

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO: UNA OBJECION

Por WILLIAM WOOD

LA era del desarrollo resulta tan significativa para el bienestar del mundo, y son tan importantes para el éxito de este desarrollo los diferentes procesos que debe abordar su Administración, que resulta perfectamente comprensible la corriente de opinión surgida en favor de la idea de configurar a la Administración del desarrollo como una rama especial de particular importancia de la Administración pública.

Los defensores de esta postura argumentan de la manera siguiente: «Puede definirse al desarrollo como la carga dinámica de una sociedad que pasa de un estado de ser a otro. Con independencia de los objetivos del país, o de la extensión y naturaleza de los planes y programas, la Administración sigue siendo un elemento fundamental del desarrollo... En términos generales, la Administración del desarrollo se ocupa de conseguir el desarrollo nacional... Las metas,

valores y estrategias del cambio pueden ser diferentes, pero hay siempre procesos genéricos a través de los cuales se logra llegar a un acuerdo sobre las metas a conseguir, sobre la forma en la que los planes, las políticas, los programas y los proyectos (las cuatro *pes*) se formulan y cumplimentan... La Administración del desarrollo, por consiguiente, se ocupa de manera primordial de las tareas y procesos de formular y poner en práctica las cuatro *pes* con vistas a conseguir cualquier conjunto de metas y objetivos que políticamente puedan determinarse» (1). Todo esto resulta útil como un concepto general. Sin embargo, esta idea ha tendido a hacerse más rígida, y ahí es donde surge el problema. Lo que sugiere es que: *a*) hay dos «estados de ser» que cabe contrastar; el segundo nace como consecuencia de «un cambio dinámico» (en el desarrollo) del primero; *b*) se identifica el desarrollo con el Plan de Desarrollo; *c*) los procesos de desarrollo exigen un tipo de Administración pública a la que se denomina «Administración del desarrollo»; *d*) esta «Administración del desarrollo» es distinta de la Administración que se encuentra en el estadio primitivo y que se clasifica como «tradicional» o «mantenedora de la ley, el orden y recaudadora de impuestos» (2).

La distinción no sería inútil aunque se empleara solamente en algún curso de introducción a la Administración pública, en la misma medida en que la economía de Robinsón Crusoe fue un punto de partida conveniente en el examen de la teoría y de la práctica económica. Sin embargo, éste no es el caso, porque la distinción se hace en aquella literatura a la que podemos llamar de manuales de procedimiento, y su significación tiene más efecto práctico y directo para aquellos que trabajan en la Administración pública de los

(1) DONALD C. STONE, en la introducción a *Education for Development Administration*, International Institute of Administrative Sciences, 1966.

(2) Véase, por ejemplo, el capítulo de GEORGE F. GANT, en *Education for Development Administration*: «A medida que los países progresan, o desean progresar para salir de su situación tradicional de sociedades agrícolas y convertirse en sociedades más industriales, sus gobiernos y sus estructuras administrativas se hacen mayores y más complejos. Este cambio es más que un cambio en el grado, es también un cambio en la naturaleza. La Administración pública en una sociedad compleja exige más que limitarse al mantenimiento de la ley y el orden. Requiere más y diferentes clases de agencias gubernamentales cuyas funciones y relaciones son muy diferentes de las simples de mantener el orden y la ley... Esta dimensión de la Administración pública puede llamarse convencionalmente *administración del desarrollo*.» NSILO SWAI, en la misma publicación, en su calidad de ministro para el desarrollo de Tanzania, es aún más preciso: «El sistema administrativo debe de transformarse y dejar de limitarse a mantener la ley y el orden y convertirse en una administración de servicio general.»

países en desarrollo (y para aquellos que los capacitan), que se ven obligados a simplificar con exceso la variedad de las prácticas administrativas y a simplificar con exceso el proceso histórico de evolución, estado mantenedor de la ley y el orden a estado promotor del desarrollo.

Existen, por lo menos, tres inconvenientes que parecen derivarse de un concepto especializado de Administración del desarrollo. El primero es que aquellos funcionarios públicos que no tienen la fortuna suficiente para ser clasificados entre los «desarrollistas» pueden ser descartados por improductivos para el proceso de desarrollo, y pueden llegar a ser considerados, en verdad, como pasajeros, o peor aún, como frenos de la máquina del desarrollo, con la consiguiente pérdida de estimación profesional que, en definitiva, parece destinada a echar por tierra el propósito real de la Administración pública.

Una segunda desventaja es la de que el estudio de la maquinaria exigida para el desarrollo se concentra en las innovaciones y en las nuevas ideas, con el olvido subsiguiente de la posibilidad de adaptación que existe en algunas instituciones. Y es que a menudo se da por supuesto que lo que existe en el estado mantenedor de la ley y el orden y recaudador de impuestos es *ipso facto* inadecuado para el estado impulsor del desarrollo (3).

