



ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO ECONOMICO (*)

35:338.984.3

Por LAUREANO LOPEZ RODO

Sumario: 1. La actividad del Estado en el mundo económico.—2. La administración «planificadora».—3. Plan económico y bienestar social.—4. La necesidad del Plan.—5. La planificación indicativa.—6. La colaboración de los administrados.—7. La organización administrativa del desarrollo económico.

ES evidente que cualquier diagnóstico que se haga sobre el carácter de nuestra época tendrá que recoger como uno de sus rasgos fundamentales la preocupación por el tema del desarrollo económico. Hoy, por los años sesenta del siglo xx, el desarrollo económico es el tema más vivo de la política de los pueblos, y en torno a él giran los problemas de gobierno.

La política basada en los intereses reales de la sociedad ha sustituido a la que se debatía en las viejas divisiones

(*) Extracto del Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

ideológicas. Sin tener en cuenta este cambio experimentado en las mentes de los hombres de hoy, difícilmente se puede entender el panorama que el mundo nos ofrece. De las palabras vacías y retóricas de otras épocas, el acento ha venido a ponerse en las realidades concretas y positivas: nivel de vida, producción básica, pleno empleo, seguridad social, salarios, balanza de pagos. Estos son los problemas que preocupan en la actualidad. Lo cual no quiere decir que tras estas cuestiones no subsistan posturas valorativas y criterios doctrinales. Pero hoy las doctrinas no pueden enunciarse alegremente, sino acompañadas de un minucioso análisis de sus implicaciones en la vida real.

Todavía resuenan en nuestros oídos, como recién pronunciadas, las palabras del Santo Padre Juan XXIII en la Encíclica *Mater et Magistra*. Y no ha de ser de otro modo, puesto que nos exhortan a la acción, a hacer realidad los principios por medio de la actividad individualmente responsable de los cristianos. Son numerosos los pasajes de dicha Encíclica en que Juan XXIII habla del desarrollo económico, de su necesidad urgente, de que debe ir siempre acompañado del progreso social. Más recientemente, en la *Pacem in Terris*, ha insistido en esta idea al afirmar que «es indispensable que los Poderes Públicos pongan esmerado empeño para que al desarrollo económico corresponda igual proceso social». Desarrollo que debe ser gradualmente armónico entre todos los sectores productivos y nivelador de las pronunciadas desigualdades económico-sociales que se dan entre zonas del mismo país y entre distintas naciones. Todo ello requiere espíritu de solidaridad.

Se precisan la intervención activa de los Poderes Públicos, supuesta la insuficiencia de la iniciativa privada, «a fin de promover debidamente —son sus palabras— el desa-

rrollo de la producción en función del progreso social, en beneficio de todos los ciudadanos» (1).

Para conseguir estos objetivos parece indispensable un plan, cualquiera que sea su modalidad. La acción de los Poderes Públicos que debe hallar su justificación en el bien común, dice la Encíclica: «Se ha de ejercer con criterios unitarios en el plano nacional, con el objetivo constante de contribuir al desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos, agricultura, industria y servicios, y con la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean, en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica» (2).

En último término, el estado de desarrollo se alcanza cuando se logra un grado de integración en que se desenvuelven solidariamente los diversos elementos de la economía nacional. Las economías subdesarrolladas son esencialmente economías «desintegradas» en las que los diversos sectores económicos, los diversos niveles sociales de la población activa, las diferentes regiones y los recursos estatales y privados se presentan desarticulados, sin lograr integrarse productivamente en el sistema económico del país.

La actividad del Estado en el mundo económico

El tema del desarrollo económico constituye un campo de observación extraordinariamente privilegiado para el estudio de los caracteres peculiares de la Administración pública de hoy. Como fin, como aspiración común de nuestra sociedad actual, el desarrollo económico permite constituir en auténtica empresa nacional todas las tareas encaminadas a alcanzarlo. La importancia del fin influye

(1) *Mater et Magistra*, núm. 25 de DOCUMENTACIÓN ECONÓMICA. Madrid, 1961, página 25.

