las diversas medidas de reforma agraria destinadas a incrementar la producción tengan importante papel en los planes económicos de muchos países subdesarrollados. Entre estas medidas surgen las reformas de los arriendos (restricción de las aparcerías, cesión de las tierras al agricultor y la fijación de arriendos razonables, por ejemplo), planes para intensificar los cultivos, promoción de los trabajos de extensión agrícola, concesión de crédito para fines productivos (como adquisición de abonos, mejores semillas y mejor ganado y regulación y control del préstamo no organizado de dinero), la unificación de las tierras divididas en parcelas demasiado pequeñas, la eliminación de intermediarios que actúan como recaudadores de impuestos, el fomento de las industrias rurales, cooperativas para la explotación de granjas y compra y venta de los productos; mejoramiento y venta de tierras fiscales a agricultores para que las cultiven y erijan sus viviendas; sistemas para irrigación y control de las inundaciones; distribución de agua a las parcelas; imposición de los cánones por agua y proyectos de desarrollo general destinados a mejorar las condiciones de la comunidad rural y del progreso de las aldeas.

En la India, los prestamistas profesionales y nativos (locales) obtienen el 75% del crédito agrícola total mientras que las

La elaboración y promulgación legislativa de estas reformas es, en el mejor de los casos, sólo un primer paso. El segundo paso consiste en ponerlas en ejecución, y ésto, a su vez, depende de la competencia y calidad de la maquinaria administrativa regional y local que pone en práctica las políticas generales sancionadas por los gobiernos central y estatales. No existe una sólo medida de reforma agraria que no dependa, para su puesta en marcha, de una jerarquía administrativa que inicia, promueve y aplica las medidas decididas por el gobierno central. Tal implementación requiere que se adopten decisiones a lo largo de toda la estructura administrativa.

Lo tradicional es que el economista considere que estos problemas de puesta en ejecución son cuestiones técnicas, y que conciernen al experto en política o del administrador público. Y, sin embargo, el éxito final de toda la tarea de desarrollo puede depender de la forma en que se pongan en ejecución estas reformas agrarias en los países subdesarrollados. No tomar en cuenta la vinculación existente equivale a desechar una de las variables más importantes del proceso total del desarrollo. El rendimiento y la productividad no son una simple función de la inversión, sino que dependen evidentemente de que exista una maquinaria administrativa de calidad, para poner en práctica los planes de acción económica que el planeamiento económico nacional demanda. Una investigación más a fondo, y una mayor familiaridad con los detalles del proceso administrativo, especialmente al nivel regional (distrito) y local (aldea) revela que estos niveles administrativos no se adaptan para la puesta en ejecución de programas de desarrollo económico. Habrán sido y probablemente sigan siendo eficaces recaudadores de contribuciones territoriales y otros gravámenes, pero se adaptan mal y no son apropiados para la promoción del desarrollo económico. En este sentido podemos decir que la administración local es al mismo tiempo un factor estratégico y limitativo del desarrollo económico. (20)

Para comprobar este aserto utilizaremos datos y casos que ilustran ciertos defectos cuantitativos y cualitativos de la administración regional y local de la India. Al elegir a la India no queremos significar, ni por un instante, que la maquinaria administrativa regional y local de la India se adapte especialmente mal a la puesta en ejecución del esfuerzo en que está actualmente empeñada para su desarrollo. Por el contrario, la India tiene quizás el sistema más perfeccionado de administración

cooperativas y bancos comerciales sólo proveen el 7%. Véase Bulletin, Bank of India, agosto de 1958, pág. 900.

(20) Mencionaremos aquí, de peso, que la correcta puesta en ejecución de las reformas referentes a tierras y de los sistemas de perfeccionamiento agrícola pueden significar la diferencia entre la vida y la inanición (hasta la muerte) para una población rural esperanzada por haber logrado su independencia nacional o porque se levantó con éxito contra una dominación interna. Si esto no se

local y regional de todos los países subdesarrollados. Tampoco queremos que lo quedecimos a continuación se interprete como una crítica personal a los administradores locales. Vamos a ocuparnos de un sistema administrativo, y no de administradores individuales. La India, cuya civilización es una de las más antiguas del mundo, con un pasado autocrático-político que se ha expresado siempre con franqueza (tanto cuando lo gobernaban sus propios políticos como cuando lo hizo el Imperio Musulmán o la Administración colonial inglesa) presenta un ejemplo especialmente apropiado de algunos de los inconvenientes que experimenta un sistema administrativo regional y local, creado originariamente para recaudar rentas y ejercer ocasionalmente algunas funciones policiales y judiciales, cuando repentinamente se le pide poner en ejecución medidas de reforma en el régimen de tierras y de mejoramiento agrícola. Por esta razón creemos que el siguiente estudio de la situación en la India puede tener importancia más amplia y general, y servirá para comprender el papel restrictivo que pueden desempeñar las administraciones regionales y locales, en lo que se refiere al desarrollo y a la tarea de planeamiento, en otros países subdesarrollados del mundo.

Deficiencias cuantitativas. Aún no se ha comprendido bien que el subdesarrollo económico es compañero inseparable de la "subadministración". La esfera de acción de la administración pública es relativamente menor en una zona subdesarrollada que en un país desarrollado. Es posible demostrar que, aún cuando la proporción entre sus gastos totales de gobierno y el producto bruto nacional sea tan elevada como en los países desarrollados, la proporción entre el número de empleados del gobierno y la población total es mucho menor que en los países desarrollados. (21) Subadministración no sólo significa la ausencia ó la limitación de la esfera de acción de varios servicios gubernamentales que se dan por sentados en todo país económicamente adelantado, como por ejemplo la construcción de caminos, los servicios de salud pública y la instrucción pública elemental; hasta la recaudación de rentas públicas y el mantenimiento de la seguridad interna pueden estar limitados a las partes más accesibles de una zona subdesarrollada. Es verdad que la penetración europea y principalmente la dominación colonial traen consigo por lo general, cierta integración política y expansión de la maquinaria administrativa. Pero aún en aquellos casos en que la administración colonial terminó con el despotismo colonial de los gobernantes locales, la maquinaria administrativa colonial fué montada para servir a los intereses de la potencia colonial, y prestó relativamente poca atención a que el desarrollo económico fuera equilibrado. (22)

tiene en cuenta, o si se permite, por negligencia o descuido, que esa puesta en ejecución no se haga en forma debida, no solamente se habrá desbaratado la tarea del desarrollo, sino que se habrá defraudado la buena voluntad y la confianza que la población rural sentía hacia el nuevo régimen político.

(21) Obra citada, J. J. SPENGLER, Pág. 479. "En la mayoría de los países latinoamericanos, los empleados públicos constituyen sólo el 1-2% de la población; la cifra para Egipto es del 2,2%, para el Reino Unido del 6%. En Nigeria no había en 1957, en el

Toda gestión sistemática de desarrollo significa una carga adicional de tareas para la maquinaria administrativa existente y su personal, que en el pasado se desempeñó principalmente como recaudador de rentas, llevó registros o sirvió en la policía o en la magistratura para juzgar causas criminales. La puesta en ejecución de políticas agrarias y especialmente las medidas de reforma en el régimen de la tierra tienen el efecto de ampliar la esfera de acción y aumentar la complejidad del gobierno regional y local, sin aumentar en forma correlativa el personal administrativo (23).

El creciente número de tareas del funcionario de distrito se refleja en el aumento de departamento creados dentro de la Recaudación. A las anteriores divisiones que se ocupaban de la recaudación impositiva, tareas policiales, funciones judiciales y de llevar los registros se han agregado ahora los siguientes departamentos especializados: Agricultura y Reforma Territorial, Cooperativas, Veterinaria, Departamento de Bosques, Obras Públicas, Salud y Educación Pública, sin contar los Proyectos Comunales y el Conjunto de Expansión Nacional que se creó en las talukas. (24) En el Distrito de Surat estas diversas tareas deben ser cumplidas por 39 agentes. La insuficiencia del personal se refleja en el tiempo que tarda en resolverse cualquier asunto. Un censo de los casos que se presentaron al recaudador (en 1955 reveló que de un total de 30.347 pendientes de resolución, 12.600 tardaron más de seis meses en resolverse, y más de 9.000 tardaron más de un año. (25)

Nos llevaría demasiado lejos seguir estas insuficiencias cuantitativas hasta sus últimas ramificaciones. Bástenos decir que el exceso de trabajo y el exceso de carga de la maquinaria administrativa del distrito tiene consecuencias trascendentales en el cumplimiento de las funciones administrativas a lo largo de toda la cadena de administración intermedia y de las aldeas. Amarra al administrador del distrito a su escritorio y le impide realizar sus tradicionales tareas de inspección, supervisión y jiras. Es conveniente señalar aquí que no es posible comunicarse por teléfono con la mayoría de los funcionarios de las talukas y aldeas de la India, de modo de que la supervisión e inspección deben ser personales. El cúmulo de tareas hace que los registros no se lleven en forma perfecta, que no se impartan instrucciones suficientes a los subordinados, y aumenta así la ineficiencia general de la maquinaria administrativa, manejada por oficinistas cuyo standard de trabajo e iniciativa no fué nunca muy elevado.

Servicio Público General sino 46.000 hombres y mujeres para atender a unos 32 millones de habitantes". Ibid., pp. 479/480.

(22) En The British Impact on India, London 1952, y en Modern India London 1957, Cap. IV, por P. S. GRIFFITHS, podrá leerse un informe acerca de el impacto administrativo del gobierno colonial inglés en la India, escrito por un miembro del Servicio Civil Indio.

(23) Estimaciones efectuadas después de estudiar minuciosamente la administración regional y local de la India demuestran que, mientras el trabajo administrativo se ha triplicado o cuadruplicado, por la necesidad de poner en práctica diversas reformas referentes a las tierras y medidas de perfeccionamiento agrícola, "en muchas oficinas de las reparticiones y talukas el personal ha disminuído a causa de la política de reducciones del gobierno...". Report on

Muchos agentes recargados de trabajo reaccionan ante este exceso de trabajo cumpliendo sus tareas negligentemente y con falta de cortesía hacia el público.

Excesiva burocratización. Todas las burocracias al ir expandiéndose bajo el impacto de nuevas tareas, muestran tendencia a multiplicar sus reglamentos e instrucciones y a complicar sus procedimientos, en vez de simplificarlos. No puede decirse que esta extensión de los controles burocráticos sea una característica peculiar de la maquinaria administrativa de los países subdesarrollados. Sin embargo, a pesar de que esta burocratización es siempre nociva, resulta difícil hacer comprender a quien no haya vivido en uno de los países menos desarrollados la forma en que el exceso de controles burocráticos coarta y, en ciertos casos destruye el proceso de desarrollo.

La burocracia regional y local de la India está aún enraizada a su origen colonial. Por lo tanto, está muy centralizada en todo lo que se relaciona con el proceso de adopción de decisiones, y no está preparada a aceptar una supervisión adecuada. La contabilidad no está definida en forma que determine la responsabilidad individual en los distintos niveles. Por lo tanto, es fácil eludir la responsabilidad por medio de múltiples referencias y remisiones a otras referencias, de modo que al final "todos son responsables por todo antes de que se hagan nada". (26) El resultado de esta excesiva burocratización es la demora administrativa que, en casi todos los niveles, interfiere en la puesta en ejecución de las medidas generales de reforma agraria y económica.

También está estrechamente vinculada a esta excesiva burocratización la supervivencia de viejas leyes y órdenes vigentes y la creación de otras nuevas- destinadas a encauzar el proceso de adopción de decisiones y mantenerlo bajo cierta clase de supervisión. Decisiones que deberían tomarse inmediatamente, como por ejemplo las reparaciones de menor o mayor importancia en el tanque de un depósito de agua, no pueden adoptarse porque es necesario llamar a licitación y llenar otras formalidades. Necesidades urgentes debidas a las condiciones meteorológicas u a otras causas, en un sistema de irrigación-agricultura regido por el monzon, pueden requerir urgentes medidas que no pueden tomarse porque los reglamentos y los procedimientos se oponen a ello. Resulta innecesario decir que tales demoras producen con frecuencia considera-

the Administrative Survey of the Surat District, por N.B. DESAI, Bombay, 1958, pág. 132. (Taluka es la unidad administrativa intermedia entre el recaudador del distrito y el jefe de aldea o comité de aldea (panchayat).

(24) Para todo lo que se relaciona con la carga de trabajo y responsabilidades que recaen en los administradores de distrito, ver Ibid., pp. 21-24.

(25) Ibid., pág. 43

bles gastos adicionales que podrían haberse evitado. Puede haber, e indudablemente hay razones válidas para muchos de estos reglamentos: sin embargo, desde el punto de vista de la puesta en ejecución del plan de desarrollo sólo puede calificárselas de antieconómicas, porque absorben el tiempo y las energías de los funcionarios administrativos y del público. Podríamos citar ejemplos de estas demoras antieconómicas casi sin buscarlos. La maquinaria administrativa está plagada de ellos, que van desde el control de los permisos de importación hasta una solicitud de reintegro a la oficina local de recaudación. Los siguientes casos servirán para ilustrar esta burocratización de la administración rural:

El examen minucioso del remate de un terreno que medía 15 x 18 m., valuado en 35 rupias, efectuado de acuerdo con el programa de consolidación de terrenos dispersos, de muestra que la correspondencia necesaria, entre los funcionarios de la aldea y el recaudador del distrito y viceversa, debió pasar por 50 etapas antes de que se formalizara la venta: hubo que presentar la documentación al recaudador del distrito tres veces, y pasaron 2 1/2 años antes de que el solicitante pudiera tomar posesión del terreno solicitado. (27).

Hasta la tentativa de delegar la autoridad en asuntos de menor importancia parece ser contraproducente, como resultado de los fluctuantes niveles de precios. Se concedió a los funcionarios de las talukas (en Surat, Bombay) autoridad para aprobar la venta de árboles secos por un valor que no excediera de 50 rupias (sic), decisión que antes estaba reservada a los recaudadores de distrito. Como resultado de la decuplicación de los precios, causada por escasez de madera, así como a la suba general de los precios, ahora unos pocos árboles exceden el límite máximo de 50 rupias: la consecuencia es que ahora la oficina de recaudación del distrito tiene que aprobar nuevamente gran cantidad de ventas de árboles secos. (28)

Los sistemas eficaces de administración buscan compartir la responsabilidad y delegar las funciones a niveles subordinados de la estructura administrativa (29), mientras que las anticuadas ordenanzas vigentes y la imperfecta delimitación de responsabilidades y contabilidad hacen que en la India la marcha sea a la inversa. El mismo Primer Ministro Nehru ha comentado la situación global, aunque sin indicar una solución práctica:

(26) Re-examination of India's Administrative System, por P.H. APPLEBY Gobierno de la India, n.d., pág. 7. Véase también Public Administration and Economic Development por W.R. NATU, Poona, 1954, Gokhala Institute of Politics and Economics, pp. 11-15.

(27) Obra citada de N.B. DESAI, pp. 126/127 y pp. 297/300. Véase también pág. 75 (párrafo 198). Para lo referente a demoras administrativas en el pago de y a las oficinas recaudadoras, véase ibid, pp. 82/83.

(28) Ibid. p. 127

"Algunas veces he examinado la Reglamentación del Servicio Civil. Me ha asombrado que, a pesar de los obstáculos creados por ella, el gobierno funcione. No puedo concebir cómo puede ser aplicable en su totalidad a la India de hoy. El fundamento mismo y el ambiente que rodean a la independencia requieren que nuestros problemas se encaren en una forma nueva. Desgraciadamente, estamos ligados de pies y manos a algo que pertenece al pasado, y de que debemos librarnos". (30)

Defectos cualitativos. Más graves aún, en sus efectos totales, que las deficiencias cuantitativas y que la centralización administrativa son ciertos defectos cualitativos de las administraciones regional y local. Entendemos por defectos cualitativos algunos rasgos del proceso administrativo que provienen del carácter esencialmente jerárquico de las relaciones entre personas y entre grupos, inherentes a la estructura socio-cultural de muchos países subdesarrollados. Aunque estas relaciones no excluyen generalmente cierto paternalismo y accesibilidad entre los grupos inferiores y los dirigentes, socavan el proceso de la administración pública. (31). Incluso cuando se han introducido los elementos del gobierno legal y de las elecciones populares, la relación entre la "élite" administrativa y la población rural "subyacente", en su mayoría analfabetos, pobres y subalternizados seguirá siendo esencialmente autoritaria, si no despótica.

