

**LA ORGANIZACION  
ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA  
Y EL DESARROLLO  
ECONOMICO**

354(46)07:330.114.2

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

*Sumario:* 1. La organización administrativa ante la planificación del desarrollo.—1.1. Necesidad de la flexibilidad.—1.2. Necesidad de la tecnificación.—2. Recomendaciones específicas del informe.—2.1. Organos de nivel interministerial.—2.2. Organos de nivel ministerial.—2.3. Organos territoriales.—2.4. Organismos autónomos.—3. Conclusión.

**1. La organización administrativa ante la planificación del desarrollo**

**1.1. NECESIDAD DE LA FLEXIBILIDAD**

Siendo en la actualidad comúnmente aceptada la concepción de la actuación administrativa como actividad configuradora del orden social, es necesario convenir que el contenido y objetivos de la actuación de la Administración pública han de ser afectados por la naturaleza esencialmente cambiante de la realidad social. Las mutaciones que experimenta en nuestro tiempo la estructura social, el aumento demográfico y el progreso técnico determinan el incremento y la sustitución de las necesidades colectivas clásicas, y esto exige de la sociedad y del Estado un continuo esfuerzo para remozar sus instituciones y adecuarlas a las actuales exigencias.

Este dinamismo de los objetivos de la Administración y, por tanto, de los órganos y de los medios necesarios para alcanzarlos es particularmente intenso en el ámbito económico, por lo que las estructuras orgánicas de aquellos departamentos a los que corresponde el fomento del desarrollo económico han de tener un grado suficiente de flexibilidad, al mismo tiempo que han de disponer de los mecanismos necesarios para asegurar una actuación conjunta y eficaz.

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre el desarrollo económico español hace multitud de referencias a la organización administrativa de los diferentes servicios y, en términos generales, considera que «el Gobierno debe fijar el modo en que la Administración ha de adaptarse a las necesidades del plan de desarrollo; pero es el plan de desarrollo el que debe determinar la estructura de la Administración, no viceversa». Afirmación que responde al principio de que la organización ha de estar en función de la programación de los objetivos, de los procedimientos adoptados para alcanzarlos y de los diversos factores que determinan los criterios racionales de división del trabajo.

«Los objetivos han de ser indicados —según el citado informe— por los responsables de la política económica, que han de determinar dónde se deben emplear más provechosamente los recursos, y sobre esta base se procederá a la atribución de las responsabilidades de su ejecución entre los diversos órganos de la Administración; esta distribución no será por partes iguales, ni necesariamente estará relacionada con las anteriores atribuciones o funciones.» «Cabe la posibilidad de que se necesite construir más en un sector y menos en otro; algunos proyectos ya preparados tal vez tengan que aplazarse o abandonarse y otros acelerarse; la conservación puede hacer innecesarias obras nuevas; la intervención del Estado en un caso quizá se abandone en favor de la iniciativa privada para concentrarse en otra parte; es posible que en un Ministerio aumente la presión de trabajo y que en otro disminuya; algunas dependencias u organismos especializados acaso tengan que reagruparse con otros para llevar a cabo una política más amplia, etc.» «En estas circunstancias es obligada la conclusión de que los órganos administrativos no pueden quedar fosilizados y de que con mayor elasticidad en el sistema y más movilidad se logrará mayor eficacia y mejor coordinación.»

A una programación dinámica es evidente que corresponde una organización dinámica; y esta afirmación pone de manifiesto la conexión entre la planificación del desarrollo y la reforma administrativa. Reforma administrativa no implica restricción indiscriminada de órganos, personas y gastos, sino que significa más bien tecnificación de la organización y de los procedimientos y mejora del personal para hacer posible la mayor eficacia del complejo orgánico que integra la Administración pública.