Una tercera desventaja es la de que el término desarrollo como descripción de lo que está ocurriendo en el mundo ha sido insuficientemente analizado. Por una parte, por ejemplo, ha llegado a ser considerado como algo diferente a lo que ocurre en el estado mantenedor de la ley y el orden, mientras que, por otra parte, parece tener relaciones especiales con la independencia y el poscolonialismo (de tal manera que, de hecho, el gobierno colonial se identifica con el gobierno mantenedor de la ley y el orden y recaudador de

(3) En una interesante revisión del concepto de Administración del desarrollo, preparada para la II Conferencia de Directores de Institutos de Administración y Administradores Públicos de la Commonwealth, celebrada en Nueva Delhi en febrero de 1967, el doctor J. N. KHOSLA, director del Instituto Indio de Administración Pública, hace la observación siguiente: «Algunas de las actitudes desarrolladas durante el estado de la ley y el orden son de igual importancia para las nuevas responsabilidades. Esta es un área especial de investigación.» El presente artículo trata de examinar algunas de las implicaciones.

impuestos) (4). Y como ya hemos dicho, el desarrollo se identifica de manera creciente con lo que es (o debiera ser) el Plan de Desarrollo, mientras lo que está en el Plan de Desarrollo (o debiera estar) es algo a lo que se llega por aplicación del análisis y los programas económicos.

Estamos, por supuesto, siendo excesivamente simplistas, pero esto puede excusarse quizá si, como resultado de ello, podemos provocar un replanteamiento de las nuevas corrientes de pensamiento estimuladas por la filosofía de la Administración del desarrollo. Porque no todo lo que afecta al desarrollo o a la Administración del desarrollo es perfecto, ni todo es tan sencillo de conseguir como nuestro primer replanteamiento nos llevó a creer. El programa de Alianza para el Progreso y la experiencia de la América Latina resultan un ejemplo de Administración del desarrollo que ha fracasado, por lo menos hasta la fecha, en convertir en realidad los planes. La parafernalia está allí, planes de desarrollo, técnicas modernas presupuestarias, unidades de O. y M., esquemas de clasificación del servicio público; sin embargo, no solamente el desarrollo tarda en llegar, sino que estas innovaciones administrativas parecen impotentes para curar las enfermedades del sistema previamente existente, e incluso parecen empeorarlas, porque en vez de un método de Administración que se esté demostrando inadecuado para las necesidades del desarrollo tiende a haber por lo menos dos, el antiguo y el nuevo, antagónicos. Por tanto, quizá debemos asegurarnos de lo que sabemos acerca de la Administración del desarrollo y de lo que aspiramos de ella.

Hemos tomado ya nota de algunas definiciones típicas de la Administración del desarrollo. Podemos elegir entre las posturas siguientes. La primera está bien expresada por Leslie Fainsod: «La Administración del desarrollo es una carrera de innovación de valores. En el sentido en que el término se usa normalmente, abarca el repertorio de nuevas funciones asumidas por los países en desarrollo que se embarcan en el camino de la modernización y de la industrialización. La Administración del desarrollo abarca, de ordinario, el establecimiento de la maquinaria necesaria para planificar el crecimiento económico y para movilizar y recaudar los recursos necesarios para hacer crecer la renta nacional. Se establecen nuevas unidades administrativas, a las que se denomina frecuentemente

(4) Por ejemplo, véanse los comentarios de EVERETT HAGEN en el capítulo VII de *Development Administration Concepts and Problems*, editado por IRVING SWERDLOW: «Los gobiernos coloniales realizaron fundamentalmente funciones de mantenimiento del orden y bienestar.

departamentos de desarrollo de la nueva nación, para gobernar las nuevas empresas económicas del Estado, para elevar la renta agrícola, para desarrollar los recursos naturales, mejorar el transporte y la red de comunicaciones, reformar el sistema educativo y lograr un gobierno con mentalidad de desarrollo» (5).

De ahí que la Administración del desarrollo sea casi lo mismo que el nuevo aparato requerido en una situación en la que el gobierno está llamado a desarrollar y asumir un papel preponderante en el logro del objetivo del Plan, y el desarrollo se ve como íntimamente vinculado con el crecimiento económico, pero no siempre limitado por él.

Una segunda definición resultaría más amplia. «Hay (o debería haber) muchas importantes y notorias diferencias entre la Administración pública que existe en un país pobre, que lucha para lograr el crecimiento económico, y la Administración pública de los países de renta elevada» (6). Una vez más el fondo es el crecimiento económico, pero el concepto de Administración del desarrollo es más amplio en el sentido de que no se enfatiza en forma específica sobre los métodos y estructuras requeridos para la planificación y ejecución del desarrollo. Swerdlow continúa diciendo que «los funcionarios deben de tomar decisiones diferentes, adoptar políticas diferentes y comprometerse en diferentes actividades, en tal medida que garanticen esta nueva y distinta designación». El problema está en distinguir lo que los países pobres deben hacer y lo que los países ricos pueden hacer.

