

LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES ECONOMICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por: Lorand Dabasi-Schweng

INTRODUCCION

Los factores económicos siempre han ejercido influencia sobre la Administración Pública, así como ésta la ha ejercido sobre el desarrollo económico.

El objeto de este trabajo es estudiar estas influencias en los países menos desarrollados. Para comenzar, observaremos la limitación que los recursos económicos imponen a los programas del gobierno. Después vamos a tratar la influencia que el desarrollo económico ejerce sobre la eficiencia de las entidades oficiales. Se examinarán cinco campos importantes: la formación del capital, las inversiones, la distribución de ingresos, la agricultura y la industria, para ver cómo los factores económicos afectan las medidas administrativas encaminadas a realizar cambios en estos campos. Finalmente, discutiremos la relación entre los procesos administrativos y el desarrollo económico.

Los países latinoamericanos presentan una amplia gradación de desarrollo económico y lo que voy a decir no se aplica con igual fuerza a todos ellos ni tampoco a un país en particular. Insistiré en la manera en que las características especiales de estos países, tal como yo las veo e interpreto, y en particular las características de los sectores atrasados de estos países, afectan la Administración Pública cuando ésta afronta la tarea de fomentar el desarrollo económico. Esta actitud mía se debe a mi convencimiento de que el propósito de una política consciente de desarrollo económico debe ser el de hacer que el pobre sea menos pobre, en vez de dejar al pobre donde está y hacer al rico más rico.

1. RECURSOS ECONOMICOS COMO FACTOR LIMITATIVO EN LA FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO

Las operaciones rutinarias del gobierno, de las cuales depende el buen funcionamiento de la economía de un país, consumen parte del producto logrado por la economía y pueden ser considerados como un gasto general.

Según las funciones que el gobierno decide ejercer, sus gastos serán mayores o menores y necesitarán una menor o mayor proporción del producto generado por la economía.

La expansión de las funciones rutinarias que se exigen hoy a los gobiernos, puede causar a los países pobres dificultades para proveer con sus propios recursos un mínimo de servicios públicos a un nivel

aceptable. El mejoramiento de los servicios y su extensión para incluir aquellos que requiere su desarrollo, puede elevar el costo del gobierno a niveles que son una apreciable carga para su economía aun en los países bastantes ricos.

En la práctica, es difícil hacer una clara distinción entre funciones rutinarias y funciones de desarrollo; pero el total de los fondos recaudados por los gobiernos mediante impuestos puede determinarse con relativa facilidad, y las diferencias observadas entre los diferentes países se prestan a interesantes comparaciones. Según los cálculos de Lewis y Martín, en 1953-54 los impuestos recaudados en Inglaterra llegaron al 37 por ciento del producto nacional bruto, y en los Estados Unidos al 29 por ciento. Suecia y Nueva Zelandia quedaron dentro de estas dos cifras. Francia quedó fuera, con poco menos del 29 por ciento.

En los países subdesarrollados, los servicios de rutina de los gobiernos no han alcanzado tan alto nivel. Proveerlos requirió una proporción menor del producto nacional bruto, relativamente pequeño en estos países. Pero estos gobiernos se han comprometido en programas ambiciosos de desarrollo económico. Además de proveer una infraestructura suficiente para satisfacer a un nivel superior, las necesidades previstas, también desean lanzar proyectos industriales costosos, de tipo piloto. Sería conveniente conocer de qué parte del producto nacional puede disponer los gobiernos para tal fin.

Mientras se pueda gravar con impuestos un país, esto depende no sólo de su estructura económica sino también de la manera como se obtienen los ingresos. Algunos países pueden ser gravados con más facilidad que otros. También depende de la naturaleza de los servicios del gobierno, pues si algunos de estos sustituyen el desembolso de los consumidores, entonces la capacidad tributaria aumenta. Finalmente, depende de la habilidad del gobierno para ganarse la opinión pública en favor de su programa.

Las cifras mencionadas arriba indican que, en países ricos y más avanzados, el gobierno puede recaudar más del 30 por ciento del producto nacional bruto. A ese nivel las funciones de rutina del gobierno requerían del 10 al 12 por ciento del producto nacional bruto. La diferencia entre esta suma y lo realmente recaudado podría conceptuarse como elemento para suplir las necesidades del desarrollo. A las inversiones oficiales se deben añadir las inversiones directas del sector privado; su importancia en el cuadro total de inversiones depende del grado de desarrollo económico así como también del papel que el gobierno decida desempeñar en la vida económica del país.