## 1.2. NECESIDAD DE LA TECNIFICACIÓN

Hemos visto que el plan de desarrollo requiere una mayor flexibilidad en las estructuras orgánicas; mas esta flexibilidad, si se introduce en la organización sin las debidas garantías técnicas, puede transformarla, con los frecuentes cambios, en un caos; de ahí la exigencia de tecnificación administrativa que la planificación del desarrollo económico comporta, colocando en primer plano de auténtica urgencia la problemática de la reforma administrativa. Ejemplos de esta vinculación tenemos en la importancia que el Informe Armand-Rueff, sobre la economía francesa, concede a la reforma administrativa y el impul-

so nuevo que ésta experimenta en Italia en el programa del nuevo Gobierno a principios del año 1962.

El hecho de que sean frecuentes las reorganizaciones de los servicios administrativos requiere una capacidad especial para la rápida adaptación a la nueva situación, rapidez que solamente puede alcanzarse con un alto grado de tecnificación administrativa en la estructura, en el personal y en los métodos y procedimientos.

### *Estructura orgánica*

En primer lugar es necesario el desarrollo de los principios de organización, que permitan una estructura adecuada sin periodos de adaptación excesivamente largos; la posibilidad de definir claramente las líneas de autoridad y las relaciones con los restantes órganos; la distribución racional de las funciones; la uniformidad de las denominaciones en los diversos niveles jerárquicos; la limitación de la esfera de control de los jefes de cada nivel; el número adecuado de niveles jerárquicos para facilitar la comunicación entre ellos; la creación de los órganos de coordinación y control necesarios; las medidas de concentración o desconcentración que en cada caso aconseja la experiencia, etcétera.

Solamente con el respeto a los principios de organización y escuchando los consejos de los órganos especializados en organización y métodos pueden alcanzarse estos objetivos.

### *Personal*

El éxito de la organización estará en función de la capacidad y competencia de los funcionarios.

Todos los especialistas han considerado siempre como causa determinante de la urgencia de los planes de formación y perfeccionamiento, las reorganizaciones administrativas; mas si estas reformas son frecuentes, el perfeccionamiento y la adecuación de los funcionarios a éstas adquieren relevancia excepcional.

Si la organización ha de ser flexible, la mentalidad del funcionario ha de ser también flexible. Ahora bien, para poner a punto al personal de la Administración es necesario desarrollar una política en este sentido que introduzca un sistema técnico de Administración de personal.

Será necesario lograr una mayor integración moral de los funcionarios con los objetivos del Estado, y para ello crear el clima de tranquilidad y de equidad que es indispensable y que depende del sistema

de clasificación y de retribución establecido. A este respecto es urgente realizar una reforma sustancial de nuestro régimen burocrático.

El Informe del Banco Mundial contiene observaciones de evidente realidad, poniendo de manifiesto cómo, en algunos aspectos, las normas vigentes en materia de personal pueden redundar en detrimento de la eficacia. El hecho de que los funcionarios públicos hayan de buscar ocupaciones complementarias para alcanzar un nivel de vida decoroso es un grave perjuicio para la eficacia administrativa; mas existe otro grave defecto en el sistema de retribución, y es que los Ministerios se ven obligados a «adoptar las medidas necesarias para aumentar el sueldo básico de sus empleados a fin de que se ajusten mejor al coste de la vida». Esta solución afecta seriamente a la posibilidad de planificación administrativa, porque los grupos de funcionarios defienden arduamente sus competencias y las consignaciones presupuestarias de sus servicios para no ver comprometida su retribución.

El sistema establecido por la Ley de Tasas y Exacciones Paraafiscales no puede, evidentemente, considerarse perfecto por las razones apuntadas; sin embargo, es un principio de evolución hacia la Administración centralizada de las remuneraciones sobre bases uniformes, propugnada por el Informe del Banco Mundial, y supone respecto a la situación anterior un avance sustantivo al unificar la regulación y distribución en cada Ministerio y al permitir un control adecuado por parte del Ministerio de Hacienda.

Mas a este respecto puede afirmarse que quizá la puesta en marcha de un sistema administrativo planificado sea el momento de solucionar los problemas puestos de manifiesto por el Informe citado, que, por otra parte, están en la conciencia de todos los funcionarios españoles.

