

7. Carácter del Comité del Crédito a Medio y Largo Plazo

Terminó su conferencia el señor Lallave explicando cuál es la naturaleza de tal Comité, para lo cual especificó que no se trata de un Banco ni de un Superbanco, ni, menos aún, de un Tribunal que haya de conocer en alzada de las resoluciones denegatorias que la Banca privada puede adoptar. Se trata simplemente de un Organismo

que, aparte de conceder algunos créditos especiales, directamente, tiene funciones de ordenación y regulación del crédito que otros Organismos o Entidades otorgan; funciones bien directamente otorgadas por la Ley de 26 de diciembre de 1958 o bien delegadas posteriormente por el Ministerio de Hacienda y con los que se marca un paso más en la política actual de reactivación de la economía nacional.—J. M. A.

MUNDO ECONOMICO Y ADMINISTRACION PUBLICA

33.35

En la revista *La Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione* (número 4 de 1960, págs. 423 y siguientes) se publica un artículo del Profesor FELICIANO BENVENUTI, en el que bajo el título de «Mondo económico e pubblica amministrazione» se estudia la evolución del sector privado con relación a las modernas tendencias de gestión económica por parte de la Administración pública.

Las relaciones entre la Administración pública y el mundo económico presentan muchos aspectos que han de enlazarse para una mejor comprensión recíproca. Ambos mundos tienen medidas y valores distintos. ¿Por qué sucede así? Como los médicos, ante un tal problema, hagamos la histórica clínica para averiguar las causas remotas de tal situación.

Esta sería imposible, inimaginable, en el estado absoluto del siglo XVIII, en que la actividad económica y administrativa se integraba, sin distinción posible, entre ambas. Hoy esta «unitariedad» de la sociedad se ha perdido; estamos acostumbrados al dualismo —interés público, interés privado—, o

sea, Administración pública y mundo económico privado.

Si en tiempos remotos no se distinguía entre política y religión —teocracia—, la escisión entre ambas ha tenido función decisiva en el progreso de la humanidad. ¿Puede decirse lo mismo de la escisión entre el mundo económico y la Administración pública? No hay una respuesta única.

Hay países donde se intenta reconstruir la antigua unidad: los países comunistas unifican Administración y economía como expresiones de un único interés colectivo. Tal fenómeno, históricamente, es una reacción contra la ideología del estado liberal, en el cual toda la actividad económica

se dirigía al ciudadano; tocaba entonces a la Administración pública garantizar la libre actividad—económica—de cada ciudadano. Para el estado policía su fin era asegurar la calma pública, impedir que el encuentro de los intereses degenerase en un conflicto dañoso para la colectividad.

Era éste un abstencionismo extremo, al que se opuso un intervencionismo extremo, en las teorías, al menos. Para estructura de un mundo, nosotros refutamos ambos extremos, buscando el justo medio.

Dentro de la actual perspectiva, originada hace un siglo, aproximadamente, ¿cuál ha sido la historia de nuestra civilización europea? ¿Cómo se han ido formando las estructuras; por ejemplo, la Administración pública?

En principio, la Administración pública se estructura en función de una actividad primaria de los ciudadanos. En la teoría constitucional de V. E. Orlando se dice: «El Estado no tiene fines; el Estado es un Organismo agnóstico.» Así, sin fines, la Administración pública debía permitir a los ciudadanos alcanzar sus fines propios. Debía, pues, permanecer extraña al mundo económico, sin intervenir más que para colaborar a su libre expansión.

Con tales funciones secundarias, el número de funcionarios era reducido; la economía, no la Administración, era la estructura que sostenía el edificio social.

El mundo económico, a su vez, sentía a la Administración pública extraña, aceptando su intervención como un mal menor. Hoy no sucede esto, la Administración no es extraña al mundo económico; entra en la economía, desde hace cincuenta años, con intervención cada vez mayor, consecuencia del aumento de la impor-

tancia de los fines económicos y de la pérdida de importancia de los fines estrictamente políticos.

En la actual constitución se habla de los fines de la República—¡qué lejana la declaración de Orlando!—, fines extensísimos y que abarcan todo el mundo económico, al lado del político o social.

La Administración pública, pues, se ha transformado en su concepción. ¿Y la economía? Si el mundo económico sigue sintiéndose extraño a la Administración, ¿corresponde esto a una realidad o a un retraso en la adecuación a la vida actual? No es tan fácil reconstruir la trayectoria de la economía como la de la Administración. Esta es más unitaria, y sus actos y procedimientos se materializan en decretos, boletines, circulares... La historia del mundo económico es más vaga.

Ciertamente, desde 1948 a hoy el mundo económico ha variado; sigue sintiéndose extraño a la Administración..., salvo cuando solicita exenciones fiscales, subvenciones, instituciones regionales de financiación o una modificación de las condiciones del mercado. También ocurre que la Administración pretende controlar su actividad o desarrollar su propia actividad o sus propios organismos económicos. Esto hace difícil separar, en el mundo económico, la economía pública y la economía privada, y es un motivo más para que la economía no «ignore» a la Administración, que ha creado una serie de disposiciones precisamente relativas al mundo económico.

