

NOTAS SOBRE LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL MUNDO

*Javier Barros Valero, Andrés Caso, León Cortiñas-Peláez,
Jaime del Palacio, Luis García Cárdenas, José Luis Martínez
Hernández, Óscar Reyes Retana.*

1. *Subdesarrollo y dependencia*

La adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados por parte de numerosos países es resultado de la conciencia del desequilibrio económico inducido por la enorme disparidad en los términos de intercambio a escala mundial. La solución de tales desigualdades se plantea en el esfuerzo sin precedentes que la Organización de las Naciones Unidas ha decidido realizar, y que tiende al establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

El fondo del problema comenzó a ser vislumbrado de manera sistemática al finalizar la crisis económica que abatió al mundo occidental a partir de 1929. Al analizarse la dinámica de los sistemas de desarrollo se encontró que la pobreza de muchas naciones se debía precisamente al progreso de los países capitalistas avanzados. La irrupción de éstos en las regiones marginadas precipitó enérgicamente la maduración de algunas condiciones básicas para el desarrollo de un sistema capitalista que bloqueaba con igual fuerza el crecimiento de esas regiones. Cambiando los términos, era evidente que la expoliación de sus recursos actuaba en contra de su

acumulación primaria de capital, al tiempo que la desventajosa competencia en el mercado internacional impedía el crecimiento de su incipiente base industrial.

Si bien se expandió la circulación de mercancías, se pauperizó a grandes capas de población y se entró en contacto con la técnica occidental moderna en lo que parecía un gran estímulo al desarrollo; éste, sin embargo, sufrió una desviación radical, para ser sometido a los objetivos de los países capitalistas avanzados.

Las consideraciones mencionadas dieron lugar a la conformación de una teoría del cambio orientada por el análisis marxista en donde se aceptaba la idea de desarrollo en tanto transformación estructural de la economía con posibilidad de realizarse de modo evolutivo ante condiciones sociopolíticas favorables, y siempre con la mira puesta en el establecimiento del socialismo. En la misma época, hacia 1950, surgió la contraparte de esta tendencia. Esta corriente fue asumida por teóricos reformistas que pretendían introducir ciertos cambios en la economía de mercado con el fin de conciliar la persistencia de ésta con una disminución en las presiones de los pueblos no participantes del desarrollo.

El sustrato de la actitud reformadora sería la modificación sustancial de las relaciones económicas mundiales. Los planteamientos de esta corriente connotada como "desarrollista", implican, de una parte, el atribuir algún tipo de racionalidad al proceso del desarrollo de los países industrializados y, de otra, la pretensión de que el desenvolvimiento de las sociedades atrasadas debe transcurrir, inexorablemente, a través de una serie de etapas históricas claramente definidas. En realidad, la teoría desarrollista se funda en varias falacias: argumenta que el desarrollo supone alcanzar cierto estadio de progreso coincidente con el de las sociedades industriales. Es decir, a partir de este tipo de sociedades se abstrae un modelo que constituiría la meta de las naciones subdesarrolladas.

Dicho procedimiento acepta implícitamente la posibilidad de repetición de las experiencias. Es claro, sin embargo, que no hay ninguna posibilidad histórica de que se constituyan sociedades que alcancen el mismo estadio de desarrollo de aquellas

que son desarrolladas. El tiempo histórico no es lineal, no hay posibilidad de que una sociedad se desplace hacia etapas anteriores de las sociedades existentes. En efecto, no puede haber modelos de desarrollo ni de sociedad que siendo extraídos de una instancia histórica y un lugar determinado sean susceptibles de aplicarse a instancias y lugares diferentes.

Las tesis del desarrollismo, en base a lo apuntado, resultan inconsistentes al pasar por alto la especificidad de los fenómenos en el devenir de la historia. No es excesivo afirmar que los intentos de traslación mecánica de los modelos de desarrollo han frenado u obstaculizado las posibilidades de construcción de teorías del desarrollo que comprendan a éste como proceso histórico.

Otro hecho relevante que ha entorpecido la emergencia de teorías específicas y viables de desarrollo, ha sido la tradicional e infundada inclinación a hacer equivaler el mero crecimiento económico al desarrollo económico y éste al desarrollo social-global. Por fortuna, en relación con este equívoco han surgido recientemente reflexiones muy esclarecedoras que subrayan el hecho de que sólo para fines analíticos, en el uso de enfoques siempre parciales, es posible desintegrar ese desarrollo "totalizante" y así poder hablar de desarrollo económico, político y social como categorías independientes.

Dentro de un ameritado grupo de estudiosos del desarrollo del Tercer Mundo, se halla muy arraigada la idea de que el análisis global del desarrollo requiere no sólo determinar las condiciones de la estructura económica, ni tampoco simplemente de la consideración de los efectos sociales que resultan de esta estructura. La magnitud de tal esfuerzo analítico exige, por un lado, considerar en su totalidad las condiciones históricas particulares, económicas y sociales subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano externo; por otro, comprender, en las situaciones estructurales dadas, los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que ponen en marcha las sociedades en desarrollo.

De lo expuesto resalta la necesidad de concretar las condiciones estructurales señaladas y concatenarlas de manera dialéc-

tica con el sustrato ideológico valorativo y finalista de los movimientos que animan el cambio social. Se ha subrayado el hecho de que la comprensión de las condiciones históricas que se refieren a la estructura socio-económica debe considerarse en sus relaciones internas o intranacionales, así como en lo que alude al plano externo. De este último punto surge una categoría más, que no puede ser soslayada si se pretende establecer el marco adecuado para valorar las posibilidades de cambio; nos referimos al fenómeno de la dependencia.

Las relaciones comerciales entre los países avanzados y los países subdesarrollados se basan en dos procesos económicos. Uno, el de concentración de capital, consiste en la inversión constante y creciente de capital en la misma empresa o consorcio, inversión apenas limitada por el crecimiento del capital social. El otro, vinculado a la centralización de capital, implica la absorción constante y creciente de empresas de diverso tamaño, por parte de una empresa o consorcio determinados. Mediante ambos procesos ocurre la subordinación económica de un país.

De manera paralela al establecimiento de una relación de supraordinación-subordinación en lo que toca a la estructura económica se da —es un hecho aceptado— una relación semejante que concierne a la política, la cultura, la ciencia y la tecnología que en el plano de la dependencia actúan como fuerzas consolidatorias de las relaciones económicas dependientes. Este es un factor de omisión imposible al intentarse un análisis de la situación de las naciones subdesarrolladas. Dicho en otras palabras, al país dependiente, exportador de materias primas, corresponde el país metrópoli, exportador de capital, técnicas e ideología. El capital se destina al control de sectores estratégicos de la economía; las técnicas han sido formalmente superadas en los países metropolitanos y buscan modernizar limitadamente las estructuras productivas de los países periféricos; la ideología está encaminada a mantener ciertas pautas de conducta y ciertas actitudes que continúen favoreciendo la acción del Estado dominante. No puede, empero, omitirse el hecho de que el esquema dependentista encuentra su desdoblamiento en el área nacional mediante lo que se ha llamado "colonialismo interno", concepto que pretende explicar fenómenos como la concentración del ingreso y

el desequilibrio regional en función del predominio de ciertas clases sociales sobre otras, predominio muchas veces garantizado por la acción del aparato estatal. El análisis de estas cuestiones queda, sin embargo, fuera del alcance del presente estudio.