En la India el personal de la administración regional (de distrito) y aún de las aldeas, está compuesta, con pocas excepciones, por una burocracia nombrada o hereditaria. Como no tienen responsabilidad política para con la población de sus distrito, y como las líneas de responsabilidad y contabilidad hacia sus superiores en la jerarquía administrativa no están siempre bien definidas, pueden ejercer un poder casi absoluto sobre la población local. Esta es la regla general, que se aplica naturalmente también a diversas tareas administrativas vinculadas con las mejoras agrícolas y los planes de reforma en la tenencia de tierras. Tal como lo señalamos en secciones precedentes, el recaudador de distrito y sus funcionarios de las sub-divisiones son quienes toman contacto directo con el público. El (o sus subordinados) son quienes reciben, procesan y adoptan decisiones en cada caso individual. El recaudador o sus delegados ponen en ejecución las políticas económicas elaboradas y promulgadas por los gobiernos central y estadual. Es cierto que no pueden dar curso a los pedidos y solicitudes de cualquier modo; pero en cambio pueden darles curso en forma rutinaria o negligente. Pueden demostrar total falta de interés; pueden demorar la solicitud o hacerla ir y venir en forma mecánica entre la oficina principal del distrito y las autoridades de la aldea; pueden demostrar favoritismo y ser susceptibles de cohecho; algún administrador podrá negarse a dar curso a un expediente; o podrá amenazar o adular impunemente. En una palabra, puede actuar arbitrariamente, puede ser insensible y carecer de todo interés por el solicitante, y no demostrar la menor iniciativa en poner en práctica los objetivos del plan. (32)

(29) Sobre este punto véase Standars and Techniques of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance of Underdeveloped Countries, Naciones Unidas, New York 1951, pág. 10

(30) Citado por N.B. BESAI, obra citada, pág. 81

(31) "Cuando la casta, el color, la raza, la religión o la afiliación a un partido confieren o deniegan a segmentos enteros de la

Si su autoridad casi absoluta no lo corrompe ni corrompe a sus subordinados, el hecho de estar continuamente sobrecargado por nuevas tareas, para las cuales su maquinaria administrativa no está preparada, le hará actuar sin empeño y sin interés personal. Además, a causa del exceso de trabajo, el recaudador del distrito puede descuidar sus tareas de supervisión, auditoría e inspección, lo que hará a sus subordinados más arbitrarios en el trato con sus importantes "súbitos", y que él mismo conozca menos a fondo el funcionamiento del gobierno local.

Estos defectos cualitativos de la maquinaria administrativa de los distritos y aldeas tienen la culpa, más que ningún otro factor, a nuestro entender, de la falta de implementación de la legislación de reforma agraria - que forma parte del plan-, y de la falta en conseguir la participación, iniciativa y entusiasmo populares, sin los cuales ningún planeamiento puede lograr éxito.

En apoyo de esta tesis presentaremos y analizaremos tres casos típicos, que ilustran la forma en que los defectos administrativos en el nivel regional e intermedio (taluka) hacen fracasar los objetivos de la legislación, y originan la desconfianza y la falta de entusiasmo entre la población, de cuya cooperación depende, en última instancia, el éxito de la tarea de desarrollo. Los datos se extrajeron del estudio de Desai.

Uno de los objetivos del Primero y Segundo Plan Quinquenal de la India fué incentivar las industrias rurales y emancipar a las castas (o comunidades) más atrasadas de las inhabilitaciones que sufrían desde hacía siglos, dentro de la cultura hindú. El 28 de febrero de 1951, un miembro de

población la oportunidad de participar en los beneficios otorgados por el Estado, o cuando un sector limitado de la sociedad puede conservar para sí el privilegio de actuar en el servicio civil... la administración pública, a la larga, se resentirá". Obra citada, Naciones Unidas, pp. 9/10.

(32) Puede dejar de comunicar al pueblo de su distrito las estipulaciones legislativas referentes a reformas impositivas y tenencia de la tierra; puede no publicar las leyes y reglamentos que se refieren al procedimiento a seguir para adquirir tierras y consolidar los arriendos de las mismas, o la disponibilidad de fondos para intensificación de su uso; puede rehusarse a proporcionar copias de dichas leyes "aún cuando se las pidan pagando el precio estipulado... A pesar de recibir insistentes instrucciones en contrario del gobierno, las oficinas del Recaudador o la de los Recaudadores Delegados emiten las ordenes que interesan a los pobladores de las aldeas en inglés, en vez de hacerlo en lengua regional". Obra citada de DESAI, pág. 120.

una de las comunidades atrasadas (jefe de una familia de 18 personas) solicitó al recaudador (administración regional) permiso para establecer una industria rural, en la forma de un horno de ladrillos, para su uso personal y para la venta. La solicitud fué recibida y devuelta al funcionario de la aldea para que se agregara un sello (impositivo) y para que diera su opinión. El 25 de abril de 1951 se concedió el permiso por un año, pidiéndose que se impusiera al solicitante una contribución sobre sus ingresos. El 3 de mayo de 1951 el funcionario de la aldea informó al Mamlatdar (taluka) que el solicitante había iniciado los trabajos, y pidió permiso para detenerlos y aplicar una multa por uso no autorizado de la tierra. El Recaudador Delegado, a quien se comunicó la situación, aplicó una multa de 175 rupias, aunque su subordinado (Mamlatdar) había recomendado que ésta fuera de 25 rupias (De acuerdo con la reglamentación para su cálculo, el máximo de una multa equivale a diez veces la valuación del terreno utilizado. Como el solicitante había usado solamente un terreno de 6 x 10 yardas, de un valor de 2 "pies" (N. de la T.: el "pie" es una moneda menuda de la India, cuyo valor equivale a 1/2 parte de 1 anna), el máximo de la multa hubiera sido 10 veces 120 "pies", o sea 6.40 rupias). El 6 de setiembre de 1951, el Recaudador Delegado aprobó la imposición y cobro de la multa. El 1º de noviembre de 1951, y nuevamente el 31 de marzo de 1952, el solicitante hizo notar que había pedido permiso para hacer el horno de ladrillos el 28 de febrero de 1951, y que, al no recibir pronta respuesta, procedió a cocer los ladrillos. Señaló además que le era imposible mantener a su familia con la tierra que poseía en propiedad (756 yardas²) y que por esa razón había iniciado su industria. Hizo notar además que estaba obligado a pagar un préstamo anterior para mejorar sus tierras, y que ese año (1951) había sido de escasez. Pedía se tomaran en consideración todos esos hechos, y que el Recaudador dejara sin efecto la pesada multa de 175 rupias que se le había impuesto. A pesar de todo lo expuesto, y de un informe del funcionario de la aldea confirmatorio de la pobreza del solicitante, el Mamlatdar ordenó al funcionario de la aldea que explicara al peticionante que si éste no pagaba la multa y la contribución (por el horno de ladrillos), la recaudación, de acuerdo con el Reglamento de Tierras, se efectuaría embargando su propiedad. El peticionante declaró que pagaría una vez que recibiera respuesta del Recaudador (Administrador del Distrito). Al recibo de esta declaración, el Mamlatdar ordenó al funcionario de la aldea cobrar dentro de los dos días siguientes. Dos meses después, el funcionario de la aldea informó que el monto de la multa y de la contribución había sido cobrados y acreditados. (33).

Este caso ilustra claramente el papel negativo y a veces contraproducente de un sistema de administración pública insuficientemente preparado para poner en ejecución los planes del gobierno.

Como ya señalamos, la administración regional y local de la India estaba -y sigue estando parcialmente- dirigida principalmente a recaudar impuestos y contribuciones. No es de extrañar entonces que el primero y principal empeño de la oficina del Recaudador del Distrito consistiera en imponer y cobrar el nuevo impuesto y la multa. Hacemos notar que el permiso para explotar una industria rural se manifestó en una inmediata revaluación de la tierra por el nuevo uso a que se la destinaba, y que se concedió por un período limitado (aparentemente para fines impositivos). Bajo un sistema de imposición incentivada, el establecimiento de una industria rural concordante con los objetivos del gobierno debió estar exceptuada del pago de impuestos por un período de transición no inferior a cinco o diez años (34). Sin embargo, el obstáculo más importante a la reconstrucción rural proviene de la indiferencia, el trámite rutinario y la incompetencia profesional del personal administrativo. La indiferencia hacia los objetivos gubernamentales por parte del funcionario de la aldea y/o su mala voluntad hacia el peticionante, y el trámite rutinario de cada caso por toda la maquinaria del Distrito, desde el Recaudador hasta el Recaudador Ayudante y el Mamlatdar se evidencian en el informe acerca del uso "no autorizado" de un terreno de 60 yardas² destinado a una industria rural unos pocos días antes de haberse concedido el permiso final para hacerlo. Innecesario es decir que las víctimas de tales decisiones administrativas no sólo son pobres sino ignorantes e iletradas, y carecen por lo tanto de protección o valimiento. Desai termina su narración del caso con la siguiente afirmación, que peca de corta: "La insensibilidad que se advierte en las oficinas del Recaudador, del Recaudador Delegado y del Mamlatdar, al tratar este caso no está llamada a inspirar confianza a la población en las reparticiones del gobierno a las que se ha confiado la reconstrucción rural" (35).

Otros dos casos se han extraído de las disputas sobre adjudicación de alquileres, según la Ley de Alquileres de Bombay (1948). Los principales objetivos de esta Ley consistieron en fijar alquileres máximos, proteger a los inquilinos contra los desalojos, facilitar a los inquilinos la compra de terrenos y limitar la cesión de tierra por inquilinos viejos a otros nuevos. Pero la ley autorizaba al mismo tiempo a los dueños de tierras cuya superficie fuera inferior a 25 Ha. a "reasumir" su posesión y cultivo si necesitaban sus tierras para llevar el total de sus cultivos a 25 Ha. La ley estipulaba asimismo que los arrendatarios podían terminar el arriendo entregando la tierra "voluntariamente" al propietario de la misma. Los inquilinos y los propietarios debían iniciar juicios para la fijación de alquileres y para reasumir el cultivo respectivamente. De los registros existentes en la Oficina del Recaudador Delegado: (Sub-

(33) Ibid., pp. 50-52.

(34) Haremos notar, de paso, que el empleo de tierras privadas para usos no agrícolas es precedido, y depende, de un proceso burocrático largo y costoso. La concesión final del permiso depende de la opinión y asesoramiento del funcionario local de la aldea, es decir que la suerte del solicitante depende en último análisis de si puede contar o no con la buena voluntad del jefe de la aldea.

(35) Obra citada de Desai, pág. 52.

(36) Obra citada, pp. 93/94

división Navsari) se desprende que, en dos años, los juicios iniciados por los inquilinos contra los propietarios fueron solo 74, mientras que los iniciados por los propietarios contra sus inquilinos fueron por lo menos 1172. (36) La decisión administrativa en dos de estos casos demuestra que las reformas legislativas destinadas a dar estabilidad al inquilino, protegiéndole contra los alquileres elevados y los desalojos, y para facilitar la compra de tierras por los arrendatarios, fueron manejadas de tal modo que tuvieron efecto contrario; aparte de que durante el trámite algunas personas fueron hostigadas y obligadas a gastar tiempo y dinero en su vano intento de obrar de acuerdo con procedimientos administrativos arbitrarios, administrados por una distante burocracia.

El primero de estos casos, extraído de los registros del Recaudador Delegado (Navsari) se refiere a la solicitud de un arrendatario para que se fijara un alquiler razonable. Dentro de dos semanas de haberse recibido la solicitud, el propietario pidió la postergación del caso y presentó, por separado, un pedido para que se le diera posesión de la tierra. El caso se suspendió. Dos meses después el arrendatario presentó una declaración del valor rentable de la tierra, pero no pudo ofrecer testigos. El propietario se negó a aceptar que el arriendo se fijara en efectivo, (prefiriendo el pago con parte de la cosecha) y ofreció presentar sus propios testigos en la próxima audiencia. El caso se suspendió. En la audiencia siguiente se consideró desistido el caso por ausencia del arrendatario. Cuando el arrendatario apeló, el Recaudador Delegado rechazó su apelación sosteniendo que "no correspondía apelar" sino iniciar nuevo juicio (37).

El segundo caso se refiere al juicio iniciado por un propietario que pedía la posesión de su tierra por falta de pago del arriendo. El expediente, en el juzgado de Mahalkari, muestra las mismas tácticas dilatorias por ambas partes, así como cuatro aplazamientos administrativos debido a ausencia casual del juez (sic) o a que éste estaba ocupado en otros asuntos. El caso se consideró finalmente desistido, porque el actor (propietario) llegó media hora tarde, a causa de una irregularidad en el transporte público. Cuando pidió que se reabriera el juicio se le informó que no existía ninguna estipulación legal que le permitiera hacerlo.

Estos casos hablan por si mismos. Lo que probablemente deba subrayarse es que en ambos casos las partes habían presentado todos sus argumentos y pruebas, y que el juzgado pudo haber fallado con las pruebas de que disponía, en vez de considerar como desistidos ambos juicios y las apelaciones. El señor Desai comenta: "Este caso típico demostrará cómo se hostiga a las personas, cuántas veces deben comparecer éstas ante los juzgados y cómo se malgastan su tiempo y su dinero. Si los funcionarios siguen comportándose como soberanos en vez de hacerlo como servidores, les será difícil ganarse la

confianza del pueblo e inducir a éste a participar en las tareas del desarrollo" (38). Procedimientos administrativos de esta índole hacen mucho en contra de los objetivos de la reforma agraria. En realidad, el cuidadoso estudio de la Ley de Alquileres de Bombay nos lleva a la conclusión de que en la práctica fue como si no hubiera existido. Los alquileres siguieron al mismo nivel de antes.

Dentro de los cinco años de su promulgación, el 25% de los arrendatarios e inquilinos habían sido reemplazados por otros nuevos; el 27% de la zona (en un muestreo de 2835 casos, que comprendían 5.568 Ha) había pasado a manos de sus propietarios y sólo el 3% del área cultivada había pasado a pertenece a los arrendatarios. Los propietarios ni siquiera se habían visto precisados a maniobrar para eludir la ley. En vista de su influencia local no les resultaba muy difícil inducir a los arrendatarios a renunciar "voluntariamente", ni cambiar a voluntad de arrendatario.(39)

5. Conclusiones:

La Administración Pública y la Teoría del Desarrollo Económico

Un sistema de administración pública cuantitativamente inadecuado o cualitativamente imperfecto no sólo retarda el proceso del desarrollo sino que puede destruir por completo la tarea de desarrollo en forma más decisiva que cualquier escasez temporaria de capital, o falta de capacidad técnica, o un monzón adverso. La concreción de los objetivos del plan depende de que exista una maquinaria para adopción de decisiones que funcione bien en los cuatro niveles: Central, Estadual, Regional y Local. Sin tal maquinaria no es posible coordinar ni poner en ejecución el plan. El proceso del desarrollo económico puede incluso no llegar a convertirse nunca en acumulativo ni afianzarse por sí mismo si no se llevaron a cabo las necesarias reformas económicas, sociales y políticas.

A este respecto los defectos más importantes son los que hemos denominado cualitativos, que dan pábulo diariamente a una desconfianza muy extendida y enraizada hacia el gobierno, en muchos países subdesarrollados. Algunos defectos cualitativos, como la indiferencia autoritaria, el cumplimiento rutinario de las tareas y el despotismo generalizado son particularmente nocivos porque obstruyen y hacen imposible obtener la muy necesaria participación e iniciativa populares. Impiden que grandes sectores de la población se identifiquen con la tarea de desarrollo. Un sistema autocrático, negligente o corrompido de administración no sólo engendra apatía y desconfianza sino que ensancha la brecha entre gobierno y gobernados. La "corrupción en el gobierno (y podemos añadir que el despotismo en la administración) es perniciosa no tanto por su derroche como porque desacredita al gobierno y lo rodea del aura de injusticia que hace que aquellos a quienes gobierna le retiren su estima y su lealtad. En consecuencia, la "brecha política", la separación entre los que dirigen y los dirigidos, se agranda, y ello no permite el surgimiento de sociedad política alguna". (40) Esto es especialmente grave en alguno de los nuevos Estados, en los cuales el predominio de la

(37) Obra citada, pág. 95

(38) Obra citada, pág. 96

lealtad hacia la familia, lo extenso de la organización basada en el parentesco y las sub-culturas regionales regionales se oponen todavía a la integración nacional y política. En aquellas sociedades en que el parentesco, la casta, el color o la afiliación a un partido son fuente de privilegios e inhabilitaciones especiales, la falla en poner en práctica el plan puede agudizar más aún las tradiciones enemistades entre facciones, debilitando así, en vez de afianzar, la unidad nacional. Resumiendo diremos que un sistema de administración cuantitativamente deficiente y cualitativamente imperfecto destruye el es fuerzo para el desarrollo, actuando al mismo tiempo contra el éxito del proceso de construcción nacional que es el corolario del proceso económico en la parte subdesarrollada del mundo.

