

# ASPECTOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

*Carlos M. Castillo \**

(Costa Rica, C. A.)

## INTRODUCCIÓN

Uno de los campos menos atendidos en la investigación económica contemporánea es el de los aspectos políticos y administrativos del desarrollo. Sin embargo, existen en este campo problemas de mucha importancia. Cada día se afirma más la idea de que el crecimiento económico no solamente depende de una elevada tasa de inversión y de formación de capital, sino también de mecanismos de organización y de recursos técnicos que por necesidad tienen que integrarse política y administrativamente.

Este artículo presenta un esfuerzo tendiente a la formulación de algunos de dichos problemas. Dada la magnitud y alcance de los mismos, el trabajo tiene que ser esquemático. El lector no encontrará un análisis profundo de ninguno de ellos, sino un planteamiento general, en el que se mencionan las características políticas y administrativas de los países subdesarrollados, y algunos de los rasgos del proceso de crecimiento que tienen a modificarlas.

Fundamentalmente se trata de desbrozar un poco el campo de investigación. A éste tendrán que seguir estudios de alcances más reducidos, pero de mayor profundidad, que aclaren debidamente el tipo de estructuras políticas y administrativas que requiere el desarrollo. Es de esperar que en el futuro la profesión económica pueda dedicar mayores y mejores esfuerzos a esta tarea.

## I. ECONOMÍA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Es bien sabido que los países subdesarrollados no constituyen una categoría homogénea. Sus diferencias culturales son profundas, y su mismo grado de desarrollo manifiesta amplias variaciones. Históricamente, el contacto con otras culturas los ha afectado de diversas maneras, con lo que su complejidad resulta todavía mayor. Por eso, en cualquier estudio de estos países se revela la coexistencia de elementos que pertenecen a sistemas económicos, políticos y administrativos diferentes.

\* En este artículo se expresan ideas personales. De ningún modo debe inferirse que ellas reflejan la posición oficial de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en la cual el autor presta sus servicios.

### 1. *El sistema tradicional como tipo ideal*

Sin embargo, el sistema tradicional, que Max Weber ha descrito en lo político y en lo administrativo,<sup>1</sup> representa de modo adecuado la situación general de los países subdesarrollados.

a) *Características generales.* El sistema social tradicional, en sus formas más depuradas, es un sistema de relaciones muy simples. Generalmente se compone de núcleos humanos pequeños que se organizan en tribus o aldeas. Con frecuencia carecen de alcance territorial permanente; esto ocurre cuando se trata de grupos nómadas que viven de la ganadería pastoral, o que se dedican a la agricultura migratoria, como en el caso de las comunidades tribales de África y el Medio Oriente. Cuando se trata de pueblos sedentarios, surge un sistema con jurisdicción territorial, pero este ámbito es siempre reducido como en el caso de las comunidades aldeanas de la India e Indonesia.

b) *Características económicas.* Las necesidades económicas del sistema tradicional son elementales y reducidas en número. Básicamente se circunscriben a la provisión de alimentos, y de un mínimo de vivienda y vestido.

Cada una de estas necesidades presenta características también muy simples. Así, por ejemplo, en muchas partes la alimentación se organiza en torno a un solo producto; éste puede ser el maíz, como en el Hemisferio Occidental, o el arroz, como en las comunidades asiáticas. Por su parte, la vivienda es pequeña y los materiales de construcción muy pocos y poco elaborados. Lo mismo ocurre con el vestido.

La satisfacción de las anteriores necesidades requiere de un volumen pequeño de bienes, tanto por lo reducido de la población, cuanto por el número y naturaleza de esas mismas necesidades. Las necesidades de servicios casi no existen.

Idénticas características se encuentran por el lado de la producción. Siempre se trata de actividades productivas efectuadas por medio de técnicas muy rudimentarias, en unidades de producción muy pequeñas. Tienen además una característica que es esencial para entender el sistema político y administrativo de la comunidad tradicional, cual es la de que siempre se trata de actividades productivas de autoconsumo. Por lo tanto, la división del trabajo es muy escasa, lo cual significa que la interacción de grupos e individuos en materia económica es también muy escasa.

El proceso económico resulta, entonces, en una producción pequeña en volumen y simple en estructura. Y a pesar de que las necesidades son asimismo reducidas, la técnica y la organización empleadas hacen que con cierta frecuencia la producción sea insuficiente, originando así las situa-

<sup>1</sup> Ver p. 51.

ciones de hambre que de tiempo en tiempo se registran, como en algunos países asiáticos.

c) *El sistema político y administrativo.* Las características anteriormente indicadas ayudan a explicar la naturaleza y funcionamiento del sistema político y administrativo. Éste se caracteriza por un máximo de tradición y por un mínimo de administración. De acuerdo con Weber, "Debe entenderse que una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados desde tiempos lejanos, 'desde tiempo inmemorial', creyéndose en ella en méritos de esa santidad. . . El soberano no es un 'superior', sino un señor personal, su cuadro administrativo no está constituido por 'funcionarios', sino por 'servidores', los dominados no son 'miembros' de la asociación sino 'compañeros tradicionales' o 'súbditos'." <sup>2</sup>