2. *Desequilibrios internos*

Para comprender claramente los fenómenos de la dependencia y el subdesarrollo, es necesario examinar los cambios internos que se han sucedido en la historia de las naciones pobres. En términos generales, el desarrollo de los países dependientes se caracterizó por dos etapas claramente definidas. La primera llamada de desarrollo hacia afuera, donde la principal actividad fue la primario-exportadora, comienza en el siglo xvi, época en la cual las grandes metrópolis europeas inician su expansión comercial. La segunda, llamada de desarrollo hacia adentro, se dio a partir de la gran crisis de 1929 y se caracterizó por un dinámico proceso de industrialización —sobre todo en lo que toca a la América Latina— basado en la sustitución de importaciones.

En el modelo primario-exportador de las economías de las regiones coloniales, el sector dinámico era, como su nombre lo indica, el exportador, el cual contaba con una alta productividad. Esto último obedecía a una explotación intensa de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo en unos casos, y en otros a la utilización de instrumentos y procesos más eficaces.

En este sector se concentraron los aumentos de productividad, que no se irradiaron hacia los demás sectores de la economía, o bien su irradiación fue en mayor o menor grado limitada. En base a este fenómeno se fue delineando un tipo de economía en donde se daban marcados desniveles de productividad así como particulares formas de articulación entre el sector exportador y el resto de la sociedad.

En el modelo 'de hacia adentro' que aparece, en términos generales, a raíz de la gran crisis de 1929, el sector más dinámico es el no-exportador modernizado, el cual encuentra su origen directo en la política proteccionista de sustitución de

importaciones. Esta política inducida por la falta de oferta en el mercado mundial producto de la crisis, tiende a satisfacer la demanda interna existente a través de una mayor utilización de la planta ya instalada, una producción de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo y la instalación de unidades productivas para sustituir los bienes anteriormente importados.

Los sectores beneficiados por la política proteccionista se caracterizaron por tener niveles de productividad muy superiores al promedio de la sociedad. Generalmente se localizaron en áreas ya previamente "desarrolladas" y su producción se dirigió al mercado de manufacturas de bienes de consumo, con el fin de aprovechar la creciente demanda de las aglomeraciones urbanas reprimida por la rigidez de la capacidad para importar. El hecho de que la industria se instalara cerca de los centros importantes de consumo, aprovechando la infraestructura ya existente, generó lo que se denomina "modelo de desarrollo vertical", que consiste en la intensificación de las actividades en ciertos "polos".

En comparación con el desarrollo de este sector, el cual se puede denominar dinámico o moderno, una parte apreciable de la economía quedó situada muy por debajo en lo que se refiere a niveles de productividad. Es decir que, como en el modelo de desarrollo hacia afuera, no se generó una horizontalización del desarrollo, quedando la estructura productiva compuesta por tres sectores: primitivo, intermedio y moderno. El primero de ellos se caracteriza por niveles de productividad semejantes o inferiores a los que prevalecían en la época colonial. El segundo alcanza niveles de productividad semejantes a la media del país.

El polo moderno, por su parte, tiene niveles de productividad a la altura de los promedios de las economías desarrolladas. Cabe añadir que estos tres estratos se localizan en diversos sectores de la economía y no corresponden necesariamente a la dicotomía urbano-rural o a la industrial-agraria.

En contraste con lo acontecido en las economías avanzadas, donde las diferencias de productividad no fueron tan marcadas debido sobre todo al hecho de que el proceso de desarrollo

tuvo una irradiación hacia todos los estratos, en los países dependientes los núcleos desarrollados no pudieron irradiar su dinamismo hacia el sector marginal. Ello se debió entre otros motivos a la mediana o baja capacidad del polo moderno para crear empleo absorbiendo relativamente poca fuerza de trabajo proveniente de áreas menos productivas. Esta capacidad fue además disminuyendo conforme se avanzó en el proceso de sustitución de importaciones ya que cada nuevo paso de éste significó una utilización más intensiva del capital.

a) *Una visión alternativa*

En términos generales el modelo anteriormente descrito corresponde al elaborado por la Comisión Económica para la América Latina. Recientes investigaciones han llegado a conclusiones distintas. Para ellos, la industrialización sustitutiva de importaciones fue motivada por necesidades de acumulación y no por requerimientos de satisfacción del consumo interno. El mantenimiento de altos niveles de acumulación o su incremento requirió conservar a bajos niveles el costo de generación de la fuerza de trabajo — es decir el salario de subsistencia. Ante la disyuntiva de gastar divisas o producir internamente para mantener la fuerza de trabajo, se optó por lo segundo, apoyándose en su menor costo de oportunidad. Para el caso de Brasil se empezó por producir, en una primera etapa, bienes de consumo no durables destinados a las clases populares, después se orientó la industria hacia la producción de bienes de consumo durables, apoyándose en la redefinición de las relaciones trabajo-capital, la ampliación del ejército industrial de reserva, el aumento de la tasa de explotación y las velocidades diferenciales entre los aumentos de salarios y de productividad que reforzaron la acumulación. La sustitución de importaciones fue la condición necesaria mas no suficiente de la orientación de la industrialización; la propia acumulación requirió de una política de precios altos, superiores a los de los productos anteriormente importados. Estos precios, al ser transmitidos de una rama a otra, no frenaron la acumulación, sino que la reforzaron, dado que en las nuevas ramas se lograron altos niveles de productividad, que permitieron absorberla.

En general se tuvo cuidado en que los altos precios no se transmitieran a los bienes que forman parte del costo de generación de la fuerza de trabajo, lo que hubiera afectado directamente al proceso de acumulación. Los precios competitivos sólo se buscaron en los productos destinados al mercado externo. El mercado nacional de los productos caros estaba garantizado por el alto nivel de concentración del ingreso.

i) *El papel de la agricultura.* El tipo de acumulación aparecido a partir de la década de los treinta obligó a la agricultura a redefinir su función. A partir de entonces debió no sólo producir para la exportación, sino también proporcionar un excedente agrícola suficiente para satisfacer la demanda interna; ofrecer mano de obra barata a los sectores no agrícolas en expansión y transferir valor a través de diversos canales. Al proveer de alimentos baratos a las masas urbanas la agricultura contribuyó a garantizar el bajo costo de generación de la fuerza de trabajo.