(2) *Ibidem*, pp. 51-54.

lógicamente en la actividad que el Estado debe desplegar para su consecución. Eso explica la gran importancia, también la complejidad, que ha cobrado la Administración económica en estos últimos años. Mediante ella, principalmente, la Administración cumple con su tarea de conformar el orden social.

Una serie de consecuencias se sigue de todo ello. La actividad planificadora de la Administración adquiere caracteres prácticamente originales dada su envergadura; requiere la colaboración de los políticos, de los técnicos, de los empresarios y obreros y de los administrados en general; es preciso asegurar una constante y suficiente información de lo que se está llevando a cabo o se piensa realizar. La misma estructura orgánica de la Administración acusa el impacto (3). La tarea de la planificación del desarrollo económico encara, finalmente, un problema político crucial de nuestra época: la combinación adecuada de la fortaleza estatal y la democracia social. No resulta, por tanto, exagerado el pensamiento de un sagaz político francés, recientemente expuesto en un sugestivo libro, que la constituye en pilar fundamental de un Estado moderno orientado hacia el porvenir (4).

Siquiera brevemente esbozaré las facetas que unitariamente y en germen acabo de enumerar. Es preciso verlas, ante todo, dentro del conjunto de la actividad de la Administración, singularmente de la economía. Falta todavía entre nosotros una obra de conjunto sobre el tema, aunque hay monografías parciales (5). El intento más general es

(3) Todavía no hace treinta y cinco años, sólo los Ministerios de Hacienda y Fomento tenían que ver con materias económicas. Hoy han de añadirse a ellos, convertido Fomento en Obras Públicas, los de Agricultura, Industria, Comercio y hasta la Presidencia del Gobierno. El hecho no es exclusivo de nuestra patria y afecta no sólo a la Administración Central con la creación de órganos específicos de programación económica, sino también a las estructuras territoriales, singularmente las de tipo regional.

(4) MENDES FRANCE: *Le République moderna*, París, 1962.

(5) Cfr., a título indicativo, VILLAR PALASÍ: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, RAP 3, 1960, pp. 53-181; *Administración*

el acometido en la actualidad por el profesor Guaita en el volumen III de la parte especial del Derecho Administrativo en curso de publicación (6). Falta algo similar a la obra del profesor Grove, de la Universidad de Manchester, aparecida hace unos meses, que lleva por título «Gobierno y economía en Gran Bretaña» (7). Siguiendo su esquema, y adaptándolo a nuestra realidad administrativa, cabe señalar que la actividad del Estado en el mundo económico puede ofrecer cuatro modalidades, que designa con las denominaciones de Administración «reguladora», Administración «promotora», Administración «empresarial» y Administración «planificadora».

Renuncio a hablar de cada una de ellas para centrarme en la últimamente citada. Las dos primeras son las formas antiguas de enfrentarse el Estado con los problemas económicos; basta recordar las regulaciones relativas a la seguridad, sanidad, etc., de la actividad industrial o el modo de plantearse en el siglo pasado el fomento de los ferrocarriles con la figura del «concesionario interpuesto». Aunque viejas, siguen conservando su necesaria utilidad; de ello se cobra conciencia a diario leyendo el «Boletín Oficial del Estado». El desarrollo del mediodía de Italia y el resurgimiento industrial de Berlín occidental ofrecen un ejemplo concreto de operaciones de fomento de alto bordo.

y planificación, en Madrid, 1952; *L'intervention de l'Administration publique dans l'ordre économique*, RISA, 22, 1956, pp. 141-153; GARCÍA TREVIJANO: *Aspectos de la Administración económica*, RAP, 12, 1953, pp. II-76; GARCÍA DE ENTERRÍA: *La actividad industrial y mercantil de los municipios*, RAP, 17, 1955, pp. 87-138; BALLBE: *La proyección del Derecho en la Administración económica*, DA, 46, 1961, pp. 15-21; LÓPEZ RODÓ: *Economía y Administración*, en «La Administración pública y el Estado contemporáneo», Madrid, 1961, páginas 209-224; SÁNCHEZ AGESTA: *Planificación económica y régimen político*, RAP, ed. 1950, pp. 29-41; FRAGA IRIBARNE: *Política y economía*, Madrid, 1962.