En los países menos desarrollados, el factor que limita los fondos no es tanto la capacidad teórica del público para pagar, sino más bien la sagacidad del gobierno para recaudar los impuestos. En tales condiciones, el problema de la rapidez y de los límites que podría alcanzar la recaudación de impuestos resulta más difícil de resolver. Sin embargo, se puede decir que, aun si los impuestos se elevaran hasta el máximo que permitan las consideraciones teóricas y prácticas, los recursos económicos de estos países son tan inadecuados, que hacen aconsejable tener cautela en los programas de desarrollo y exigen una asignación cuidadosa y manejo escrupuloso de todos los recursos disponibles.

Dentro de ciertos límites, los gobiernos, pueden hacer uso de fondos extranjeros para financiar sus programas; pero dejando aparte las puras donaciones, la disponibilidad de fondos extranjeros depende de la capacidad del país para producir un ingreso actual y potencial.

Es doloroso aceptar en los programas del gobierno límite impuesto por falta de recursos financieros. No obstante, hay que considerar otros límites, por ejemplo: La capacidad de los países para absorber los fon-

dos con provecho. Es interesante recordar la experiencia de países que tienen grandes recursos petrolíferos. Sus recursos financieros casi ilimitados no han resultado ser la bendición que en un principio se creyó.

II. EL ESTADO DEL DESARROLLO ECONOMICO COMO DETERMINANTE DE LA EFICIENCIA DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL GOBIERNO

El grado de desarrollo económico y el estado de la Administración Pública están unidos estrechamente. Una buena administración es una de las condiciones de desarrollo al mismo tiempo que el nivel de desarrollo influye en el nivel de la Administración. Una administración Pública pobre obstaculiza el desarrollo económico. Una Administración que es eficiente pero excesiva respecto a las necesidades del país, podría obstruir el desarrollo económico en vez de fomentarlo porque su costo sería demasiado alto para la economía. Este punto no siempre recibe la atención que merece cuando se hacen recomendaciones para mejorar la Administración Pública del país.

En los niveles inferiores del desarrollo económico la demanda de eficiencia en las entidades oficiales es muy poca. El ritmo de la vida es lento, las cosas se mueven según normas determinadas.

Un mayor nivel de desarrollo económico exige mayor eficiencia de las entidades del gobierno. Al mismo tiempo éste proporciona los medios mecánicos y de organización, que les permitan cumplir las tareas a medida que se vuelven más complejas y técnicas. La rapidez y flexibilidad se convierten en factores esenciales y de eficiencia de la Administración Pública.

Al comparar países altamente o pocos desarrollados, es bueno recordar que todos ellos, y en cada país todos los sectores de la vida económica, son un mosaico compuesto de unidades bien desarrolladas y otras relativamente atrasadas. Los promedios que pretendan expresar en una cifra el estado general de la economía disfrazan esta variación. La mezcla particular que caracteriza cada sector o cada país resulta a veces más significativa que las cifras usadas generalmente como indicadores del carácter de la economía de un país.

En los países altamente desarrollados las diferencias entre las unidades avanzadas y retrasadas son menores que en los países subdesarrollados. Más importante aún, la importancia de unidades, áreas o sectores retrasados, es pequeña en relación con la economía nacional. La Administración Pública ya no se limita a mantener el orden y la seguridad y a ejercer control fiscal, sino que se esfuerza por suministrar una gran variedad de servicios para beneficio de la comunidad y para el desarrollo de la economía. A medida que el alcance de la Administración Pública se fue ampliando y aumentaron sus responsabilidades, se desarrolló hasta llegar a ser un instrumento razonablemente eficiente. No tuvo que explorar campos desconocidos, porque esto ya lo habían hecho las empresas privadas: El gobierno podía beneficiarse de la experiencia, los métodos y técnicas de aquellos sobre quienes ha ejercido autoridad.

En los países desarrollados se han confiado a la Administración Pública diversas funciones nuevas, cuyo ejercicio eficiente chocaba con las viejas tradiciones. Sin tener cómo aprender de las empresas privadas, la Administración con frecuencia debía actuar como pionero.

La exigencia de nuevos servicios fue mayor en las concentraciones urbanas, donde podrían aplicarse formas de organización administrativa, procedimientos y técnicas tomados de los países avanzados; pero aun aquí las tradiciones de la vieja burocracia se hacían sentir.

En el resto del país, formado por ciudades más pequeñas y especialmente en las áreas rurales, la aplicación de estos métodos no auguró éxito. Pero con el mejoramiento del transporte y comunicaciones, los Poderes Centrales lograron establecer efectivamente su autoridad y pudieron aplicarlos. El resultado no fue alentador. Los métodos de Administración perfeccionados obraron en las áreas más desarrolladas, más que en las menos desarrolladas. El desarrollo económico que en los países altamente desarrollados reducía las diferencias en los niveles sociales, las aumentó en aquellos menos desarrollados.