Es natural que cuando la tradición ejerce una grande influencia, la administración resulta casi innecesaria: el sistema social funciona y sobrevive de acuerdo con los dictados ya conocidos del pasado. Sólo se necesita de un cuerpo que interprete esa tradición cuando tal interpretación resulte indispensable. Para ello se organizan los consejos de ancianos, en la forma más simple del sistema tradicional que es la gerontocracia. Estos consejos constituyen el único cuadro administrativo y sus funciones se circunscriben a la solución de disputas y a la organización de la guerra, para defender el sistema de los peligros internos y externos que pueden llegar a amenazarlo. Su poder, basado en la tradición, es absoluto, como en el caso del "consejo de los cinco" (panchayat) de la aldea india (hindú) contemporánea.

La efectividad de la tradición como elemento ordenador e integrador del sistema político se explica en función de varios factores. En primer lugar, tiene la fuerza de la experiencia, de lo que ya se probó en el pasado, y de lo que se confunde con lo religioso. En segundo lugar, se trata de un sistema social estático, que no tiene que enfrentarse al problema de condiciones cambiantes que, de presentarse, harían inoperante a la tradición. En tercer lugar, el ámbito sobre el que la tradición ejerce su influencia es reducido, porque el grupo es pequeño y porque sus actividades económicas son pocas, muy simples y, sobre todo, de autoconsumo. Con una división del trabajo escasa, la trascendencia social de los problemas y de los conflictos económicos es insignificante, y su solución no requiere de ninguna acción administrativa de importancia.

## 2. *Evolución del sistema tradicional*

Cuando el sistema tradicional en sus formas más puras entra en contacto con otras culturas, cuando evolucionan las técnicas de organización social,

<sup>2</sup> Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, vol. I, p. 235, México, 1944.

y cuando la economía se desarrolla un poco más, las características del sistema político y administrativo también se transforman.

a) *Características generales.* En las etapas más evolucionadas del sistema tradicional no desaparecen las formas más elementales que se han mencionado más arriba. Éstas subsisten en mayor o menor grado. Pero sobre ellas se establece una forma de organización más general, con un poder central que las domina. Se trata, pues, de un nuevo sistema con jurisdicción territorial definida y permanente.

Históricamente, en los países actualmente subdesarrollados, el sistema político caracterizado por un poder central surge con la aparición de la dominación colonial y subsiste, como en el caso de las repúblicas latino-americanas, después de la desaparición de la influencia política directa de las metrópolis. Sin embargo, ya se verá más adelante la clase de problemas que resultan de este nuevo *status* del poder central, como poder independiente.

Cabe hacer hincapié en una característica muy importante del sistema tradicional en sus formas más avanzadas. Se trata siempre de núcleos formados por una serie de unidades típicas de las formas más elementales, junto a un nuevo conglomerado demográfico que se organiza en torno a la unidad política, económica y administrativa de alcances más amplios. A este respecto, el caso de la India es muy claro. Aquí se trata de un sistema social compuesto de cientos de miles de unidades en gran medida autosuficientes, las aldeas, sobre las cuales rige un poder unitario y estatal.

b) *Características económicas.* Dado que las formas más puras subsisten en etapas más avanzadas, el cuadro general anteriormente descrito, sobre el número y naturaleza de las necesidades económicas, sobre las formas de organización de la producción y sobre el predominio del autoconsumo, también se presenta en las formas más evolucionadas del sistema tradicional. Sin embargo, estas formas presentan dos nuevas características: un conjunto de relaciones económicas con centros industriales más desarrollados, y formas de propiedad y producción en gran escala.

Las relaciones económicas externas dan origen a un sector exportador de materias primas agrícolas y de minerales, y a un sector importador de artículos manufacturados. La propiedad y producción en gran escala se organizan en forma de grandes plantaciones de productos de exportación y de grandes haciendas o latifundios extensivos de artículos de consumo interno.

La técnica empleada en las nuevas formas de organización económica sigue siendo muy primitiva. La producción se lleva a cabo a base de grandes cantidades de mano de obra, de acuerdo con regímenes de esclavitud y servidumbre o cuasiesclavitud, como en las plantaciones algodoneras de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil, o en las plantaciones azucareras de Cuba durante el siglo XIX, o en las haciendas mexicanas con an-

terioridad a la Revolución, o en algunas haciendas del Perú, El Salvador y Nicaragua, en la actualidad.

La producción de exportación se organiza en plantaciones centralizadas, con una administración única pero compleja, y con una vasta fuerza de trabajo muy bien organizada, a base de normas y procedimientos muy precisos. Las plantaciones de café, en Centroamérica; las de té en la India, las de hule en Malaya, y las de cacao en África, constituyen ejemplos muy interesantes de esta forma de organizar la producción en gran escala.