Nuestro análisis confirma las opiniones de los economistas y sociólogos que sostienen desde hace tiempo que el desarrollo económico presupone cambios institucionales y sociales. Al seleccionar y atraer la atención sobre algunas variables -in versiones, tecnología, ahorros o la ayuda exterior - la teoría económica podrá ayudar a mantener los ordenamientos institucionales que han bloqueado en el pasado la expansión económica, y apoyar sin saberlo a políticas económicas que sobrepasan la capacidad y poderes de la maquinaria administrativa existente. Las demoras y fallas que se producen entonces en la consecución de las metas fijadas al desarrollo no significan solamente un costoso e inútil empleo de los escasos recursos, sino que además pueden hacer peligrar la tarea del desarrollo. En vez de atribuir la lentitud o insuficiencia de la expansión económica a la falta de capital, insuficiencia de la ayuda exterior, a diversas actitudes muy arraigadas o a tendencias del comportamiento, sería igualmente - o más realista - considerar los defectos de la administración pública que impiden la puesta en ejecución del plan y refuerzan las actitudes de desconfianza y apatía ya prevalentes, que son los mayores obstáculos a la expansión al desarrollo.

El perfeccionamiento de la administración puede producir, en realidad, mayores dividendos que la inversión adicional en determinadas industrias. Dado que la productividad de las inversiones de capital, la movilización de los ahorros reales y la respuesta de la población dependen de la eficiencia de la ad ministración pública y varían con ella, podemos sostener que ésta última ocupa una posición clave en el proceso de desarrollo. Hasta la llamada productividad social marginal de las inversiones adicionales puede ser mayor en el campo de las reformas administrativas. Si las inversiones en tales reformas se estudian, planean y ejecutan cuidadosamente, con ello podrá lograrse finalmente romper la monótona constancia de la mayor parte de las relaciones entre gastos y producción que han caracterizado el estancamiento de los países subdesarrollados del mundo. Las reformas administrativas adecuadas, al permitir que los países menos avanzados económicamente pongan en práctica medidas para el desarrollo, movilicen sus ahorros potenciales y

(39) Working of Bombay Tenancy Act, 1948, Report of an Investigation por W.M. DANDEKAR y G.K. KHUDANPUR, Poona, 1957, Gokhale Institute of Politics and Economics, pp. 187, 128 y 101. Véase también "Land Reform in Bombay: An Agonizing Appraisal", por

eliminen la apatía y la desconfianza, reemplazándolas por la iniciativa y la participación, bien podrán ser el prerrequisito para lograr razones capital-producto substancialmente menores de las que hubo en el pasado. En resumen: los perfeccionamientos en la estructura y eficiencia de la administración pública originarán formas más efectivas de cooperación, y por lo tanto relaciones cuantitativas y aumentos no-lineares (es decir, a saltos) en la producción - que es, al fin de cuentas, el significado fundamental del desarrollo económico. (41)

Sería erróneo crear la impresión de que la importancia de las reformas administrativas ha sido totalmente ignorada en los países subdesarrollados del mundo. En muchos de esos países se están estudiando problemas de coordinación y descentralización administrativa en las maquinarias estatales, regionales y locales existentes. Pero no nos es posible examinar detalladamente en este artículo, tales reformas administrativas. (42)

Es importante señalar, en conclusión, que para tener éxito, el análisis de la expansión económica y del desarrollo

DANIEL THORNER, Economic Weekly, Número anual, enero de 1958, pp. 117-119, y "Land Reform in Delhi", por BALRAY PURI, Economic Weekly, 14 de marzo de 1959, pp. 385-388.

(40) "Old States, New Societies", por EDWARD SHILS, Encounter, marzo de 1959, pp. 35/36.

(41) A pesar de las diferencias evidentes en su organización política, no creemos fuera de lugar examinar las lecciones que ofrecen China y Rusia. Ya en 1932 Tawney demostró (respecto a China) que la ausencia de un sistema eficiente de administración ha imposibilitado al gobierno ganar la confianza del pueblo, sugiriendo que sería de sentido común concentrar los esfuerzos del gobierno en la eliminación de la explotación de los habitantes por los recaudadores de impuestos, funcionarios, prestamistas y terratenientes. (Land and Labor in China, por R.H. TAWNEY, New York 1932, pág. 172). En 1956 se observaba claramente que los esfuerzos administrativos de China especialmente en el sector agrícola, excedían a los de la India. De acuerdo con lo manifestado por observadores expertos de la India, el empleo de obreros técnicamente capacitados en el campo era tres veces superior al de los obreros de aldea en la India que, además, no son especialistas, sino lo que se denomina "para todo trabajo", (Bulletin, Reserve Bank of India, noviembre de 1956, pág. 1154). La movilización, aparentemente exitosa, de la mano de obra concentrada para la eliminación de varias plagas, la recolección de abonos y la construcción de represas por centenares de miles de personas demuestran que se concentraron los esfuerzos administrativos sobre objetivos determinados, directamente vinculados con la tarea del desarrollo y el aumento de la producción.

(42) Son especialmente interesantes al respecto las reformas administrativas recomendadas en la India por el Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service (Informe del Grupo para Estudio de Proyectos Comunales y Ser-

requiere un esfuerzo interrelacionado de varias disciplinas. La investigación especializada y la construcción de modelos matemáticos puede tener sus ventajas siempre que nos ocupemos de problemas dentro de un ambiente socio-cultural estático; pero el estudio de la dinámica económica y del desarrollo económico en áreas menos avanzadas exige familiaridad con diferentes estructuras sociales y con la interacción de sus diversas componentes. En resumen diremos que para el análisis científico del desarrollo económico se requieren demarcaciones conceptuales que permitan considerar factores institucionales y políticos tales como la administración pública, el gobierno, la estructura del poder, la apatía y la desconfianza.

vicio de Extensión Nacional) (Informe Metha Balvantra, Comisión de Planeamiento, 1957). De acuerdo con estas recomendaciones los Estados se dividirían en unidades administrativas encargadas de todo lo relativo al desarrollo de un área que sería superior que la de las aldeas tradicionales, y menor que la del Recaudador de Distrito. El informe aconsejaba la descentralización del poder, en forma tal que el gobierno se despojaría de ciertas tareas y responsabilidades y las "traspasaría" a los Consejos Económicos Regionales (Pachayat Samitis), compuestos por miembros elegidos entre los consejeros de las aldeas. Sin embargo es de notar -y quizás ominoso- que la primera de las leyes estatales que creó Consejos Económicos Regionales (en Rajasthan 1959) requiere una mayoría de dos tercios para decisiones referentes a inversiones de capital, como construcción de pozos, calles, letrinas públicas y nuevos edificios. Es dudoso que con esto se acelere el proceso de desarrollo. La insistencia en obtener la casi unanimidad (a falta del poder de veto) para asuntos que hacen al desarrollo no sólo fortalece los elementos conservadores sino que puede llegar a detener todo el proceso de desarrollo. En "Decentralization or Delegation of Power: The Rajasthan Pachayat Samities and Zila Parishad Act, 1959", Economic Weekly, 3 de octubre 1959, pp. 1365-1369, podrá leerse un detallado análisis de los problemas de los Consejos Económicos Regionales.

KYKLOS, Vol. XIII, Basilea, Suiza, 1960, fasc.2, pp. 172 a 202. Traducido del inglés por Jorgelina Amelia Cailler-Bois de Villalobos.

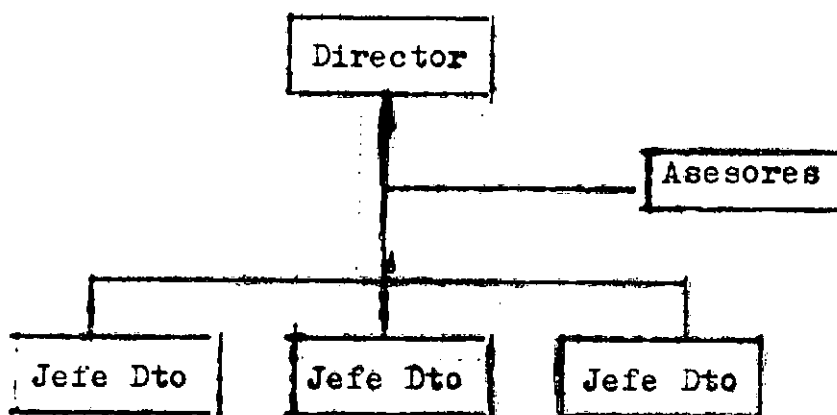
SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO

En esta conferencia nos vamos a ocupar de lo que podríamos llamar la "teoría de la administración de programas". Por ser una disciplina de desarrollo tan incipiente no existe por cierto un cuerpo teórico satisfactorio. Pero de todas maneras revisar estos aspectos nos servirá para aclarar las explicaciones posteriores.

La administración de programas gubernamentales comprende una doble tarea: la formulación y la ejecución de los planes. Algunos agregan una tercera etapa, el control de resultados, la evaluación de programas.

La formulación de programas está radicada en la organización gubernamental. La planificación se entrega, por lo general, a órganos asesores de la rama ejecutiva. Estos órganos se denominan "estados mayores" y su función es asesorar, aconsejar, planear, etc. pero no ejecutar lo recomendado. En todo aparato gubernativo surge la necesidad de crear organismos asesores, ya que los funcionarios ejecutivos no tienen tiempo y a veces tampoco condiciones para planear.

Se suele representar a los órganos de línea y asesoría en forma de organograma:



En teoría, los ejecutivos conservan, sin embargo, algunas funciones de planeamiento y delegan otras en órganos de "staff". A medida que aumenta la autoridad de los ejecutivos, esta delegación debe ser mayor, pues las tareas ejecutivas absorben todo el tiempo. Los organismos asesores emplean diversas ciencias y técnicas para hacer estudios, informes y programas. La ciencia económica, por ejemplo, proporciona criterios de análisis para confeccionar la teoría del plan. El estudio teórico de las variables y factores constantes permiten confeccionar "modelos teóricos" en los cuales se establecen las relaciones mutuas que existen entre las variables (funciones). En base al modelo, se hacen las proyecciones de las tendencias manifestadas en el sistema económico; estudiadas éstas se establecen las metas que se desea lograr, sea manteniendo las tendencias o alterándolas. Todas las tendencias muestran transacciones entre dos partes, una que recibe algo y otra que la gasta. Estas transacciones se expresan en términos cuantitativos (tantas inversiones, tanto consumo, etc.) y pueden ser clasificadas sistemáticamente, de acuerdo con las técnicas de la contabilidad nacional. De esta manera, partiendo de un esquema de cuentas nacionales, se llega a la confección de un pre

supuesto económico nacional, para el año siguiente o un período más largo. Este presupuesto es el instrumento de programación del Gobierno. Cubre todas las unidades económicas: consumidores, empresas, Gobierno y exterior. Algunos países, sin embargo, restringen el ámbito del plan al sector público, y otros sólo al gobierno central (casos de la India y Puerto Rico) y lo establecen por un período de cinco o más años.

En suma, a base del conocimiento científico, partiendo de un "modelo" y de técnicas de medición se llega a formular un programa, cuyo instrumento de formulación es el presupuesto, en el cual se le da consistencia y compatibilidad.

La tarea de ejecutar los programas está a cargo de los organismos de línea, es decir la estructura de la Administración Pública, dirigida por los ejecutivos. La ejecución se realiza a través de los ministerios, servicios públicos, departamentos, secciones, etc., y de agencias autónomas, corporaciones y empresas públicas y municipales. Para la ejecución de programas existen los procedimientos y métodos administrativos. Importante es subrayar la relevancia que tiene el hecho de que la Administración Pública cuente con ejecutivos que tengan una adecuada formación acerca del proceso económico. Es decir, es indispensable que el Estado, para el éxito de sus programas, además de tener buenos programadores tenga buenos directores ejecutivos, que trabajen con nuevo "estilo", con otra "actitud directiva". Así como en nuestros países ha existido una generación de funcionarios con una mentalidad moldeada para el "control" y honestidad de la administración, porque ése era el estilo del administrador, se necesita ahora una generación de directivos con una mentalidad promotora del desarrollo económico y social. Es decir, pasar de una actitud de mirar sólo "hacia a dentro de la Administración" para mirar el dinámico acontecer que tiene lugar "fuera de la Administración" y al servicio del cual es tá el Gobierno.

Esquemas de Administración de Programas

De acuerdo con el planteamiento anterior, es posible percibir que existe un ordenamiento racional para la administración de programas. Esta ordenación sistemática, en busca de un adecuado equilibrio de fuerzas institucionales, presiones sociales, influencias extranjeras, de distribución del poder entre los órganos asesores y ejecutores y dentro de éstos la determinación de distintos niveles, etc., da lugar a la formulación de "modelos de administración de programas".

Cada país, conforme a sus necesidades presentes o futuras, conforme a su tradición institucional, evolución histórica, etc., ha dibujado, racional o espontáneamente, un "esquema de administración de programas".

Muchas veces los programas no se formulan porque se ubicó el organismo respectivo en un nivel jerárquico inapropiado; o tras veces se formulan programas secundarios y se dejan sin hacer los básicos porque los organismos encargados de estos últimos estaban situados en ministerios carentes de poder. Otras veces fracasa la ejecución porque el organismo formulador del plan estaba situa-

do a un nivel inadecuado o porque, si bien existía una buena organización se descuidó el funcionamiento del aparato financiero y el plan no contó con recursos monetarios. Otras veces, la falta de éxito se debe a que la estructura institucional estaba bien planeada y el modelo era formalmente bueno, pero se fracasó porque no se contó con personal adecuado, o trabajaba a media jornada o estaba mal remunerado. Muchos ejemplos permitirían demostrar que el "esquema de Administración de Programa" es clave para el éxito de la planificación pública. Muchos buenos programas han fracasado porque no se estudiaron estas relaciones entre los organismos formuladores de planes y los ejecutores.

Requisitos de los esquemas de programación

Para la formulación de un modelo de administración de programas hay que considerar aspectos como:

- 1.- División de funciones
- 2.- Definición de medios y métodos para cumplir dichas funciones.
- 3.- Instrumentos que se emplearán para la ejecución.
- 4.- Organos que se encargan de la formulación y ejecución de programas.

Estudiaremos estos cuatro elementos simultáneamente al referirnos a las diversas funciones.

Las principales funciones que es posible distinguir son las de planificar y la de ejecutar. Por su importancia y rasgos propios se separan las funciones de financiar y las de promoción al sector privado.

a) La función de planificar. Se verifica confeccionando planes o programas de corto y largo plazo. Estos planes surgen, de acuerdo con lo visto más arriba, de modelos teóricos y de la aplicación de técnicas apropiadas. En ellos se especifican los fines y métodos de la actividad gubernativa. Estos programas pueden ser de diversas clases. Si se trata de programas de desarrollo se habla de planes globales, sectoriales, regionales y de proyectos. Se concretan en instrumentos como los Presupuestos Económicos Nacionales, Presupuestos de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión, Presupuestos de Divisas, Presupuestos Gubernamentales, etc. El organismo encargado de confeccionarlo puede ser una Junta, Comisión o Dirección Central de Planeamiento, generalmente ubicadas al nivel del Presidente de la República, el Gabinete, el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Asuntos Económicos.

A la Administración Pública corresponde ejecutar una parte de los programas nacionales. Esta participación del Estado se sintetiza en el Presupuesto del Gobierno, administrado por la Oficina Central del Presupuesto y las oficinas parciales; el Presupuesto de Personal Público, administrado por la Oficina Central de Personal y las oficinas parciales; el Presupuesto de Materiales es administrado por una Central de Compras o Aprovisionamiento; y el Presupuesto de

organización y mejoras administrativas, que está a cargo de Oficinas de Racionalización Administrativa o de Organización y Métodos.

b) La función ejecutora. Queda a manos de la estructura de la Administración Pública en sus organismos de línea: ministerios, servicios, departamentos, corporaciones públicas, empresas del estado, etc. Por lo general existen dos niveles administrativos: uno es el de las instituciones centralizadas y otro el de las descentralizadas o autónomas. Dentro de la línea, cabe distinguir los organismos sectoriales; por ejemplo, algunos se preocupan de la parte financiera, otros de la agricultura, el comercio, la industria, los transportes, etc.

Los organismos que se ocupan de una actividad económica particular, por ejemplo Ministerio de Agricultura, Caja de Crédito Agrario, Instituto de Colonización, etc., deben operar armónicamente, dentro del plan, entre ellas y también con las que se ocupan de otras actividades. El instrumento que se suele usar al efecto para tal coordinación ejecutiva es hacer consejos de directores ejecutivos a un nivel alto, o técnicos a un nivel medio. La coordinación relativa de lo que va a hacer cada organismo queda determinada en los programas, pero la coordinación de la acción, a fin de evitar desfaseamiento en la ejecución, está a cargo de los ejecutivos; si no se procede así se genera la desarticulación del programa.

c) La función de financiamiento. Tiene por objeto proporcionar los recursos que son necesarios a la ejecución de los programas, en especial los monetarios: su instrumento programático es el presupuesto monetario y el presupuesto de flujo de fondos. En ellos se cuantifica el flujo monetario que requiere el mercado monetario, el mercado de bienes y servicios y el mercado de capitales, consultando las necesidades de caja de cada unidad económica.