Temo que el advenimiento del planeamiento económico no cambie la situación. Los sectores retrasados de los países menos desarrollados no representan labores fáciles para los planeadores. Se carece de los datos que requiere la nueva técnica del planeamiento y estos sectores no encajan bien dentro del cuadro conceptual usado en planeamiento. Agrava la situación el hecho de que en estas mismas áreas y sectores la acción del gobierno con frecuencia es débil, aun para llevar a cabo sus funciones normales rutinarias. No se puede esperar que tenga mucho éxito al encargarse de las responsabilidades adicionales que podrían requerirse para la ejecución de los planes.

III. FACTORES ECONOMICOS Y SU INFLUENCIA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Examinaremos ahora algunos campos importantes de la actividad económica para ver hasta dónde y de que manera los factores económicos influyen en los procesos y procedimientos administrativos.

1 Formación del capital

El número en la formación del capital se acepta generalmente como elemento indispensable para incrementar la tasa de desarrollo económico. Esto requiere un clima que es creación del proceso administrativo: orden público, seguridad, estabilidad y confianza en el futuro. Sin estos, la más intensa campaña de propaganda, las organizaciones más perfectas para utilizar ahorros, darán poco resultado.

En los países más avanzados el ahorro obligatorio y corporativo ha reemplazado en gran parte el ahorro privado. La misma situación se tiene por verdadera en los países pobres y menos desarrollados. Cuando los ingresos están cerca del nivel de subsistencia, los ahorros implican grandes sacrificios personales y el total de los ahorros personales tienen poca importancia. Los ahorros tienden a permanecer escasos aun con el aumento de los ingresos, a causa de la alta propensión marginal a consumir. En los grupos de ingresos más altos, el consumo conspicuo reduce el volumen de ahorros. Ahorrar, como actividad, es por tanto la principal responsabilidad del gobierno y depende de su sistema tributario.

Sin embargo, hay otras dificultades. En algunos países menos desarrollados, un sector importante de la economía puede no estar monetizada. Aun donde este no es el caso, una parte sustancial del ingreso de las personas puede aumentar en especie. En una economía no monetizada, o donde una proporción importante de los ingresos se recibe en especie los métodos convencionales de imposición de contribuciones o de recolección de ahorros no dan resultado; pero hay quizá una apreciable formación de capital real que puede ser animada por la acción administrativa.

En los países menos desarrollados, de escala intermedia de ingreso, los ahorros privados adquieren importancia y con frecuencia esta fuente de ahorros no han sido suficientemente utilizadas. En estos países las actitudes sociales no son tan conducentes a la economía como en los países avanzados, pero pueden recibir la influencia de la edu-

cación y de las medidas administrativas. El estudio consciente de los hábitos y preferencias de las personas pueden ser una guía útil a la Administración sobre cómo explotarlos para aumentar la formación del capital. Olvidarlos o descuidarlos puede tener por resultado hasta la destrucción del capital, cosa que los países menos desarrollados no pueden permitir.

La concentración de bancos en la capital y en las ciudades principales deja fuera del alcance del sistema bancario a gran número de personas que podrían convertirse en pequeños ahorradores. Aun las oficinas de correos funciona solamente en las cabeceras del distrito, lo cual reduce la efectividad de los bancos de ahorros de estas oficinas.

La atención de las autoridades tiende a concentrarse en medidas tales como la ampliación del sistema bancario, el suministro de incentivos a aquellos que ya han adquirido el hábito de ahorrar, y aun más en la preocupación por el ahorro obligatorio. Así como es grande la importancia de estas formas de ahorros, para el desarrollo de una economía sana y libre, es también indispensable inculcar y fortalecer hábitos individuales de ahorro.

2 Inversiones internas y externas

Para que los ahorros sean productivos, deben canalizarse para financiar el aumento de la producción mediante suministro de capital de operación y capital fijo en la agricultura y la industria. Aquí nuevamente hay que considerar las características especiales económicas de los países subdesarrollados, para hacer que la acción administrativa se dirija a fomentar las inversiones internas y externas más beneficiosas.

La acumulación de valores, la propensión a invertir en bienes raíces, o la inversión de fondos líquidos en el extranjero, son indicios de la falta de confianza, de incertidumbre económica, de desconocimiento de oportunidades para inversiones, o de especulación. Las promesas y declaraciones oficiales no son suficientes para deponer la desconfianza. La propaganda y la organización perfecta de las instituciones de inversión no bastan si la desconfianza y el temor prevalecen. La experiencia de los países avanzados demuestra este punto.