La descomposición de la estructura productiva precapitalista en el campo, motivada por la penetración del sistema capitalista fue la causa principal de las grandes migraciones a las ciudades. Se trata de un "push" rural y no de un "pull" urbano, como lo pretenden ciertos estudios sociológicos. Estas migraciones proporcionaron contingentes fundamentales para la creación de un ejército industrial de reserva necesario, como ya se dijo, para la expansión capitalista industrial.

ii) *La urbanización dependiente.* Las migraciones hacia las principales ciudades, tanto por su alto volumen como por las condiciones económicas de los migrantes, motivaron lo que se ha denominado como proceso de "urbanización salvaje", dando como resultado que las concentraciones urbanas fueran no centros de agrupación de actividades y fuerza de trabajo sino, en gran medida, recipientes de agentes sociales cuyos lugares en la estructura productiva habían sido destruidos por un proceso acelerado de desarrollo desigual.

En términos generales, el proceso de urbanización dependiente tuvo los siguientes efectos espaciales:

a) crecimiento urbano acelerado; b) urbanización que no corresponde al desarrollo de la capacidad productiva; c) red

urbana nacional desarticulada (no hay jerarquía entre las ciudades); d) macrocefalia urbana; e) distancias social y cultural entre la ciudad y el campo; f) segregación ecológica infraurbana (marginalidad; ciudades perdidas o villas miseria); g) ausencia de regulación y planificación urbana (por lo tanto especulación de terrenos urbanos).

Las variantes en los procesos de urbanización de cada nación dependiente, respecto de los efectos arriba mencionados, estarán dadas por cuatro factores:

a) Las características del sistema político nacional, de su desarrollo y, en especial, de la autonomía de los grupos gobernantes frente a los intereses externos; b) el tipo de sociedad agraria preexistente; c) la historia de la articulación de cada nación a las metrópolis dominantes; d) el impacto autónomo de la industrialización local de la nación dependiente.

b) *Los grupos marginados*

Para los seguidores del enfoque culturalista los grupos marginados viven *fuera* del sector moderno, no compartiendo ni sus valores ni sus avances materiales. La solución a su problema estaría dada por la integración a través de medidas tales como el desarrollo de la comunidad, la asistencia social, etc.

Frente a éstos surgió como alternativa a mediados de los sesentas otro enfoque que veía a la marginalidad como una característica estructural, producto del tipo de acumulación dado en las sociedades dependientes, situando a los marginados al interior del sistema, y no como una sociedad aparte. Los marginados son funcionales al sistema, forman parte del ejército industrial de reserva, estando situados tanto en el sector secundario (producción artesanal) como en el terciario.

El rápido crecimiento del sector terciario en los países dependientes, al cual se le ha visto como una característica del "subdesarrollo", cumple para los fines de la acumulación un papel adecuado. El sector terciario creció sin un alto grado de capitalización, ya que de haberlo hecho de otra manera hubiera distraído fondos para la acumulación industrial.

No sólo no se distrajeron fondos, sino que el sector terciario al estar constituido principalmente por servicios desempeñados a base de pura fuerza de trabajo, remunerada a niveles muy bajos, transfirió a las actividades capitalistas una importante fracción del valor creado. Los talleres de reparación, los vendedores ambulantes y los servicios domésticos cumplen un adecuado papel en el tipo de acumulación de los países dependientes, contribuyendo además a concentrar el ingreso.

Las políticas de vivienda seguidas por la mayoría de los estados latinoamericanos también contribuyen a la acumulación capitalista. Por una parte se construyen viviendas baratas, financiadas básicamente con fondos públicos —o mixtos, como en el caso de México—, lo que incide directamente en la disminución del costo de generación de la fuerza de trabajo; por otra, se deja en manos de los propios trabajadores la construcción de su vivienda (ciudades proletarias, ciudades perdidas, villas miseria, etc.), lo que constituye un caso típico de trabajo no pagado, de supertrabajo, que contribuye directamente a aumentar la tasa de explotación del trabajador.

En resumen, se puede afirmar que es la forma como las naciones hoy dependientes fueron articulándose al sistema capitalista mundial lo que determinó el tipo de acumulación que siguieron, el cual puede resumirse en un desarrollo desigual y combinado, constituido por desequilibrios marcados en la distribución del progreso técnico y de sus frutos, tanto a nivel espacial, como sectorial, así como en la estructura de clases.

3. El papel del Estado

El atribuir un papel de importancia a la condición de dependencia y a los desequilibrios sociales que ésta causa en el interior de los países del Tercer Mundo, no supone pensar que la suerte está echada para las naciones pobres. Es en este sentido que la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados adquiere un valor específico, al señalar el sustento de la desigualdad y prescribir un código ético internacional que favorezca su abolición al margen de la violencia.

Presumiendo que las disposiciones de la Carta y los principios proclives al logro de un nuevo orden internacional alcancen plena vigencia, cobra relevancia el papel que el poder público tiene en la determinación y conducción de los objetivos de desarrollo internos, así como en las relaciones internacionales.

La vieja concepción del poder público, que sólo le asignaba cometidos de vigilancia del orden establecido se ha ido desechando en la mayoría de los países. La crisis de 1929 llevó a los gobernantes a plantearse la necesidad de una mayor intervención pública; no era posible seguir confiando en los mecanismos de autorregulación del sistema económico de la libre empresa. Lo que en un principio fue una intervención dirigida a contrarrestar los efectos de la crisis, poco a poco se fue convirtiendo en una dirección y promoción del desarrollo económico y social.

Junto a la creación y nacionalización de empresas estratégicas, los poderes públicos fueron organizando corporaciones dirigidas a fomentar el desarrollo. En la actualidad incluso los países más apegados al liberalismo económico se han visto obligados a tomar medidas intervencionistas: congelación de precios y salarios, políticas de creación de empleos, controles por medio de las bancas centrales, etc. Estos primeros pasos llevarán seguramente a la necesidad de establecer planes de desarrollo, los cuales irán de lo indicativo a lo imperativo según las características propias de cada Estado.

a) *El sector central*

Como se desprende de lo expresado anteriormente, el subdesarrollo no es una vía al desarrollo sino que el atraso de la mayoría de los países es el complemento directo de la prosperidad de unos pocos. Esta experiencia pone de manifiesto que cada nación debe buscar sus propios objetivos y conceptos de desarrollo y, una vez determinados, establecer la estrategia para alcanzarlos.

En este sentido es lógico suponer que a cada gobierno le tocará realizar cada vez más cometidos, pues la actitud con-

traría, es decir gobiernos que no intervengan en la vida económica de sus países, permitirá que las compañías transnacionales mantengan su poder, ya que el capital privado local difícilmente puede competir con los grandes capitales internacionales. La permanencia de compañías extranjeras en el manejo de sectores claves de la economía hará perdurar la dependencia, y con ello el subdesarrollo y todas sus secuelas.

La intervención de los poderes públicos en la vida introduce en la administración pública el concepto de eficacia. La función social del poder público requiere más de la eficiencia que de la eficacia, pero su conversión en agente económico debe llevarlo a manejar personas y recursos con criterios de productividad.