El sector exportador requiere también de ciertas instalaciones industriales y de transporte, que generalmente consisten en plantas de beneficio y ferrocarriles. Las plantas de beneficio son casi siempre parte integral de la plantación. Los medios de comunicación a veces son contruidos y operados por los gobiernos, pero con frecuencia también forman parte del complejo económico de la empresa exportadora, como en el caso de algunos ferrocarriles y puertos centroamericanos.

Así, pues, en las formas más complejas del sistema tradicional se desarrollan ciertos elementos económicos monetarios. El sector exportador es, por definición, un sector comercial. Pero también se desarrollan influencias monetarias sobre las unidades más rudimentarias, las cuales giran en torno al pago de contribuciones y las transacciones de compra de bienes no producidos internamente, como combustibles (kerosene) y algunos materiales textiles.

En las formas menos evolucionadas del sistema tradicional la producción de consumo interno se organiza, como se indicó anteriormente, en pequeñas explotaciones de subsistencia. En la gran plantación, uno de los mecanismos utilizados para proveer de alimentos a la fuerza de trabajo es el "pegujal" o parcela, cuyo disfrute se otorga al peón acasillado. Pero la producción de consumo interno también se organiza en grandes unidades de propiedad o haciendas explotadas a base de aparceros y colonos.

El origen de estas haciendas se relaciona estrechamente con la existencia del poder colonial. En latinoamérica, por ejemplo, la dominación española estimuló su formación con el mecanismo de la encomienda, y las respaldó con su fuerza militar. En este proceso el poder central con frecuencia delega muchas de sus atribuciones, con lo que las haciendas son también unidades autosuficientes en lo referente a la administración de la comunidad local, incluyendo aspectos tales como la administración de justicia, la educación y la emisión de moneda (la moneda de la hacienda).

c) *El sistema político.* El sistema político tradicional más amplio está constituido por un grupo reducido en relación con el tamaño de la población sobre la que ejerce jurisdicción. Es decir, la mayor parte de la población no son miembros de lo que en la terminología de Weber se llamaría la nueva asociación política. En el caso de la dominación colonial,

es obvio que los miembros del sistema son en un principio, únicamente los naturales del país dominador. Pero en todos los casos, el número reducido de miembros de la nueva asociación se relaciona con la existencia de una fuerza de trabajo que no es propietaria de sus propios recursos, es decir, que no puede contratar libremente. Es evidente que a un sistema económico organizado a base de esclavitud o servidumbre, debe corresponder un sistema político al cual no pueden tener acceso los grupos que viven en esa relación.

Los factores orgánicos del sistema social que dan lugar a un poder político más amplio son reales, pero siguen siendo reducidos en relación con los que determinan el poder en el nivel más elemental. En realidad, y como se ha apuntado anteriormente, no se trata de un sistema completamente integrado, sino de un conjunto de sistemas, muchas de cuyas unidades siguen siendo fundamentalmente autosuficientes. No existen factores integradores con fuerza acumulativa, como podrían ser una red desarrollada de comunicaciones y un sistema monetario de amplio alcance.

De este modo el poder central tiene un ámbito reducido, que es inestable en los límites de su jurisdicción. Esto se ve con toda claridad cuando cesa de existir el dominio político directo de la colonia, para dar lugar a una entidad independiente. Entonces, desaparecida la probabilidad de la fuerza colonial, se desencadenan numerosas fuerzas que tienden a la fragmentación del sistema en sus unidades locales naturales. La desaparición de la república federal centroamericana en el siglo XIX, así como la de la Gran Colombia, y la partición de la India en 1947, son ejemplos de la importancia de estas fuerzas. La inestabilidad del poder central en Birmania e Indonesia y la continua amenaza de desconocimiento por parte de las comunidades tribales de que sufre el gobierno de Ghana en la actualidad, constituyen otras tantas ilustraciones de la tesis que aquí se afirma.

No obstante lo anterior, cuando el poder central logra asentarse y se extiende con buen éxito, inevitablemente desata influencias desintegradoras sobre las formas más elementales de organización política. Históricamente esto ha ocurrido siempre que el orden colonial ha extendido sus intereses a aspectos más amplios del sistema tradicional, reemplazando el mecanismo de gobierno directo por el de gobierno indirecto, como en el caso de Birmania y de las Indias Holandesas.<sup>8</sup> Una situación similar existe en el Medio Oriente, en donde un gobierno central cada vez más fuerte pone en peligro el poder y la autoridad de los "jeques", jefes tradicionales de las unidades tribales que integran el sistema social.

d) *El sistema administrativo.* Cuando el sistema tradicional evoluciona en la forma que queda descrita, la tradición pierde una parte apreciable

<sup>8</sup> Furnivall, J. S., *Colonial Policy and Practice*, Cambridge University Press, 1948, p. 277.

de su fuerza ordenadora e integradora. En un ámbito más amplio, con una población más numerosa y un territorio más extenso, la tradición pierde mucha de su efectividad. Estas circunstancias, unidas a las características de la evolución económica, determinan la aparición de nuevas necesidades que los dictados del pasado no pueden satisfacer.