Al promover inversiones internas en país donde el público en su mayor parte no está familiarizado con las instituciones de inversión, tienen grandes posibilidades los esfuerzos para alentar la formación del capital real que se han mencionado en relación con los ahorros. Se requiere un largo proceso de educación mientras la gente modesta se acostumbra a los métodos financieros que son comunes en los países más avanzados. La función primordial de los bancos especiales que los gobiernos con frecuencia establecen para suministrar fondos a los campesinos y artesanos es educacional. A causa de esto, sus operaciones no pueden juzgarse por las normas comerciales corrientes.

A un nivel más avanzado y con aquel sector del público que está más acostumbrado al manejo de fondos, la principal dificultad reside en su renuncia a invertir en industrias en vez de invertir en el comercio. En varios países se ha procurado contrarrestar por diversos medios esta renuncia. Se han creado corporaciones de fomento con funciones de desarrollo algunas veces muy comprensivas. Se han iniciado industrias con la intención de venderlas a empresarios privados después de unos pocos años de funcionamiento, cuando las fábricas ya hayan demostrado su buen éxito. Se han construido fábricas y se han alquilado a futuras industrias para comenzar a funcionar y con opción de compra, reduciendo en esta forma sus riesgos.

La experiencia de diferentes países muestra que hay una tendencia a seguir un sistema de organización sin tomar en cuenta las peculiaridades de la situación del país, la actitud privada, y la organización

general del gobierno. Un estudio reciente de las instituciones de desarrollo llegó a las conclusiones siguientes:

“El establecimiento de instituciones en sí no resuelve ninguno de los problemas básicos. Todo depende del formalismo que se permita desarrollar dentro de la estructura de la institución; en otras palabras, de las relaciones informales que pueden, o bien realizar los propósitos de la institución, o destruirlos. Estas relaciones informales, a su vez, recibirán la influencia de los valores sociales prevalecientes, del “estilo político del momento y de la forma característica que un gobierno dé a sus asuntos”.

En el caso de las inversiones externas, la preocupación principal reside en el aspecto institucional del problema, en sus incentivos y salvaguardias, en la participación de capital y personal local, etc. Aunque los aspectos institucionales sean importantes, la esencia del problema está en su aspecto psicológico y político. Algunas veces hay contradicción entre la política declarada por las autoridades públicas respecto al capital extranjero, y el clima que a veces ayuda a engendrar hostilidad hacia las inversiones extranjeras. Mientras no hagamos frente a este conflicto, el mejoramiento de las formas e instrumentos institucionales no será suficiente.

3 El nivel de ingresos y su distribución

El bajo nivel de los ingresos de la mayoría de la población en los países menos desarrollados es consecuencia del bajo nivel de producción, así como también de la estructura gubernativa. Los métodos clásicos usados en los países más avanzados para reducir la desigualdad en la distribución de ingresos fueron el impuesto progresivo sobre la renta y el impuesto sobre sucesiones. La historia del impuesto sobre la renta en países como Inglaterra y los Estados Unidos ilustra los obstáculos que hubieron de vencerse: La fuerza de los intereses creados y la formación de una Administración que no sólo fuera competente técnicamente, sino que estuviera también libre de presiones. En aquellos países donde el Poder es suficientemente fuerte para vitar la implantación de impuestos más simples, como el predial, la apresurada introducción de un impuesto progresivo no da mucha esperanza de éxito aun cuando la resistencia del grupo más adinerado se pudiera dominar. Se desmoronaría debido al efecto de los procedimientos y la organización administrativa. Se impondrían impuestos a los grupos de entradas relativamente bajas, asalariados, etc., mientras que los profesionales y comerciantes de ingresos más elevados escaparían.

Mientras las medidas para corregir la distribución de ingresos se archivan, o se diluían hasta llegar a ser inoperantes, se propusieron medidas más radicales para llevar a cabo una distribución más equitativa de los ingresos por medio de la redistribución de la propiedad agrícola, y se han discutido y se han llevado a efecto en algunos países. Debido a la mayor proporción de la población agrícola y a su bajo nivel de vida, el impacto económico de la reforma agraria, si tuviera éxito, sería inmediato y notorio. El éxito depende de la acción administrativa. La verdadera redistribución de tierras, a pesar de su complejidad, es realmente la tarea más pequeña y más simple, mientras que el suministro de los servicios que la nueva estructura agrícola necesita es la tarea más difícil, más compleja y laboriosa.

