



## **LA ADMINISTRACION, FACTOR DE DESARROLLO**

Por FERNANDO DE LIÑAN

*Sumario:* 1. Fines del planteamiento.—  
2. Adecuación administrativa.—3. Desarrollo económico y reforma administrativa.

### **1. Fines del planeamiento**

**S**IGUIENDO a Charles Bettelheim, un plan puede definirse por dos elementos:

- Un *fin* que nos proponemos conseguir.
- Unas *disposiciones* tomadas con vistas a alcanzar dicho fin, es decir, la fijación de los *medios*.

Por tanto, un *fin determinado* y unos medios también *determinados* para la consecución de este fin constituyen la esencia de todo plan (1).

---

(1) CHARLES BETTELHEIM: *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Tecnos. Madrid, 1962.

Partiendo de este esquema, el fin y objetivo absoluto de cada plan define el ámbito y características específicas del mismo, por lo que se puede establecer la siguiente clasificación:

- Planes generales.
- Planes parciales.

La importancia de los planes no depende de que éstos sean generales o parciales, ya que un plan parcial puede tener tales repercusiones sobre el sistema en su conjunto, que desborde sus propias líneas o fronteras de actuación.

Este es el motivo por el que es de dudosa eficacia el establecimiento de planes parciales.

No deben confundirse, aunque suele ser un hecho frecuente, los planes parciales con los programas de desarrollo de los diferentes sectores verticales que componen el conjunto de la economía de un país o con los de las distintas regiones que lo forman. Un plan de desarrollo de una determinada actividad económica puede ser un plan parcial si el objetivo del mismo es desarrollar al máximo dicha actividad, pero puede ser un plan general si es la conclusión de que hay que desarrollar al máximo un sector para que aumente la renta no sólo de los directamente afectados, sino de la población del país o de una extensa región geográfica.

La clasificación más extendida de los planes de desarrollo es la que parte del criterio clasificador de la intensidad o grado de programación, que se extiende desde la programación exhaustiva en las estructuras socialistas hasta la negación de la actividad programadora de la economía, defendida por el liberalismo económico.

Un punto intermedio de esta escala es la «planificación indicativa», desarrollada por Francia.

«El progreso económico se debe tanto a la actitud del Gobierno como a la iniciativa privada», y esto es lo que se ha de coordinar para obtener el mejor aprovechamiento.

La planificación indicativa consiste, según Lewis, en «prestar atención a unos cuantos asuntos en los que se desee influir particularmente, tales como el nivel de las exportaciones, la formación de capital, la producción industrial, la producción de alimentos, y dejar que el resto de la economía se ajuste por sí misma a la demanda y a la oferta» (2).

---

(2) W. ARTHUR LEWIS: *Teoría del Desarrollo Económico*. «Fondo de cultura económica», 1958. Pág. 419.

Es, por tanto, la canalización de la actividad económica favoreciendo su crecimiento por el libre juego de las fuerzas del mercado, siempre que el resultado sea aceptable socialmente, e influyendo sobre las estructuras y los procedimientos en los casos que los objetivos a alcanzar repercutan injustamente sobre la colectividad.

El único fin que debe pretenderse alcanzar por medio de una planificación general es la maximización del *bienestar social*. Este término nos pone de manifiesto la dificultad de la tarea, dadas las repercusiones sociales y hasta morales que implica. No puede pasarnos desapercibido que dicho bienestar no sólo depende del nivel de rentas de los individuos que componen la colectividad, sino de su forma de vida, de sus instituciones, de su justicia distributiva, de su sistema promocional, de su establecimiento jerárquico, etc.

Esta amplia gama de variables que condicionan el resultado deben seleccionarse y valorarse partiendo de la situación en que se encuentre el país o zona a desarrollar, y constituyen una serie de metas que, en definitiva, son los objetivos más inmediatos a superar y que implican el paulatino aumento del bienestar social considerado.

«La Administración, a través de su actividad y servicios, coadyuva al desarrollo económico y social del país, a elevar el nivel de vida y, en una palabra, al bienestar social. Por ello, los modernos autores de lengua inglesa llaman al Estado, Estado de bienestar social» (*Welfare State*) (3).

En el caso de España, el objetivo del Plan de Desarrollo Económico es «la elevación de la renta nacional», acompañada de una «progresiva mejora de la distribución de la riqueza y de la renta» y «de la obtención de un mejor equilibrio económico regional» (4).

Estos objetivos deberán alcanzarse mediante una serie de reajustes y remodelaciones de las estructuras y de los procedimientos, adecuándolos a las actuales necesidades para aprovechar al máximo los recursos tanto materiales como humanos.

Una de las mayores dificultades de la programación económica en general es la de tener que actuar al ritmo que nos marca el tiempo, ya que no es posible detener la máquina económica de un país. Los arreglos y cambios necesarios para acompasar su velocidad y adecuar su producción hay que efectuarlos sin poder detenerla; por

---

(3) SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA: *Aspectos de la Reforma Administrativa*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1960.