(6) *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, 1960 (comprende Administración exterior, Administración militar, Administración judicial y Administración financiera), y *Derecho administrativo especial*, II, Zaragoza, 1962 (comprende la Administración de fomento, con exclusión de la Administración económica).

(7) Cfr. J. W. GROVE: *Government and Industry in Britain*, Londres, 1962.

La Administración «Planificadora»

Al asumir el Estado actividad planificadora, puede decirse que entramos en un nuevo período; su umbral está bastante cercano (piénsese que la actividad planificadora en el Reino Unido arranca de 1944, de su famoso Libro Blanco sobre política de empleo, y en Francia de 1946, con la creación del Comisariado General del Plan). La guerra había sido un catalizador importante de esta actividad al hacer patentes las ventajas de una labor de conjunto y también al crear problemas financieros y laborales cuya solución sólo globalmente podía abordarse de una manera eficaz.

Supuesto, por otra parte, el crecimiento de la intervención del Estado en el terreno económico y social, cada vez se ha ido imponiendo con mayor evidencia la necesidad de que esas intervenciones no sean deslavazadas. Siendo tan amplias no consienten su adopción como acciones aisladas; antes bien, deben reflejar una visión de conjunto no sólo del presente o del futuro inmediato, sino también a largo plazo. Todas ellas han de articularse como marco institucional en el que se mueve la actividad económica del país, la pública y la privada en los años sucesivos. Tarde o temprano —más temprano que tarde—, muchos países se han dado cuenta de la necesidad de un plan, no obstante las dificultades que requiere su ejecución, ciertamente ambiciosa. «El plan es imposible, pero no podemos actuar sin él», es el lema con que el profesor Grove cierra su libro anteriormente citado, de una manera a la vez paradójica y sintética (8). Y la planificación nacional, como ha reconocido hace muy poco el comisario del plan francés, Pierre Massé, no es más que «una etapa necesaria, pero transi-

(8) Vid. GROVE: *Government...* cit., p. 494.

toria, hacia una planificación plurinacional en el seno de grandes conjuntos económicos regionales (9).

La conveniencia de una programación a escala supranacional se hace sentir cada vez más intensamente y los principales organismos de carácter económico han comenzado a sentar las bases para ello. Concretamente, la alta autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ha publicado un informe sobre los métodos que deben emplearse para realizar previsiones económicas a largo plazo (10). Un nuevo paso en este sentido lo constituye el informe sobre «Les perspectives de developpment economique dans la CEE. 1960-1970» (11), redactado por encargo de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, en cuyo prólogo se reconoce que desde la puesta en práctica del Tratado (de Roma) se han realizado notables progresos en el camino de la coordinación de las políticas económicas, especialmente en el orden monetario y coyuntural. Sin embargo, este acercamiento de las políticas económicas no ha de limitarse a las actuaciones a largo plazo, sino que debe extenderse a las políticas de desarrollo a largo plazo que los países del Mercado Común lleven a cabo. En el mismo sentido acaba de expresarse Su Santidad Juan XXIII

(9) *La planificación*. Comunicación presentada a la conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en beneficio de las regiones menos desarrolladas. Ginebra, febrero de 1963. Véase también M. P. MILLER: *Les problèmes de la planification des économies nationales en voie d'integration dans la CEE*, en «Les Problèmes de la planification», Bruselas, 1963.

(10) Vid. *Informations Statiques de la CECA*, núm. 6, noviembre-diciembre de 1960. El informe ha sido redactado por Rudolf, Wilhelm-Bauer, Jean Benard, Vera Cao-Pinna, Calude Gruson, Etienne S. Girschen y Pieter J. Verdoorn.

(11) Bruselas, 1962. El informe ha sido elaborado por un grupo de expertos, presidido por Pierre Uri e integrado por Wilhelm Bauer, director del Instituto de Investigación Económica en Essen; Albert Kervyn, de Lettenhove, director de la Oficina de Programación Económica de Bruselas; Claude Gruson, director general del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, de París; Salvatore Guidotti, consejero económico del Banco de Italia, en Roma; Pierre de Wolff, director de la Oficina Central del Plan, de la Haya.

al declarar que «la economía de unas naciones se entrelaza cada vez más con la economía de otras; los planes económicos nacionales gradualmente se van asociando...» (12).