Otra consecuencia que de la flexibilidad orgánica puede derivarse es la conveniencia de estructurar la función pública de acuerdo con esta nueva orientación. Los órganos han de ser creados y suprimidos según varien los objetivos generales, y esta movilidad orgánica da especial importancia al problema que plantea la agrupación de los funcionarios en cuerpos adscritos a Ministerios u organismos muy concretos. La posibilidad de dar mayor flexibilidad a las plantillas está en función de la facilidad para pasar de unos Ministerios a otros, y esto nos lleva al replanteamiento de las ya conocidas cuestiones, del cuerpo administrativo único, de la unificación de cuerpos especiales con idéntica función y a la necesidad de un órgano central de personal que dirija y coordine la política de funcionarios públicos.

### *Procedimiento*

Entre las innumerables recomendaciones del Informe del Banco Mundial respecto a los procedimientos y métodos, pueden distinguirse las recomendaciones técnicas concretas de carácter económico y las recomendaciones generales respecto al procedimiento administrativo en general. A este respecto, es constante la preocupación por la simplificación de trámites, la disminución de los controles y la flexibilidad del procedimiento para estimular la relación entre los administrados y la Administración. También predomina una constante preocupación por las técnicas aplicables a la función o a las diversas funciones directivas fomentando la reunión de datos estadísticos, las técnicas de programación y análisis de proyectos, los procesos de coordinación más eficaces y los sistemas de control pertinentes. Ejemplo de cómo la Administración española se acomoda a estas directrices son las recientes órdenes del Ministerio de Industria y del Ministerio de Agricultura por las que se simplifican trámites administrativos para abrir nuevas industrias.

## **2. Recomendaciones específicas del Informe**

Las recomendaciones de la Misión del Banco Mundial referente a la estructura orgánica de la Administración en relación con las exigencias del plan de desarrollo van encaminadas a:

- Dar un mayor énfasis a las funciones de programación, coordinación y control, concentrando estas funciones en los órganos de la Administración central.
- Una desconcentración de las funciones de ejecución en los servicios regionales y provinciales.

Vamos a concretar a continuación las diferentes observaciones formuladas por dicho informe a este respecto.

### **2.1. ORGANOS DE NIVEL INTERMINISTERIAL**

#### *Organos de programación*

Después de analizar las funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y la Comisaría del Plan de Desarrollo, como órga-

nos de dirección y coordinación central, se refiere a la necesidad de estructurar sobre nuevas orientaciones el Instituto Nacional de Estadística. Siendo esencial para la tarea de programación el conocimiento más exacto de la realidad social, es particularmente interesante la organización del servicio administrativo que ha de suministrar los datos. En este sentido, y desde la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo, se han dado ya importantes pasos hacia la reestructuración de estos servicios, creándose, bajo la presidencia del Comisario del Plan, la Comisión asesora de Estadística y pasando a depender el Instituto Nacional de Estadística de la Comisaría del Plan.

Para todos los Departamentos recomienda la organización de oficinas de examen de programas y proyectos que estudien la adecuación de los programas parciales a las directrices del plan general. Dentro de la estructura de las Secretarías Generales Técnicas existe ya en la mayoría de los casos un servicio de planificación que, dotado de los debidos medios, podría desempeñar esta función.

#### *Oficina del Presupuesto*

Para considerar con el suficiente grado de detalle la adecuación de los proyectos concretos a los planes generales, el informe propone la organización de una oficina del Presupuesto que analice las propuestas concretas a la luz de las directrices a largo plazo.

#### *Oficina Central del Personal*

La recomendación de centralizar y unificar el sistema de remuneración y clasificación de personal implica también la existencia de un órgano central de Personal.