Con el debilitamiento de los elementos puramente tradicionales, el sistema de dominación política comienza a operar en función de elementos basados en el arbitrio más o menos libre del gobierno. Surge así la necesidad de una acción administrativa definida. Surge, por lo tanto, un cuadro administrativo.

Administrativamente, las formas más evolucionadas del sistema tradicional descansan en cuadros con fuertes elementos militares. Sólo así puede mantenerse la unidad e integridad del orden central ya que, como se dijo antes, todavía se carece de los elementos esenciales de un sistema social más amplio y debidamente integrado, que determinen otras bases de legitimidad. De este modo, en algunos países latinoamericanos, por ejemplo, empieza a perfilarse el ejército, durante el siglo XIX, como un componente importante del sistema político, importancia que todavía conserva en nuestros días. Por otra parte, la existencia de un cuadro militar de relativa eficiencia es una garantía para el buen funcionamiento de las formas económicas basadas en la servidumbre, como en el caso de las encomiendas típicas de la dominación española, y en el de ciertos mecanismos de organización de la fuerza de trabajo que hasta hace poco se daban en las plantaciones de las colonias inglesas en el continente africano.

El desarrollo de un cuadro militar de proporciones importantes es también una fuente de inestabilidad para el poder central. El *status* de lo militar se define en estos sistemas en términos de una relación básica de favoritismo con respecto al "soberano". La perturbación de esta relación, así como el conflicto que se establece acerca de sus límites legítimos pueden resultar, y así sucede en la práctica, en un estado de inestabilidad crónica. Dicho estado culmina en el familiar golpe de Estado o revolución tradicionalista que se lleva a cabo con el propósito de restablecer el equilibrio y no con el de subvertir los fundamentos del orden tradicional.

Además del mantenimiento del orden interno y externo, las funciones del sistema político tradicional en sus formas más avanzadas, abarcan la tributación y la conscripción. Pero aun cuando estas funciones determinan una acción administrativa mayor de la que se observa en las formas más elementales, el cuadro resultante sigue siendo relativamente pequeño.

Esto es así, porque muchas de las funciones que hoy se consideran públicas son en dichos sistemas del dominio privado, como la emisión de moneda, la construcción y operación de medios de comunicación y otros servicios públicos. Además, en ciertos casos el ejercicio de la función administrativa pública se lleva a cabo mediante delegación que el gobierno

hace de sus atribuciones en alguna persona o institución privada, como sucede a veces con la recaudación de contribuciones.

En realidad, lo que pasa es que la idea de "servicio", en el sentido moderno del concepto, no se encuentra en la administración de los sistemas tradicionales de los países subdesarrollados. Lo mismo se observa, históricamente, en los países actualmente desarrollados, durante sus períodos tradicionales.<sup>4</sup> En esto hay que tener en cuenta, no solamente lo reducido y simple de las necesidades administrativas, sino también el hecho de que la mayor parte de la población no son miembros del sistema, ni social ni políticamente, por lo que no existen las circunstancias que pudieran dar lugar a una demanda efectiva de servicios públicos.

En el orden político tradicional el reclutamiento y la selección de los funcionarios administrativos se lleva a cabo conforme a distintos métodos.<sup>5</sup> Pero con excepción de algunas fases del feudalismo, todos estos métodos se basan en el requisito esencial de lealtad y servilismo hacia el soberano. Las relaciones de parentesco y el favoritismo son sus principales elementos. Es evidente que en un sistema social no integrado, con un poder político central, éstas y las militares son las únicas bases seguras sobre las que puede asentarse la acción administrativa. Esto explica en parte el que en muchos países subdesarrollados el cambio en los cuadros políticos esté acompañado de una renovación completa del cuadro administrativo, con despidos en masa de los funcionarios anteriores. Como lo más importante es mantener la cohesión del poder central, y como no existe la noción de servicios en la función administrativa, uno de cuyos principales requisitos es la continuidad en el trabajo, estos despidos en masa llegan a concebirse como un fenómeno normal, como parte integral del sistema.

En muchos casos no existe una distinción clara entre los asuntos de la comunidad y los asuntos privados del soberano, de su familia y del resto de su administración.<sup>6</sup> No existe ninguna diferencia entre el tesoro público y los fondos de la familia o familias que gobiernan. Todos los gastos se cubren con dineros provenientes de la misma fuente.

Cuando la estructura administrativa llega a diferenciarse más, la posición pública se convierte en una fuente de riqueza e ingreso. Por esto, con frecuencia su obtención está sujeta a una transacción de compra. Los medios administrativos llegan a ser propiedad del funcionario, propiedad que, naturalmente, está sujeta al cumplimiento de ciertos deberes (véase en la página anterior el comentario que se hace sobre la delegación de funciones administrativas en instituciones o personas privadas).