Plan económico y bienestar social

Un plan económico de las características a que vengo aludiendo ha de tener por objeto el bienestar social. «La reforma social y la estrategia económica constituyen dos caras de una misma medalla: la estrategia única del desarrollo.» No estoy formulando un principio ético —válido, desde luego—, sino un hecho experimental y una exigencia técnica de acción que recoge el informe de las Naciones Unidas de 22 de mayo de 1962, el cual recuerda la evolución de las posiciones mundiales frente a este problema: de una primera etapa de oposición, en la que lo social y lo económico se consideraban antagónicos y sólo relativamente conciliables, se pasó a una segunda etapa en la que se afirmaba el paralelismo de ambos aspectos, hasta llegar, en un tercer momento, merced a las experiencias mundiales de los últimos años, a la asimilación de las dos nociones.

«Uno de los grandes peligros en materia de política de desarrollo radica en la tendencia a prestar a los aspectos materiales del mismo una importancia primordial y desmesurada. Los medios nos ponen en peligro de hacernos olvidar el fin», concluye dicho informe.

No se trata de aumentar la riqueza general —eso mismo ya es un dato importante—, sino de distribuirla mejor. No postulo una mezcolanza demagógica e inexperta de fines, aspiraciones técnicas y medios sociales y económicos. Pero sí indudablemente quiero afirmar lo que ha sido conquista de nuestro tiempo sobre el capitalismo liberal: que los objetivos estrictamente económicos no justifican por sí mismos la actuación planificadora del Estado.

(12) *Enciclica Pacem in Terris* cit., p. 31

La eficacia de la política y de los métodos del desarrollo económico no sale perjudicada cuando se plantea sobre estas bases. Las aparentes contradicciones entre fines y objetivos específicamente sociales y fines y objetivos específicamente económicos son producto, en ocasiones, de técnicas sociopolíticas o socioeconómicas deficientes, ya que —como escribió un ilustre miembro que fué de esta Academia, el profesor Torres Martínez (13)— toda buena técnica económica es fecunda en buenos efectos sociales. Mediante la ponderación simultánea de las consideraciones económicas y las sociales, que integran solidariamente el desarrollo, y mediante un escalonamiento en el tiempo, se consigue el punto exacto de equilibrio que se estima más aconsejable.

Un avance económico logrado a expensas de efectos antisociales no es un objetivo que responda a la estructura y a la dinámica propias del proceso de desarrollo: porque los efectos antisociales producen, en plazo más o menos breve, un estancamiento de la economía o una subversión política. A la vez, una política social planteada sobre la base de efectos generales antieconómicos no responde tampoco al dinamismo del desarrollo, porque los efectos antieconómicos destruyen, en mayor o menor medida, las posibilidades de un efecto duradero del progreso social.

No pretendo con todo ello más que subrayar la interrelación que se da entre los fenómenos económicos y los sociales. Por más que fuera negada por la ideología liberal, la historia se encargó de demostrar, ya en aquel tiempo, su falsedad. Está probada científicamente para nuestro siglo xx la concordancia entre fluctuaciones económicas y movimientos sociales, tanto en sentido positivo como negativo. Como también resulta muy reveladora la influencia de la coyuntura económica en los cambios políticos del pasado siglo xix. La crisis de 1843 desmontó el régimen pro-

(13) *Teoría de la política social*. Madrid, 1954, p. 261.

gresista; la de 1866 explica el éxito del pronunciamiento contra Isabel II en 1868; la prosperidad de 1874 prepara, en cambio, la época pacífica de la Restauración (14).