(4) ALBERTO ULLASTRES: *El Desarrollo Económico y su planteamiento en España*. Arbor. Septiembre-octubre de 1962.

lo que la posible sustitución de sus piezas, su engrase y necesarios ajustes revisten una mayor dificultad.

La economía está sumida en una estructura dinámica, y todas las decisiones que se elijan dentro de su competencia deberán tener un carácter igualmente dinámico para obtener los resultados apetecidos.

La tensión necesaria para accionar un proceso de desarrollo precisa la actualización de una serie de mecanismos públicos, en su mayor parte.

## 2. Adecuación administrativa

El Informe del Banco Mundial pone de manifiesto que «la organización de la Administración pública es importante para el éxito del desarrollo económico en todas las fases de preparación y ejecución». Y más adelante insiste diciendo que «todo esto requiere flexibilidad en la Administración y ésta ha de modernizarse de suerte que satisfaga las exigencias del Plan» (5).

No debe sorprendernos que buena parte de los obstáculos que frenan el desarrollo económico de los países se deban a procesos, sistemas y órganos proyectados por la propia Administración pública, que tiene como uno de sus principales objetivos el desarrollo equilibrado de la nación. Esta paradoja se debe a la dificultad de ajustar un molde dinámico a una estructura en gran parte estatificada.

En ciertas circunstancias puede ser necesario dar prioridad a proyectos encaminados a solucionar algún tipo de necesidades que, con el tiempo, pueden ser distintas; pero los procedimientos establecidos perduran injustificadamente, con la consiguiente disminución de la efectividad de los recursos.

No debemos olvidar que «la reforma administrativa ha de consistir, ante todo, en incrementar la eficacia» (6).

El término eficacia lleva aparejado el de adecuación, que pone de manifiesto el carácter necesariamente dinámico de la función reformadora.

La reforma administrativa debe ser un constante proceso de adecuación de los órganos y los procedimientos a las políticas a seguir dictadas por el Gobierno a través del tiempo.

---

(5) *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*. «El Desarrollo Económico de España». Pág. 126. Madrid, 1962.

(6) LÓPEZ ROBÓ: *La Reforma Administrativa Española*. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 1. Madrid, 1958.

Si en el momento presente el objetivo nacional es el desarrollo económico del país, la reforma administrativa debe encauzarse de forma que remueva aquellos escollos nacidos por el mero transcurso del tiempo y que en parte puedan dificultar el proceso establecido.

Las dificultades reformadoras se ven aumentadas por el constante crecimiento de la función administrativa (Ley de Wagner), y la labor «se complica a medida que se acrecienta la acción del Estado, las exigencias de la justicia social y las garantías de un orden jurídico» (7).

La proliferación de las funciones exige, sobre todo, la necesidad de no perder nunca de vista los objetivos establecidos. Cuando el esquema funcional crece en grandes proporciones, es frecuente llegar a confundir los fines con los medios, «¿qué importa que la actividad del Estado esté completamente regulada por la Ley y garantizar a la población sus derechos frente a él, si al mismo tiempo la situación del Estado y de los mismos ciudadanos aparece obstaculizada por un ordenamiento excesivamente circulatorio y formal? La exigencia primaria del Estado es que sea eficaz; la juridicidad no es más que un aspecto de esta exigencia fundamental y sólo reviste un carácter instrumental» (8).

Pace, en estas líneas, nos advierte del peligro que presenta para la reforma administrativa un gran bagaje de formalismo jurídico. El exceso de normatividad provoca un peor ordenamiento en el sentido técnico y, aparte de los inconvenientes organizativos, desemboca en muchos casos en un incumplimiento sistemático de las estructuras establecidas.

### 3. Desarrollo económico y reforma administrativa

Uno de los principales obstáculos para seguir acometiendo la obra reformadora es determinar los puntos claves que nos definan problemas a atacar a corto plazo. La selección y valoración de proyectos, teniendo en cuenta las limitaciones de toda índole que en cada situación existen, es la primera cuestión a estudiar. La función administrativa derivada del Plan de Desarrollo Económico brinda en la propia administración un sistema para paliar el problema y determinar

---

(7) H. L. BARATÍN: *Organisation et Methodes dans l'Administration Publique*. Berger-Levarult. París, 1961.

(8) PACE: *La prassi amministrativa e l'ordinamento dello Stato*. Burocrazia. Abril de 1958. Roma.

los caminos que ha de seguir la reforma administrativa. Analizar aquellas competencias que dentro de la Administración pública perturban el desarrollo de los distintos sectores económicos y proponer su desaparición, reajuste o modificación, incorporando las más modernas técnicas y usando los medios más adecuados, es un programa que debe realizarse sin demora.

Muchas de las competencias administrativas que subsisten han cumplido su cometido y han aportado su eficacia; pero el paso del tiempo, el carácter dinámico del sistema, ha convertido un arma útil en una pieza de museo que, como tal, debe ser respetada y contemplada, pero no usada. Debemos tener presente que «una acción eficaz exige, tras la clara determinación de los objetivos, la adjudicación de medios apropiados» (9).

---

(9) Informe ARMAND-RUEFF: *Rapport sur les obstacles a l'expansion économique*. Imprimerie Nationale. Paris, 1960.