Así, debemos distinguir dos áreas de actividad de los poderes públicos: la social y la económica. Si bien estas áreas están estrechamente vinculadas. Hay que apuntar, además, que aunque la intervención pública en la vida económica requiere de criterios de productividad, el fin último de un gobierno es siempre el bienestar social. Aceptando que los gobiernos asuman más cometidos debe preverse el crecimiento de este sector.

Este fenómeno inevitable se refiere no sólo a la cantidad de personas que ingresan al sector público para realizar más cometidos sino, además, a las características de cada una de ellas y, finalmente, a las modificaciones de la organización gubernamental para crecer ordenada y adecuadamente.

El primer punto, referente a la cantidad de trabajadores que ingresan al sector público, puede analizarse con dos criterios: uno de ellos sería el de la función social del poder público y en este caso se aconsejaría la contratación masiva a fin de solucionar en parte el problema del desempleo. El otro criterio, relacionado con la eficacia, aconsejaría contratar al menor número posible de personal y en cambio tecnificar los procesos administrativos. Ambos extremos son negativos, pues tan negativo resulta un gobierno ineficiente como uno tecnócrata.

El crecimiento de la población en los países en vías de desarrollo ha sido superior a la capacidad de absorción de las fuentes de trabajo. Este fenómeno puede llegar a crear situaciones críticas que el gobierno debe evitar.

Para tal fin se han propuesto medidas respecto a la planificación demográfica, cuyos resultados, necesariamente, se verán a largo plazo. Por lo tanto, el problema del desempleo y la subocupación es actual y requiere de soluciones actuales.

En este sentido las administraciones públicas deben promover programas de trabajo que acepten el ingreso de gran cantidad de personas, como pueden ser las obras de infraestructura, las de comunicaciones y de algunas tareas administrativas. La administración pública de cada país debe actuar con realismo frente a los problemas que plantea su población, ya que siendo el Estado rector de la vida económica, debe asumir la responsabilidad de lograr un desarrollo compartido.

Con respecto a las características del personal que en los próximos años se integrará al servicio público, se debe lograr una modificación tanto en su preparación como en su actitud en relación a la situación actual. En efecto, los trabajadores que actualmente colaboran con el poder público tienen una formación académica o producto de la experiencia que los guía hacia la prestación de un servicio sin considerar el costo del mismo. Esto plantea la necesidad inaplazable de formar administradores de empresas gubernamentales que sean capaces de manejar un negocio público con eficacia sin olvidar las consecuencias sociales de su acción.

Tradicionalmente se ha aceptado que el servidor público sea apolítico o neutral. Esta afirmación teórica ha dado como resultado, en la práctica, funcionarios conservadores e incluso en ocasiones ha provocado que la burocracia sea un obstáculo en las decisiones políticas de cambio. La actitud del servidor público en su acción debe ser resultado del conocimiento de la realidad social de su país y de los fines del gobierno. Hay que aclarar, sin embargo, que el terreno que se pisa es peligroso, puesto que se puede confundir la politización con la indoctrina-

nación. La idea que se plantea es proporcionar al funcionario público elementos de juicio, fundamentalmente información, para que adquiriera conciencia política. El funcionario politizado puede ser un elemento crítico y corrector, y como tal, se pueden aprovechar sus experiencias para modificar programas, estructuras y procedimientos.

Ningún gobierno tiene el derecho de imponer una doctrina política a sus servidores, pero ellos sí tienen el derecho de saber cuáles son los fines últimos de la organización gubernamental; es decir, para qué están trabajando. La lealtad del servidor público al gobierno libremente elegido es indispensable. Si se logra reclutar personal con una clara conciencia social y que además cuente con los conocimientos que le permitan realizar los fines socioeconómicos del poder público, el establecimiento de un nuevo orden económico dentro de los países será posible.

b) *El sector descentralizado*

El control público de ciertas áreas de la vida económica ha representado para las naciones altamente industrializadas la posibilidad de planear racionalmente la utilización de sus recursos y encauzar, indicativa o compulsivamente, su sistema económico entero. En los países pobres la existencia del "Estado activo" reviste aún mayor importancia.

Difícilmente es objetable en la actualidad la expansión del sector público en las naciones de escaso desarrollo industrial. Las razones son varias. Sólo el poder público puede, en dichos ámbitos nacionales, acumular capital suficiente para promover el cambio económico, esto, como consecuencia de las precarias infraestructuras existentes, de la grave escasez de inversiones sociales e insuficiente acumulación privada de capital, que frecuentemente se utiliza en forma defectuosa, de la incipiente tecnología, y de la general improductividad que impide romper el círculo vicioso de la pobreza. Además, únicamente el Estado está en condiciones, mediante el ejercicio de su autoridad, de manejar los recursos disponibles de la manera menos costosa y de aparejar al crecimiento económico reformas sociales indispensables.

En este contexto, las empresas públicas se yerguen como instrumentos directos, inmejorables, de política económica. Puede decirse, con razón, que contribuye más al desarrollo la existencia de empresas gubernamentales sin un plan nacional que las coordine, que el influjo de éste sin el concurso de aquellos elementos.

La influencia de las empresas públicas en la determinación de las modalidades básicas del desarrollo, parece no haber sido aún bien apreciada. El manejo de estas empresas en relación con su grado de rentabilidad y con la rama económica donde actúan, puede dar como resultado una gran variedad de regímenes económicos cuyos polos son el típicamente liberal y el que de modo franco es estatista. El hecho de que sus órganos económicos accionen directamente en la producción de bienes y servicios, permite al Estado mantener una concepción global del desarrollo.

Calcular el impacto de las empresas públicas en el contexto de la economía nacional, implica el análisis de diversos factores: a) la correlación de poder de los sectores económicos público y privado; b) la generación de recursos invertibles, con especial atención en la productividad, la política de precios y tarifas, el monto de las inversiones, y las políticas salariales y de empleo; c) la política tecnológica, que en el caso de la industria nacionalizada resulta vital, ya que el fomento de la investigación y la difusión de innovaciones tecnológicas no tienen la restricción que los criterios de rentabilidad imponen a la empresa privada. En las empresas públicas, el desarrollo y la transferencia de tecnologías puede orientarse importante-mente hacia el beneficio social.

Entre los factores citados, el más controvertible es el que atañe a la política de precios, pues ésta repercute sobre los demás. A este respecto los poderes públicos deben ser sumamente cautelosos dado que, por ejemplo, una política de precios bajos implica normalmente que el Estado realiza una transferencia de capital a los particulares. Esto puede ser sano si el traspaso de recursos favorece al sistema económico en su totalidad, cosa que la experiencia frecuentemente niega. En

cualquier caso, abatir precios y tarifas conduce a las empresas públicas al déficit, impidiendo la acumulación estatal de capital; tal déficit sólo puede ser cubierto vía el alza impositiva o el financiamiento inflacionario, alternativa altamente riesgosa para la estabilidad y la independencia económica.

Debe, pues, evitarse el favorecer por ese medio a grupos cuya alta propensión al consumo obstaculiza que el capital transferido se reinvierta. Igualmente, es menester considerar que la debilidad económica del Estado nacional actúa en beneficio de las corporaciones transnacionales, con el consiguiente peligro para la soberanía.

