

DESARROLLO ECONOMICO, PLANEAMIENTO NACIONAL Y ADMINISTRACION PUBLICA

Resumen del trabajo de K. WILLIAM KAPP, que con el título *Economic development National Planning and Public Administration* publica «Kyklos», vol. XIII, fascículo 2, 1960.

1. Administración: factor estratégico del desarrollo económico

El éxito o fracaso del planeamiento económico nacional depende en gran manera del establecimiento de un sistema administrativo capaz de realizar las reformas económicas, sociales y políticas que el plan de desarrollo exige.

La Administración defectuosa impide la participación y la iniciativa de los ciudadanos en el esfuerzo de desarrollo económico.

La conexión entre Administración pública y desarrollo económico ha sido puesta de relieve por los primeros estudiosos de la economía política, que insistieron en la relación existente entre políticos y economistas. Friedrich List dió singular importancia a la consideración de la Administración pública como factor estratégico de desarrollo económico, resaltando la primacía de los factores institucionales en un proceso de desarrollo. Es un factor esencial, aunque no el único, y es estratégico porque la actividad de la Administración determina el éxito total de un plan de desarrollo. A pesar de su importancia, este factor es olvidado frecuentemente en la literatura sobre la materia y la manera en que el desarrollo de los planes es afectado por una Administración defectuosa ha sido poco estudiada.

2. La Administración pública y el «Laissez-Faire»

El mito de que el desarrollo económico es un proceso natural, autónomo y espontáneo que surge del libre juego de las fuerzas sociales, políticas y económicas ha sido refutado totalmente por las experiencias de planificación realizadas en Europa, Estados Unidos y Unión Soviética. Todas las reformas económicas han ido precedidas de reformas administrativas porque las exigencias del mercado libre llevan aparejado un control estatal y un intervencionalismo creciente de la actividad del Estado en la vida social.

3. Planeamiento económico nacional y Administración pública

El éxito del planeamiento económico está en función del desarrollo de la maquinaria administrativa, y esto es debido a que generalmente la planificación del desarrollo económico implica un conjunto de controles, de directrices, de estímulos, que deben partir del Gobierno, y para ello es necesario aumentar los servicios administrativos y perfeccionar su funcionamiento. Al establecer estas directrices y estos estímulos es evidente que la Administración adquiere una tarea clave, que podrá hacer efectiva removiendo obstáculos y eliminando rigideces sociales con el establecimiento de un eficaz sistema de Administración y un funcionariado eficiente.

3.1. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PLAN

El Plan de Desarrollo tiene exigencias orgánicas que es necesario tener en cuenta para hacer viable la elaboración y vigilancia del plan. Es necesario establecer una oficina central que coordine los esfuerzos de las oficinas técnicas regionales; de éstas deben partir los datos estadísticos y las informaciones necesarias para el conocimiento de la realidad social. Con los datos obtenidos la oficina central formula el plan, estableciendo los objetivos fundamentales, sus prioridades, coordina las varias partes de que ha de constar el plan, debe también seguir los resultados del plan para replanear los objetivos a la vista del contraste con la realidad.

Ciertamente, la oficina de planeamiento no es únicamente una oficina técnica económica, sino que en ella han de colaborar en alto grado políticos y administrativos. Es difícil la separación real de la ejecución y la elaboración del plan, aunque conceptualmente es útil esta distinción.

3.2. EJECUCIÓN Y COORDINACIÓN DEL PLAN

Exigencia del planeamiento es la puesta a punto de los órganos de ejecución, que han de estar debidamente organizados con las funciones bien definidas para que no se produzcan duplicaciones y conflictos en la ejecución del plan. Es esencial una organización eficiente establecida bajo los principios más elementales de la técnica administrativa.

3.3. EMPRESAS PÚBLICAS

La organización de las empresas públicas, su administración y control y la ejecución de sus planes de actuación es una actividad esencial para el planeamiento. Existen sectores económicos de tan fundamental importancia que en la mayoría de los casos es conveniente su nacionalización: transportes, electricidad, fertilizantes, fomento de industria pesada, etc.; su selección y localización es un eficaz instrumento de desarrollo. La exigencia de autonomía para la eficacia de su gestión debe ser armonizada con el suficiente control para que puedan ser utilizadas como instrumento de desarrollo económico. Se han de distinguir las empresas públicas de las privadas en que acuden a ámbitos donde el beneficio es dudoso, pero la producción es necesaria.

4. Administración y reformas agrarias

La reforma de la economía agraria debe ser una parte del plan total de desarrollo económico. La importancia de las reformas agrarias desde el punto de vista de la estrategia de un plan de desarrollo viene dada por la gran parte de población que en los países en vías de desarrollo y subdesarrollados vive de la agricultura. En este aspecto el programa de desarrollo implica, para el paso a una estructura de economía agraria moderna, una reforma social, además de económica.

La actuación de la Administración pública en este aspecto del desarrollo es de gran trascendencia, porque es necesario vencer un mayor número de obstáculos psicológicos: apatía, apego a las tradiciones, rutina, etc.