Los presupuestos mencionados se hacen posibles mediante el uso de métodos: 1) el crédito, regulado con controles directos cualitativos y cuantitativos, tasas de interés, etc. 2) aportes de capital, internos y externos; 3) dando garantías del Estado; 4) compra de acciones a empresas; 5) sirviendo las deudas de empresas, etc., medidas que procuran en general estimular la producción y formación de capital en las empresas. Estos procedimientos se concretan mediante el uso de instrumentos como: 1) Títulos con garantía hipotecaria, prendaria, estatal, etc.; 2) tasas de intereses discriminatorios; 3) certificados de participación; 4) certificados de co propiedad; 5) títulos de valor reajutable, etc. Todos estos instrumentos se estudian en el curso de Financiamiento del Desarrollo.

Los organismos de financiamiento tradicionales se basan en la tributación, tasas, derechos, etc. Son administrados por los Servicios de Impuestos de Aduanas, etc. Pero el financiamiento es hecho también a través del mercado monetario y de capitales. En este sector participan organismos como los Bancos Centrales, Bancos Gubernamentales de Desarrollo, Bancos de Fomento, Cajas de Crédito, etc.

d) La función de control y promoción del Estado. Se relaciona con las actividades gubernativas, que tienden a influir sobre el sector privado. El control se ejerce para evitar desequilibrios, mediante fiscalización de precios, de importaciones de abastecimientos, etc.

La tarea de promoción se verifica a través de mecanismos de acción indirecta sobre el sector privado. Tales son los sistemas de alicientes tributarios, de subsidios, etc. En otro sentido, la promoción se traduce, a veces, en la fundación de empresas (tipo Corporaciones de Fomento de la Producción); en la fusión de empresas pequeñas; en la eliminación de obstáculos, como falta de insumos; en la ayuda técnica, etc.

Los organismos encargados de administrar esta función son las Comisiones de Exención de Impuestos, Comité de Inversiones Extranjeras, Bancos Gubernamentales, Corporaciones de Fomento, etc.

Este conjunto de problemas que hay que considerar para modelar el esquema de programación se complica mucho más si se considera que la estructura institucional no se puede planear tan fácilmente, sino que es el resultado de agregados sugeridos por el tiempo y por las presiones sociales. Muchas veces la "planificación del sistema de planificación" no se puede hacer en un gabinete, sino que se debe tratar progresivamente de llegar al modelo considerado como el más apropiado. Un elemento central que deberá considerarse es su ubicación dentro del sector gubernativo de mayor poder; es evidente que por ejemplo, no todos los Ministerios tienen el mismo poder (Hacienda suele ser más poderoso que un Ministerio de Tierra donde se respeta al máximo la propiedad privada o no existen tierras fiscales). Conocidos los "focos" del poder, podrán creársele, a los encargados de ejercerlo, los organismos planificadores y asesores para que, conforme al plan, vayan mejorando la calidad de sus decisiones. Partiendo de esos "focos", se podrán ir estudiando sucesivamente los modelos más apropiados para "operar" en un Gobierno. Nada se sacaría con crear un Junta Central de Planeamiento dependiente del Ministerio de Economía (tomando el modelo de Holanda), si el mayor poder económico está radicado en Hacienda, o bien en la Presidencia, o si son los Ministerios los más decisivos por tratarse de un régimen parlamentario (caso del gabinete en Inglaterra).

Otro problema que debe considerarse a continuación, es la determinación del grado de descentralización que debe adoptarse, especialmente en el caso de las instituciones financieras y promotoras.

Los elementos expuestos, que servirán de pauta para conformar el "esquema de administración de programas gubernativos", deben analizarse a la luz de una serie de principios que la ciencia administrativa y económica aconsejan, y que han sido extraídos de la experiencia de nuestro países.

Algunos principios que deben orientar la administración de la programación

Para sistematizar las ideas hemos ordenado un conjunto de premisas o principios que nos servirán de base para la formulación y ejecución de programas. Además, existen algunos principios que rigen la organización y funcionamiento de las oficinas planificadoras. Por último, existen algunas normas relativas a la estructura legal del sistema de programación (1).

(1) La preparación de estos principios fue hecha por el autor con las valiosas sugerencias de los Dres. Enrique Tejera Paris y Braulio Jattar Dotti.

Los principios de la administración de programas se podrían enunciar en los siguientes puntos:

a) La necesidad de programar ordenadamente la actividad gubernativa es exigida por las condiciones objetivas prevalecientes en las economías subdesarrolladas, pero la acción de formular y ejecutar planes nace de la decisión subjetiva adoptada por el gobierno y las fuerzas políticas y sociales que lo sustentan.

b) Tanto en sus aspectos sustantivos y adjetivos, el planeamiento debe estar inspirado en un planteamiento doctrinario de conjunto.

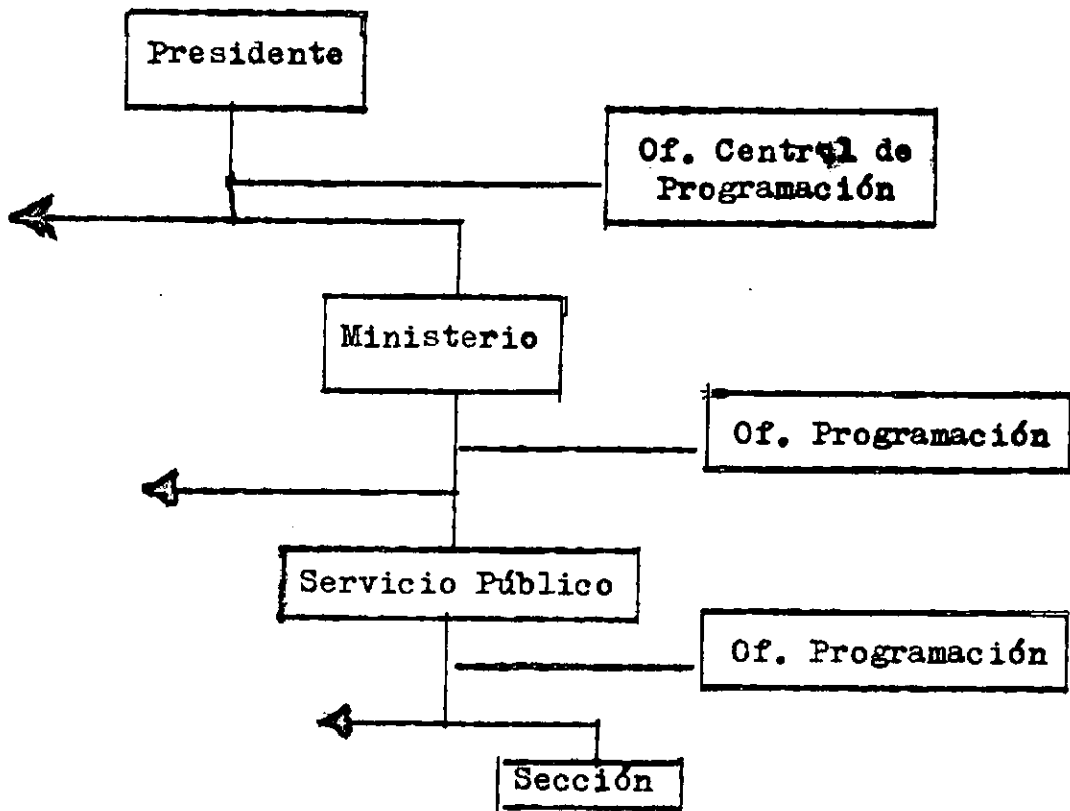
c) El planteamiento teórico que se sustente debe adquirir forma en un "sistema administrativo de programación" inspirado en un esquema de administración de programas.

d) La creación de un sistema administrativo de programación deriva de reconocer que el planeamiento es una función inherente a todo gobierno.

e) Para el éxito de la programación es necesario que los planes sean apoyados por mayorías nacionales que colaboren en su ejecución.

f) El planeamiento debe hacerse en todos los niveles de la administración pública, y tanto por los organismo asesores como por los de línea.

g) El sistema de administración de la programación debe ser un todo coherente, armónico y coordinado, tanto en su organización interna como en sus relaciones con el resto de la administración. El sistema debería tener forma piramidal, figurando en el vértice superior una oficina central de programación. Gráficamente se le puede representar en la siguiente forma



h) La oficina central de programación debe ubicarse en el nivel que, dada la organización del gobierno de cada país, resulte más apropiado para el éxito de los planes. Al respecto hay que considerar aspectos como la ubicación de la principal autoridad, la necesidad de que exista cierta independencia frente a los problemas políticos, etc.

i) El planeamiento debe formularse y controlarse por oficinas asesoras de las ramas ejecutivas.

j) El planeamiento debe ejecutarse a través de todos los órganos de la administración con un sentido de unidad.

k) El sistema de programación debe ser institucionalmente centralizado y desconcentrado, para dar un sentido de unidad a la formulación y ejecución de los programas y, al mismo tiempo, eficiente aplicación en cada zona o región del país.

l) El planeamiento debe administrarse guardando la continuidad y secuencia de acción que es indispensable en una actividad de duración indefinida, procurando tener un nivel creciente de eficiencia.

m) El sistema estadístico de los países debe adecuarse, en materia de clasificaciones, tipo de antecedentes a recoger, etc., a las necesidades de información que crea la programación.

n) Las oficinas de planeamiento deben tener ingerencia directa en la estructuración de los presupuestos de operación y de inversiones. El sistema presupuestario, como un todo, debe reflejar en la distribución de gastos, en el financiamiento y en su forma de operar, las necesidades de la programación. Los presupuestos de ingreso y gasto de los gobiernos centrales, estaduales, entidades autónomas, municipalidades, etc., deben considerarse como instrumentos al servicio del planeamiento.

o) El sistema de programación debe estar incorporado al sistema jurídico de cada país, a través de la Constitución, leyes orgánicas, reglamentos, etc.

p) El punto de partida para la creación del sistema de administración de la programación debe ser la utilización plena y progresiva de los organismos planificadores ya existentes y de los órganos conexos, como los de presupuesto y estadística.

Principios relativos a los Organos de Programación

Los principios que deberían regir la organización y funcionamiento de las oficinas de planeamiento podrían resumirse en la siguiente forma tentativa:

1.- En materia de organización:

a) La oficina de planeamiento no debe tener responsabilidades de operación sino de asesoría, debiendo dirigir únicamente a los organismos subalternos y de línea, comprendidos en el estado mayor de su competencia.

b) Cada oficina debe prestar servicios hacia arriba, abajo y a los lados, dentro de las líneas de la organización en que esté ubicada.

c) Cada oficina debe reunir la información, analizarla, sustanciarla, evaluarla y mantenerla al día, preparar los planes en todos sus detalles, estudiar la situación, servir de instrumento de control y coordinación de la ejecución del plan; evaluar los resultados obtenidos en forma periódica; predecir futuras contingencias, etc.

d) La estructura interna de los órganos de planeamiento debe ser elástica, pero habrá de adaptarse a los principios antes indicados.

e) Las oficinas de planeamiento pueden ser de varias clases: sectorial, por ejemplo, oficina de planeamiento industrial, de vivienda, etc.; intrasectorial, por ejemplo, oficina de planeamiento de caminos, puertos, etc.; regional, por ejemplo, oficina de planeamiento de provincia, cuenca, río, etc.; central, por ejemplo, oficina de planeamiento central del gobierno.

f) La oficina superior debe dirigir a las restantes, dar orientaciones en cuanto a prioridades, selección de unos de los recursos, selección de técnicas, etc.

2.- En materia de procedimientos y métodos de trabajo:

a) Debe crearse un sistema de flujo de informaciones, de captación de datos, etc., establecido en un manual de procedimientos. Este sistema debe comprender también las economías de otros países, a fin de posibilitar estudios de mercado que permitan una política de exportaciones más adecuada.

b) Debe establecerse un adecuado sistema de distribución de trabajos entre el personal de la oficina de planeamiento.

c) Debe establecerse un sistema racional de procesos y secuencia para la ejecución de las funciones, especialmente las relativas a captación de datos.

d) Debe crearse un sistema de procedimientos que vincule la oficina de planeamiento con las ramas ejecutivas o de línea de la administración y permita obtener de aquéllas los materiales necesarios para la formulación, ejecución y control de los planes, sin perjuicio de guardar las líneas de autoridad.

3.- En materia de personal:

a) Las oficinas de planeamiento deben contar con personal permanente, debidamente preparado, que trabaje a horario completo y que tenga una buena remuneración. Los funcionarios superiores de planeamiento, en especial, habrán de poseer cualidades descollantes en materia de preparación, inteligencia y tacto.

b) La selección, designación, promoción, ascenso, etc. del personal planificador debe regirse, en general, por las normas

del servicio civil de cada país, pero debe procurarse dejarle libre de trabas burocráticas, exigencias formales, etc.

c) Es preferible que el personal de planeamiento esté formado por grupos de técnicos de diversas especialidades, profesiones y formación, de acuerdo con las necesidades de la programación sectorial, regional, etc.

d) El personal de planeamiento debería alternar periódicamente sus labores asesoras con las de línea (pero no frecuentemente), dándole oportunidades de dirección en programas en cuya formulación haya participado, etc.

Institucionalización del Sistema de Programación

Existen ciertos principios relativos a la regulación legal del sistema de administración de la Programación. Ello se debe a que es preferible que los países incorporen a su organización institucional el aspecto generador de programas. Muchos países latinoamericanos de fuerte tradición legal o jurídica no pueden hacer funcionar sus sistemas programadores porque los órganos de planificación no tienen base legal. Otros países han dictado "Leyes de la Oficina Central de Planificación" pero han dejado marginado el resto de la "pirámide de planificación" sin regulación, hecho que suele determinar que todo el cuerpo planificador cojee. Los principios mencionados pueden resumirse así:

a) El sistema legal de la programación debería nacer en la Constitución política del Estado, con un conjunto de disposiciones en las que se establezca la existencia del "orden económico" y se regule la responsabilidad del Estado frente a él.

b) Debería dictarse una "ley orgánica del planeamiento", así como existe la ley orgánica de presupuestos. Esta ley establecería los principios generales, principalmente adjetivos, del planeamiento, los procedimientos y métodos de trabajo, la organización, la fijación de personal, las relaciones con el resto de la administración pública y el presupuesto, etc.

c) Se dictará un reglamento orgánico que establezca el detalle de la organización.

d) Se emitirían decretos, resoluciones, instrucciones y formularios para establecer los mecanismos de obtención de datos, la clasificación de los mismos, la oportunidad de entrega, etc. La oficina haría los formularios en los cuales debe volcarse la información que servirá tanto para fines administrativos como de planeamiento. Este proceder debería comprender también el servicio exterior, consulados, embajadas, etc.

Se establecería un sistema periódico de informes, publicaciones con el objeto de informar al Ejecutivo, Congreso y opinión pública acerca de la formulación, ejecución y resultados de los planes. En algunos países podría también hacerse labor de difusión para elevar la formación de la población y orientar su conducta económica y social.

CAPITULO IXEL ORGANISMO DE PLANIFICACION

Los basamentos teóricos de la planificación resultarían ineficaces de no contar con un organismo apropiado que se encargue de la elaboración de los planes, de la vigilancia en su cumplimiento y de la verificación de sus resultados.

Un cuerpo de doctrina, con todo lo homogéneo que sea y por más que se encuentre concretado en norma de derecho positivo, no pasará de ser un anhelo o una aspiración hasta tanto no exista el organismo y los instrumentos adecuados encargados de hacerlo realidad.

La ausencia de estos organismos en la estructura gubernativa conduce, por lo tanto, a tergiversar las verdaderas nociones de planificación o a hacer nulo todo intento tendiente a dicho fin. No es extraño aún conocer en países latinoamericanos ostentosos planes elaborados en oficinas públicas no especializadas o en entidades docentes de investigación económica, que en el mejor de los casos no han pasado de ser simples especulaciones teóricas. Surge, pues, la necesidad imperiosa, cada vez que se trate sobre planificación, de establecer los organismos administrativos especializados que respondan a los nuevos requerimientos del Estado moderno.

Tres fórmulas teóricas

La vigencia que dentro de la ciencia administrativa contemporánea tienen las normas de planificación, ha llevado a muchos estudiosos a presentar proyectos de organización capaces de atender las exigencias de sus funciones.