Dejamos aparte los juicios de valor. Esta actividad administrativa en la economía será un bien o un mal; el futuro lo dirá. Pero hoy podemos decir que ni la Administración es extraña a la economía ni el mundo económico puede sentirse extraño a la

Administración. Ambos mundos se acercan hoy; y si se teme que lleguen a confundirse, tal temor no debe separarlos, o vacilarán muchos principios políticos y sociales que atañen a todos.

¿Cómo se observan hoy estas relaciones recíprocas? Desde el punto de vista de la Administración, la atracción del mundo económico es bien visible, pero cuanto más se acercan, se advierten más los contrastes entre ambos que las semejanzas, y tales desacuerdos son retrasos inevitables en una Administración pública nacida para una función de control y que ha tenido que adaptarse a una activa intervención.

¿Está preparada para afrontarla? La respuesta sincera es: no. Debe iniciar una nueva vida, y esto no es fácil tras cientos de años de tradición.

Los retrasos, la rutina, los excesivos cuidados de *control* y la escasa atención al *desarrollo*, se advierten mucho más desde el mundo económico que desde el interior de la propia Administración pública. Por citar un ejemplo, piénsese en nuestro Ministerio de Obras Públicas. (El autor se refiere a Italia.) Se tiende a remediar todo esto: una serie de decretos del Presidente de la República ha desconcertado varios órganos centrales para crear organismos más ágiles y eficientes.

Pero no es el aspecto estructural del sistema el más grave, sino el funcional; ahí sí que nos encontramos en un callejón sin salida, no diré insuperable, pero sí no superado aún.

Nuestra Administración actúa mediante actos administrativos—autorizaciones, concesiones, etc.—insertos en un procedimiento, más que complejo, complicado. Esa Administración con funciones originarias de garantía ha extendido enormemente lo que se

refiere a controles internos, externos, preventivos o sucesivos, administrativos o judiciales.

Esto, tolerable en la actividad administrativa, es secundario; pero si hay actividades económicas, hay un valor en la rapidez de las decisiones.

No podemos renunciar al control de la Administración pública, conquista del Estado de Derecho; pero esa Administración necesita más capacidad de adecuación a las exigencias del mundo económico, en el que se inserta cada día más.

De hecho, la Administración pública tiende a resolver el problema «manipulando» las leyes o refugiándose en el derecho privado. Existen abundantes ejemplos de ambas vías.

En fin: desde el punto de vista estructural, como desde el punto de vista funcional, la Administración pública, frente al mundo económico, se tambalea ante los asaltos de esa masa de atracción, que es, para ella, el mundo económico, ante el cual ha de asumir otra postura.

También es verdad lo contrario: de tales asaltos la Administración pública obtiene ventajas; la preocupación por la eficiencia, las tentativas de introducir sistemas de organización y método, de medir los tiempos en el trabajo, de aumentar la mecanización, simplificar el procedimiento, etc., puestas de manifiesto en nuestros estudios, ignorados hace veinte años, son prueba de tales ventajas, ya que la Administración pública los ha tomado del mundo económico; y las ventajas serán mayores cada vez, llegando a utilizar métodos de estudio que deberán dar lugar a una moderna ciencia de la Administración.

Hemos hablado de los males de la Administración pública. Hablemos ahora de los del mundo económico: ¿Ha hecho algo por acercarse a este pro-

blema? ¿O ha rechazado la aproximación de la Administración? En conciencia, sí. Acepta lo que le pueda venir de bueno de ella, pero se niega a colaborar con ella de un modo permanente.

Los ejemplos son abundantes: la economía soporta a la Administración, pero no quiere ayudarla a resolver sus problemas, y rechaza sus ofertas—escasas—de colaboración.

En parte, esto ocurre por el enorme fraccionamiento del mundo económico. Pero en éste existen asociaciones: industriales, comerciales. Pero estas asociaciones no tienen fuerza representativa suficiente. En nuestro sistema, desde luego, esta colaboración ha de ser por incentivos, no por coacción. Pero en la constitución se habla del deber de solidaridad, inderogable para el ciudadano y dentro de cuyo ámbito ha de desenvolverse cada uno su actividad.

Los fines de la Administración estarán satisfechos en tanto en cuanto se satisfagan a la vez los fines de los ciudadanos. Tal es la estructura deseable.

¿Se puede absolver a un ciudadano de su inderogable deber de solidaridad social?...

Hay organizaciones corporativas, pero no espontáneas, que señalan el ca-

mino para estos dos mundos, hoy enfrentados, pero que han de convivir y encontrar su punto de equilibrio. Tal es el problema del Estado contemporáneo y del capitalismo moderno.

A este respecto es decisiva la experiencia de Estados Unidos, donde hay un trasvase continuo del mundo económico al de la Administración pública. Los políticos de alto nivel son economistas, y las más elevadas esferas económicas buscan sólo el interés de la colectividad nacional. De tal integración depende, en buena parte, el bienestar de los Estados Unidos.

Si esta integración falta supone pérdidas inevitables: para el economista privado, al no comprender la Administración sus puntos de vista; para la colectividad, al resistirse él a comprender los de la Administración. Resistencia, y a veces lucha o evasión que se traduce en mutua falta de confianza, por la falta de contactos recíprocos.

El problema es, pues, de estructura, de integración estructural. Pero más, de hombres y de conciencias.

Confiemos en que Administración pública y mundo económico puedan llegar, en sus mutuas relaciones, a un principio único, más que social, moral.—M. S.