Una tercera definición podría ser «la buena Administración pública de los países en desarrollo», pero aquí se siente el peligro de que los problemas especiales del desarrollo y de los países en desarrollo (o subdesarrollados o pobres) no se recojan suficientemente y quede poco clara la necesidad de nuevas estructuras y métodos. A la larga, sin embargo, ésta podría ser la definición más práctica y realista.

Todas estas definiciones, sin embargo, nos obligan a comprender lo que es el desarrollo y lo que son los planes de desarrollo.

El desarrollo en el contexto de los países en desarrollo se define en general como un incremento en la situación económica y social, que exige una profunda acción y planificación del Gobierno, en amplias áreas de actividad económica y social. Esta es verdaderamente

(5) SWERDLOW, obra citada. Capítulo I.

(6) SWERDLOW, obra citada. Introducción.

la base sobre la cual los gobiernos preparan sus planes de desarrollo, variando los objetivos o puntos específicos, en los mejores planes, de acuerdo con las circunstancias locales. Sobre tal base, la Administración del desarrollo se convierte, o bien en el conjunto de la maquinaria del gobierno adaptada al proceso del desarrollo económico y social, o más exactamente puede consistir en aquellas actividades de la Administración directamente relacionadas con el proceso de desarrollo.

Aquí es donde, habitualmente, surge la distinción entre «el Estado mantenedor de la ley y el orden y recaudador de impuestos» y el «estado en desarrollo», o entre las actividades de mantener la ley y el orden y recaudar los impuestos y las actividades del desarrollo.

Incluso si tal concepto de desarrollo fuera suficiente para describir lo que en realidad está ocurriendo en los países en desarrollo, sería necesario vigilar tan elementales distinciones, como más adelante se demostrará. Sin embargo, lo que está ocurriendo a los países en desarrollo no es tan sólo un proceso de llevar a la práctica una mejora económica y social. Tampoco pueden los planes de desarrollo identificarse de manera tan simple con la mejoría económica y social. Para muchos países, tal vez la mayoría, los programas de desarrollo económico y social han coincidido con los programas de desarrollo político (social en este sentido) que se han creado al llegar a la independencia. Esto, sin embargo, no es lo mismo que decir que los programas socioeconómicos son un producto de la independencia política o que han de ser tratados simplemente como algo que ocurre en el escenario de una serie de circunstancias modificadas que produce la independencia. Ambos puntos de vista son defendibles, pero también son, en mi opinión, simplificaciones exageradas que, entre otras cosas, trabajan en contra de una apreciación realista de la situación y una afirmación realista de las necesidades de la Administración del desarrollo.

La coincidencia de independencia y desarrollo es algo perfectamente ilustrado en la introducción al Plan de Desarrollo Trienal de Tanganika publicado en 1961. Tanganika llegó a la independencia en diciembre de ese mismo año, y el Plan se preparó, por consiguiente, «en un difícil periodo de su historia, el periodo de transición de la Administración colonial a la independencia. El rápido desarrollo político del país, la realización de nuevas y lejanas responsabilidades, el nuevo sentimiento de conciencia nacional y su expresión forman en muchos sentidos el escenario del Plan. No es sorprendente, por tanto, que las exigencias de la nueva situación política del país, tales como la necesidad de establecer un servicio diplomático,

de acelerar ciertos programas de formación y de edificar fuerzas de seguridad tengan que ser consideradas paralelamente a los objetivos puramente económicos» (7).