El signo inverso de la relación es de evidencia meridiana. La conducta de la Administración pública, efectivamente, es uno de los principales factores condicionantes del desarrollo económico. Deliberadamente o no, ejerce una influencia económica al manejar resortes tan poderosos como la emisión de moneda, la fijación del tipo de interés, la compraventa de valores en el mercado libre, la regulación de la expansión del crédito, las medidas presupuestarias y fiscales, la adopción de programas de inversiones y desarrollo, etc. La Administración —he dicho en otro lugar (15)— influye siempre en la economía. Influirá por acción o por omisión, premeditada o impremeditadamente, con sagacidad o burdamente, pero siempre la conducta de la Administración frente a la vida económica y financiera tiene una influencia decisiva. Consciente de este influjo, la Administración debe procurar que su actuación sea estimulante y no enervadora, y lo que es aún más importante, que sea previsor y no improvisada, que obedezca a un plan coherente y conocido de antemano.

La necesidad del Plan

Tal vez no sea superfluo reproducir aquí las razones expuestas en otra ocasión (16) que aconsejan la existencia de un plan.

Todo el mundo está convencido de la importancia y necesidad del desarrollo económico. Pero quizá no ocurra lo mismo respecto del Plan.

(14) Cfr. VICENS: *Historia social...* cit., pp. 300 y 303.

(15) Cfr. *Estructura y funciones de la Administración financiera*, Madrid, 1959, p. 10.

(16) Vid. *Objetivos y estructuras del Plan de desarrollo...* cit., p. 82.

A mi modo de ver, tiene una doble justificación, según se contemple desde el punto de vista del Estado o desde el punto de vista de la empresa privada.

Al Estado incumbe, en nombre del interés general, orientar el desarrollo económico señalando ciertas prioridades que aseguren la satisfacción de las necesidades colectivas. Existen, por ejemplo, las llamadas «inversiones sociales», como son la enseñanza y la investigación, el urbanismo, la sanidad, que no se rigen por las leyes del mercado, pues la elección de los consumidores puede no manifestarse con suficiente vigor en la demanda de pueblos y ciudades salubres, escuelas gratuitas o paisajes pintorescos, y, sin embargo, como ha señalado Galbraith en su conocida obra «La sociedad opulenta», incluso el bienestar individual se vería lesionado por la degradación de las condiciones de vida colectiva que se produciría si no estuvieran debidamente atendidos algunos servicios públicos, especialmente los servicios urbanos (17).

También, con la mira puesta en el interés general, puede el Estado orientar el desarrollo económico, adoptando medidas relativas a la estructura de la producción y de la demanda final. El Estado puede, por ejemplo, fomentar el ahorro, favorecer las exportaciones, estimular determinados productos básicos, atraer el capital extranjero, mantener el pleno empleo y, en definitiva, desde su altura, dirigir la estrategia del desarrollo económico.

Ahora bien, todo este conjunto de actuaciones del Estado no debe, a mi juicio, realizarse en forma inconexa ni abandonarse a la improvisación. Ha de obedecer a un plan cuidadosamente estudiado.

El dilema, por consiguiente, no se presenta entre estos dos términos: actuación o inhibición del Estado en la vida económica, sino entre estos otros: actuación fragmentaria ocasional y a veces contradictoria, improvisada, en defini-

(17) GALBRAITH: *La sociedad opulenta*. Barcelona, 1960.

tiva, o actuación conforme a un plan previamente elaborado. La superioridad de la segunda solución es manifiesta. Donde no hay plan existe el riesgo de malgastar energía, de caer en el desorden y de acabar en el fracaso.

De aquí una primera justificación del plan: introducir criterios de racionalidad económica en las inversiones públicas y coordinar las medidas de política económica a largo plazo.

No es menor la justificación del plan desde el punto de vista de la empresa privada. La economía moderna encierra innumerables incógnitas que no pesaban sobre la economía anterior al maquinismo, fundamentalmente estática. Hoy varían continuamente las técnicas de producción y las preferencias de los consumidores, se aceleran los movimientos migratorios y las transferencias de población activa de un sector a otro.

La marcha normal de una empresa puede verse alterada por falta de mano de obra especializada, por insuficiencia de la demanda, por dificultades en el suministro de primeras materias y otras mil circunstancias cambiantes. Si las previsiones empresariales fallan, el error se paga caro. Económicamente caro, porque determina exceso o insuficiencia de inversión, falta de mano de obra u otros trastornos, y socialmente caro, porque puede provocar una disminución del poder de compra de los consumidores, la aparición del paro obrero y otros factores de tensión social.