<sup>4</sup> Barker, E., *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*, Oxford University Press, 1944, p. 6.

<sup>5</sup> Weber, M., *op. cit.*, pp. 237-238.

<sup>6</sup> Barker, E., *op. cit.*, pp. 4-5.



Históricamente, estos deberes han incluido la entrega al soberano o al gobierno de una parte de las contribuciones recaudadas, como en el caso de los tributos característicos del sistema feudal, y el suministro de soldados y abastecimientos para el ejército, como en el caso de Europa Occidental durante el siglo XVIII. No existe diferencia alguna de importancia entre estos hechos y algunos de los que se observan actualmente en los países subdesarrollados, como la venta de puestos públicos por dinero o a cambio de documentos electorales, las contribuciones que los funcionarios administrativos tienen que hacer para ayudar al financiamiento de campañas políticas, y el cobro que ellos hacen (propina, “coima”, “mordida”), por concepto de los “servicios” que prestan al público, independientemente del salario que perciben regularmente.

## II. EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

En la segunda mitad del siglo XX muchos de los sistemas tradicionales que integran el mundo subdesarrollado manifiestan un definido interés en el fomento de su desarrollo económico. No se trata aquí de analizar en detalle los factores causales que están a la base de ese interés. Baste mencionar que las conflagraciones bélicas mundiales, las fluctuaciones periódicas de la economía internacional, la saturación de los mercados externos de las materias primas tradicionales y el contacto con sistemas avanzados y con las ideas igualitarias que en ellos se han producido, han contribuido a que la industrialización y el aumento de los niveles generales de vida se perfilen como objetivos importantes para estos países.

De lo que se trata aquí, es de analizar los cambios que tendrán que producirse en los sistemas políticos y administrativos tradicionales, para adaptarse y hacer posible el crecimiento que se busca. Pues que así como en sus formas más elementales estos sistemas manifiestan una unidad funcional básica de su economía, su política y su administración, y así como dicha unidad se transforma cuando surge la dominación colonial, así también el desarrollo contemporáneo de la economía, el progreso de la técnica y la elevación del nivel de vida de la población simultáneamente requieren y resultan en una redefinición de esa misma unidad.

### 1. *Problemas administrativos del desarrollo económico*

a) *Diversificación de la actividad económica.* Desde el punto de vista de sus efectos sobre la estructura de la economía, el desarrollo consiste en la multiplicación y diversificación de las actividades productivas de la sociedad. Esto da lugar a un proceso de especialización y división del trabajo cada vez mayores. Dicho proceso ha sido del conocimiento elemental

de los economistas desde la época de Smith, y sus consecuencias económicas son, asimismo, bien conocidas.

En general, la necesidad de crear y de mantener esta red de actividades económicas define el problema político-administrativo del desarrollo. Se trata de facilitar el crecimiento de la actividad productiva, y de resolver las situaciones que resultan del aumento en las tasas de interacción social y en el grado de interdependencia de los individuos.

b) *Movilización de los recursos existentes.* Una de las tareas más importantes es la movilización de los recursos *existentes* (ya desarrollados) para ponerlos al servicio del crecimiento económico. En la actualidad, esto es todavía más importante por dos razones: una es que, en gran medida, el desarrollo en el siglo xx es un proceso inducido políticamente. La otra es que, dados sus requisitos físicos y humanos, el proceso tiene que contar con la contribución de la riqueza, grande o pequeña, que se ha acumulado en el pasado.

Pero la riqueza de un país subdesarrollado es la riqueza de su economía rural. Por lo tanto, poner los recursos existentes al servicio del desarrollo entraña la necesidad de una reforma agraria y de una nueva política fiscal, especialmente en sus aspectos tributarios.

Esta idea sobre la necesidad de la reforma agraria tiene implicaciones de importancia. Si se acepta que uno de sus objetivos es la movilización de la riqueza nacional en función del desarrollo, resulta claro que el problema no se puede plantear simplemente en términos de distribución del ingreso, y que las consideraciones relativas al aumento de la productividad agrícola constituyen apenas uno de sus aspectos. También resulta claro que la reforma agraria no es solamente necesaria en países con fuertes presiones demográficas sobre los recursos, sino también en aquellos con vastos recursos de tierra no utilizados.