En la industria, la legalización de los sindicatos, y en algunos países el apoyo prestado a las demandas de las organizaciones laborales por parte de las autoridades, ha aumentado la participación de la clase obrera en el producto de la industria y traído un aumento de salarios. En algunos casos, se han ensayado proyectos de participación en los beneficios y se ha facilitado a los trabajadores la adquisición de acciones. La nacionalización de industrias se ha ensayado a veces como

una manera de aumentar la participación obrera en el producto de la industria. Se ha visto que para tener éxito, esta medida requiere eficiencia por parte de la Administración Pública.

Las formas indirectas de aumentar el ingreso real de los grupos de ingresos bajos que están dentro de las posibilidades de la Administración Pública, son la ampliación y el mejoramiento de los servicios sociales. Su efecto es inmediato en el caso de los servicios de salud, nutrición, asistencia en caso de enfermedad, accidente de trabajo y desempleo; y, lo que es más importante en sus efectos a largo plazo, la educación, que es otro aspecto importante de la Administración Pública.

4 Desarrollo de la agricultura

En muchos países menos desarrollados, las empresas agrícolas o plantaciones, las haciendas extensivamente cultivadas y las pequeñas fincas de subsistencia, de tecnología baja, están unas junto a otras. Las fincas pequeñas proveen los medios de subsistencia para la mayor parte de la población agrícola. La importancia relativa de la agricultura ha disminuído, pero todavía es grande. El nivel bajo de la población agrícola y su bajo poder de adquisición reducen el mercado nacional y constituyen un obstáculo grave para el desarrollo de la economía. Proveer empleo fuera de la agricultura a poblaciones de crecimiento rápido es un proceso lento y costoso. El mejoramiento de la productividad y del nivel de vida de la población agrícola es, por tanto, una necesidad no solamente en el sentido social, sino para establecer una base sólida para el desarrollo de la economía nacional.

Dados los tipos de agricultura que prevalecen en los países menos desarrollados, el incremento de la producción agrícola representa una tarea difícil para la Administración Pública, porque las necesidades de la agricultura industrial y de la agricultura campesina son diferentes. Ambas necesitan experimentación, asistencia técnica, capital y medios adecuados para la capacitación, y para el mercadeo, incluyendo transporte y almacenaje. Frecuentemente los productos de los dos tipos de agricultura son distintos, pero aunque fueran los mismos, las condiciones en que se producen son diferentes. Por este motivo se necesita experimentar con distintos productos y también se necesita un tipo distinto de capacitación técnica y adiestramiento para cada caso. Las demandas de capital difieren igualmente. A consecuencia de la diferencia de la escala y naturaleza de las operaciones, el capital fijo y el de operación desempeñan un papel distintos en los dos tipos, y el capital físico que necesitan es diferente. El gran volumen y la concentración de excedentes de un sector, y el volumen pequeño y su dispersión en el otro sector, presentan problemas distintos en el mercadeo. Finalmente, los dos tipos de agricultura difieren con respecto a la asistencia técnica y a su adaptabilidad a cambios en las condiciones económicas.

Si el gobierno no quiere o no puede proveer los servicios de investigación y capacitación que los agricultores necesitan, las grandes unidades agrícolas pueden encargarse de organizarlos. Las fincas pequeñas no tienen capacidad para hacerlo. Sin mencionar la influencia política de la grandes unidades, el tipo y la escala de sus operaciones y las oportunidades que ofrecen tienen gran atracción para los técnicos empleados en los servicios agrícolas del gobierno. Por esta y otras razones, los servicios agrícolas del gobierno están más predispuestos a intervenir en el sector más avanzado de la agricultura y son más eficaces allí que en el sector de las fincas pequeñas. El resultado es, que en ese limitado sector de la agricultura ha sido posible lograr niveles bastantes altos de eficiencia técnica, que no siempre han tenido justificación económica, mientras que en el sector extenso de las fincas pequeñas se registra poco o ningún incremento de producción, y la productividad y el nivel de vida de los campesinos se quedan estancados

Además de los servicios normales del Ministerio de Agricultura, los gobiernos establecen entidades especiales para suministrar otros servicios, como asistencia técnica, crédito, mercado y demás. Pueden ser corporaciones, bancos, cooperativas, comisiones de mercado, etc. Casi siempre habrá dificultades, cualquiera que sea el nombre o la modalidad de la agencia, si su clientela consiste en campesinos o hacendados y campesinos.