Sería imposible determinar fórmulas inequívocas y universales respecto al número, rama económica de incidencia y grado de rentabilidad de las empresas estatales. Lo que resulta innegable es el hecho de su creciente proliferación en el mundo.

Las economías socialistas descansan fundamentalmente en ese tipo de organizaciones; su existencia es condición necesaria de la planificación central. En los países industrializados con sistemas económicos de mercado, por otra parte, hay una amplia influencia de las autoridades públicas, ya sea mediante el control del sistema bancario, o por la presencia de un vasto sector de empresas controladas por el Estado.

Cabe entonces preguntarse qué papel desempeñan y cuál habrán de jugar las empresas públicas de las naciones del "Tercer Mundo", en concordancia con el nuevo orden que pretende darse a la economía mundial. A guisa de hipótesis puede aducirse que en la generalidad de estos países, las empresas públicas se han significado como vehículos de desarrollo. Sin embargo, su eficiencia potencial se ve restringida enormemente por factores tanto intra-institucionales como externos. En efecto, la calidad técnica del personal que las opera, la inadecuada tecnología que poseen y, en suma, las limitaciones en materia de organización, generan un abuso de recursos escasos. No obstante, la mayor restricción proviene de fuera y se expresa por la incapacidad de muchos gobiernos para fijar con precisión los objetivos del desarrollo nacio-

nal, y la subordinación del aparato empresarial del Estado a los intereses de los consorcios industriales locales y transnacionales.

Todos los problemas mencionados hallan su explicación en los argumentos iniciales de este escrito. Así, el aprovechamiento de los recursos estatales está condicionado por las características estructurales del orden económico vigente en el mundo. Simultáneamente, es el uso racional de esos mismos recursos lo que puede abrir posibilidades de cambio social y liberación económica de las naciones.

La actividad directa o indirecta del sector público en el seno de la economía puede, como apuntamos anteriormente, combinarse de varias maneras. Lo importante en última instancia, es que el Estado asuma la dirección del proceso que conduzca al modelo de desarrollo elegido.

Como corolario, parece inevitable pensar en las empresas públicas como sustento de la planificación. Si además contribuyen a la generación de plusvalía aprovechable según los requerimientos nacionales, indirectamente podrían determinar mejores patrones de distribución de la riqueza en el plano interno, el fortalecimiento de la soberanía estatal y, a la postre, un equilibrio entre los Estados-Naciones de nuestro tiempo.

4. El papel de la administración pública

En este marco, el papel de la administración pública cobra una gran importancia, puesto que ésta es el instrumento de los poderes públicos para hacer realidad las políticas y las estrategias de conducción del proceso social y del propio desarrollo socio-económico.

Si bien hemos admitido que cada Estado debe elaborar una conducta que le permita diseñar su modelo propio de desarrollo, es posible identificar algunas características administrativas constantes principalmente para aquellas naciones que constituyen el Tercer Mundo.

Se reconoce que la administración pública se fundamenta y se legitima en los principios jurídicos básicos, es decir, en los ordenamientos constitucionales. Aquí se presenta un primer planteamiento común: buena parte de los países en desarrollo padecen de mecanismos jurídicos anquilosados que vuelven inoperantes a las estructuras administrativas (Cfr. "El marco jurídico", punto 5 de este trabajo).

Es frecuente advertir la carencia de normas que institucionalicen y den organicidad a la función pública. El resultado de esta ajuridicidad se manifiesta como una limitante para señalar competencias entre los diversos órganos del poder público, con la consecuente falta de coordinación y coherencia en los actos administrativos.

La falta de una asignación precisa de jurisdicción genera en diversos países la hipertrofia del sector paraestatal. Si bien un cuerpo importante de organismos descentralizados cumple con los propósitos de convertir al Estado en un agente industrial y comercial que propicia la redistribución del ingreso y promueve el desarrollo social, es necesario tener en cuenta que la proliferación excesiva de estos entes perjudica gravemente el equilibrio estructural del sector público: el aparato administrativo se sobrecarga con organismos superfluos que atomizan y vuelven improductiva su función. Una precisión de competencias en el sector central y una eventual vinculación de órganos paraestatales por áreas interesadas a cada unidad central facilitaría una mejor distribución de funciones y haría más productiva a la infraestructura administrativa del poder público.

Por otra parte, los sistemas de planificación, programación, presupuesto, personal, de decisiones estratégicas y tácticas, etc., se ven directamente afectados con la ausencia o la obsolescencia de esquemas jurídicos que inhiben o frustran la eficacia de la acción del sector público.

La ausencia de una planificación formal representa un denominador común en parte importante de países en desarrollo. Esto conlleva una imprecisión en la fijación de objetivos

nacionales con la consecuente ambigüedad en la explicitación de prioridades. Sus efectos negativos se reflejan en la administración pública a través de prácticas tradicionales de incoordinación. Es frecuente observar la duplicación de actos administrativos entre las diversas áreas o sectores interesados. Asimismo, se incurre en frecuentes omisiones que lesionan gravemente la eficacia o la oportunidad de la acción pública.

Para superar estas deficiencias del aparato administrativo del Estado, se hace necesaria una acción correctiva permanente conocida como programa de reforma administrativa cuyos objetivos, estrategias y políticas tienen el propósito de mejorar la capacidad administrativa de los sectores públicos, al inducir cambios fundamentales en los sistemas de administración pública. En los más diversos foros internacionales ha sido discutido el tema de la reforma administrativa. Revisemos aquí, brevemente, sus aspectos más sobresalientes.

En primer término, gran mayoría de administradores públicos coinciden en que los procesos de reforma de la administración entrañan una dimensión esencialmente política; esto es, una participación de quien toma las decisiones fundamentales: los políticos. Ello implica una voluntad colectiva de propiciar el cambio de estructuras, en el cual participa, desde luego, el servidor público, quien a través de sistemas modernos de capacitación debe involucrarse profundamente en los cambios social, económico, científico y tecnológico de la sociedad que integra.

El servicio público debe identificar con la anticipación suficiente los principales problemas que se dan en la administración y trabajar en ellos, a fin de que las decisiones políticas, cuando se tomen, sean tan avanzadas como sea posible.

Si se conviene que por reforma administrativa se conoce a todo esfuerzo deliberado y constante para inducir en la administración pública cambios estructurales y funcionales con miras a obtener una mejoría sustancial de las capacidades administrativas en todo el sistema, se entiende por qué para

los países en desarrollo constituye una parte esencial del proceso general de desarrollo y de modernización.

Una reforma administrativa puede serlo de todo el sistema o de varios de sus elementos básicos. En algunas circunstancias especiales, por ejemplo, bajo un cambio estructural, es frecuente que se sustituya integralmente el sistema. En otros casos, se prefiere concentrar la acción de reforma a elementos básicos, como son: la capacitación del servicio público, la administración financiera, la estructura y funcionamiento de la maquinaria gubernamental, las relaciones entre gobierno central y local, esquemas de coordinación y planeación, la simplificación de procedimientos y estructuras administrativas y la modernización de la administración.