Es preciso facilitar a los empresarios toda la información necesaria para que puedan atinar en sus previsiones.

A una empresa moderna ningún sector de la economía le es indiferente. Existe un tejido sutil de relaciones intersectoriales que las hace a todas solidarias. Es preciso, por tanto, disponer de una visión de conjunto de las perspectivas sectoriales para que cada empresa pueda adoptar con acierto sus propias decisiones. Y éste es el gran papel que ha de cumplir el Plan de Desarrollo: realizar un estudio

del mercado a escala nacional, integrar en un cuadro global las previsiones de cada sector, coordinar todas las informaciones disponibles que pueden influir en el futuro de la economía.

Se trata, en expresión de Bernard Cazés (18), de «un esfuerzo sistemático de previsión» basado en el conocimiento de la complicada malla de relaciones que unen entre sí las diversas ramas de actividad y los diferentes agentes económicos, todos los cuales son, en cierta medida, suministradores y clientes unos de otros. Al poner al descubierto las relaciones intersectoriales con vistas al futuro inmediato, el plan consigue, como ha dicho el comisario francés Pierre Massé, librar a los tímidos de sus temores e incitar a los prudentes a la reflexión (19).

La planificación indicativa

¿Cómo ha de ser ese plan? No pueden darse reglas generales. Común a todos los Estados es la preocupación por programar su economía, pero diferencias importantes derivadas de su ideario político o de los sistemas y estructuras económicas hacen que difieran unos de otros (20). Incluso dentro de un país, según las circunstancias, el plan puede tener uno u otro signo. A título ilustrativo: en el Reino Unido, si el plan laborista fué un plan para una distribución razonable en un tiempo de escasez y el conservador hasta 1961 un plan para la libertad, el nuevo plan quiere serlo para la expansión (21).

(18) *La planification en Francia et le IV^e Plan*. París, 1962, pp. 4 y 8.

(19) *Le choix des investissements*, 9. 366.

(20) Vid. LAMBERT: *Les principaux types de programmation, en les problèmes de la planification*, cit. para la experiencia francesa, modelo de planificación indicativa, vid., entre la más reciente bibliografía, PIERRE BAUCHET: *La planification française. Quinze ans d'expérience*, París, 1962. ALAIN GASCUEL: *Aspects du quatrième plan*. Prólogo de Pierre Massé, París, 1962. BERNARD CAZÉS: *La planification...* cit.

(21) Vid. *National Economic Development Council Growth of de United Kingdom Economy to 1966*, Londres, 1963, y GROVE: *Government...* cit., p. 429.

Limitándonos a los países de Occidente, los planes —más o menos indicativos —pueden ser parciales, llamados simplemente programas por algún sector de la doctrina administrativa (22), o globales, que son los que aquí nos interesan.

Dos son, a mi modo de ver, los presupuestos necesarios para la existencia de un plan de naturaleza indicativa: Estado fuerte y cooperación de la sociedad. O el Estado tiene suficiente fuerza para aplicarlos o será falseado por la presión de los grupos económicos interesados (23). El plan, o se cumple o no vale. En un plan indicativo la colaboración de la sociedad es indispensable, dado que el plan no se impone coactivamente. Esa colaboración vendrá favorecida por el ejemplo que dé la propia Administración, pues si para los particulares el plan es indicativo, para ella ha de ser imperativo. De ahí que toda su actuación y su estructura debe tener presente las directrices del plan.

Un plan de desarrollo económico es algo así como el campo neutral donde juegan políticos, técnicos y particulares. La intervención de cada uno de ellos no es del mismo tipo ni igual en todas las fases del plan, pero esa conjunción es indispensable. Un plan de desarrollo económico no es simplemente un programa político ni una monografía científica, aunque la determinación de los objetivos —que pueden ser variables (24)— sea una tarea fundamentalmente política y aun reconociendo que la formulación de los medios para su ejecución sea primordialmente una función de los expertos. Entre ambos debe admitirse la presencia de los administrados. Sus aspiraciones han de ser tenidas en cuenta para establecer los objetivos del plan;

(22) Vid. TREVES : *L'organisation gouvernementale por le developpement économique. Rapport général* presentado en el XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Viena, 16-20 de julio de 1962. Versión definitiva, Bruselas, 1963.