Los países menos desarrollados suelen copiar las formas institucionales y los procedimientos de los países avanzados, en los cuales la clientela es diferente. La centralización (que posiblemente es menos evidente en la institución original, o menos perjudicial porque se dispone de mejores sistemas de comunicación), al ser adaptada por los países menos desarrollados es generalmente mayor. Todo esto, en conjunto con un nivel más bajo de administración, no contribuye, ni mucho menos, al éxito de la institución trasplantada. La dificultad básica reside en la relación entre los funcionarios del gobierno y su clientela, que como ya se dijo arriba depende del sistema de valores sociales, del estilo político corriente y de la manera como el país arregla los asuntos del gobierno. En el medio rural se acentúa todavía más esta dependencia.

Para superar las dificultades que presenta un campesino atrasado, en algunos casos se ha ensayado la mecanización en gran escala en pueblos o en nuevos asentamientos, mediante una organización pública de producción, generalmente bajo el nombre de cooperativas o instituciones cuasi-cooperativas. Una cooperativa obligatoria es una contradicción de términos. El desarrollo de verdaderas y eficaces cooperativas es lento y requiere buenas cualidades humanas en los administradores. De nuevo, la dificultad no está en la forma de organización sino en el elemento humano.

Si el fomento de la agricultura presenta dificultades a la Administración Pública en la mayoría de los países subdesarrollados no comunistas también tuvieron sus dificultades, pues la colectivización no les dio la solución deseada.

5 Desarrollo de la industria

Las condiciones que fomentan el desarrollo industrial en los países subdesarrollados son muy diferentes de las agrícolas. El mejoramiento de la productividad de los artesanos o de industrias domésticas puede ser necesario y posible, pero tienen sus límites y no impone cambio radical en los procesos tecnológicos conocidos o en la organización del trabajo. La industrialización reemplaza el pequeño taller de artesano por fábricas que usan grandes equipos mecanizados. El funcionamiento de una fábrica requiere destreza en diferentes ramos y especialmente capacidad de dirección. La naturaleza del trabajo del obrero y del artesano es diferente. Por lo menos en ciertos procesos, la máquina impone su ritmo a los que manejan. Un alto grado de disciplina y perseverancia es más necesario aún que la destreza manual y la imaginación. También el éxito en la operación de una fábrica requiere una infraestructura complicada y el fácil funcionamiento de varias unidades industriales interrelacionadas.

En las primeras etapas de industrialización de muchos países que se encuentran ahora en un alto nivel de desarrollo económico, el Estado tal vez suministró la infraestructura, solamente en algunos casos estuvo activamente comprometido en operar industrias; a menudo, una vez que el proceso había comenzado, se separó, o las actividades industriales privadas lo dejaron rezagado. Se desarrollaron tipos de empresas y organización industrial para hacer frente a las necesidades creadas para los nuevos procesos y por el aumento en el tamaño y complejidad del proceso industrial. En este cambio de tecnologías, la sociedad je-

rárquica tradicional se ha transformado en una sociedad activista con el enfoque en logros materiales. Sin este cambio, las nuevas formas de organización no hubieran tenido éxito. El trabajador era políticamente poco importante. La legislación sobre el trabajo se desarrolló para corregir abusos. Cuando los trabajadores llegaron a ser una fuerza política y tuvieron aspiraciones y hasta poder para ejercer influencia efectiva en las condiciones de trabajo, ya habían adquirido algún conocimiento del proceso industrial y algún sentido de responsabilidad y dirección.

En los países menos desarrollados el gobierno, en vez de contentarse con proveer una infraestructura, generalmente se ha ocupado activamente con el proceso de desarrollo industrial; la mayoría de las veces sin intención de desprenderse de las industrias. Puesto que la fundación de industrias suele preceder a la de infraestructura, las fábricas son a menudo unidades más complicadas que sus similares en los países más avanzados y requieren mejor dirección. Se copian procedimientos y formas de organización industrial de los países avanzados, en vez de dejar que se desarrollen lentamente de acuerdo con las condiciones locales. La nueva tecnología requiere un cambio de actitud hacia el trabajo e impone un patrón diferente de trabajo a los operadores de las máquinas; pero las nuevas formas de empresa y de organización no exigen automáticamente nada similar en la gerencia. Las instalaciones industriales se convierten por lo tanto en híbridos, siendo modernas en tecnología y equipo, conservan una actitud tradicional en su dirección y administración.

Debido a la concentración de la industria, el sector obrero pronto se convierte en una importante fuerza política, algunas veces desproporcionada a su verdadera posición en la economía nacional. Se copia la legislación del trabajo de los países más avanzados. Las empresas industriales en formación tienen que asumir responsabilidades a veces mayores que las que pesan sobre las industrias firmemente establecidas en los países avanzados.