Estas circunstancias son admitidas por los investigadores responsables, pero surge la dificultad, y no solamente por lo que respecta al concepto de Administración del desarrollo, porque no se acepta de manera aparente que: a) el desarrollo no fue un proceso introducido por la independencia, y b) que los factores mencionados en la cita del Plan de Tanganika no son tanto un escenario del desarrollo como una actividad causal, a veces competitiva, a veces paralela. Trátese de actividades competitivas o causales, su significación para la Administración de los países en cuestión es, que resulta poco lógico tratar la Administración del desarrollo como problema que afecta a las nuevas estructuras y a los nuevos procesos acelerados por el Plan, o ver alguna diferencia entre las actividades de mantenimiento de la ley y el orden y recaudación de impuestos y la actividad del desarrollo. Las fuerzas de seguridad suelen concebirse como mantenedoras de la ley y el orden, pero si se utilizan para adquirir o defender recursos nacionales, el agua, por ejemplo, encajan en la Administración del desarrollo. Además, ¿no es acaso necesario asegurar la ley y el orden antes de que cualquier desarrollo pueda realizarse? Y más aún, ¿no es importante asegurar que la Administración de la ley y el orden cambie para hacer frente a las necesidades de la nación en desarrollo? El mantenimiento de la ley y el orden y la recaudación de impuestos no pueden ser estáticos, como no puede serlo ningún otro aspecto de la Administración en una era de desarrollo. En verdad, su mejoría puede ser uno de los más significativos desarrollos que un país en desarrollo debería planificar. Y completamente aparte de esta consideración, el cambio general en la situación producido por la independencia (incluso allí donde no hace falta poner un énfasis especial en la mejoría de la actividad de mantenimiento de la ley y el orden y recaudación de impuestos) crea no tanto el escenario para el desarrollo como las condiciones. La Administración capaz de hacer el cambio es, por consiguiente, capaz de hacer frente a los nuevos condicionamientos del desarrollo.

Muchas de estas afirmaciones se reconocen y se aceptan. Se acepta o se insiste con menos énfasis en que el desarrollo no empieza con la independencia. Puede empezar antes y puede no empezar

(7) Plan de Desarrollo para Tanganika, 1961/62-1963/64.

después. La excesiva identificación de desarrollo e independencia es, por consiguiente, peligrosa. Podemos aceptar que la independencia da un ímpetu adicional a algunos aspectos del desarrollo, que crea oportunidades adicionales en algunos casos, y que crea demandas adicionales (de manera importante, a través del efecto demostrativo que se deriva de la participación en la actividad internacional y multilateral); sin embargo, por mucho que admitamos las legítimas, e incluso históricas exigencias de nuevos líderes políticos, de identificarse e identificar sus programas con el desarrollo, esto puede, a la larga, conducir a una excesiva identificación con el desarrollo, y puede, en consecuencia, restringir el apoyo que a ellos se proporcione entre el público, el servicio de gobierno, e incluso, entre algunos de los líderes políticos que temen no lograr cambios significativos frente a lo que la época colonial había logrado. ¿Qué país en desarrollo, de esta clase, no ha oído (y no solamente por los desposeídos) la queja «estábamos mejor bajo el poder colonial»?

Si los motivos del desarrollo colonial resultan sospechosos (y ésta es cuestión a la que este artículo no hace relación alguna), el hecho no debe ser olvidado, ni mucho menos suprimido. El tamaño del desarrollo puede haber sido inadecuado en las circunstancias de aquel momento o inadecuado una vez que se examinó cara a las presentes necesidades, pero el desarrollo implica crecimiento, y si el desarrollo colonial fue de pequeño tamaño, ¿dónde fue más impresionante y por lo menos no había empezado el proceso? (8). Las rutas y las carreteras se construyeron en épocas coloniales; no hizo falta esperar a que se las clasificara como infraestructura más adelante, antes de empezar a servir los propósitos de la mejora económica y social. Si la planificación formal del desarrollo se hizo popular (fuera de Rusia, Alemania e Italia) hacia el fin de la última guerra mundial las colonias no tuvieron, en la mayoría de los casos, que esperar a la independencia para iniciar sus planes de desarrollo. La preplanificación empezó durante la guerra, y los planes empezaron a publicarse muy pronto, después de su final, y si no fueron tan profundos o imaginativos como el pensamiento moderno y la investigación han hecho posteriormente, fueron capaces de darse cuenta, en líneas generales, de sus objetivos, y formaron los cimientos, el marco de planes posteriores, incluso de planes posteriores a la independencia. Muchos de los procesos del desarrollo se introdujeron,

(8) Quiero que quede claro que me refiero al desarrollo colonial británico, no porque crea que este argumento no serviría para otros poderes coloniales, sino porque reduzco mi argumento a los procesos de los que tengo experiencia.

de hecho, en la época colonial; han tenido que ser modificados, a veces radicalmente, para servir a la naturaleza modificada del control político y los propósitos nacionales, y a las disponibilidades de personal consiguientes a la independencia, se han construido sobre el desarrollo colonial y no han tenido que ser introducidos para llenar un vacío.

Por supuesto, tal defensa del «colonialismo» no pretende implicar que los países en desarrollo estarían más desarrollados si fueran aún colonias de los «buenos» poderes coloniales. Ni tampoco está destinada a interpretar las relaciones de desarrollo e independencia en países tales como la India (aunque debe notarse que la preplanificación del desarrollo en el subcontinente empezó antes de la partición y fue interrumpida como consecuencia de los disturbios que siguieron a la misma) o aquellos países particularmente del Asia oriental, donde la independencia llegó en un momento en el que la ruptura provocada por la guerra persistía aún. Ni se refiere tampoco a los países de la América Latina, donde la independencia ha precedido en algo más de cien años al Plan de Desarrollo.