(23) Cfr. MENDES FRANCE : *Op cit.*, p. 116 («A régime faible, planification faussée»).

(24) Una enumeración de los mismos puede verse en TREVES : *Op. cit.*, p. 7.

su colaboración resulta utilísima, por el directo conocimiento del real funcionamiento de la economía del país, en las fases de la elaboración del plan; su participación asegura la ejecución efectiva del mismo y ayuda a controlar su realización en los términos previstos.

En un plan indicativo la más grande masa de opciones se deja dentro de los cauces marcados por las directrices básicas de la política económica a la iniciativa empresarial y al certero sentido realista de los sectores productivos de la población.

La colaboración de los administrados

El desarrollo es una empresa colectiva que exige la cooperación de todos, la movilización de toda la energética humana de una nación, el esfuerzo realizador de la población en todos sus niveles empresariales, laborales y técnicos, buscando el punto óptimo de relación productiva entre el capital empleado y el trabajo invertido; intentando también una justa distribución de los esfuerzos y los beneficios y una ordenación racional de las tareas y de los recursos; otorgando el honor de la responsabilidad y del esfuerzo mayor a quienes disponen de una mayor capacidad de medios y de acción.

Nada más que ventajas pueden derivarse de esta colaboración. La Administración no debe obrar como quien manipula teniendo los secretos de fabricación, pero tampoco la Administración debe constituir una especie de botín que los sectores económicos asalten con aprovechamiento directamente proporcional a la fuerza o al descaro. Viejos recelos deben ser barridos. Pierre Viot (25) ha señalado cómo algunos obstáculos psicológicos que impedían el en-

(25) Vid. *L'organisation politique et administrative de la planification en France*, 1962, p. 3.

tendimiento del sector público con el privado han ido limándose en estos años de experiencia planificadora. Los representantes del poder público no podían apenas imaginar que los empresarios fuesen capaces de elevarse al plano del interés general, como tampoco el sector privado estaba convencido de que los funcionarios estuviesen en condiciones de comprender los problemas de la empresa. Por algo hablaba anteriormente de la necesidad de un nuevo espíritu de la burocracia. La ventanilla, como la versión administrativa de las horas caudinas, es un símbolo que no tiene sentido en la Administración pública de hoy.

Porque un plan de desarrollo exige la colaboración de todos, porque requiere la utilización de los recursos disponibles es por lo que ha sido justamente definido (lo fundamental es el concepto y no las palabras) como «el pleno empleo al servicio de objetivos determinados democráticamente» (26).

La organización administrativa del desarrollo económico

Un plan del tipo a que nos venimos refiriendo requiere una determinada organización (27): Ciertamente que la organización no es lo más importante y que más necesaria es la voluntad determinada en administradores y administrados de cumplirlo con la misma disciplina con que se intentan alcanzar los objetivos militares en tiempo de guerra.

(26) Vid. MENDES FRANCE : *Op cit.*, p. 122.

(27) La organización correspondiente al plan español que recoge experiencias extranjeras es como sigue: el órgano encargado de su elaboración es la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, creada por Decreto de 1 de febrero de 1962, y encuadrada administrativamente en la Presidencia del Gobierno. Su estructura es muy sencilla. A sus servicios centrales —el Comisario, asistido por tres Subcomisarios, el Secretario general y el Gabinete de Estudios— hay que añadir los órganos asesores: la Comisión Consultiva y la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica, de la que forman parte los Secretarios generales técnicos de los Ministerios Económicos, el Secretario general de la Organización Sindical y un representante del

La elaboración, puesta en marcha y control de la ejecución del plan con todo el cortejo de trabajos complementarios que comporta, demanda la presencia de un órgano íntegramente dedicado a esa misión. Es lo más frecuente en países con planificación global.

Problemas fundamentales de organización son el engranaje del organismo de planificación con la Administración activa y con los particulares. Ambos son de una importancia decisiva para el éxito y aun para la realidad del plan.