No se puede dejar de reconocer que, en muchas ocasiones, será necesaria la modificación de leyes y reglamentos, y eventualmente las propias bases constitucionales.

Se deben distinguir las causas que conducen a una macrorreforma administrativa, las cuales pueden quedar agrupadas en cuatro categorías: a) cambios políticos, que incluyen cambios de categoría política o de sistema político; b) cambios de cometidos estatales, que incluyen la expansión de las funciones gubernamentales existentes o la redistribución de competencias o jurisdicción entre gobierno central y local; c) nueva tecnología en materia administrativa; d) cambio de valores en el conglomerado social.

Desde el racionalismo clásico, los esquemas weberianos, el enfoque de la ciencia conductista, la administración pública se acerca en la época contemporánea a la teoría de sistemas que otorga nuevo ímpetu a la reforma administrativa y la vincula a fenómenos de planeación, programación y presupuestación. Se requiere, asimismo, adaptar los procesos administrativos a los sistemas cibernéticos y a esquemas avanzados de comunicación social, sin que ello signifique dependencia de tecnologías extranjeras.

Las macrorreformas tienen, sin embargo, un alto costo político y social que los países pocas veces pueden afrontar; por

ello, la mejora permanente de la administración con base en microrreformas debe constituir una responsabilidad permanente del sector público.

A pesar de que en los países en desarrollo las mecánicas de la opinión pública no son muy participativas, no es remoto advertir presiones de grupos de interés que generan acciones de reforma. Muchas veces el público expresa su insatisfacción con las políticas y programas gubernamentales a través de críticas al sector administrativo en contacto más o menos inmediato con la vida diaria de la población. También ocurre que el propio servidor público, sobre todo en los mandos medios, puede criticar su propio rendimiento y mostrar disposición por incrementar su productividad.

En todo caso, para una instrumentación efectiva de la reforma, sería precisa la motivación y la participación de los cuadros administrativos. La reforma es posible cuando es resultado de una decisión política y se origina dentro de la propia administración. De igual manera, vale apuntar que existe un consenso internacional en materia de reforma administrativa. La creciente interacción que se registra entre los países desde la década de los cincuenta ha motivado la expansión de la administración pública comparada que capta frecuentemente los esfuerzos de inducción para enfocar la atención sobre la necesidad de la reforma administrativa. El interés ha sido transmitido a organismos internacionales que, a nivel mundial o regional, convocan a foros en que se debaten estos postulados.

Se puede concluir que el éxito de un programa de reforma administrativa depende de diversos factores, entre los que destacan:

- medio social y cultural favorable
- respaldo de los directivos políticos y administrativos
- aceptación por la burocracia de su necesidad
- vinculación con planificación
- cuadros especializados para su implantación

- decidir sobre la oportunidad coyuntural de su instrumentación
- estrategia y tácticas sencillas y efectivas
- adecuación de la infraestructura administrativa para formular, ejecutar y evaluar los programas
- asignación suficiente de recursos humanos, materiales y financieros.

No obstante que es notable la falta de una tecnología de la reforma administrativa, se puede afirmar que existen ciertas características comunes a todos los países en desarrollo, lo que permite establecer un consenso en los esquemas básicos en el sentido de que la meta principal de los esfuerzos de reforma deben contemplar prioritariamente el desarrollo de la capacidad administrativa para alcanzar los objetivos nacionales.

5. *El marco jurídico*

La reestructuración administrativa, imprescindible en el logro del nuevo orden internacional, se desarrolla de acuerdo con una tradición administrativa y se desenvuelve en un marco jurídico que es una condición para su desempeño en un Estado de derecho. Este marco jurídico concierne una triple perspectiva: i) derecho internacional y comunitario; ii) derecho constitucional, y iii) derecho administrativo interno.

i) *La perspectiva del derecho internacional y comunitario*

No es posible aceptar hoy día que existan dos grupos de Estados, unos civilizados y otros que no lo son, en forma que solamente la voluntad o el reconocimiento de los primeros pudiera fundar normas de derecho internacional. Por lo menos a los Estados que han sido admitidos en la Organización de las Naciones Unidas, reconociéndose que cuentan con la debida estructura política y que están dirigidos por gobiernos capaces de asegurar el respeto de valores jurídicos y morales universales, debe reconocérseles la posibilidad y la facultad de influir en la formación y cambios del derecho internacional. Las normas internacionales no pueden ser sino las que cuen-

tan con la adhesión de la gran mayoría de los Estados. Esto significa necesariamente, que nos encontramos frente a un proceso evolutivo continuo que afecta profundamente los contenidos del derecho internacional; así, los principios y los métodos del desarrollo económico internacional conducen a la creación de organizaciones internacionales y de un derecho internacional enteramente nuevo.

La administración pública de los países en desarrollo está estrechamente concernida por las transformaciones del derecho internacional en materia de: a) derecho de propiedad, inversiones extranjeras y nacionalizaciones; b) mar territorial y mar patrimonial, así como fondos marinos y oceánicos y su subsuelo; c) derecho de asociación de países productores de materias primas; d) derecho comunitario (o de integración) de países en desarrollo.

a). Las dos únicas normas internacionales a las cuales debe ajustarse la administración pública para proceder a una nacionalización son: que sea decretada de buena fe con el fin de satisfacer necesidades públicas, y que no sea discriminatoria entre nacionales y extranjeros.

Jurídicamente no puede confundirse nacionalización con expropiación. La nacionalización no es un título derivativo de dominio. Es un acto de gobierno, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan), a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general.

Por el contrario, la expropiación por causa de utilidad pública no versa sino raramente sobre medios de producción, es una medida administrativa secundaria para los destinos del país, que puede afectar a ricos como a pobres, y recae sobre la propiedad principalmente raíz y no como fuente productora de riqueza. No existe ninguna sentencia internacional en esta materia posterior a 1933. Ante fenómenos jurídicos nuevos,

no es argumento citar sentencias o doctrinas anteriores a dichos hechos recientes. Los hechos internacionales del último medio siglo han originado una forma de privación de la propiedad privada que es incompatible con las normas tradicionales válidas para la expropiación.