Lo que quiere decirse es que la independencia no es históricamente el único generador del desarrollo, y que las instituciones y procesos promovidos por el desarrollo no han de ser exclusivamente creaciones de países recientemente independientes, sino que puede, en muchos casos, sobrevivir válidamente de los días coloniales, o ser construidos sobre los que existieron en la época colonial. También en la medida en la que autogobierno y desarrollo están relacionados histórica o causalmente, el sistema administrativo debe hacer referencia a ambos, y la Administración del desarrollo debe estar tan preocupada por guardar el orden y recaudar los impuestos como por la planificación del desarrollo.

Si nos hemos detenido a dar alguna consideración a la naturaleza del desarrollo tal y como se presenta en relación con la independencia y la edificación de la nueva nación, ¿qué otros aspectos del desarrollo hemos de considerar?

Deberíamos fijarnos, en segundo lugar, que un Plan de Desarrollo destinado a promover una mejor situación económica y social difícilmente puede tomar forma de manera pura. Aquí está el defecto de muchos intentos de planificación, y en particular de las instituciones de planificación central. Los esquemas de la planificación del desarrollo anuncian muy fácilmente que cuanto se incluye en el Plan se justificará en razón a su contribución a la mejoría económica y social, siendo el todo un ejercicio primordialmente para el economista (es incluso necesario hacer énfasis en que el objetivo

del desarrollo es económico y social, y combatir la tendencia a llamarlo sólo desarrollo económico). Así, el grupo de expertos, reunido en 1962 por el secretario general de las Naciones Unidas para hacer un estudio de la planificación del desarrollo económico en diferentes países, empieza de esta manera su informe: «El propósito de formular un plan es identificar y definir las políticas que se piensa van mejor al logro de los objetivos sociales y económicos. Un plan proporciona las líneas maestras de la política a través de la traducción de aquellos objetivos generales en objetivos físicos y tareas específicas para las actividades particulares, económicas y sociales. En todas partes, en la formulación de los planes, hay que adoptar decisiones acerca del sistema de asignación de recursos financieros más eficiente con vistas a los objetivos generales. Al mismo tiempo, los objetivos fijados a la producción y a los recursos económicos han de estar de acuerdo con las posibilidades económicas y técnicas, y no exigir demasiado a la comunidad, que tiene la capacidad de financiarlas» (9).

Pero, de hecho, esto es solamente parte del Plan que un país en desarrollo redacta o trata de cumplir. El desarrollo no puede basarse exclusivamente en factores internos. Por ejemplo, un país tiene muy poca posibilidad de elección con respecto a un aeropuerto (o aeropuertos) de clase internacional, que tiene que proporcionar, o muy poca elección, en práctica, acerca de la posibilidad de tenerlo o no. Sin embargo, en términos de prioridades sociales y económicas, los recursos del país pueden ser tales que el aeropuerto debería tener poca prioridad y sus niveles podrían resultar inadecuados frente a otra cosa que el país puede permitirse el lujo de proporcionar. Sin embargo, ¿qué país puede resistirse a dar prioridad al aeropuerto? Una vez más, un país en desarrollo ha de tomar en consideración las posibilidades de ayuda extranjera y moldear, de acuerdo con ellas, su Plan. Con esto no pretendemos sugerir que la ayuda que se hace efectiva para propósitos que satisfacen, al menos en parte, los criterios atractivos al donante deben ser necesariamente utilizables para finalidades que no satisfacen al receptor. Se trata simplemente de que son inelásticos los criterios (y los procesos) que se refieren a la provisión de ayuda, y un país receptor (y todos los países en desarrollo son receptores en potencia, por muy grande que sea su aversión a las condiciones que hacen la ayuda necesaria) debe estructurar, de acuerdo con ellos, sus prioridades. La distorsión del Plan de Des-

(9) *Planning of Economic Development*; Naciones Unidas, 1963.

arrollo, no siempre, por supuesto una distorsión reprensible, toma varios aspectos. En un país africano se preparó un programa de carreteras para servir a las áreas agrícolas cuya producción había llegado a un punto en el que podrían preverse desde aquellas áreas importantes exportaciones. El programa de rutas para camiones, en términos de recursos financieros y humanos y equipo disponibles, se restringió en un tanto por ciento determinado. Luego llegó la ayuda para otras carreteras para camiones, pero no para carreteras de alimentación. Requeriría el mayor ejercicio de voluntad rehusar tal ayuda, de tal manera, que el programa se formó con objeto de permitir el que la ayuda se utilizara para el propósito en el cual era disponible, a pesar del inconveniente de dejar a un lado, momentáneamente, el programa que se había considerado necesario.