Aun sin participación en el desarrollo industrial, las responsabilidades de la Administración Pública son mayores en los países menos desarrollados que en los más avanzados porque están construyendo algo que es nuevo. Tienen que preocuparse por muchos detalles que no presentan problemas en un país avanzado porque, hasta cierto punto, ya de estos se ha hecho cargo la industria. Tales detalles son la investigación tecnológica, estudios de mercados, o formación de un cuerpo industrial especializado. Hay una gran diferencia entre mejorar la habilidad de hombres ya acostumbrados a manejar equipos mecánicos y que se han levantado en la atmósfera de una sociedad industrializada, y enseñar reclutas novatos a la industria y establecer entre ellos una tradición de disciplina.

Aunque las tareas que implica el fomento de la industria son muchas y muy complejas y también es grande el problema humano, los países menos desarrollados tuvieron menos dificultad en el desarrollo de la industria que en el de la agricultura. Hay algunas razones para esto. Había pocas unidades de qué ocuparse y éstas se hallaban más concentradas.

Al tratarse de procesos de manufactura y de los manufactureros, los funcionarios de la Administración se movían en un mundo que conocían y podían entender mejor que el del campesino o del artesano. Los industriales estaban más articulados, mejor informados y mejor organizados aún que los grandes terratenientes. Aun cuando la industria necesitó un cambio en los asuntos administrativos, fue más fácil lograrlo porque generalmente guardaba más relación con la imagen popular de la modernización.

IV. Interrelación entre procedimientos administrativos y desarrollo económico.

Hemos visto cómo el deseo de acelerar el desarrollo económico en los países menos desarrollados ha aumentado la responsabilidad de sus gobiernos, y cómo estos estaban poco preparados para este trabajo agobiador. Hemos visto que en los países menos desarrollados el gobierno tuvo que tomar parte activa en el desarrollo económico.

En motivo principal de preocupación es la interrelación que guardan entre sí el proceso administrativo y el desarrollo económico. Una Administración Pública que se queda rezagada es un lastre para el progreso económico, mientras la que está demasiado avanzada arriesga el proceso económico en vez de promoverlo; en su preocupación por las ventajas que pudieran lograrse en el futuro, prestará poca atención al actual estado de las cosas; se volverá más refinada en sus análisis que lo que los datos y la situación justifican; será tan perfeccionista que sus soluciones se volverán impracticables.

Es obvio que la Administración Pública tiene que ejercer funciones directivas y ser la cabeza de la comunidad, pero no puede adelantarse demasiado.

Hay tres niveles en los cuales la interrelación entre el proceso administrativo y el desarrollo económico necesitan examen y evaluación.

- 1.—Tecnología.
- 2.—Técnicas o procedimientos.
- 3.—Forma u organización.

En Tecnología, el impacto del desarrollo económico sobre el proceso de Administración Pública fue mayor. En ciertos campos el uso de la tecnología tomada de los países más avanzados era inevitable, no se podía esperar que los países menos desarrollados elaboraran estas tecnologías y no había ninguna necesidad de que lo hicieran. La tecnología avanzada no estaba restringida a campos como la salud pública o los laboratorios oficiales de ensayo de materiales. La elaboración electrónica de datos se usa ahora en países menos desarrollados en una medida que es verdaderamente sorprendente.

En el caso de técnicas o procedimientos, el impacto fue también grande; la Administración pudo hacerse cargo de muchas cosas como el crédito supervigilado y la extensión agrícola, pero el resultado no fue tan visible como en el caso de la tecnología. El buen funcionamiento de una máquina, cuyo mantenimiento a menudo garantiza el fabricante, no depende completamente del agente humano, hace el trabajo y por esto los procedimientos no son tan transferibles como parece a primera vista.

En cuanto a organización, muchas formas se tomaron de los países más avanzados, pero a menudo no prosperaron bien en diferentes medios ambientales. En vez de actuar como el injerto sobre el árbol, donde la rama injertada produce cambios en las frutas de un árbol más grande, las nuevas formas de organización se las arregla para sobrevivir como un cuerpo extraño. Algunas veces marchito, o subyugado por el árbol, y sólo rara vez produce el árbol nuevo fruto.

La preocupación por la tecnología, los procedimientos y la organización importados, a menudo se reduce a erigir símbolos y monumentos al progreso en vez de fomentar el progreso mismo. La construcción de escuelas no produce la educación, ni la de hospitales la salud. Una vez que el efecto espectacular de la innovación pasa, las cosas vuelven al nivel acostumbrado. El nuevo y brillante equipo de tabulación de datos no produce los datos como se esperaba. Los nuevos

procedimientos para tramitar solicitudes de crédito no dan por resultado la mejora en la situación de crédito que se deseaba; la nueva organización se vuelve bastante similar en sus operaciones a las organizaciones que se suponía que iba a reemplazar.