La unidad administrativa de planificación no es un simple órgano de estudio. Sus trabajos nacen con la intención de ser llevados a la práctica. Hay, por tanto, que obviar el escollo que supondría que los trabajos programadores no fueran aceptados prácticamente por la Administración activa. Por otra parte, es patente que la Administración activa no está montada específicamente para programar o planificar ni el agobio de la actuación diaria se lo permite. Las fórmulas utilizadas son diversas y puede decirse que, dada la novedad del fenómeno, se está todavía en un período de ensayos. Una buena fórmula ha de ser la que asegure la implicación de la Administración activa en la propia unidad de planificación, como varias ruedas dentadas se acoplan en el conjunto de un engranaje, aunque sean de

Consejo de Economía Nacional y otro del INI. La Junta tiene como principal cometido asegurar la coordinación de los distintos Departamentos ministeriales.

En los servicios centrales de la Comisaría trabaja un grupo muy reducido: 48 personas de muy variada procedencia; economistas en su mayoría, pero también ingenieros, matemáticos, juristas y sociólogos.

Junto a los servicios centrales existen las Comisiones y Ponencias en cuyo seno tiene lugar el gran diálogo nacional sobre nuestro futuro económico. Las Comisiones son 23 y seis las Ponencias. El número total de sus vocales alcanza la cifra de 957, en la que no están contados quienes forman parte de los diferentes grupos de trabajo que auxilian a las Comisiones.

Las Comisiones analizan la evolución, la situación presente y las perspectivas de los diversos sectores de nuestra economía.

Las Ponencias estudian los factores condicionantes del desarrollo económico y los problemas comunes a todos los sectores, como son la mano de obra, la financiación, el comercio exterior y los problemas de la productividad, de la flexibilidad de la economía y de la localización geográfica.

distintas dimensiones. Esto puede lograrse por vía de uniones personales, atribuyendo a la Administración activa facultad de cubrir cargos del organismo programador —miembros de una comisión, por ejemplo— en una determinada medida.

La participación de los administrados puede hacerse viable por el nombramiento de personas de la empresa privada y representantes de los trabajadores para formar parte de comisiones al lado de los representantes de la Administración. Este sistema de ponencias, comisiones o grupos de trabajo está bastante extendido. Se ensaya así un principio que pudiéramos llamar de «desburocratización». A la misma idea responde la utilización de equipos de trabajo de los sindicatos localizados en las circunscripciones territoriales, la colaboración de las universidades, centros oficiales de investigación, equipos técnicos privados y misiones internacionales de asistencia técnica.

Unas cifras relativas a la composición de las comisiones del Plan español dan fe de este esfuerzo de colaboración de los particulares. Dentro de un total de 956 vocales, no pertenecen a la Administración 453, es decir, el 47 por 100. La proporción es mayor en las comisiones relativas a sectores en que predomina la iniciativa privada. En nueve de estas comisiones los particulares están en mayoría.

Por último, hay que consignar que la puesta en marcha de un plan de desarrollo económico exige la introducción de reformas, tanto en la empresa privada como en la Administración. Galbraith, en su reciente libro «Economic development in perspective» (28), declara que la principal tarea para alcanzar el desarrollo no consiste en obtener capitales ni técnicos, sino en establecer en la Administración pública los órganos adecuados y competentes. El informe Rueff señaló también claramente que la reforma de la Administración era una condición indispensable para el

(28) Cambridge, Estados Unidos, 1962, p. 8.

desarrollo económico (29). El informe del Banco Mundial sobre España, lo hemos visto, apunta una serie de reformas, algunas de las cuales han sido ya establecidas (30). Creo sinceramente que el Plan de Desarrollo presentará, entre otras ventajas, la de actuar como poderoso catalizador de la reforma administrativa española.

(29) Vid. el *Rapport* de 21 de julio de 1960, encabezado por RUEFF y ARMAND, pp. 32-33. Los objetivos de la reforma deben ser: adaptar las estructuras, renovar los métodos y medios de trabajo y mejorar las relaciones humanas.

(30) Cfr. ALFARO, JUAN: *La organización administrativa española y el desarrollo económico*, DA, 58, 1962, pp. 37-47.