Este es un ejemplo pequeño de las circunstancias en las que se prepara un programa de desarrollo. Sabemos que el proceso modelo de planificación nos exige la formulación de objetivos y programas. Luego, la comprobación de los recursos disponibles, y por último, la modificación paralela del Plan. Lo que se olvida a veces es que no somos agentes libres con respecto a tales modificaciones, sino que podemos estar específicamente controlados en lo que hace a las condiciones de la ayuda.

Otros controles existen con respecto al proceso de planificación. Uno de éstos está aliado con las siguientes circunstancias: puede expresarse mejor diciendo que el Plan de Desarrollo debe de ser también una lista de cosas a comprar. La planificación, en este sentido, va más allá de la economía (y desgraciadamente puede ir más allá del sentido común económico), pero cualquier oficial de planificación o ministro de Finanzas aprende pronto que cuando sale en busca de ayuda el Plan es una lista de compras, y si tiene sentido (y el ministro de Finanzas generalmente lo tiene) trata de asegurar que los objetos de la lista de compras estén bien seleccionados y puedan ser envueltos separadamente.

Otra condición derivada del Plan de Desarrollo es la de que tiene que tener la naturaleza de una tarjeta del Diner's Club. Las razones son similares a las que aplican a la necesidad de preparar el plan, al menos en algún respecto, como una lista de la compra. La ayuda (incluidos los préstamos) se administra de manera creciente no solamente con respecto a cada una de las cosas que se compran, sino también con respecto al conjunto. Para decirlo francamente, hay más oportunidad de interesar al país X o a la organización E en sus cooperativas agrícolas si les puede demostrar que la misión investigadora Z ha aprobado el balance de su plan y que esto puede

significar inclusión en el plan de proyectos o la apreciación de proyectos de manera diferente que la prevista en el programa inicial. También, para decirlo aún más francamente, el enfoque ideológico revelado por los objetivos X de su plan, o por el plan en conjunto, pueden afectar a sus oportunidades de obtener ayuda para el material Y.

De manera semejante, el Plan en sí mismo no cubre de hecho todo su desarrollo, sea éste su propósito o el que se le haya propuesto. El Plan tiende a concentrarse, en primer lugar, en aquellos programas que tienen un coste financiero. Y esto no carece de razón, porque los costes, a pesar de sus extremos, son el único aspecto que puede, en general, cuantificarse. Mejoras significativas en este respecto pueden realizarse por el uso de análisis del costo y técnicas «consumo-producto», pero incluso así es el coste o el aspecto de los ingresos que recibirá más atención por ser más fácilmente predecible.

El costo del hotel de turismo financiado por el Gobierno (aun teniendo en cuenta que raramente dejará de exceder al presupuesto) es una cifra concreta, puede venir de ingresos o préstamos; los ingresos por turismo son menos seguros. El Plan, en consecuencia, tiene que equilibrar términos cuyos grados de exactitud son diferentes.

Más importante que esto (porque se puede llegar a una sensata determinación «consumo-producto» de proyectos) es el hecho de que algunos términos del desarrollo no se fijan de esta manera. Como resultado de ello, aunque se pueden mencionar en el Plan, tal mención tiende a ser incidental y los términos en cuestión se programan rara vez. La reforma de la administración, de la estructura impositiva, de la inversión de préstamos, de los procedimientos de regulación de la tierra y de los beneficios, y casos semejantes, son puntos a discutir. Tal desarrollo, predominantemente administrativo, no puede elaborarse en el Plan de Desarrollo, de la misma forma que puede computarse un programa de carreteras, y tampoco puede cuantificarse en términos que tengan alguna pretensión de realismo. El resultado es que se tiende a considerarlo como «base» o «escenario» del Plan de Desarrollo.

Podemos examinar este asunto desde un punto de vista diferente, a saber: la importancia de relacionar los programas de desarrollo con los programas presentes. Hay muchas facetas. Una es que el proyecto de desarrollo tendrá que ser constantemente sostenido como un compromiso recurrente; cuanto más se presente o administre el programa de desarrollo separadamente del programa ordinario (y esto afecta principalmente al coste del personal), más cuidado se necesita. Otra faceta ha de encontrarse en, digamos, las medidas adoptadas

para estimular nuevas industrias; esto puede tener menor relevancia para los potenciales inversores que las medidas básicas aplicables a toda la industria; de la misma forma, ha de tenerse en cuenta el efecto sobre la industria establecida del estímulo dado a la nueva industria. Una vez más, el funcionamiento eficiente de los servicios existentes (correos, teléfono, ferrocarriles, suministro de agua, recogida de basuras, etc.) puede controlar la *factibilidad* de los proyectos de desarrollo. El desarrollo, en otras palabras, es algo más que el Plan de Desarrollo.