#### *Organos de coordinación*

Aparte de la coordinación que se ha de realizar a nivel superior por la Comisaría del Plan y por las Comisiones delegadas del Gobierno, es necesaria en muchos casos una coordinación interministerial más intensa; éste es el caso de los transportes, y por ello el Informe recomienda una Comisión interministerial de técnicos que estudie el plan general de desarrollo del transporte y oriente así la política del Gobierno y de cada uno de los Ministerios interesados. El informe de esta Comisión sería una base del plan sometido a estudio de la Comisaría del Plan.

Otro caso de urgente coordinación interministerial, según el Informe, es el de los planes de riego, entre la Dirección General de Obras Hidráulicas y el Instituto Nacional de Colonización. Para conseguir el más rápido rendimiento de estas inversiones es necesaria una coordinación total en el desarrollo de ambos proyectos para que los capitales invertidos por uno u otro servicio no permanezcan improductivos demasiado tiempo.

## 2.2. ORGANOS A NIVEL MINISTERIAL

Recomienda la creación de una nueva Subsecretaría de Turismo para que los problemas referentes a éste reciban la atención debida. Debe hacerse constar que recientemente se ha efectuado la reorganización del Ministerio de Información y Turismo, creándose una nueva Subsecretaría de Turismo que por Orden de 26 de septiembre de 1962 se organiza en dos Direcciones Generales y un Instituto de Estudios Turísticos.

En Agricultura se recomienda una reorganización de los servicios centrales, procurando estructurarlos en forma que los diversos especialistas que trabajan en el Ministerio—ingenieros agrónomos, ingenieros de montes y veterinarios—puedan trabajar juntos en programas conjuntos, ya que los diversos problemas de estos servicios tienen una interconexión que es urgente tener en cuenta. El desarrollo agrícola en muchas regiones exige explotaciones mixtas cuyo asesoramiento y dirección debe estar coordinado.

Respecto a los organismos públicos o cuasi públicos que actúan en materia de vivienda, aconseja el Informe la reducción de su número para estimular una mayor coordinación de los órganos que subsistan.

## 2.3. ORGANOS TERRITORIALES

Respecto a las Delegaciones territoriales de cada una de las Administraciones centrales, considera el informe que es conveniente la creación de organismos regionales. Concretamente en carreteras sería conveniente una organización regional que realizara la programación de detalle y la inspección y administración de los programas en curso, desconcentrando gran número de las funciones que tiene ahora atribuidas la Dirección General.

También sería conveniente esta organización regional en los servi-

cios de Agricultura, y recomienda el Informe, como posible criterio de división, seguir las cuencas hidrográficas.

La competencia de dirección inmediata en los distintos proyectos se debe atribuir a las Delegaciones provinciales; ahora bien, también en este nivel se producen exigencias de coordinación. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura tiene un servicio provincial delegado de cada Dirección General u organismo autónomo: Jefaturas Agronómicas, Distritos Forestales, Jefaturas Provinciales de Ganadería, Jefaturas Provinciales del Servicio Nacional del Trigo, etc. Para asegurar la coordinación de la política agrícola convendría unificar estos servicios en una sola Delegación del Ministerio, medida tanto más justificada cuando el mismo criterio que inspira la división de las Direcciones Generales está sometido a revisión.

Se recomienda también en las provincias de interés turístico la creación de oficinas técnicas de Turismo, además de las Delegaciones del Ministerio de Información y Turismo ya existentes.

#### 2.4. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

La unidad en la programación y ejecución de algunos proyectos especiales exige en muchos casos una administración autónoma. Esta necesidad es reconocida por la Misión del Banco Mundial, considerando, sin embargo, que la autonomía no debe suponer un alejamiento total de la disciplina del Departamento correspondiente, sino que los organismos autónomos deben tener integrada su actividad en los planes generales.

La misma flexibilidad—de que hemos hablado—que debe regir la estructura orgánica general es aconsejable en el caso de los organismos autónomos; de tal forma, que la creación o supresión de estas entidades sea una consecuencia de la existencia y permanencia de la causa que los motivó.