En todo caso, lo que es importante aquí es que la movilización de los recursos nacionales y su orientación hacia un sistema de mercados, resulten en la creación de nuevos programas gubernamentales y de nuevas funciones administrativas.

c) *Inversiones de capital social.* Otro problema es la construcción del capital social necesario. El caso típico es el de los medios de comunicación y transporte y el de la producción de energía, sin los cuales el proceso de especialización y crecimiento de la actividad económica no puede ocurrir. Hay otros casos de similar naturaleza, que actualmente no disfrutan del mismo *status* indiscutido, pero que parecen evolucionar en la misma dirección. Son los problemas de la educación, salubridad pública y diversas modalidades de seguridad social, los cuales surgen parcialmente a consecuencia del mismo proceso de desarrollo que se está estimulando.

d) *Regulación de la actividad económica.* La especialización económica hace posible una enorme expansión de las posibilidades productivas de

la sociedad. Pero también hace que el individuo dependa mucho más de la conducta de muchos otros individuos, tanto en la adquisición de los recursos necesarios para producir, como en la obtención de sus medios de vida. Hay que hacer hincapié en la naturaleza de esta interdependencia. Se trata de una serie de relaciones entre individuos y grupos que llevan a cabo diversas actividades, en diferentes zonas geográficas y, lo que es más importante, en fechas diferentes pero relacionadas, a fin de que la actividad económica se desenvuelva sin tropiezos.

El origen de muchos problemas políticos y administrativos es la necesidad de establecer aquellas relaciones que faciliten el desarrollo, y de hacer que el funcionamiento del sistema esté sometido a expectativas seguras. Un estudio detallado de estos problemas probablemente requiere que se los clasifique de acuerdo con criterios analíticos adecuados. Sin embargo, aquí simplemente se mencionan algunos.

La orientación de la economía en función del mecanismo del crédito es de importancia fundamental. El propósito es organizar el sistema de modo que aumente la tasa de crecimiento de bienes y servicios que puede alcanzarse *en el futuro*, con la ayuda de su fondo de riqueza ya acumulado. Pero esto requiere de cambios sustanciales en la institución de la propiedad, de la efectiva operación de un régimen contractual y del funcionamiento seguro del sistema monetario. Claro está que, cuando se realizan, todos estos requisitos se concretan en términos administrativos, y resultan en funciones y actividades nuevas o ampliadas.

La creciente interdependencia que resulta del proceso de desarrollo económico reduce el control que el individuo ejerce directamente en el logro y defensa de sus propios intereses. A su vez, esto resulta en la necesidad de especificar los límites dentro de los que puede operar la conducta de grupos de individuos, así como los medios que pueden emplear legítimamente en el desarrollo de sus actividades.<sup>7</sup> Sólo así es posible que la economía y, en general, el sistema social funcionen efectivamente. Porque sólo así se hace previsible su operación, y se establece la compatibilidad de los intereses existentes.

Las implicaciones administrativas del problema son obvias. No basta con que el orden económico se codifique en una serie de reglamentaciones que definan los medios y los límites de la conducta. La probabilidad de que estas reglamentaciones se cumplan depende, no solamente de una dosis sustancial de autodisciplina, sino también, y en último análisis, del funcionamiento de un cuerpo administrativo. Éste es el origen de muchas de las funciones administrativas que pertenecen a la categoría de reglamentación de la actividad económica, incluyendo aspectos tales como la formación de normas, la expedición de licencias, la inspección, la fijación de tarifas, etcétera.

<sup>7</sup> Parsons, T., *The Social System*, The Free Press, 1951, p. 123.

La magnitud de la acción administrativa varía con el tamaño del público afectado<sup>8</sup> y con la uniformidad o variabilidad de la situación a que se aplica. La acción aumenta a medida que crece el tamaño de aquél, y que disminuye la uniformidad de ésta. El cuerpo administrativo debe ser más fuerte, cuanto mayor sea el número de individuos indirectamente afectados por determinadas transacciones. Además, cuanto más variable es la situación objeto de la acción administrativa, más difícil resulta fijar las consecuencias de soluciones particulares por medio de normas específicas.

## 2. La racionalización del orden político

El logro del desarrollo económico requiere de la racionalización del poder político. Con esto se quiere designar un sistema en el cual la función integradora del orden político no se cumple de acuerdo con los dictados del pasado o la voluntad personal del gobernante, como en el sistema tradicional, sino que se orienta sobre la base de los requisitos de la situación, determinados por todos a quienes afecta, por medio de mecanismos, procedimientos y normas de conducta adecuados.

A este respecto, uno de los problemas que hay que resolver es el que se refiere al *status* del individuo en la asociación política. El desarrollo amplía el campo de acción del sistema económico, multiplica sus actividades y origina numerosos intereses, con frecuencia contradictorios. Pero el logro del mismo desarrollo depende de la realización de ciertas funciones públicas de carácter administrativo. Por eso es que se hace necesario tener acceso a los mecanismos respectivos.

Sin embargo, uno de los prerequisites del acceso a los mencionados mecanismos es la capacidad de actuar políticamente. Y solamente los miembros de la asociación política pueden hacerlo. Así se llega a la conclusión de que la relación de los "dominados" con la *polis* debe transformarse, de súbditos en el sistema tradicional, en miembros o ciudadanos en la nueva estructura racional. De otro modo, no podrían participar efectivamente en las tareas administrativas.