La nacionalización de los recursos naturales es un acto de soberanía del Estado. Como tal es previo a la compensación, ésta no afecta la transferencia previa del dominio de la (s) empresa (s) nacionalizada (s), no existe en el derecho internacional norma alguna que imponga, como para el precio de ciertas expropiaciones, que no son nacionalizaciones, una compensación "plena, pronta y efectiva". Ni siquiera la abolición de la esclavitud habría sido posible de haberse aceptado el respeto absoluto del "derecho de propiedad privada" y de los derechos adquiridos. Igualmente cabe hoy precisar que no sólo no hay ni norma, ni convenciones universales ni jurisprudencia internacional al respecto, sino que toda restricción al derecho de nacionalizar que supere las posibilidades concretas de quien nacionaliza, limita el principio de soberanía de los países en vías de desarrollo sobre sus recursos naturales. En derecho internacional como en derecho interno, "razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero" (resolución 1803 de 14 de diciembre de 1962, Asamblea General de la ONU).

b). Sin llegar a la ampliación del mar territorial hasta 200 millas, como con valiosas razones lo postulan algunos Estados del Tercer Mundo, la defensa de los recursos marinos de éstos hace adecuado un mar territorial de 12 millas unido de manera indisoluble a una zona de jurisdicción económica hasta 200 millas de la costa, el llamado mar patrimonial, sobre el cual el Estado ribereño no ejerce soberanía político-militar pero sí efectivo dominio administrativo, económico y financiero.

Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites del mar patrimonial, así como los recursos de la zona, son patrimonio común de la humanidad. Todos los Estados

deberán asegurar que la exploración de la zona y la explotación de sus recursos se realicen exclusivamente para fines pacíficos y que los beneficios que de ello deriven se repartan equitativamente entre todos los Estados, teniendo en cuenta los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo. Mediante la concertación de un tratado universal, parece impostergable el establecimiento de un régimen internacional para la zona y sus recursos, y que incluya un mecanismo internacional apropiado para la efectividad de sus disposiciones.

c). El derecho internacional vigente estipula que todos los Estados tienen el derecho de asociarse en organizaciones de productores de materias primas a fin de desarrollar sus economías nacionales, lograr un financiamiento estable para su desarrollo y, en el cumplimiento de sus propósitos, colaborar en la promoción del crecimiento sostenido de la economía mundial, en particular acelerando el avance de los países en desarrollo; en consecuencia, todos los Estados tienen el deber de respetar ese derecho absteniéndose de aplicar medidas económicas y políticas que lo puedan limitar.

d). El establecimiento de sistemas permanentes de integración subregional, regional e interregional, así como de consulta y coordinación de las posiciones del Tercer Mundo en los organismos y foros económicos internacionales, exige una institucionalización mediante mecanismos concretos; por ejemplo, los que se derivan del Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) y el S.E.L.A. Entre sus principales objetivos, deberán regularse tentativamente éstos:

La formación y el fortalecimiento de empresas multinacionales, v.g. latinoamericanas, para una mejor utilización de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros de los países miembros; el aumento de la producción y el suministro de productos básicos, prestando especial atención al abastecimiento de alimentos; la industrialización regional y subregional, mediante la transformación en el Tercer mundo de las materias primas de los países miembros y el fomento del intercambio regional y subregional y de la exportación de productos manufacturados; la estructuración y robustecimiento de

mecanismos y formas de asociación que permitan a los países en desarrollo la obtención de precios remunerativos y el aseguramiento de mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados; la promoción subregional y regional de los medios de comunicaciones y transporte; la instrumentación de mecanismos de urgencia para el sostenimiento de países que afrontan situaciones de emergencia; el aseguramiento de un trato preferente para los países de menor desarrollo económico y para los de mercado limitado, dentro de los del Tercer Mundo; el mejoramiento de la capacidad de negociación, para la adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología, y para la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de los países del Tercer Mundo; la sujeción de las empresas transnacionales a los objetivos de la región, mediante un régimen de tratamiento común a las inversiones extranjeras.

Los numerosos elementos comunes de estos países que aún se mantienen, no deben ocultar diversidades que enriquecen su experiencia comunitaria, sustanciales diferencias subregionales y por países que aconsejan una instrumentación flexible, en la cual podrían desempeñar misión relevante las directivas enunciadas seguidamente:

a) La coordinación intrarregional de las administraciones comunitarias una vez asegurada por un amplio "tratado-marco", ratificado por los respectivos poderes nacionales, su desarrollo derivado y progresivamente imperativo a escala subregional podría prescindir de la rigideces del derecho de los tratados tradicional y apoyarse directamente en el "tratado-marco" originario.

b) En consecuencia, los acuerdos derivados serían imperativos en las partes contratantes mediante su mera declaración de compatibilidad con el "tratado-marco" por parte de las autoridades de éste, y su incorporación en cada país por simples actos ejecutivos dictados en cumplimiento de la inicial y única autorización legislativa.

c) Las atribuciones así encomendadas a órganos regionales y subregionales no deberían entenderse como una limitación o como una delegación sino como una expansión, por acto de soberanía, del poder público interno. No es esto un problema de delegación de soberanía sino una afirmación de ellas en escenarios más amplios y con mayor vocación de vigencia futura, porque las soberanías asfixiadas en espacios estrechos son las que más en riesgo están de ser avasalladas.

d) Encomendadas las atribuciones soberanas a órganos comunitarios, los actos de éstos, máxime cuando son precedidos del dictamen de una reunión intergubernamental, obligan directamente a los poderes públicos así como a las personas físicas y jurídicas de las partes, como consecuencia inmediata de la noción de materia comunitaria.

e) La conformidad de los actos comunitarios con el "tratado-marco" y con las normas de sus "acuerdos derivados" debería ser apreciada por una jurisdicción contencioso-administrativa, no judicialista.

ii) *La perspectiva del derecho constitucional.*

La progresiva concreción de estos lineamientos jurídicos rectores de una administración para el cambio en países en desarrollo nos lleva ahora en el campo del derecho público interno, al marco constitucional. En cuanto síntesis del proyecto de vida económica y social de un pueblo, la constitución aporta a la administración pública tres contribuciones: 1. La precisión del criterio político que la rige; 2. La constitucionalización de nuevos principios del derecho internacional y comunitario; 3. Constitucionalización de las cabezas de capítulos del derecho administrativo.

La democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las mayorías ciudadanas. Este mejoramiento tiene en esta segunda mitad del siglo xx, como actor protagónico, al poder público mani-

festándose en forma planificada a través de infinidad de organismos de servicio público. En cuanto la estructura y el funcionamiento de éstos están delineados en el texto mismo de las constituciones más perfeccionadas, hablamos de un derecho administrativo como derecho constitucional concretizado.

La Carta de San Francisco pone a la igualdad y a la independencia y soberanía de los Estados como el pilar de la organización jurídica actual de la comunidad internacional. Dada la heterogeneidad de ésta, es indispensable precisar en la constitución la actitud de un Estado del Tercer Mundo ante las grandes cuestiones disputadas. Así, la supremacía de la ley y de los tribunales nacionales respecto de los conflictos en que sean partes personas físicas o jurídicas extranjeras; la distinción entre nacionalización y expropiación; la soberanía exclusiva sobre el mar patrimonial de 200 millas; su participación en la exploración y explotación de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo; los objetivos de los mecanismos de integración interregional, regional y subregional con otros países en desarrollo, habilitando la progresiva delimitación de una materia comunitaria, encomendada concurrente y aun exclusivamente a instituciones emergentes de un "tratado-marco" y de sus acuerdos derivados, expansión natural de la soberanía, etc.