Los medios principales de desarrollo agrícola deben ser impulsados por la Administración, procurando el incremento de la productividad de las explotaciones, fomentando las unidades de tamaño óptimo, estimulando el desarrollo técnico y la formación de los agricultores, fomentando la mejora de los medios de trabajo con préstamos y ayudas, y regulando el mercado de los productos para conseguir la mayor estabilidad de precios que sea posible.

Para constituir un eficaz motor de desarrollo económico la Administración encuentra con frecuencia varias dificultades:

Deficiencias cuantitativas

Aunque no es exacto, siempre que subdesarrollo equivale a subadministración, lo cierto es que en la mayoría de los países subdesarrollados los servicios públicos son muy escasos y los fines del Estado se limitan a los fines primarios de mantenimiento del orden, justicia y defensa. Sin embargo, cuando se pretende dar impulso a la economía del país la tarea de la Administración aumenta y proliferan los servicios y los funcionarios.

Excesos de la burocracia

Existe una tendencia de la burocracia a complicar los procedimientos y a aumentar los controles administrativos. Esta no es una característica de los países subdesarrollados, sino que se da en todos. Para eliminar este inconveniente que obstaculiza los esfuerzos de desarrollo, la reforma administrativa ha de procurar racionalizar los procedimientos y desconcentrar y descentralizar el mayor número posible de competencias.

Defectos cualitativos

Además de la falta de órganos o servicios necesarios para el desarrollo y de los inconvenientes de la excesiva centralización administrativa existen otros defectos que impiden el éxito total de las medidas de planificación. En los países subdesarrollados, por ejemplo, las relaciones entre individuos y entre grupos tienen un carácter esencialmente jerárquico y paternalista, y esto en muchos casos es un obstáculo para el desarrollo económico-social. Estas circunstancias sociales se reflejan en la mentalidad de los funcionarios que tienen la inclinación a sentirse superiores sin dar acceso a la elaboración de sus decisiones a los restantes ciudadanos. Este defecto se acusa especialmente en los países más atrasados, en los que las clases dirigentes, incluso la de los servidores públicos, constituyen castas inaccesibles para la mayoría de los ciudadanos.

Una tendencia administrativa de las administraciones menos organizadas es convertir las oficinas públicas locales en oficinas recaudadoras de impuestos y éste llega a ser su único fin. La solicitud para establecer una pequeña industria, que con arreglo a los planes generales ha de ser permitida por el Gobierno, se convierte principalmente en el pago de un impuesto o tasa que muchas veces constituye un obstáculo para el fomento de este tipo de empresas. De esta forma la Administración deficiente puede frenar los esfuerzos de desarrollo.

5. La Administración pública y la teoría del desarrollo económico

El sistema administrativo, defectuoso por inexistencia de servicios o por defectuoso funcionamiento de los exis-

tentes puede entorpecer el proceso de desarrollo en forma más decisiva que la falta de capitales o la escasez de técnicos.

La consecución de los objetivos del plan depende de la existencia de una maquinaria eficaz de elaboración de decisiones en todos los niveles jerárquicos. Los defectos del funcionamiento administrativo más importantes son los que obstruyen y frenan la iniciativa de los particulares. En algunos sistemas administrativos defectuosos, en lugar de estimular la participación de los administrados en el esfuerzo de desarrollo, crean una barrera entre el Gobierno y los gobernados.

LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS DIRIGENTES Y LA PREPARACION UNIVERSITARIA

1. Situación actual

Es este un tema que ha traspasado los límites meramente técnicos para convertirse en preocupación de políticos, de hombres de empresa, etc. La eficiencia de la máquina estatal depende fundamentalmente de una dirección técnica, bien preparada y formada en las más modernas técnicas administrativas.

Es un problema el de la formación de los dirigentes, que tiene carácter de urgencia porque la renovación total de los cuadros de mando es empresa a largo plazo.

Hasta ahora la formación técnica de los funcionarios directivos se ha realizado a través de cursos breves

Esta situación es particularmente perniciosa en los países que están en camino de integración nacional porque impide el nacimiento de una sociedad política unitaria.

La planificación encaminada a la mejor utilización de los recursos requiere una Administración capaz de formular planes adecuados y unos órganos ejecutivos, ágiles, flexibles, con funcionarios suficientemente preparados. El subdesarrollo va de la mano de la subadministración. La Administración pública ha de ser considerada como uno de los factores esenciales de desarrollo.—J. A.

Resumen del artículo del Dott. MARIO MAZZEI, que con el título *Ancora in tema di formazione professionale dei dirigenti e preparazione universitaria* publica la revista «La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione» (año IX, 1962, enero-marzo).

sobre técnicas administrativas, pero con carácter aislado en algunos organismos. Algunas Universidades se han ocupado de este problema (Universidad de Bolonia), pero la duración y extensión de los cursos hace forzosamente que el número de alumnos sea muy limitado e insignificante respecto al número total de funcionarios directivos.

Los cursos breves previos a la entrada en el servicio han sido muy criticados porque no llegan a dar más que unas confusas ideas sobre las técnicas administrativas, y los altos dirigentes ven con malos ojos estos cursos, que ocupan la jornada de trabajo íntegra, porque se ven forzados a prescindir de funcionarios que resultan necesarios.