CONCLUSIONES

Del descontento con lo inadecuado del sistema económico y de la Administración Pública actuales, y la lentitud del desarrollo, ha nacido un urgente deseo de un cambio grande y radical. Se abrigaba la esperanza de que la combinación de una nueva tecnología, nuevos procedimientos y nuevas formas de organización, dieran la solución como en la fábrica.

La Administración Pública puede ser un agente poderoso para producir la chispa de la generación, promoción y dirección del desarrollo económico, pero es un instrumento que puede ser moldeado, forjado o reconstruido completamente para cada tarea nueva. Es el resultante o la expresión de las fuerzas sociales, políticas y económicas lo que se necesita cambiar. La tecnología, los procedimientos y las formas de organización son medios para lograr fines, ya sea en el campo del desarrollo económico o en el de la Administración Pública, y dependen para su éxito de las actividades humanas.

Me parece que la preocupación por los medios ha dejado a un lado la raíz del asunto, que es el problema humano. Desde luego, los expertos de los países menos desarrollados deben estudiar la experiencia de los más avanzados; y luego aprovechando estos conocimientos, deben encontrar soluciones adecuadas a las condiciones particulares de sus países. Es preciso tener presente que la tecnología, los procedimientos, y las formas de organización evolucionaron en su país de origen en respuesta a necesidades específicas, para fines específicos y para ser aplicados por elementos humanos con aptitudes precisas. Aun cuando existen necesidades parecidas y los fines sean semejantes, las actitudes humanas pueden ser diferentes. Además de importar y adaptar medios, las actitudes humanas tendrán que transformarse.

Viajando por el mundo es impresionante ver cómo los individuos de grupos étnicos análogos, viviendo en condiciones físicas parecidas, fueron cambiados por diferentes sistemas de educación, no en uno o en dos años sino en el transcurso de una o dos generaciones. En relación con el desarrollo económico y la Administración Pública, la palabra educación adquirió la connotación de educación vocacional, adiestramiento técnico. Pero cambiar la actitud humana hacia el desarrollo económico, la Administración Pública, el trabajo, la comunidad, u otros seres humanos, es aun más necesario que enseñar habilidades específicas. La educación, en el sentido que uso la palabra, significa la educación general que podría suministrar una base cultural para el desarrollo económico y para una sociedad industrial.

COMPOSICION DE LA JUNTA MONETARIA Y REFORMAS PROPUESTAS

Por: Oscar Alviar Ramírez

El Doctor Oscar Alviar Ramírez, Secretario de la Junta Monetaria y distinguido Profesor Universitario, ha tenido a bien ceder para su publicación en esta revista, el último capítulo de su obra inédita, "Instrumentos de la Política Monetaria en Colombia", libro que aparecerá publicado en el mes de diciembre próximo.

En tal capítulo se hacen importantes digresiones sobre las diversas tesis relativas a la Composición de la Junta Monetaria, las cuales han venido exponiéndose en reuniones gremiales y últimamente en el Congreso de la República.

El Doctor Alviar Ramírez acusa en éste como en los demás capítulos de su libro, su evidente condición de experto en la materia y de conocedor del trato Institucional reservado por los países más significativos, al problema de la Dirección de la Política Monetaria.

Esta revista agradece al Doctor Alviar la cesión que ha hecho de las páginas que se publican enseguida, las cuales, por lo demás, recomienda ampliamente a los lectores de su sección de Economía.

1.—En la parte final del Artículo 5º de la Ley 21 de 1963 por la cual se creó la Junta Monetaria, se dispuso que el Gobierno Nacional quedaría investido de facultades extraordinarias para proceder a su organización y "determinar los miembros que hayan de integrarla, quienes tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario, a excepción de los Ministros del Despacho, del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y del Gerente del Banco de la República, quienes tendrán solo las incompatibilidades que el Gobierno determine, y para convenir con el Banco de la República las modificaciones de los contratos que con esta entidad tiene celebrados, a fin de poner en vigencia el mandato de este artículo".

Por los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 2206 de 1963 el Gobierno, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley anterior, decretó su composición así:

"ARTICULO 1º—La Junta Monetaria creada por el artículo 5º de la Ley 21 de 1963, estará integrada en la siguiente forma:

El Ministro de Hacienda, quien la presidirá;
El Ministro de Fomento;