Respecto a algunos organismos en particular, aconseja el informe la creación de uno especial para planear y ejecutar una gran autopista en Levante; ciertas reformas en la organización gestora de los Puertos; y una menor intervención de la Administración central en la dirección de los ferrocarriles. También hace referencia a la evolución que deben experimentar en sus funciones la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional del Trigo, etc.



### 3. Conclusión

Las diversas orientaciones que inspiran el Informe que comentamos, en el aspecto concreto de los problemas de estructura, pueden resumirse en las siguientes:

a) Vigorizar los órganos de programación, coordinación y control en la Administración central para permitir acentuar la función directiva unificada.

b) Desconcentrar las funciones ejecutivas hasta el límite que permita la responsabilidad y capacidad de los diferentes órganos. Esta desconcentración es característica de los sistemas administrativos mejor planificados, ya que la unidad de criterio y de actuación está asegurada por la sujeción a las directrices de los planes.

c) Adoptar criterios racionales de división del trabajo, distribuyendo las competencias en la forma que mejor convenga al funcionamiento general de la Administración, sin tener en cuenta intereses particulares de los cuerpos de funcionarios de cada departamento. Dando a la organización la estructura funcional adecuada a los objetivos que hayan recibido prioridad en la formulación del plan.

d) Adoptar un criterio de división territorial que permita la dirección unitaria de la actuación administrativa en las zonas del territorio de características comunes. Ha sido éste un problema estudiado frecuentemente por nuestros tratadistas y recientemente ha experimentado un gran impulso al desvincular el problema de la «división regional administrativa» de cualquier cuestión de matiz político que despierte los recelos propios de los viejos regionalismos. La ampliación de la división territorial a efectos de la planificación del desarrollo ha sido abordada ya en Francia con la creación de veinte regiones del Plan, que ha permitido salir de los estrechos moldes del Departamento creado por la Administración napoleónica.

e) Las recomendaciones del informe referentes a la Administración institucional van encaminadas a mantener el sistema de organización autónoma, que permite en los casos necesarios una mayor flexibilidad, pero sometiendo a los organismos autónomos a la disciplina de programación y de reglamentación de los servicios centrales de los cuales dependen.

f) Para facilitar el funcionamiento de la Administración bajo el signo de la programación de su actividad, y bajo las exigencias de la flexibilidad que aquélla le impone, es necesario reorganizar y centralizar

los servicios que pudiéramos llamar auxiliares y que son los que proporcionan a los órganos operativos los medios—personales, materiales y financieros—necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. A este fin aparecen como órganos convenientes: un servicio central de personal que facilite el desarrollo de una política unitaria en este ámbito, órgano que por otra parte ha sido introducido ya en la mayoría de las Administraciones públicas del mundo; una Oficina del Presupuesto que estudie críticamente las diferentes consignaciones presupuestarias propuestas y su armonía con el plan general de actuación, y por último, una oficina de servicios generales de la Administración que facilite los medios materiales que la actuación administrativa exige (edificios, vehículos, mobiliario, máquinas, suministros de material, etc.).

En los últimos años hemos presenciado un verdadero movimiento de la Administración española hacia la tecnificación de la actividad de sus órganos administrativos. La tarea de reforma es ardua y plantea muchos problemas técnicos y humanos; ahora bien, el interés común impone su urgente solución y el grado en que nuestra Administración es consciente de esta urgencia está puesto de manifiesto diariamente por las disposiciones de reorganización que publica el *Boletín Oficial del Estado*. Prácticamente puede decirse que la mayor parte de las recomendaciones estructurales del Informe del Banco Mundial han sido ya llevadas a la práctica y las restantes se hallan en estudio muy avanzado.

Mas estas modificaciones urgentes que remueven los obstáculos que se oponían a la puesta en marcha de la programación administrativa eficaz, no son las únicas reformas aconsejables, sino que vienen únicamente a dar un impulso nuevo a la actividad permanente de estudio y análisis de nuestros problemas administrativos.