Es así como han surgido las tres tesis que se pasan a glosar:

Como Cuarto Poder

Montesquieu, en su célebre obra "El Espíritu de las Leyes" plantea la división tripartita de los poderes públicos en ejecutivo, legislativo y judicial. Desde entonces, cada vez que la dinámica social exige una revisión de la estructura administrativa del Estado, se piensa casi instantáneamente en que la solución ideal radicaría en la creación de un nuevo poder público. Esto explica que algunos estudiosos de la ciencia administrativa, hayan señalado la posibilidad de que los organismos de planificación se constituyan como cuerpo independiente y por encima del Ejecutivo. Tesis ésta que no resiste el más ligero análisis ya que, como se dijo anteriormente, la planificación comprende en su tercera etapa la ejecución de planes y ningún otro poder distinto al Ejecutivo puede emprender ni realizar mejor tan trascendental función. Además, es indispensable que exista, como se verá más adelante una necesaria y frecuente relación entre el organismo formulador y los que ejecutan los planes.

Un último argumento en contra de esta tesis, es que las propias unidades ejecutivas tienen a su vez papel importante que

///

realizar en la confección de los planes, al suministrarle al organismo planificador el censo de necesidades por ellas verificado y su acopio de experiencia.

Los sostenedores de la categoría de CUARTO PODER para el organismo planificador, se han dejado llevar también por la idea de que en esta forma se lograría una mejor coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de planificación, como si no hubiesen formas mucho más viables y ajustadas a la tradición y experiencia histórica de la división tripartida de los poderes públicos.

Como organismo dependiente del Legislativo

Pretendiendo marginar a la función planificadora de las presiones y del partidismo político, algunos se han inclinado a sugerir la idea de que el organismo de planificación dependa del Parlamento. Con tal medida, lo que desean sus sostenedores es darle mayor estabilidad funcionaria a los servidores públicos dedicados a las tareas de planificación. Pero olvidan, los que así piensan, que si bien es probable que la estabilidad administrativa de dichos funcionarios sea más efectiva a través de este sistema, no es menos cierto que el organismo de planificación estará más expuesto a las permanentes presiones políticas que harían difíciles y hasta nulas sus labores específicas.

Como organismo dependiente del Ejecutivo

Esta tesis -la que sostiene que el organismo planificador debe ser dependiente del ejecutivo- es la que mejor responde a las funciones de planificación.

Pero, en qué forma ha de normarse esta dependencia?

Algunos opinan, después de desechar las fórmulas anteriores, que la mejor manera de estructurar la maquinaria de planificación es a través de la creación de un ministerio especial. Los que así piensan han descuidado una característica sui generis que distingue fundamentalmente a las unidades administrativas.

Se trata de esa modalidad que define sus funciones específicas y las divide en dos grupos básicos: unidades asesoras y unidades ejecutivas. El organismo de planificación, por su naturaleza misma, por sus atribuciones de estudio y análisis, se identifica con las primeras. De donde siendo los despachos ministeriales unidades ejecutivas o de "línea", mal podrían desempeñar con acierto y eficacia las labores de Formulación y Valoración que competen al sistema planificador. Estos estudios, por el contrario, han de ser reservados para aquellas unidades de la administración a las que por su tipicidad se la denomina asesoras o de "estado mayor".

Definida como ha sido la forma de dependencia del organismo de planificación con el ejecutivo -tesis que se comparte en el presente trabajo en virtud de los motivos expuestos-, cabe puntualizar, por último, la necesidad de una estrecha relación entre el organismo de planificación y las unidades de "línea", dicotomía orgánica imprescindible para el buen éxito de la función planificadora.

Aspectos esenciales de la Administración

Admitida la tesis de que el organismo de planificación debe depender de la rama ejecutiva, se presentan varios problemas que requieren ser dilucidados previamente; pero ante, y por un afán didáctico, conviene hacer una rápida y superficial incursión sobre aspectos de la ciencia administrativa.

La idea de Administración abarca toda clase de comportamiento encaminado a la obtención de un fin. Envuelve, por lo tanto, dos conceptos básicos: el de propósito y el de acción.

Para el logro de la gestión administrativa se requieren diferentes operaciones que algunos clasifican en dos grupos fundamentales: (1) las de organización y las de dirección. Cada uno de dichos grupos constituye aspectos distintos de la ciencia administrativa, aunque lógicamente interrelacionados.

Las operaciones de organización, que son esencialmente objetivas, comprenden a su vez tres aspectos típicamente diferenciados, a saber: la estructuración, la sistematización y la instalación.

Por estructurar se entiende la formación o modificación de organismos o cuerpos administrativos; por sistematizar, la implantación de métodos encaminados a crear las relaciones funcionales dentro del organismo en sí o entre varios organismos de la estructura; en tanto que instalar (2) comprende sólo los "aspectos físicos" de la administración.

Las operaciones de dirección, que tienen modalidades esencialmente subjetivas, inherentes a los atributos de la persona, comprenden a su vez características propias, acerca de las cuales se hará referencia oportunamente.

Desde un punto de vista tan amplio, la ciencia administrativa puede dividirse en varias especialidades, según el estudio del problema a que se dedique. En cuanto al presente trabajo, sólo interesa analizarla desde el ángulo en que la Administración Pública (una de las ramas más importantes de aquélla) se relaciona con la Planificación del Desarrollo.

Hechas estas aclaraciones previas, se pasará a estudiar aquellos aspectos de la ciencia administrativa que, siendo comunes a la administración pública, revisten especial interés para el presente tema.

-
- (1) - Véase Organogramas, por ENRIQUE TEJERA PARIS. Material de trabajo para la Escuela Superior de Administración Pública de América Central y sus Escuelas Asociadas, Naciones Unidas.
- (2) - Desde el punto de vista sostenido en este trabajo, la instalación es más función de arquitectos que de administradores.

La forma piramidal

Una de las características más típicas de la estructura administrativa es su aspecto piramidal, denominación que se debe a la forma de pirámide proyectada en plano que adopta toda organización.

Dentro de esta estructura, la autoridad suprema debe existir en la cúspide de la pirámide, desde donde actúa transmitiendo sus órdenes en cadena, hasta abarcar toda la organización.

Se desprende de lo dicho que hay un proceso escalonado que desciende del tope a la base de la pirámide; proceso éste que obedece a razones inherentes a las limitaciones humanas.

Una persona puede dirigir, a través de otras, cantidad infinita de colaboradores mediante ese efecto vertical o piramidal; en tanto que horizontalmente o sea mediante contactos directos, sólo podría dirigir un número muy limitado.

En esta estructura piramidal intervienen dos clase de organismos que merecen ser estudiados, siquiera someramente, antes de hacer referencia en forma más concreta a las características del sistema de planificación.

Unidades y Relaciones

La estructura, en su forma piramidal, está compuesta por diversas unidades (1). Cada una de ellas guarda con las otras, relaciones que pueden ser de ejecución o de asesoramiento. La característica de estas relaciones definirá a las unidades, y unas y otras se clasificarán según las funciones que desempeñan.

"Estado Mayor" y "Línea" (2)

Representan ambas las categorías más importantes de unidades de la estructura administrativa.

Para la mayoría de los administradores, las unidades de "estado mayor" tienen funciones de estudio y asesoramiento; en tanto que a las unidades de "línea" les corresponden atribuciones de ejecución y mando.

Las unidades de "estado mayor" se han de ocupar, por lo tanto, de la elaboración y valoración de los planes.

Las unidades de "línea", a su vez, de la viabilización o realización de los planes de acuerdo con las metas y normas fija-

-
- (1) - Es conveniente precisar que una "unidad" puede comprender indistintamente una o varias personas. Así se tiene, por ejemplo, que tanto un Ministro como el Ministerio representan una "unidad" según el enfoque estructural que se le esté dando al análisis.
 - (2) - El origen de estas denominaciones, aceptadas hoy día por todos los tratados de administración, habrá que buscarlo en la disciplina y jerarquía organizativa del ejército.

das por el organismo de "estado mayor".

En síntesis, los dos tipos de organismo ya comentados tienen desde el punto de vista de este trabajo, las atribuciones enunciadas seguidamente:

Estado Mayor: Atribuciones de elaboración, fiscalización, evaluación y ajuste de planes, así como de asesoría al jefe ejecutivo.

Línea: Atribuciones de ejecución de planes y de mando administrativo.

A más de estas dos unidades perfectamente definidas y claramente diferenciadas, existe el tipo mixto de organización con atribuciones simultáneas de estudio y de ejecución. Son las que se encuentran en los peldaños más bajos de la escala, en donde las labores administrativas son simples.

Relaciones entre Asesores y Ejecutivos

L. Urwick, en su obra "La Organización como un Problema Técnico", al tratar sobre relaciones, hace hincapié en lo que él denomina: "los preceptos fundamentales" que deberán servir de base para regular las mismas y las cuales se pueden resumir en los cuatro puntos siguientes: 1) el "estado mayor", a la par que la "línea" es responsable de la gestión administrativa; 2) el funcionario de "estado mayor" ha de entender que es un inalienable deber suyo proporcionar al correspondiente de "línea" toda la información, consejo y recomendaciones que considere necesarios y apropiados; 3) los funcionarios de "estado mayor", si bien es cierto que tienen responsabilidades que se refieren a determinados aspectos de la administración (tales como elaboración, ajustes y fiscalización de planes), no poseen empero ninguna autoridad directa sobre el personal de "línea" de los niveles subordinados; y 4) la "línea" debe reconocer la utilidad e insustituibilidad de atribuciones del "estado mayor, haciendo amplio uso de sus consejos y recomendaciones y de no actuar sin consultarlo en todos aquellos campos que, como el de la planificación, merezcan detenido estudio.

Características del organismo central de Planificación

Calidad consultiva. De lo dicho anteriormente se desprende que los organismos de planificación representan al tipo de unidad administrativa denominado "estado mayor", esto es, con funciones de estudio, de asesoramiento, de elaboración, ajuste, fiscalización y evaluación de planes; pero sin autoridad propia para tomar decisiones o intervenir en su ejecución.

La ventaja de este tipo de organización escogida para las unidades planificadoras, es la de que brinda a los asesores la oportunidad de concretarse a sus funciones específicas, colocándolos al margen de las presiones políticas que se producen en las unidades de "línea" y permitiéndoles así la serenidad necesaria para la meditación y el estudio.

Localización. Uno de los problemas que ha suscitado mayores discusiones en cuanto a estructuras administrativas, es el relativo a la adecuada localización de la oficina central de planificación. Para

algunos, dicha oficina ha de conectarse directamente con el jefe del Poder Ejecutivo; para otros, su función asesora ha de cumplirse en el Ministerio de Hacienda o de Economía que, según expresan, es donde el Jefe Ejecutivo recurre en solicitud de informaciones financieras; y finalmente, hay quienes creen que su ubicación más correcta sería en la División o Dirección de Presupuesto, en virtud de ser esta oficina la que confecciona los instrumentos fiscales del Estado.

La verdad es que no se puede citar en este campo una norma de general observación dentro de la experiencia contemporánea, ya que al lado de organismos cuya localización se encuentra en tan alto e impreciso nivel dentro de los peldaños administrativos, como es el caso ruso, hay otros cuya localización es tan baja que se encuentra a los niveles de jefaturas de secciones o de servicios, como es el caso noruego.

Para una mejor orientación sobre este problema conviene presentar varios ejemplos concretos que arrojarán luz sobre los puntos en discusión y contribuirán a formar criterio propio a cuantos estén interesados en una dilucidación de este problema. Helos aquí:

Puerto Rico. La Oficina Central de Planificación se encuentra conectada directamente con el Gobernador de la Isla, que es el Jefe del Poder Ejecutivo. (Véase Organograma 1).

India. Su sistema republicano y parlamentario hace que el Jefe real del Ejecutivo sea el Primer Ministro de Gobierno. En la estructura administrativa de este Estado, el órgano central de planificación se relaciona con el Primer Ministro. (Véase Organograma 2).

Holanda. Las características de monarquía parlamentaria que revisite su forma de Gobierno le asignan al Primer Ministro el más alto rango de la autoridad ejecutiva; más en este país el órgano central de planificación se encuentra al nivel ministerial, asesorando al despacho de Economía. (Véase Organograma 3).

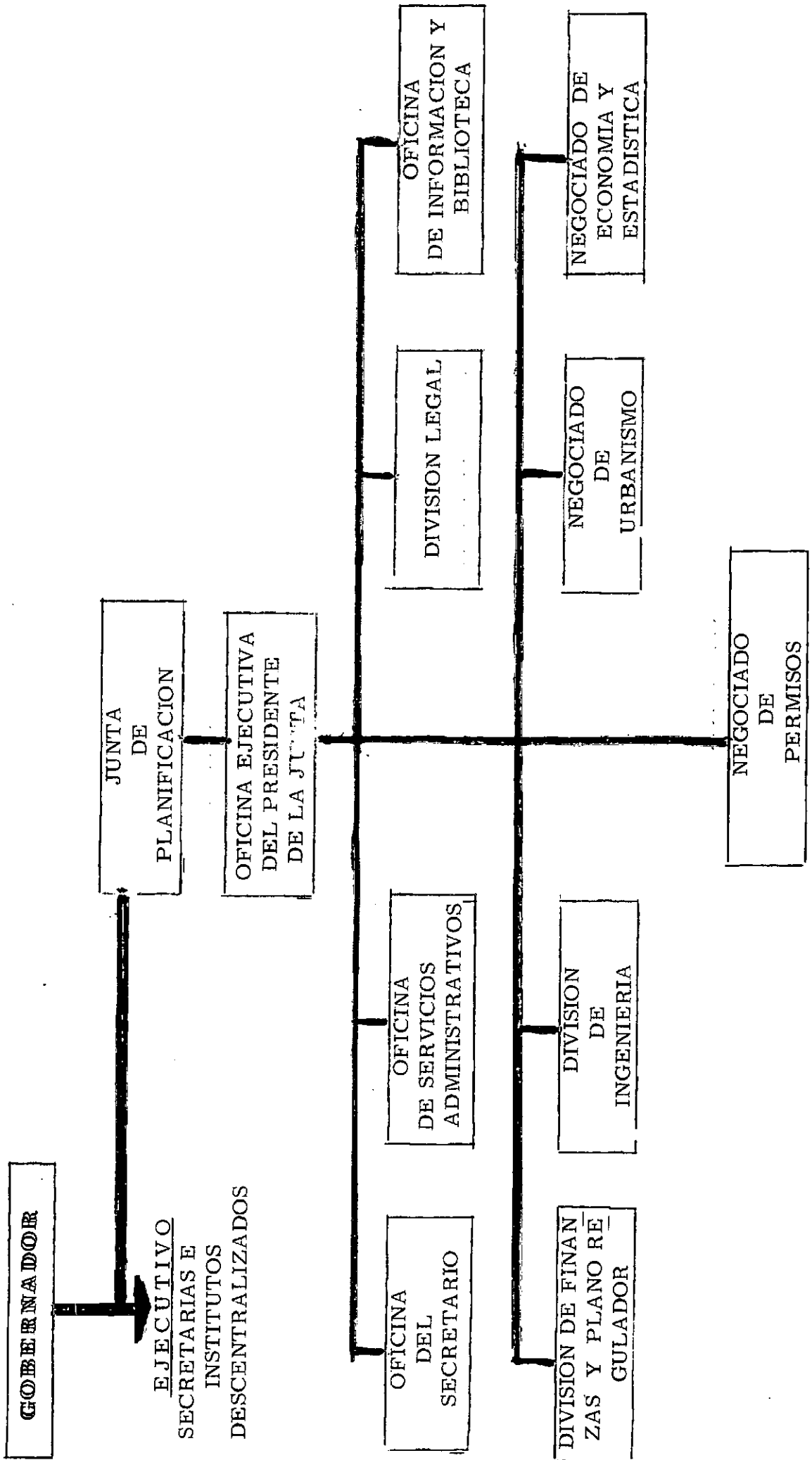
Inglaterra. De características idénticas a Holanda, en cuanto a su sistema monárquico y parlamentario, el Primer Ministro es en la práctica el Jefe máximo del Poder Ejecutivo. Aquí, como en Holanda, el organismo de Planificación se encuentra también al nivel ministerial, pero asesorando al despacho de Hacienda en vez del de Economía.

Noruega. La localización del organismo planificador, en este país monárquico y parlamentario, ofrece la peculiaridad de encontrarse a un nivel muy bajo en su estructura administrativa. Dependiendo del Ministerio de Hacienda está el Departamento de Economía, el que entre otras oficinas cuenta con la del Presupuesto Económico, que tiene a su cargo las estimaciones sobre contabilidad social del país. Como unidad de "Estado Mayor" dependiente de esta Oficina está un organismo que bajo la denominación de "Comité Asesor del Presupuesto Económico" tiene sobre sí la ingente tarea de la planificación económica de la nación. (Véase Organograma 4).