Debe tenerse en mente que el desarrollo económico y el desarrollo político no guardan una relación sucesiva entre ellos. Es mejor concebirlos como dos aspectos interrelacionados de un mismo proceso integral. Aun cuando se ha postulado la ciudadanía política como una condición del desarrollo económico, la proposición podría invertirse, para postular el desarrollo como una condición de la ciudadanía.

Más concretamente, es posible que, en condiciones de un nivel reducido de interdependencia económica entre grupos e individuos, la efec-

<sup>8</sup> Este es el concepto de "público" definido por Dewey como "el conjunto de individuos afectados por las transacciones de terceros, que se organizan políticamente para influir sobre las consecuencias de dichas transacciones", véase Dewey, J., *The public and its Problems*, Henry Holt and Co., 1927, p. 27.

tiva ciudadanía política puede obstaculizar el propio proceso de crecimiento económico que se desea estimular. Es posible que en esas condiciones el sistema se atomice, y que la acción política se convierta en instrumento efectivo para la protección de intereses locales, y que el sistema económico se estanque. El caso de Francia, especialmente después de la segunda Guerra Mundial, y el de Chile, en años recientes, ilustran esta situación.

Una de las características del orden político racional es la certidumbre de la conducta administrativa. La decisión arbitraria y unilateral de parte del funcionario debe excluirse. Como depende de la realización de operaciones separadas temporal y espacialmente, pero estrechamente relacionadas entre sí, el desarrollo económico no puede ocurrir con una administración arbitraria.

Este requisito se satisface mediante el apoyo creciente en la operación de normas o máximas de conducta. Son las normas que señalan los procedimientos a emplear y las medidas que deben tomarse para tratar las situaciones que caen bajo la jurisdicción del organismo administrativo.

Ésta es la verdadera naturaleza de la transformación política inherente al desarrollo económico: la evolución de un sistema adaptado a la tradición, a un sistema basado en los dictados de normas que rigen a gobernados y gobernantes. Naturalmente, la transformación no afecta a todo el sistema social simultáneamente. Entraña el cambio de un sistema conocido de dominación y administración, a uno nuevo en el que las relaciones personales del pasado se orientan hacia un cuerpo de máximas de conducta que deben probarse, a fin de determinar su capacidad como medios para resolver los problemas que surgen de condiciones distintas y cambiantes.

Durante algún tiempo una economía en desarrollo presentará el caso de elementos del sistema tradicional que coexisten con elementos del sistema racional emergente. Sin embargo, la tendencia está allí, y por necesidad lógica debe aumentar con el nivel de desarrollo. De una etapa inicial, en que un pequeño segmento de actividad se separa, y se pone bajo la jurisdicción de las normas racionales, el sistema crece, para cubrir áreas de administración cada vez más extensas, hasta que los mismos gobernantes cesan de derivar su poder de las fuentes tradicionales, y se someten finalmente al control de las normas del propio sistema.

### *3. La burocratización de la estructura administrativa*

De lo anterior resulta claro que uno de los efectos del desarrollo económico es la ampliación de los propósitos de la administración. Al mantenimiento del orden interno y a la afirmación externa de la soberanía, se agregan la promoción y el acomodamiento de una actividad económica de alcances mucho más amplios.

En general, las nuevas formas administrativas constituyen un conjunto de mecanismos desarrollados de tal manera que los componentes interrelacionados de la economía puedan integrarse políticamente al sistema social total, para hacer juntos lo que no pueden lograr individualmente, *v.g.*, resolver conflictos, aprobar formas de conducta recíprocamente necesarias, construir facilidades comunes, etcétera.

Así se modifican los aspectos personales de adquisición de riqueza y producción de ingresos en la función administrativa, y se introduce de modo muy definido la idea de servicio. La conexión del funcionario con los medios administrativos cambia. Tales medios dejan de ser de su propiedad, para convertirse en propiedad pública. Ahora, a cambio de sus servicios, el funcionario recibe pagos monetarios, cuyo nivel se determina de acuerdo con las características del trabajo.

El cambio en los propósitos de la administración viene acompañado por un aumento en el número de sus actividades. El resultado es un aumento correlativo en el tamaño del aparato administrativo. Pero estos cambios van mucho más allá y afectan a muchos de sus rasgos estructurales. Todo el proceso da lugar a lo que se llama una administración de tipo burocrático.<sup>9</sup>

El desarrollo adecuado de las nuevas funciones requiere que se disponga de conocimientos científicos y especializados en muchos campos. Obviamente, un programa de obras públicas hace indispensable la participación de los ingenieros; uno de salud pública, la de médicos, enfermeras y técnicos de laboratorio; uno de reforma agraria, la de especialistas agrícolas, economistas y sociólogos.

Además, la regulación efectiva de la actividad económica depende, en gran medida, de la participación de individuos adiestrados en actividades tales como seguridad industrial, servicios de transporte, comunicaciones y desarrollo de fuentes de energía.