Un Plan de Desarrollo tiene otros rasgos que hacen relación a los procesos de desarrollo, pero que no se han incluido en los conceptos modélicos ya examinados. Tiene, por ejemplo, un alto significado político, y, como consecuencia, su preparación, su contenido y su administración tienen implicaciones políticas. No solamente habrá de reflejar la filosofía política general del Gobierno, sino que puede esperarse que contenga programas y proyectos cuya justificación sea más política que social o económica, y, en cualquier caso, la ejecución de alguna de sus partes habrá de tener en consideración las funciones políticas a nivel local, nacional o personal. Cualquier Plan de Desarrollo que dé por supuesto que «un buen político no debe interferir las operaciones mientras se ocupa de su acción ciudadana y de su tarea legislativa» (10) es un plan engañoso.

Un Plan de Desarrollo es también, o debe ser, un manual de desarrollo, en el sentido de que habiendo iniciado el desarrollo que se ha propuesto pueda y deba ser utilizado como una lista que permita comprobar los programas. No debe darse a esto una importancia excesiva, pero vale la pena recalcar que la participación en el proceso de desarrollo (del público y el funcionario) exige que el Plan sea susceptible de comprensión por parte de quienes van a «desarrollarse». Y con ello no queremos decir que baste con que sea inteligible. Es deseable que el funcionario, el público y la prensa —y no solamente los planificadores— sean capaces de identificar los proyectos de tal manera que puedan prepararse y empezarse informes realistas. De hecho, el buen Plan será donde quiera que esto sea posible, un documento constante cuyos apartados puedan relacionarse con los apartados del presupuesto anual, y la administración del Plan debe incluir tal referencia.

Con este examen de lo que es el Plan de Desarrollo y el desarrollo mismo ha llegado la hora de reconsiderar una vez más el concepto

(10) DONALD C. STONE, obra citada. Introducción.

de administración del desarrollo. ¿Existe algún tipo de administración dedicada a promover el desarrollo por oposición a la que se dedica el mantenimiento de la ley y el orden y a la recaudación de impuestos? ¿Hay algunas estructuras y procesos administrativos que por relacionarse íntimamente con el proceso de desarrollo, exigen una consideración especial por contraposición, caso de existir, a una administración tradicional o general? ¿Se limitan los problemas de los países en desarrollo al problema del desarrollo? ¿Tiene algún valor tal distinción?

Podemos inicialmente convenir en seguida que hay ciertas estructuras y procesos que, por definición, afectan particularmente al proceso del desarrollo, como el desarrollo de unidades de planificación, bancos y corporaciones de desarrollo, esquemas de acción comunal y otros. El que deban tener rasgos y métodos específicos, e incluso en algunos aspectos un lenguaje especial, no es de nuevo sorprendente. Pero ¿es acaso la naturaleza especial de la unidad planificadora más especial que la naturaleza propia de la Jefatura de Policía, o el Catastro, o el recaudador de impuestos? Irving Swerdlow sugiere que «quizá el concepto de administración del desarrollo puede concebirse de la mejor manera, comparando las tareas incluidas en administrar un programa de renovación urbana y en gestionar un departamento de aguas en una ciudad americana. Supóngase que ambas unidades estén bien administradas y que, por consiguiente, la diferencia no radica en la calidad de la gestión. El departamento de aguas cumple la tarea de mantener un adecuado suministro de agua y sistema de distribución, de planificar las exigencias que la expansión futura plantee, de leer los contadores y hacer los cargos justos por el consumo de agua, de formar a sus empleados, de hablar con el público, el director de presupuestos, el alcalde, los sindicatos, de comprar y mantener los suministros y equipos, y de cumplir todas las múltiples actividades que supone la gestión de un programa en una ciudad ocupada y cambiante. Sin embargo, por amplias y universales que se nos aparezcan, estas actividades son significativamente diferentes de las que se llevan a cabo en aquellas oficinas del gobierno local responsables de la identificación de las áreas de la ciudad que reedificar, de la adquisición de terrenos, del otorgamiento de los contratos de reedificación y construcción de nuevos edificios y de la supervisión de la construcción y reintegración del área en la vida local» (11).

(11) SWERDLOW, obra citada. Introducción.

Sin embargo, continúa diciendo: «Descritas funcionalmente, las diferencias no parecen relevantes. Hay que establecer los objetivos y los presupuestos, controlar y capacitar al personal, establecer las líneas de autoridad y preparar las evaluaciones del progreso—todas estas funciones son comunes a cualquier buen sistema de administración pública—. Quizá la diferencia radica en el grado de dificultad que se encuentra al ejecutar estas funciones, el grado de innovación que se exige y las dificultades de hallar procedimientos adecuados...»