Rusia. Contrapuesto radicalmente al rango que ocupa la Oficina Central de Planificación de Noruega se encuentra el GOSPLAN

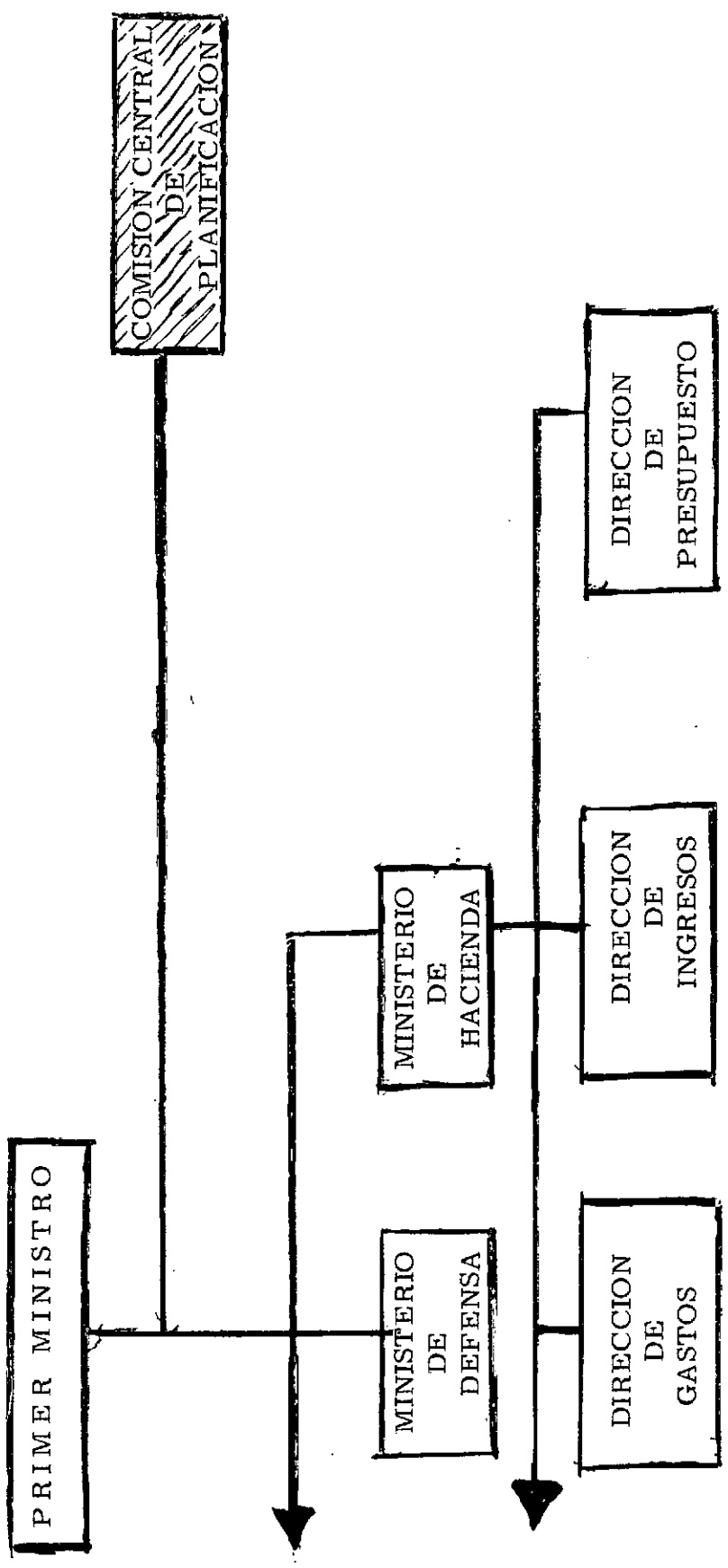
P U E R T O R I C O

LOCALIZACION DEL ORGANISMO DE PLANIFICACION



I N D I A

LOCALIZACION DEL ORGANISMO DE PLANIFICACION



de la URSS. Es éste un organismo de gran influencia y jerarquía que ha llevado a muchos economistas y administradores a pensar en la posibilidad de que se trata de un Cuarto Poder. Sin embargo, el GOSPLAN es una unidad asesora del Ejecutivo, aunque con las modalidades propias que exige la estructura política del país. Siendo así como los planes elaborados por dicha Oficina de Planificación han de ser examinados primero, en cuanto a los puntos fundamentales de la gestión económica, por el Buró Político y el Comité Central del Partido Comunista antes de ser sometidos a la consideración del Poder Ejecutivo.

Con los ejemplos expuestos precedentemente se llega a la conclusión de que no existe un parecer uniforme en cuanto a la localización del organismo central de planificación. Sin embargo, en casi todos los casos - excepción hecha de Noruega - se perfila claramente la tendencia a colocarlo en las esferas superiores de la jerarquía administrativa. De donde se podría concluir lógicamente, que el órgano central de planificación ha de estar ubicado lo más cerca posible del liderato máximo del Poder Ejecutivo, aunque siempre tomando en cuenta los requerimientos políticos y administrativos de cada país.

Forma plural o unipersonal

Fijado ya un parecer, aunque en líneas generales, sobre la mejor localización del Órgano Central de Planificación, cabría ahora preguntar si su dirección ha de estar encomendada a un cuerpo colegiado o a una sola persona.

En este aspecto también existen ejemplos diversos - que van desde los organismos de directiva plural, que adoptan - en algunas ocasiones la forma de representación funcional de los grupos económicos de la sociedad o de consejos integrados por ministros y altos funcionarios públicos, hasta los de dirección unipersonal.

La forma colegiada presenta, como puede apreciarse, varias modalidades que merecen ser consideradas aunque sea brevemente.

En primer lugar, existen los consejos representativos de los grupos económicos de la sociedad. La heterogeneidad que caracteriza a este tipo de organismo y el hecho de que cada representante se considere ante todo un defensor obligado de los intereses de su propio grupo, dificulta o entorpece toda labor fructífera y de trascendencia en el campo de la planificación. La experiencia más reciente que hay en América Latina en este sentido la brindan los Consejos Económicos, cuya formación colegiada y representativa de grupos no condujo a labor positiva alguna desde el punto de vista de la mejor orientación y solución de los problemas cuyos estudios les fueron encomendados.(1)

(1) En la respectiva Ley Orgánica de Ecuador, se le señala al Consejo Nacional de Economía como atribución básica la "elaboración de un plan de reconstrucción y desarrollo de la economía a plazo fijo y con indicación de los medios que deben emplearse para su ejecución".

Por lo que con tan reciente experiencia, resulta im-
procedente pensar en esta posibilidad cuando se habla de la for-
ma de integración de los organismos directivos centrales de pla-
nificación, ya que no sería otra cosa que trasladar el fracaso de
los Consejos Económicos a un organismo que se diferenciaría de a-
quellos en cuanto a denominación y tal vez en cuanto a alguna de
sus atribuciones propias.

En segundo término están las directivas plurales for-
madas por ministros, representantes de entidades públicas o semi-
públicas y funcionarios especialmente designados para la gestión
planificadora. Tal es el caso de algunos de los organismos centra-
les de planificación de Latinoamérica, en los que si bien es cier-
to que se excluye la representación funcional de grupos privados,
en cambio se les da participación a funcionarios encargados de
cumplir otra misión en la compleja maquinaria administrativa del
país (1). Esta medida que ha irrumpido en algunos de los países
subdesarrollados con el fin de lograr una mayor eficacia de la
gestión planificadora, no ha dado los resultados perseguidos. Los
funcionarios ocupados en otras responsabilidades se han visto pri-
vados no sólo de darle su aporte al incipiente organismo, sino
que contrariamente a su intenciones y al propósito perseguido por
el legislador, con sus inasistencias y omisiones se han constitu-
do en rémora de la oficina de planificación.

La tercera modalidad la ofrecen las juntas formadas
por varias personas dedicadas exclusivamente a cumplir las fun-
ciones de planificación, para cuya elección no se toman en cuen-
ta los intereses de grupo y las cuales se hallan dirigidas por
un presidente ejecutivo. Una organización con esta característi-
cas ofrece tres condiciones positivas: 1) que priva un sentido
de homogeneidad en el seno del organismo ante la ausencia de re-
presentantes de los diferentes sectores privados y de las organi-
zaciones patronales y de trabajadores como tales; 2) que la fa-
cultad de mando único e indivisible está concentrada en el presi-
dente de la directiva plural; y 3) que la forma de cuerpo colegia-
do le permite deliberar internamente sobre los aspectos fundamen-
tales de la planificación a fin de evitar errores que son más pro-
bables en la actuación de una persona. Los ejemplos de este tipo

(1) Un ejemplo en este sentido lo ofrece la Junta Nacional de Pla-
nificación y Coordinación del Ecuador, la que de acuerdo con
el Decreto-Ley de emergencia de su creación está formada por
los nueve miembros siguientes: el Ministro de Economía, el Mi-
nistro del Tesoro, el Ministro de Obras Públicas, un vocal
del Consejo Nacional de Economía, el Gerente del Banco Central
del Ecuador, el Gerente del Banco Nacional de Fomento y tres
ciudadanos con "experiencia y versación en los problemas finan-
cieros del país", designados por el Primer Magistrado de la
Nación. El Presidente de la Junta, quien ostentará su represen-
tación y tendrá a su cargo la dirección de la misma, es elegi-
do por el propio cuerpo colegiado entre uno de los tres ciuda-
danos designados por el Ejecutivo.

son los más y los vemos en Puerto Rico, (1) Rusia, Noruega, Holanda (2).

La tesis opuesta a la forma colegiada es la de un organismo a cargo de una sola persona. Como argumento en su favor se señala la ausencia de conflictos entre grupos funcionales de la sociedad y en las decisiones de mando (efecto que se logra igualmente en las juntas integradas por planificadores y dirigidas por un presidente ejecutivo).

Los ejemplos de organismos unipersonales son muy escasos (3). Por lo que es difícil hablar de experiencia en este sentido.

Unidad de mando y atribuciones de dirección

La tarea máxima del jefe ejecutivo de las mencionadas directivas plurales es fomentar y estimular el deseo de trabajo en forma coordinada entre todos los funcionarios integrantes del organismo de planificación, y desempeñar la tarea constante de tomar decisiones en el campo de sus atribuciones específicas y expresarlas por medio de órdenes e instrucciones.

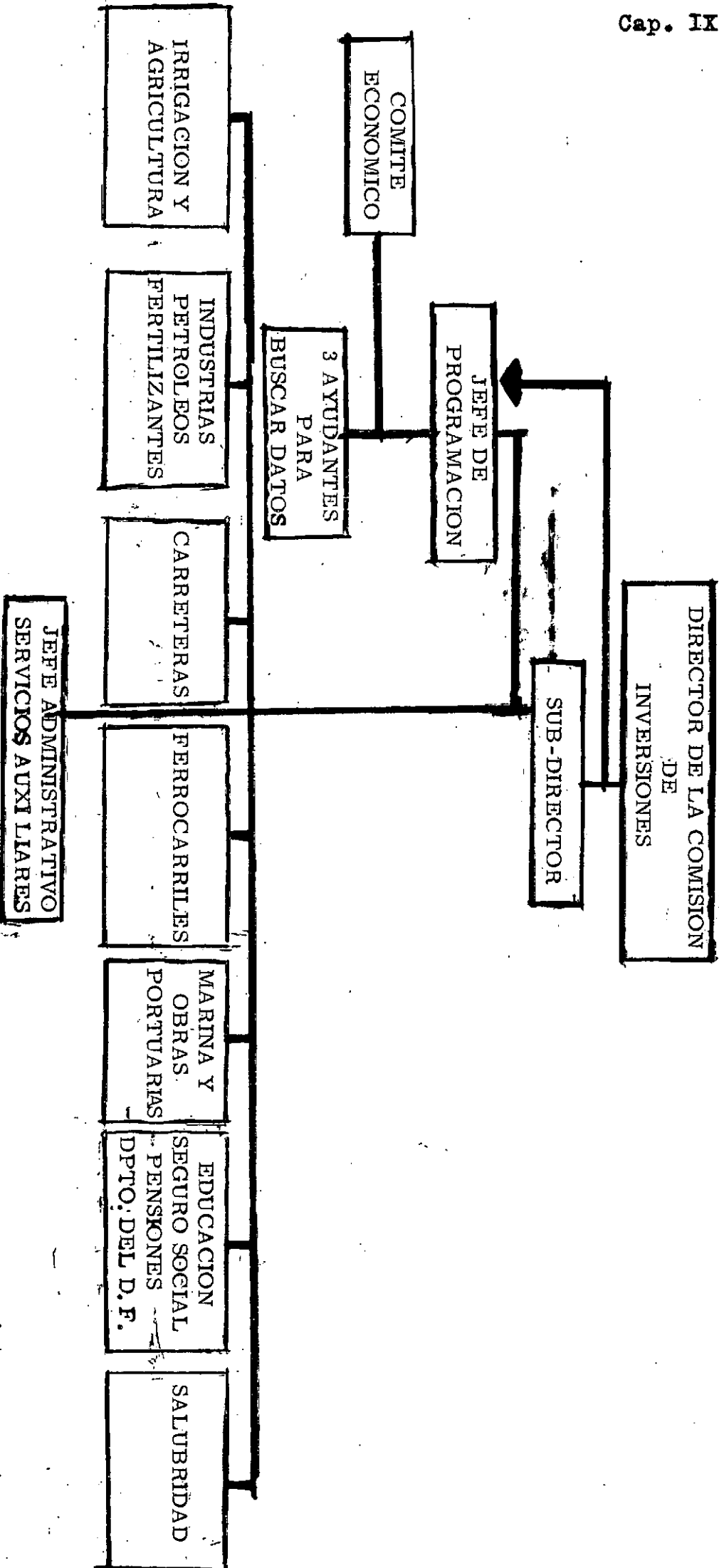
De lo dicho se desprende que se ha admitido el principio de la unidad de mando o de dirección en el sentido de que, para cumplir con las atribuciones atinentes a los procesos de formulación y valoración de los planes, los funcionarios de planificación sólo recibirán órdenes del jefe de dicho organismo a fin de evitar confusiones que podrían hacer ineficientes o nulos los propósitos de planificación.

No quiere decir esto, empero, que los organismos desconcentrados de la maquinaria de planificación dejen de atender sus obligaciones de asesoramiento para con las unidades de "línea" respectivas; pero sí que en lo tocante a la gestión planificadora han de someterse y acatar las instrucciones impartidas por el organismo de dirección correspondiente.

- (1) En donde existe una junta de tres miembros designados por el gobernador de la Isla y cuyo Presidente es el jefe del organismo planificador.
- (2) En la más alta jerarquía de la maquinaria de planificación de Holanda está la Oficina Central que se halla a cargo de una junta compuesta por un director y dos subdirectores.
- (3) El más típico lo ofrece la "Comisión de Inversiones" de México, que pese a su denominación y al acuerdo presidencial de su creación, está a cargo de un director, el que cuenta con la colaboración de un jefe de programación y un subdirector, a más del personal especializado. (Véase Organograma 5)

COMISION DE INVERSIONES DE MEXICO
(ESTRUCTURA INTERNA)

ORGANOGRAMA N° 5



Desechado como ha sido el comando multilateral - debido al confu-
sionismo y a la pérdida de energía que engendra - y reconocidas -
en el jefe del cuerpo colegiado las facultades propias de dirección,
conviene hacer referencia - aunque enunciativamente - de las ope-
raciones que tipifican el liderazgo de la planificación.

Estas operaciones pueden resumirse en las siguientes:

Elaborar: Se trata de la facultad que tiene la maqui-
naria de planificación para confeccionar planes. De esta atribución
se infiere, como secuencia lógica, la responsabilidad que recae só
bre el jefe de la oficina central en todo lo concerniente a esta
etapa del proceso planificador.

El líder del organismo - en su deber de programar la
planificación - ha de mantener informados tanto a sus subordinados
inmediatos como a los funcionarios de aquellas dependencias públi-
cas que les corresponda participar de manera descollante en tan exi
gentes labores.

Fiscalizar: Es la actitud vigilante que le compete -
observar al organismo de planificación, en cuanto a la forma en -
que se va ejecutando el plan adoptado, a fin de evitar demoras, -
desarmonías que puedan alterar el orden cronológico o técnico en
que deba realizarse el plan.

En esta operación de vigilancia -operación típica y
sumamente importante de los directivos de la maquinaria de planifi
cación - tócale una responsabilidad directa al jefe de la oficina
central.

Verificar: Se trata de un examen comparativo entre
las cifras estimadas a través de la técnica de las proyecciones
y los datos macro-económicos obtenidos.

En esta etapa del proceso de la valoración intervie-
ne, directa o indirectamente, el organismo planificador, pero siem-
pre con función rectora.

Lo de destacar en esta situación es la posible incon-
secuencia que pudiera haber entre las hipótesis establecidas y los
hechos logrados, a fin de precisar la fallas y sus relaciones de
causalidad.

Determinado el alcance de esta operación, obvio resul-
ta hablar de la responsabilidad que en tal sentido le atañe al lí-
der de la planificación.