Así se podría continuar la elaboración de una larga lista de todas las necesidades especializadas que son requisitos o consecuencias del desarrollo económico. Pero las que se acaban de mencionar son suficientes para demostrar que uno de los cambios que ocurren en la estructura administrativa es el reclutamiento de los funcionarios entre quienes se han adiestrado profesionalmente, y no entre los parientes y los que profesan lealtad personal al gobernante.

Los nuevos servicios se convierten en funciones administrativas relativamente permanentes. La causa se encuentra en *a)* los requisitos de tiempo de muchos programas, *v.g.*, comunicaciones, y *b)* la naturaleza repetitiva de las situaciones que tratan, *v.g.*, regulación. Esto resulta en otro cambio de estructura, cual es la estabilidad de la posición administrativa, así como la del funcionamiento en su trabajo.

<sup>9</sup> Weber, M., *op. cit.*, pp. 225-235.

Una administración que responde a las demandas del desarrollo económico no conoce de la posición *ad hoc*, tan común en las formas más elementales del sistema tradicional, creada para tratar una situación particular. Contrariamente, una de sus características típicas es la estabilidad de la posición propiamente dicha. En realidad, la posición constituye la unidad básica de organización en la administración moderna.

No obstante, en la adecuada solución de los problemas, la participación del personal profesionalmente adiestrado no es suficiente. También se requieren el conocimiento que da la experiencia y la unidad de propósitos que sólo puede resultar de un mínimo de continuidad en el trabajo.

La estabilización funcional resulta en nuevos ajustes de la estructura administrativa. Uno de ellos es la tendencia hacia la especificación precisa del área de actividad que debe cubrir cada posición, de las tareas que deben realizarse y de los procedimientos que deben emplearse. Sin ella el desarrollo de una estructura basada en unidades permanentes se vería grandemente obstaculizado. Porque la misma unidad adquiere sentido sólo en términos de sus especificaciones.

La necesidad de especificar las tareas y procedimientos de la posición administrativa define a grandes rasgos el problema general de la organización administrativa. Porque especificar una posición es separarla del resto de la estructura, y requiere que sus conexiones con esa estructura se establezcan de modo apropiado. Para ello es necesario desarrollar un sistema de división del trabajo y de asignación de las tareas administrativas a diferentes y numerosas posiciones. Para conectarla con el resto de la estructura es esencial introducir el mecanismo de la jerarquía, con sus definidas relaciones entre superior y subordinado, y resolver adecuadamente los problemas conexos de delegación, control y coordinación de actividades.

La importancia de los ajustes estructurales que se han mencionado en los párrafos anteriores solamente se refieren al problema de llevar a la práctica programas específicos de desarrollo. Desde el punto de vista político, tales ajustes redefinen las relaciones entre el cuerpo administrativo y los centros del poder político, liberándolo de una servidumbre irrestricta con respecto al gobernante.

El funcionario administrativo se selecciona ahora con base en su competencia profesional y no de acuerdo con su lealtad personal o con su relación de parentesco con el gobernante. El buen éxito de su trabajo depende no solamente de la calidad de su adiestramiento sino también de la continuidad de su acción. Así se estabiliza la posesión de su trabajo, y la posibilidad de cesarlo se especifica en términos de una serie de situaciones sometidas a un procedimiento conocido, en vez de la voluntad arbitraria del "soberano".

Esto da por resultado que los fuertes elementos personales del sistema tradicional pierdan importancia. La nueva administración se caracteriza

por una tendencia muy definida hacia la relación impersonal. Entre otras, la relación de los centros titulares del poder es de esta clase. Al desaparecer el aspecto personal, la relación se enmarca en un conjunto de normas. En la medida en que los elementos tradicionales sobreviven y suprimen las formas burocráticas, o en la medida en que se desarrollan formas híbridas, en esa misma medida dejan de llenarse los requisitos políticos y administrativos del crecimiento económico.

Un ejemplo de estos híbridos es la aparición del “intermediario”, que obtiene contratos gubernamentales a base de favoritismo o parentesco, y que luego los vende a cambio de una utilidad a organizaciones capacitadas técnicamente. Sería interesante estudiar la forma en que actividades como ésta afectan la estructura de costos de los programas de desarrollo y disminuyen la eficiencia del sistema económico.

Otra situación, que ilustra el problema a que se enfrenta un sistema operado con mecanismos de órdenes divergentes, es el crecimiento de la institución descentralizada en muchos países subdesarrollados. En parte esto se hace para asegurar que ciertos programas se mantengan “fuera de la política”. Mantenerlos fuera de la política significa aislar y proteger sus débiles inicios burocráticos de la desfavorable influencia de los fuertes elementos tradicionales que se mantienen activos en el resto del sistema. Y aun cuando éste es probablemente el camino más acertado, dada la fuerza relativa de ambos sistemas administrativos, no debe olvidarse que el aislamiento funciona en ambos sentidos; que si bien es cierto que protege a los organismos burocráticos de una exposición peligrosa a la influencia tradicional, también lo es que impide el saludable contacto de los organismos tradicionales con los métodos y la organización de la burocracia.