Es discutible el que ésta sea una válida distinción frente a un país desarrollado. En términos administrativos, preferiría considerar el ejercicio de adaptación de la vivienda como poco más que una complicación aceptable que una sociedad capaz de administrar su suministro de agua puede asumir sin necesidad de un especial concepto de administración del desarrollo (aunque podría necesitar un departamento especial en la municipalidad). En un país «en vías de desarrollo» diría que el suministro de agua y la vivienda exigirían ambos una «administración del desarrollo», porque, por una razón u otra, los problemas administrativos que el primero plantearía no serían más graves que los del segundo. De hecho, en un país «en vías de desarrollo» la novedad verdadera podría consistir en remodelar lo tradicional y no en crear lo nuevo, en mantener la ley y el orden y no en llevar a cabo el Plan de Desarrollo, porque es más fácil usar al experto exterior como gestor de las «nuevas» actividades que utilizarle en las tradicionales.

Por consiguiente, aunque sea válido considerar que algunos aspectos de la administración de un país en vías de desarrollo tienen características especiales por su papel en el proceso de desarrollo, es tan extenso el concepto mismo de desarrollo y las organizaciones que se ocupan de él dependen de tal forma para su cumplimiento de los procesos administrativos regulares que resulta poco realista hablar de la administración del desarrollo como un tipo especial de administración, excepto en el sentido de que, en un país que trate de «desarrollarse», toda administración debe ser «administración del desarrollo». La administración de justicia debe ponerse al día, adecuarse a una situación cambiante; si no lo hace menosprecia el progreso o lo limita. El papel de la policía tiene que cambiar a medida que cambian las exigencias; las mismas características de la policía han de modificarse a través de la selección y la formación, porque un policía semianalfabeto puede cumplir sus tareas básicas entre una población de bajo nivel intelectual, pero poco podrá hacer cuando el nivel cultural se eleva o cuando una población sofisticada surge

como consecuencia de un programa completo de desarrollo (12). El sistema de recaudación de impuestos ha de cambiar para tener en cuenta la nueva actividad política y económica. El funcionario auxiliar—el a menudo despreciado burócrata—es básico en el proceso de desarrollo y habrá de ser «desarrollado» para que esté a tono con las necesidades cambiantes. Las prácticas generales administrativas de la Administración pública—comités, archivos, delegación, adiestramiento—son puntos clave de la administración del desarrollo.

Los países en vías de crecimiento pueden encontrarse en muchas situaciones, pero sólo algunas de ellas encontramos dentro de la temática de «un Plan de Desarrollo». Por ello, los países deben luchar y tratar de resolver tales situaciones con una eficiencia administrativa razonable y usando la adecuada experiencia administrativa. Los problemas difícilmente pueden ser examinados separadamente; tal vez mientras se pone en práctica un sistema de desarrollo agrícola, hay, a la vez, que luchar contra el hambre, y la administración debe ser capaz de resolver ambas cuestiones (si no es así, el pueblo difícilmente admitirá que se está «desarrollando»). Por consiguiente, toda la Administración pública en un país en vías de desarrollo debe ser administración *para el desarrollo*, pero no tiene que estar relacionada directamente con el «Plan de Desarrollo».

Por último, debe tenerse gran cuidado en asegurar que las nuevas estructuras y los nuevos procesos derivados del plan se integran con las estructuras y los procesos básicos. No debe pretenderse que las nuevas estructuras operen con independencia de las básicas ni que las controlen (13), sino que, por el contrario, sean las estructuras básicas quienes tengan a su cargo el control de las nuevas. Debe de hacerse desaparecer la pretendida contraposición «administración del desarrollo»-«burocracia»; antes bien, la «burocracia» ha de ser capaz de administrar, con criterio realista, las tareas del desarrollo, un nuevo sector de la Administración pública.

(12) Podríamos poner el ejemplo de algo ocurrido en Francia. A los turistas que infringen las normas de estacionamiento se les envían unos avisos («Bienvenido a Francia. Por favor, respete nuestras regulaciones de estacionamiento»), en lugar de aplicarles las sanciones que corresponderían si fuera un francés el infractor. Hay aquí una pequeña contribución de la policía al desarrollo del turismo, el reflejo de una actitud: no pensar que el mantenimiento de la ley y el orden es algo diferente del desarrollo.

(13) Ni siquiera en la medida en que lo hace A. H. HANSON en el capítulo VIII de su libro *The process of Planning*, donde afirma: «Hay también un supuesto en el que la Comisión Planificadora puede decir a la Administración: «El Plan que hemos formulado tiene las siguientes implicaciones administrativas generales; por favor, ocúpese de ellas.» El plan debe formularse tomando en cuenta las implicaciones administrativas, y, en todo caso, la Administración debe controlar la planificación, aumentando con ello el grado de ejecución del Plan.