Características de la Maquinaria de Planificación.

Hasta ahora sólo se han comentado algunas de las cae-
racterísticas de la oficina central de planificación. En esta opor-
tunidad lo que se desea es analizar los problemas que son comunes

tanto a dicha oficina como a las unidades intrasectoriales, sectoriales, provinciales, distritales, municipales y regionales que constituyen el sistema nervioso de la función planificadora.

Anteriormente se indicó que en la forma piramidal - de organización existen dos clase de organismos típicamente diferenciados: "estado mayor" y "línea"; pero lo que hasta ahora no se ha dicho es que ambos tipos de unidades pueden tener características propias según las atribuciones asignadas. En este sentido puede observarse que en la "línea" hay unidades - por ejemplo - de tan diferentes propósitos, como son las que se ocupan de la defensa y del fomento agrícola. Por otra parte, dentro de cada una de las mismas existen a su vez aquellas que cumplen funciones sustantivas y las que realizan labores adjetivas.

Siempre que se administra - como es sabido - es persiguiendo un fin determinado (como la defensa o el fomento agrícola). La gestión encaminada al logro de ese propósito central - representa la actividades sustantivas. Pero dichas gestiones no pueden cumplir su cometido por sí solas por cuanto existe parejamente a ellas en cúmulo de actividades que no son sino auxiliares del objetivo administrativo fundamental, tales como: la compra de bienes y servicios, la contratación de personal, la contabilidad, etcétera.

De lo dicho surge la conveniencia de estudiar la mejor manera en que ha de ser estructurado todo organismo administrativo, a fin de que responda mejor a sus funciones propias.

Estructura

La administración pública tiende a subdividirse por razones de especialización. Servicios sustantivos y servicios adjetivos van surgiendo como consecuencia de la vastedad del conocimiento y de la técnica, lo que hace que ninguna persona pueda abarcar sino una parte pequeña de los mismos.

La capacidad y la habilidad que diferencian a los seres humanos, el hecho de que una misma persona no pueda estar en dos sitios diferentes o que no se puedan realizar dos funciones al mismo tiempo, constituyen razones que conducen a una mayor división del trabajo en ambos tipos de servicios.

Estos factores, que responden a la dinámica social, se proyectan definitivamente sobre todo tipo de administración creando problemas de carácter organizativo y de dirección que requieren ser corregidos.

La sincronización de acciones entre las diferentes unidades e individuos, la eliminación o disminución de los puntos opuestos que conducen a iniciativas o resultados heterogéneos - fruto de la división del trabajo -, reclaman para su mayor rendimiento y eficacia la implantación de ciertas normas de coordinación. (1)

(1) La coordinación, para Henry Fayol, es "Dar a las cosas y a las acciones sus proporciones adecuadas y adoptar los medios para llegar a un fin". Véase Administración Industrial y General, versión inglesa publicada por el Internacional.

En la práctica se pueden coordinar acciones y propósitos, bien por medio de las operaciones de organización (1) o a través de las de dirección.(2) En esta oportunidad sólo se mencionará la coordinación a través de los medios organizativos.

La estructuración de cualquier organismo ha de hacerse pensando en agrupar las actividades en función de los objetivos perseguidos y según su grado de homogeneidad. En este sentido puede responder a uno de los tres modos siguientes;

- a) Organización según el propósito, que se basa en los objetivos globales a que están dedicados los servicios. Ejemplo: educación, obras, sanidad, etcétera.
- b) Organización según la materia, que se fundamenta en las ramas o sectores que integran los servicios. Ejemplo: educación primaria, secundaria o universitaria; obras portuarias, carreteras y aeropuertos, etcétera.
- c) Organización geográfica o según su ubicación, que se refiere a las jurisdicciones en que se divide el área total dentro de la misma oficina según su desplazamiento territorial (3). Ejemplo: La División Lationamericana y la del Cercano Oriente en el Departamento de Estado de EE.UU. y el Instituto del Valle de Tennessee, etc.

Cuales de estos sistemas de organización resultarían más apropiados para atender la función planificadora?

Antes que entrar en planteamientos teóricos, se ha considerado más didáctico presentar casos concretos de estructuras de organismos de planificación para luego analizarlos y extraer conclusiones más provechosas.

En tal sentido se ha creído conveniente presentar los tres ejemplos siguientes:

A) Estructura interna de la Oficina Central de Planificación de Holanda

Esta Oficina está integrada por tres divisiones sustantivas: (3 bis)

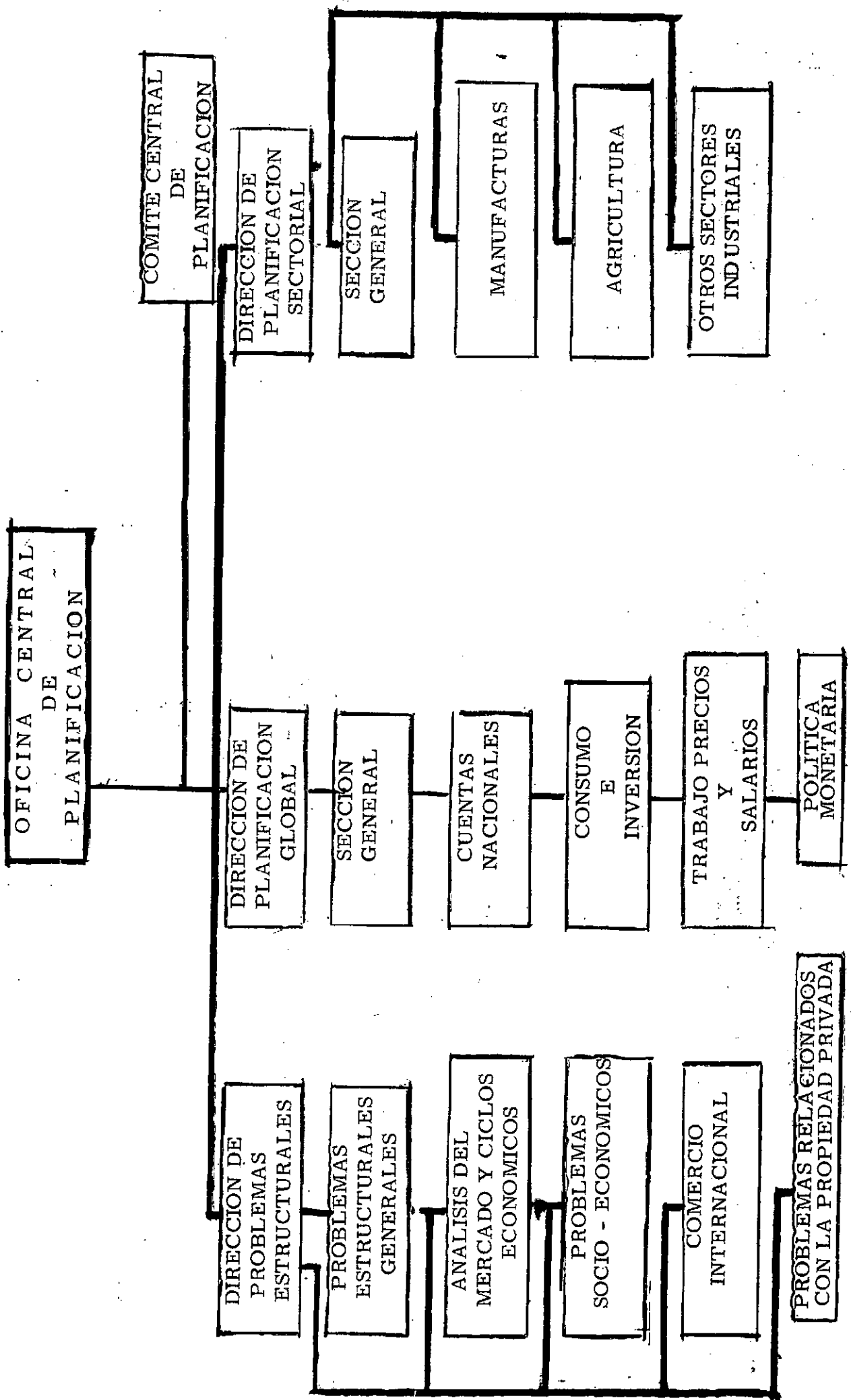
- 1) De problemas estructurales, que se ocupa de las investigaciones a largo plazo, y la cual comprende las siguientes secciones:

- (1) Hay, sin embargo, quienes sostienen que los problemas de coordinación son únicamente subjetivos y atinentes en consecuencia a las operaciones de dirección.
- (2) La coordinación, como operación de dirección, fue tratada en la oportunidad en que se consideraron las cualidades de dirección plural o universal del organismo central de planificación.
- (3) En este segunda caso (el del desplazamiento territorial), se presentan dos modalidades interesantes en la administración pública, como son las relativas a centralización vs. descentralización y concentración vs. desconcentración que se estudiarán oportunamente.

(3 bis) Véase Organograma 6.

ORGANISMO DE PLANIFICACION DE HOLANDA

(ESTRUCTURA INTERNA)



- 1) Problemas estructurales generales;
- 2) Análisis del mercado y ciclos económicos;
- 3) Problemas socio-culturales;
- 4) Organización y comercio Internacional; y
- 5) Problema de la propiedad.

II) De planificación global, que tiene como tarea específica la preparación de planes anuales e informes sobre problemas que requieren una decisión a corto plazo. Esta división comprende las secciones siguientes:

- 1) Sección general;
- 2) Presupuesto nacional;
- 3) Consumo e inversión;
- 4) Trabajos, precios y salarios; y
- 5) Política monetaria.

III) De planificación sectorial, que formada por expertos y técnicos en las varias ramas de la actividad industrial, comprende las secciones siguientes:

- 1) Sección General;
- 2) Manufactura;
- 3) Agricultura; y
- 4) Otras ramas de la industria.

Además de las divisiones nombradas, la oficina cuenta con los servicios adjetivos de biblioteca, oficina de cálculos y personal administrativo y de secretaría.

B) Estructura interna del GOSPLAN de la URSS

La Comisión de Planificación del Estado Soviético se caracteriza por la existencia de tres tipos de unidades administrativas, que son: (1)

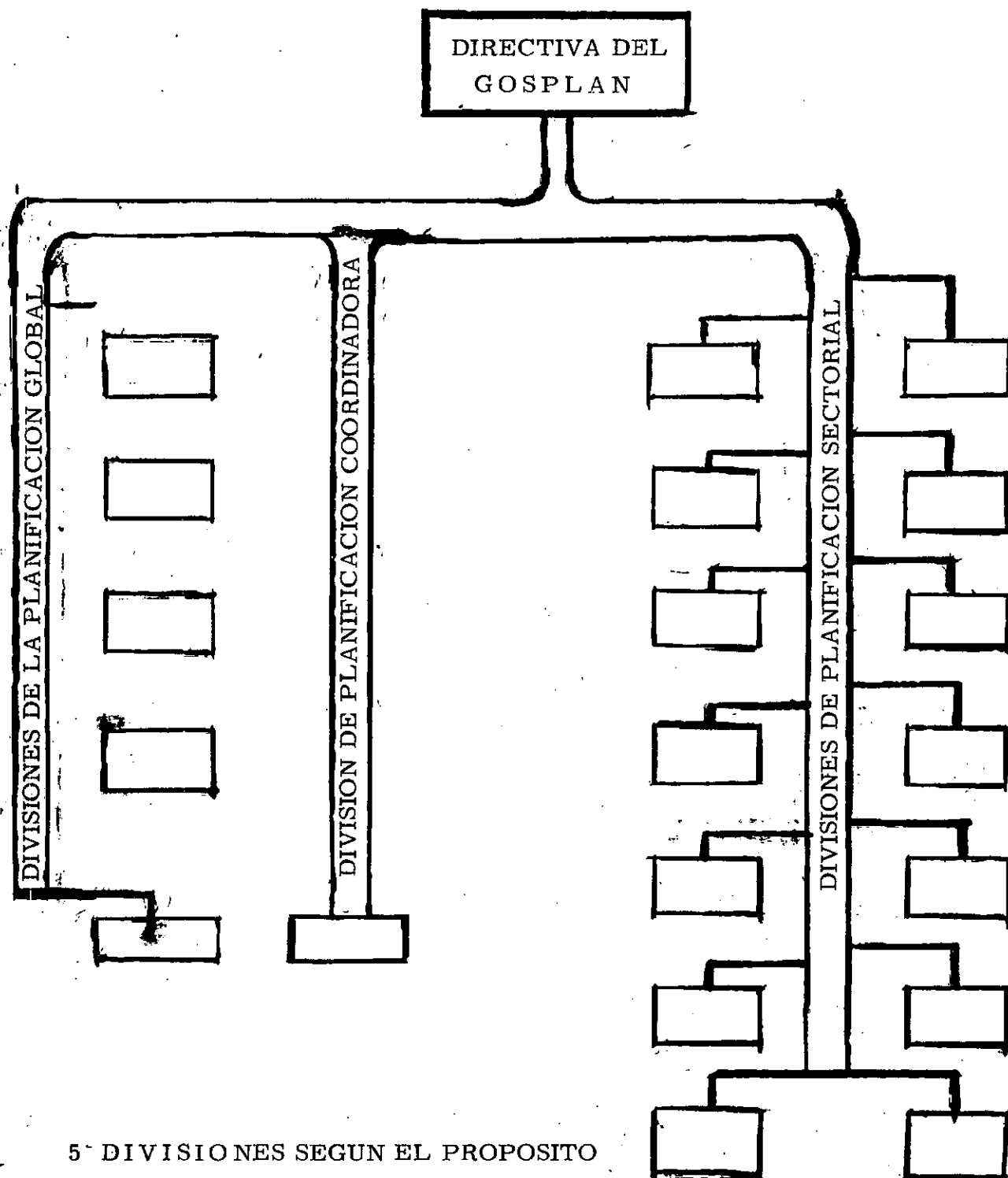
I) Divisiones de planificación global, que tienen a su cargo la elaboración de las secciones correspondientes del plan económico nacional único y de la aplicabilidad de la técnica de planificación. Estos departamentos existen en número de cuatro y se subdividen en veinte secciones;

II) Divisiones de planificación sectorial, que tienen a su cargo la elaboración del Plan en cada una de las respectivas ramas de la actividad económica y de su inspección en el curso del cumplimiento del mismo. Estos departamentos que existen en número de quince se hallan subdivididos en sesenta secciones; y

(1) Véase Organograma 7.

ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION DE LA U. R. S. S.

ESTRUCTURA INTERNA



5 DIVISIONES SEGUN EL PROPOSITO

14 DIVISIONES SEGUN LA MATERIA O SECTORES.

1 DIVISION SEGUN LA JURISDICCION.

III) División de Planificación Coordinadora, que tiene a su cargo todos los asuntos relacionados con los problemas de coordinación de los Planes Sectoriales y Regionales. Ocho secciones integran esta única unidad de coordinación del GOSPLAN, las que se hallan dispuesta en tal forma que puedan cubrir toda el área territorial de Rusia.

C) Estructura interna de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación del Ecuador (1)

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta esta oficina central con un "Departamento de Secretaría" y un "Departamento Técnico" (2)

Corresponde a la primera de las dependencias nombradas, todo lo relativo a las tareas secretariales y administrativas que constituyen los servicios auxiliares de la Junta.

El Departamento Técnico, que tiene a su cargo las labores sustantivas de la Junta, cuenta con Un Director, un Sub-Director y siete secciones:

- 1) Agricultura y Colonización;
- 2) Industria y Energía;
- 3) Transporte y Comunicaciones;
- 4) Presupuesto e Inversiones;
- 5) Bienestar;
- 6) Estadísticas; y
- 7) Estudios Generales.

