

RAP 17, diciembre de 1964

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ricardo Torres Gaitán

Al referirnos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada. A este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes:

- 1°. Abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.
- 2°. Intervenir indirectamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función protectora y regulatoria.
- 3°. Intervención tanto directa como indirecta, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.
- 4°. Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

En consecuencia, referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- 1°. La etapa de desarrollo en que se encuentre el país:
 - a). Economía de estancamiento.
 - b). Impulso inicial o despegue.
 - c). En período de transición.
 - d). En proceso de pleno desarrollo.
 - e). De alto grado de desarrollo.
- 2°. La estructura de la economía, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista; lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

- 3°. La determinación de sus objetivos -economía de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva- y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.
- 4°. Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país.
- 5°. La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, de la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacionales.
- 6°. La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que le dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Cuando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren, enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos o instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversiones y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar los planes, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que

prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines.

Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas, lo es también organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquella es la meta y ésta el *modus operandi*.

La operación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración Pública para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerá de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependencia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarrollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno, y si está dispuesto a transformar el medio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los países menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación y operación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en ésta, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y preparación de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas al nivel macroeconómico, promover las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, a fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsor y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprenda la transformación radical de la maquinaria estatal con propósitos de servir mejor a los programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intervención indirecta, de ésta a la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarrollo económico, y actualmente se entra a una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencia, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra de planes sectoriales y éstos de proyectos específicos mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la administración pública y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dicha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, a los ingenieros y los técnicos y profesionistas en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una Administración Pública inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio, cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple a través de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más difícil ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo.

Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en conflicto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la colaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia su funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

LA ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO

La planeación implica, ante todo, la determinación conciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socio-económico del país y de su configuración geográfica y política. En general, en los países subdesarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados se buscará también la cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración Pública sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de la política fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernética o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, así la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadísticas, demografía, sociología, política, publicidad, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo; que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes, al fin de que alcancen superiores niveles de vida económica, cultura, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan obstáculos al desarrollo. Singularmente en los países menos desarrollados, resulta inadecuada para la tarea de programación; y es allí obviamente donde los métodos tradicionales de la Administración Pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos. Dicha reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del Gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Ésta a su vez, es un medio para otro fin superior; elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetas a las modificaciones que la experiencia determine. Sin embargo, la operación del plan tiene que basarse en una clara formulación del mismo, así como en la asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la Administración Pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al Gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo así los subsidios del Gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los Gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones éstas que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, los fortalecerá y a su vez promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la Administración Pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

- a). Formulación del plan.
- b). Aprobación.
- c). Ejecución.
- d). Vigilancia.

a). La formulación del plan comprende dos fases:

- 1a. La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación jurídica correspondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.
- 2a. La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamientos del orden jerárquico de éstos; re-examinar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b). Aprobación del plan. Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

c). Ejecución del plan. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, hecho que puede estimular la cooperación y la aportación de todos

los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regiones y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

d). El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos en cuanto a qué autoridad le corresponde. En general suele quedar en manos de un organismo creado *ex profeso*, que podríamos denominar Contraloría General, encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habrá necesidad de reforma éste, a fin de que la experiencia sirva de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS ETAPAS

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aún en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de una economía donde predomine la libre empresa, de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni a corto plazo. La planeación es por ahora una tarea de difícil aplicación. Sin embargo, no es motivo para abandonar la tarea, sino para acometerlas con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo de que se cumplan lo más rápido posible, chocan

con la estructura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La programación surge cuando se considera que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos productivos, y que es la intervención del Estado el órgano que debe procurar el empleo más racional de los recursos y operar los cambios estructurales que permitan el progreso, como la reforma agraria, de la administración pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significa sacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendida por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá esto se explique por el olvido de que ésta debe operarse por etapas y con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos pre-requisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá concentrar su atención y recursos hacia el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y las importaciones, el volumen de ocupación y de producción en general, sino la demanda final y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

- 1a. La determinación de la meta general (por ejemplo sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde juegan importante papel el ahorro nacional y la corriente de fondos del exterior.
- 2a. La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse preferentemente los recursos.
- 3a. Los proyectos específicos componentes de cada programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

Al lado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determinadas características singulares en una comarca determinada.

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello su acción la desenvuelve mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado. Ahora se trata de prever los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderazgo lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales. En alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los organismos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución; tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración *sui géneris*. En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellos, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier otra naturaleza, con la ventaja de que el Gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de política.

SUMARIO

Hemos visto que la planeación tiene diferentes grados. Suele decirse que en su sentido justo, sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción pertenecen al Estado en donde éste actúa como único planeador. También es usual aplicar el término

a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsora del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública, en tanto que son los órganos de ésta los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público.

Pero el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer las necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una Administración Pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública apropiada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de política económica (presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.) y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

- 1°. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.
- 2°. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarrollo económico y de operarlo, la empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.
- 3°. Los instrumentos específicos de política económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.
- 4°. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

- a) Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social.
- b) La Administración Pública es el instrumento al través del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder Legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al Gobierno Federal esta responsabilidad.
- c) Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relieve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como Instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y la relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economías de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guía para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales a veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.)

Por lo general, en las economías en desarrollo, siempre hay campo para los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula. Lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está regida por el principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificarla.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Pública, Pedro Muñoz Amato.

Capitalism, Market, Socialism and Central Planning, Alexander Eckstein

Economic Development in Perspective, F. K. Galbraith.

Administración Pública y Desarrollo Económico, Álvaro Rodríguez Reyes.

Administration For Development, Donald C. Stone.

Planning by Stages. (The Indian Journal of Public Administration), F. Tinbergen.

Viabilidad Económica para la América Latina, Víctor L. Urquidi.

Revista de Administración Pública Editada por el Instituto de Administración Pública de México.

Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.