Tanto la acción como el control de la administración, requieren de principios generales claros y dotados de la estabilidad del rango constitucional. Las constituciones liberales tenían un esquema defensivo ante la administración, tendían más a atarla que a propiciar un cumplimiento expansivo de sus cometidos. Es urgente revisar coherentemente ese modelo anquilosado.

Dentro de las cuatro grandes categorías de cometidos del poder público —servicios esenciales, servicios públicos, servicios sociales y servicios privados asumidos por la administración— sería oportuno precisar cuáles están reservados privativamente a la administración nacional, cuáles lo están en concurrencia con los nacionales exclusivamente, cuáles permiten la participación concesionada de extranjeros, y cuáles sólo

requieren para su ejecución de una autorización administrativa. Dentro de los actos de la administración, la determinación de un dominio de principio de la potestad reglamentaria en ciertas materias, permitiría reservar a la Ley formal sólo las grandes "normas-marco" de la acción y control administrativos.

En cuanto a los trabajadores, tanto funcionarios como empleados y obreros, de las administraciones públicas, sería un aliciente para ellos y una garantía de buen servicio el que la constitución institucionalizara sus respectivas garantías laborales, sean éstas de servicio civil de carrera, sean de derecho social del trabajo y de la seguridad social.

La fluidez de la delimitación orgánica de las instituciones públicas en sus relaciones de subordinación y de coordinación parece exigir una flexible pero clara categorización constitucional, cuyos lineamientos serían obviamente desarrollados por la Ley Orgánica del Estado. Entes desconcertados, autónomos, empresas públicas y de participación, etc., requieren urgentemente una regulación material y formal, por ardua que sea ésta en su formulación, siempre evolutiva.

iii) *La perspectiva del derecho administrativo.*

Bajo el término de "hexágono administrativo" han sido indicadas seis prioridades; éstas son: a) el acceso libre y efectivo de las mayorías ciudadanas a todos los bienes y servicios de la comunidad; b) la determinación por un nuevo poder público de una racional absorción de nuestra creciente desocupación, apoyándose en una potente administración prestacional, la cual procede a una reestructuración dinamizante de los espacios y demás factores económicos ociosos; c) la plena participación de las mayorías en dicho aparato prestacional; d) la superación del divorcio entre Estado y sociedad mediante la quiebra de los sectores feudales de poder; e) la extensión sectorial y el perfeccionamiento gerencial de los servicios del poder público, tanto centrales y periféricos, como desconcentrados y descentralizados; f) la atenuación de la dominación y deformación económico-social ejercida por centros de poder externos.

Las proyecciones concretas de estas seis prioridades son múltiples. A título de ejemplo, señalamos las siguientes: planificación y descentralización; inversiones extranjeras; transferencia de tecnología; banca y crédito; vivienda y urbanismo.

6. *Consideración final*

Una vez examinados los factores políticos, económicos, administrativos y jurídicos que de una manera u otra involucra la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, queremos finalmente hacer una breve reflexión en torno a ciertos problemas que consideramos de especial importancia. El primero de ellos se refiere a la participación colectiva en las estrategias y políticas que los gobiernos siguen para lograr el desarrollo social de las sociedades a las que sirven.

Cualquiera que sea el sistema político en que se organiza una sociedad es evidente que el poder público que regula ese sistema no podrá tener ninguna eficacia si no cuenta con el apoyo y la participación de los gobernados. Hemos planteado los problemas principales del subdesarrollo, la dependencia y los desequilibrios que éstos causan en el interior de los países. Sería necesario anotar que uno de los desequilibrios fundamentales es la falta de participación en la cual los problemas de concentración sectorial y regional son especialmente importantes. Conviene a la dependencia la centralización política; ésta impide la participación mayoritaria en las decisiones y mantiene un estado de cosas en que los miembros de una colectividad no pueden plantear abiertamente sus necesidades. De ahí la importancia de la descentralización política cuyos resultados deben llegar hasta los núcleos más pequeños de población permitiendo la creación y multiplicación de nuevos canales de participación ciudadana, de consejos y asambleas cuya representatividad sea auténtica.

A la descentralización del poder político debe corresponder necesariamente una descentralización económica y administrativa. La primera implica la búsqueda de alternativas tecnológicas que no estén basadas en modelos provenientes de los

países industrializados. La segunda es un requisito indispensable para el buen funcionamiento de una estrategia global de descentralización.

Sin embargo, descentralizar por el sólo hecho de estar al día en las últimas teorías políticas y no atendiendo a demandas sociales reales, sin analizar rigurosamente las posibilidades de hacerlo, puede originar desajustes severos en las propias estructuras político-administrativas.

Descentralizar es una exigencia vital, pero es necesario hacerlo de acuerdo con programas debidamente organizados, descentralizando las estructuras que cuentan con una organización eficiente para, así, descentralizar cometidos y acciones eficientes. La descentralización sin que implique una desintegración, sólo puede hacerse mediante información adecuada y participación ciudadana. Descentralizarse siempre que esta acción tenga asegurada una alta productividad, tanto en la esfera económica como en la administrativa.

El mundo moderno sufre una gran cambio de valores. Si las estructuras políticas y administrativas son lo suficientemente permeables y flexibles, éstas podrán adaptarse al cambio axiológico de la humanidad e incluso, si realmente representan a la mayoría popular, conducirlo y dirigirlo.

En ningún país del mundo es fácil gobernar ahora. Necesitamos que los sistemas políticos y administrativos respondan cada vez más a las crecientes demandas sociales, solamente con estructuras políticas administrativas democráticas y eficientes, se podrá hacer frente a la gran exigencia universal de cambio.

El establecimiento del nuevo orden deberá traer al implantarse, ajustes, correcciones y en algunos casos cambios estructurales importantes. Para llevar a cabo las políticas de integración regional, de explotación de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de los países que los poseen; para que participen más los países del Tercer Mundo en las decisiones internacionales, se requiere necesariamente contar con las estructuras político-administrativas adecuadas para estos fines.

Esta es la preocupación de un grupo de administradores públicos que considera que sin las estructuras adecuadas en la administración, los postulados del nuevo orden económico y social podrán ser obstaculizados y aun diferidos en su aplicación. Por eso nos parece esencial lo que el Presidente Luis Echeverría dijo ante la Reunión Plenaria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Santiago de Chile, en 1972:

“Construir una economía para la paz, es, en esta hora, el deber primordial de la colectividad internacional. Negarse en cambio a cooperar para que disminuyan las disparidades entre los pueblos, es evitar que adquieran contenido real los principios de las Naciones Unidas.

“Hacemos un apremiante llamado a quienes influyen decisivamente en la conducción de la economía mundial. También, a los representantes de aquellos que todo tienen que esperar de nuestros debates. Lo hacemos, ciertos de que la política es, en las horas de crisis, el único camino para unir las fuerzas de la esperanza. La tarea de nuestro tiempo es convertir todos los fermentos de inconformidad en una energía organizada de progreso en la libertad.”