En los ejemplos transcritos se aprecia claramente:

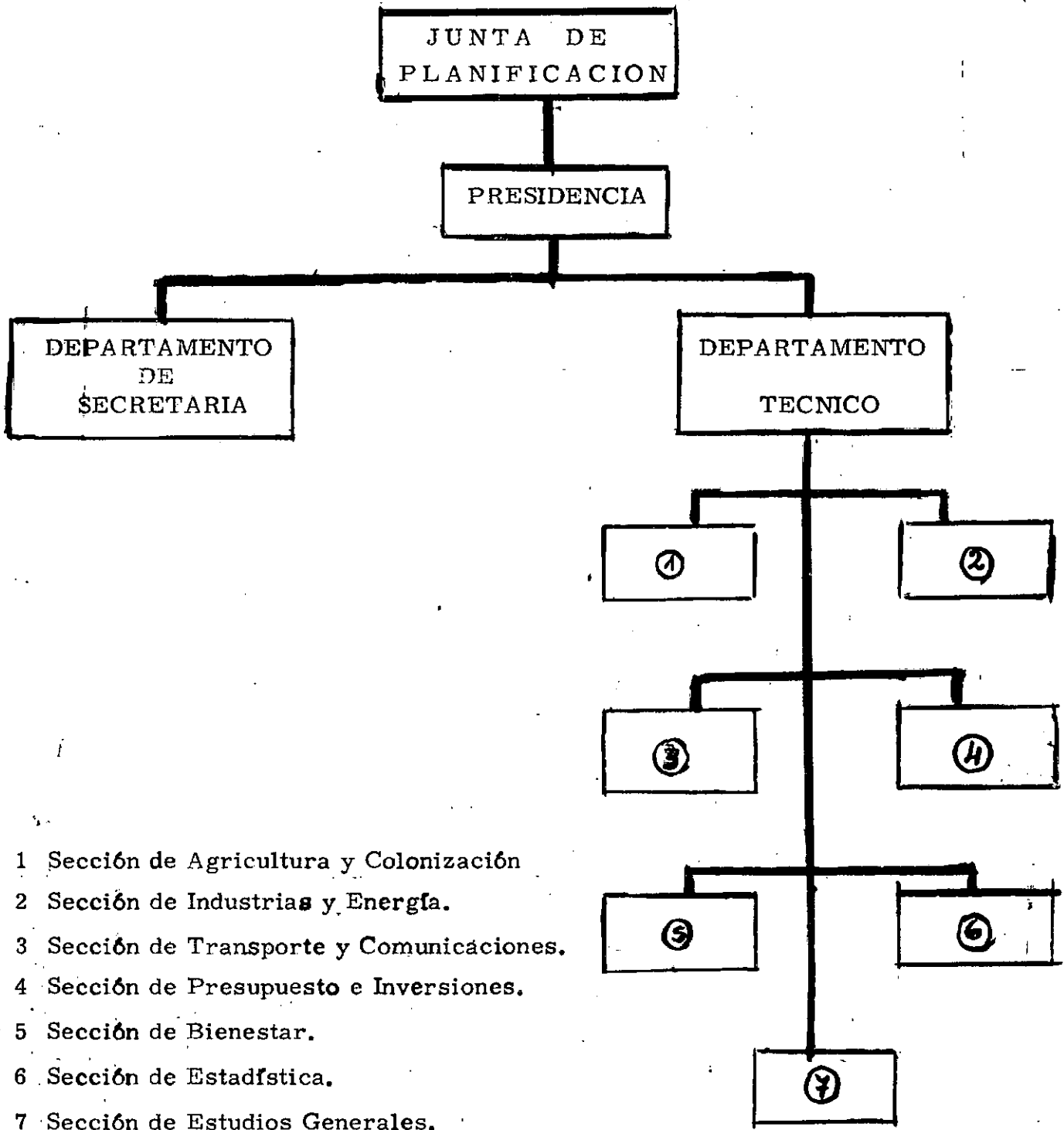
- 1) Que la Oficina Central de Planificación de Holanda se encuentra estructurada en base a los principios según el propósito y según la materia;
- 2) Que la estructura interna del GOSPLAN de la URSS, se basa en los tres principios anteriormente expuestos, esto es: según el propósito, según la materia y según la jurisdicción u organización geográfica; y
- 3) Que la Oficina Central de Planificación del Ecuador se caracteriza por una estructura fundamentada en la coordinación según la materia. Aunque no es menos cierto que la sección de Estudios Generales del Departamento Técnico persigue cumplir objetivos de coordinación según el propósito.

(1) Creado por Decreto Ley de emergencia N°19 del 28/5/1954, la Junta tiene por objeto "asesorar al Poder Público en la formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación de su política económica".

(2) Véase Organograma 8.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION
DEL ECUADOR

ESTRUCTURA INTERNA



- 2) Analisis del mercado y ciclos economicos
- 3) Problemas socio-culturales;
- 4) Organización y comercio Internacional;
- 5) Problema de la propiedad.

II) De planificación global, que tiene como tarea específica la preparación de planes anuales e informes sobre problemas que requieren una decisión a corto plazo. Esta división comprende las secciones siguientes:

- 1) Sección general;
- 2) Presupuesto nacional;
- 3) Comercio e inversión;
- 4) Trabajos, precios y salarios; y
- 5) Política monetaria.

III) De planificación sectorial, que formada por expertos y técnicos en las varias ramas de la actividad industrial, comprende las secciones siguientes:

- 1) Sección General;
- 2) Manufactura;
- 3) Agricultura; y
- 4) Otras ramas de la industria; y

Además de las divisiones nombradas la oficina cuenta con los servicios adjetivos de biblioteca, oficina de cálculos y personal administrativo y de secretaría.

B) ESTRUCTURA INTERNA DEL GOSPLAN DE LA URSS

La comisión de planificación del Estado Soviético se caracteriza por la existencia de tres tipos de unidades administrativas, que son ;

- I) Divisiones de planificación global, que tienen a su cargo la elaboración de las secciones correspondientes del plan económico nacional único de la aplicabilidad de la técnica de planificación . Estos departamentos existen en números de cuatro y se subdividen en veinte secciones ;
- II) Divisiones de planificación sectorial, que tienen a su cargo la elaboración del Plan en cada una de las respectivas ramas de la actividad económica y de su inspección en el curso del cumplimiento del mismo. Estos departamentos que existen en número de quince se hallan subdivididos en sesenta secciones; y
- III) División de Planificación Coordinadora, que tiene a su cargo todos los asuntos relacionados con los problemas de coordinación de los Planes sectoriales y regionales. Ocho secciones integran esta única unidad de coordinación del GOSPLAN, las se hallan dispuestas en tal forma que pueden cubrir toda el área territorial de Rusia.

E) ESTRUCTURA INTERNA DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL ECUADOR

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta esta oficina central con un departamento de Secretaría y un Departamento Técnico. Corresponde a la primera de las dependencias nombradas, todo lo relativo a las tareas secretariales y administrativas que constituyen los servicios auxiliares de la Junta.

El Departamento Técnico, que tiene a su cargo las labores sustantivas de la Junta, cuenta con un Director, un Sub-director y siete secciones:

- 1) Agricultura y colonización;
- 2) Industria y energía;
- 3) Transporte y comunicaciones;
- 4) Presupuesto e inversiones;
- 5) Bienestar;
- 6) Estadísticas; y
- 7) Estudios Generales.

Los ejemplos transcritos se aprecia claramente:

1) Que la oficina Central de Planificación de Holanda se encuentra estructurada en base a los Principios según el propósito y según la materia;

2) Que la estructura interna del GOSPLAN de la URSS, se basa en los tres principios anteriormente expuestos, esto es: según el propósito según la materia y según la jurisdicción u organización geográfica; y

3) Que la Oficina Central de Planificación del Ecuador se caracteriza por una estructura fundamentada en la coordinación según la materia. Aunque no es menos cierto que la sección de Estudios Generales del Departamento técnico persigue cumplir objetivos de coordinación según el propósito.

Del análisis de los casos expuestos se extrae como la conclusión que la estructura interna de la Oficina Central de Planificación y demás unidades subalternas, han de estar organizadas en función de la estructura administrativa y de la amplitud geográfica del país así como de la vastedad y alcance de la actividad planificadora.

Centralismo y desconcentración.

Entre los problemas que preocupan a los tratadistas de derecho político y administrativo están los que se refieren a la centralización y descentralización de los poderes públicos, así como los atinentes a los fenómenos de concentración y desconcentración administrativa.

Absorción y dispersión de autoridad. Por centralización se entiende de la acción de fuerzas centrípetas que llevan a la unificación en tanto que la descentralización es la acción de fuerzas centrífugas que condecen a la desunificación.

La centralización es, para decirlo en términos jurídicos, la absorción de poder por el gobierno federal o central u otra autoridad, mientras que la descentralización es el abandono o deju de atribuciones por el poder central u organismo superior en favor de una autoridad estatal, provincial, municipal o de jerarquía inferior.

Del análisis de los casos expuestos se extrae como conclusión, que la estructura interna de la Oficina Central de Planificación y demás unidades subalternas, han de estar organizadas en función de la estructura administrativa y de la amplitud geográfica del país, así como de la vastedad y alcance de la actividad planificadora.

Centralismo y desconcentración

Entre los problemas que preocupan a los tratadistas de derecho político y administrativo están los que se refieren a la centralización y descentralización de los poderes públicos; - así como los atinentes a los fenómenos de concentración y desconcentración administrativa.

Absorción y dispersión de autoridad.- Por centralización se entiende la acción de fuerzas centrípetas que llevan a la unificación; en tanto que la descentralización es la acción de fuerzas centrífugas que conducen a la desunificación.

El primero, es, por lo tanto, la acumulación de la autoridad en un punto; mientras que el segundo significa la delegación de poder en los subordinados (1).

La centralización es, para decirlo en términos jurídicos, la absorción de poder por el gobierno federal o central u otra autoridad; mientras que la descentralización es el abandono o dejo de atribuciones por el poder central u organismo superior en favor de una autoridad estatal, provincial, municipal o de jerarquía inferior.

Influencia de los factores geográficos y técnicos.

Uno de los problemas de la ciencia administrativa que ha movido a mayor confusión, es el surgido como consecuencia de los progresos tecnológicos y de los requerimientos demográficos. En esta confusión han tenido que hacer más las deficiencias semánticas, que la definición del hecho administrativo en sí. Por ello algunos ensayistas se han esforzado en elegir etiquetas terminológicas más adecuadas, a fin de precisar el verdadero alcance que tienen dichos fenómenos administrativos.

Si la descentralización irrumpió como consecuencia de la dinámica política, la desconcentración responde a diferentes relaciones de causalidad. Lo que se persigue con esto último es dar a la estructura un cierto sentido elástico para que se adapte mejor a las exigencias tecnológicas y demográficas; pero sin que tal reestructuración represente aminoramiento o conculcación de la autoridad de que está investido el organismo superior competente.

(1) La descentralización es "ante todo una pluralidad de entidades distintas en cuanto a su estructura específica, a existencia propia, a mecanismo particular en el cuadro del cual hay un lugar para una repartición de función característica (autonomía)".... Véase GEORGES LANGROD, Contribución al Estudio de la Terminología Administrativa, ESAPAC (San José, Costa Rica)

Influencia de los factores geográficos y técnicos.-Uno de los problemas de ciencia administrativa que ha movido a mayor confusión es el surgidor como consecuencia de los progresos tecnológicos y de los requerimientos de demográficos. En esta confusión han tenido que hacer más de las diferencias semánticas, que la definición, del hecho administrativo en sí. El hecho es la interrupción de la descentralización como consecuencia dinámica política la desconcentración responde a diferentes relaciones de casualidad

Fenómenos Administrativos y de planificación.- Ambos fenómenos administrativos (centralización vs. descentralización y concentración vs. desconcentración) tienen que ver con la maquinaria planificadora.

La oficina superior o central desde el punto de vista que se ha venido sosteniendo en este trabajo ha de retener todas las atribuciones relativas a la función planificadora, sin que renuncie a ninguna de ellas en favor de otro organismo sectorial o regional de la planificación.

De lo dicho se infiere que a más de la oficina Central deben haber (de acuerdo con los requerimientos políticos Administrativos de cada país) Oficinas intrsectoriales, sectoriales, provinciales, distritales, y municipales a fin de atender mejor las existencias de la planificación. Pero la oficina superior deben coordinar a las restantes, instruir las sobre el asesoramiento que han de prestar a la unidades de línea respectivas así como en todos los aspectos técnicos de la planificación.

Pero si justificable desde algún punto del mecanismo de planificación existe la inteligencia central para hacer más específicos los mandatos sobre política económica, no menos lógico resulta el funcionamiento de organismos sectoriales y provinciales, que complementan la acción planificadora del estado.

Es así como surgen los requerimientos de la oficina de planificaciones sectoriales por la que atienden las labores de los diferentes despachos ministeriales o entidades autónomas; intrasectoriales las que han de aparecer dentro de un mismo ministerio para atender algunas de sus labores sustantivas, las provinciales, con la atribución jurisdiccional sobre el correspondiente estado de provincia; las regionales, que han de abarcar cuencas de ríos o determinadas del país; las distritales con un alcance limitado al área de la jurisdicción política correspondiente; las zonales, que han de comprender varias villas o aldeas para la realización de proyectos comunes; y, finalmente las municipales, un ejemplo en este sentido lo presenta el organismo de planificación de la India que se encuentra estructurado en forma tal que puede atender la gestión del gobierno en todos sus sectores y niveles administrativos. Así se tiene que en la maquinaria de planificación Indostánica existen las siguientes unidades asesoras:

- 1) La Comisión de Planificación con una jurisdicción nacional y al Nivel del Primer Ministro;
- 2) Las juntas de planificación que tienen una jurisdicción provincial y que se encuentran asesorando a los jefes ejecutivos de los estados;
- 3) Los comités de desarrollo que tienen un nivel de alcance distrital;

- 4) Los consejos de las aldeas al nivel comunal en cuyo seno existen asesores de planificación;
- 5) Los comites de proyectos con jurisdicción sobre varias pequeñas aldeas interesadas en la realización de obras comunes;
- 6) Los comites regionales, que abarcan algunos distritos o estados y cuya finalidad es la planificación de cuencas de ríos o regiones geográficas características.

Los organismos inferiores que tipifican las unidades desconcentradas de la oficina central de planificación han de guardar con esta una relación de subordinado; pero al mismo tiempo son unidades de "Estado Mayor" y, por lo tanto con obligaciones de asesoramiento para la unidad de "Línea" inmediata.

Como puede observarse estas unidades desconcentradas se forman las células del organismo planificador, están sometidas a lo que podría llamarse "Mando Especializado". Esto es que mientras mantienen relaciones "Línea" con la Oficina Central a fin de no perder la ventaja del proceso escalonado e impedir que desaparezca el principio de autoridad dentro de la maquinaria de planificación han de tener asimismo relaciones de "Estado Mayor", con la unidad de "Línea inmediatamente superior", por lo que para precisar mejor la idea expuesta, puede decirse en síntesis, que estas unidades desconcentradas han de mantener relaciones de "línea" con la Oficina Central de Planificación, representándola en todo lo referente a las disposiciones normativas y técnicas de la función planificadora, a la par que mantener relaciones de "Estado Mayor" con la unidad de "Línea" respectiva suministrándole asesoramiento y consejos que aquellas le solicite.

Escogencia de directivos

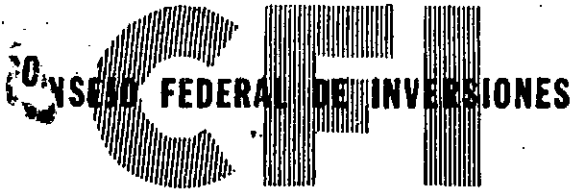
Otro problema que se suscita en torno al organismo central de planificación es el relativo a la forma en que han de ser designados sus integrantes. Hay actualmente directivos de dichos organismos de la libre designación y remoción del jefe del poder Ejecutivo hasta los que, si bien designados igualmente por el Jefe del Ejecutivo provienen de listas ampliadas por el parlamento.

Existen asimismo, los procedimientos especiales (como en el caso del Ecuador) en donde al lado de miembros designados por el Presidente de la República existen los escogidos por determinados organismos autónomos.

Necesidad de Legislación

Todo el cuerpo de doctrina sobre la planificación del desarrollo ha de estar recogido en disposiciones normativas incorporadas al orden jurídico-legal de la Nación. Y en el caso ideal, dichos fundamentos han de estar contemplados en la propia constitución de la República pasando luego por la Ley orgánica, el reglamento y la resolución ministerial, todo lo cual orientado no solo a fijar un criterio uniforme sobre los preceptos de planificación sino también a determinar las unidades administrativas requeridas para el ejercicio de dicha función y establecer sus denominaciones y facultades.

De acuerdo a las características del sistema legislativo, hay normas jurídicas que según la dificultad o facilidad en ser modificadas reciben los calificativos de rígidas y flexibles, respectivamente. En este orden de jerarquía, está en primer término la Constitución y luego las leyes; de donde es lógico suponer que en la Ley Orgánica no se van a incluir (y menos aún en la Constitución) disposiciones relativas a órdenes o procedimientos versátiles. Tal vez debería recoger en los instrumentos de mayor estabilidad solo los principios orgánicos y funcionales de la planificación dejando a instrumentos adjetivos, como los reglamentos y las resoluciones la adaptación de ciertos procedimientos rutinarios y no esenciales que podrían ser modificados a corto tiempo por lo que, si algún detalle requeriría ser llevado a la ley sería solo aquel cuyo cumplimiento pueda llegar a ser nulos los postulados mismos de la planificación.-



Cursos Intensivos sobre Problemas
del Desarrollo Económico

ASPECTOS INSTITUCIONALES - ADMINISTRATIVOS DEL
DESARROLLO ECONOMICO

- Lecturas Seleccionadas -

V. 2

BUENOS AIRES

Argentina

1 9 6 3