

INFLUENCIA DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA* UN PROGRAMA DE REFORMAS

Por JOSE LUIS MEILAN

Profesor de Administración Económica
del CFYPF de Alcalá de Henares

Sumario: 1. Planteamiento.—2. La reforma administrativa, objetivo del plan.—3. La planificación, función especializada.—4. Redistribución de competencias.—5. Replanteamiento de la Administración territorial.—6. La revisión de la Administración institucional.—7. La función de las empresas públicas en una planificación indicativa.—8. La autodisciplina del sector público.—9. La tecnificación de las decisiones.—10. La organización del diálogo.—11. La función pública en una administración del desarrollo.—12. Reformas generales y reformas concretas.—13. Conclusión.

1. Planteamiento

a) ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LOS PLANES DE DESARROLLO

En el lanzamiento de nuestro primer plan de desarrollo, por motivos obvios, se han subrayado preferentemente los aspectos económicos y los objetivos sociales del plan. Pero sería unilateral la visión de los planes de desarrollo si quedase reducida la perspectiva a

* Teniendo en cuenta el estilo de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, el presente trabajo se publica sin notas. Estas, en número cercano al centenar, se incluirán en la separata correspondiente. Tienen como finalidad apoyar las afirmaciones contenidas en el texto, que se hacen de un modo sumario por economía de espacio. Espero que contribuyan también a quitar cualquier impresión de contundencia que la aludida brevedad pueda aparentar.

sus distintas facetas de política económica y social. El plan toca también otros muchos puntos que podrían denominarse genéricamente de carácter institucional. En este artículo, para la conmemoración que supone el haber alcanzado DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA su número 100, trataré esquemáticamente, para no romper el tono de la revista, algunos de los puntos de la Administración pública que o bien han sido influidos ya por la planificación del desarrollo o pueden serlo si se despliegan lógicamente los postulados a que aquélla responde. Los dos planos, lo hecho y lo por hacer, se entrecruzarán, por tanto, en la exposición.

Planificación y desarrollo vienen a ser dos notas que configuran nuestra sociedad actual. La atención que estas palabras atraen y las ideas que traducen revelan un contenido superior al de una mera formulación técnica. Su trasfondo es más profundo hasta el punto de que se haya hablado de la «mística del plan». Y así no es de extrañar que hayan sido colocadas en un lugar central de programas políticos, porque resumen ilusiones colectivas y contienen objetivos a alcanzar que actúan como fórmula de cohesión sentimental entre los componentes de una comunidad nacional.

b) ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD: LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Administración pública, si ha de cumplir con el papel instrumental que le está asignado, ha de seguir de cerca las incidencias de lo que sucede en su contorno social. Esta relación necesaria exige una continuada puesta a punto que se traduce en esta tarea permanente que viene siendo denominada como reforma administrativa. El carácter permanente de la reforma no proviene sólo de la conciencia de que nunca se hará lo suficiente para alcanzar la Administración ideal, sino también de que son distintas las circunstancias y cambiantes las exigencias de ese continuo reto de la sociedad al Estado.

No es ahora el momento de hacer la historia de los distintos intentos y realizaciones de reforma administrativa. El término tiene ya una larga tradición. Ha sido bandera ideológica, objetivo central de la acción política, panacea demagógica, catalizador de ilusiones, mero proyecto o realización insuficiente o fecunda, recurso de la falta de imaginación creadora y hasta filón de los humoristas.

No siempre ha respondido a las mismas preocupaciones, de ahí sus diferentes realizaciones históricas; aunque también es fácil observar el replanteamiento de problemas que resucitan, de ahí su continuidad.

C) ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN DE LEGALIDAD

En los últimos diez años ha aparecido en el panorama de la vida española y también en el de nuestra Administración pública, la idea y la realidad de la planificación del desarrollo. Esta idea supone, a mi modo de ver, una perspectiva nueva para el planteamiento de la reforma de la Administración. Puede afirmarse que la planificación del desarrollo, por las repercusiones que representa para la Administración pública, es un hito que marca un final y comienzo de etapa: el ocaso de la *Administración de legalidad* vigente a lo largo del xix y que, con unas y otras transformaciones, llega hasta bien entrado el siglo xx y el surgimiento de la nueva Administración abierta hacia el futuro, que es la *Administración del desarrollo*.

Administración de la legalidad, porque el mito que la domina es la ley con sus características de generalidad, de permanencia que responde al ideal burgués de seguridad. Administración que corresponde a la vigencia de un ordenamiento jurídico que se concibe completo y cerrado en sí mismo, un orden social autosuficiente en el que las nuevas fuerzas que emergen no tienen previsto un lugar, una economía denominada por ciclos inexorables que presenta como aspiración de su política el equilibrio presupuestario. En definitiva, conciencia de dominio de un orden establecido, racionalmente disciplinado por la ley. La idea de seguridad, básica, favorece la consideración estática de todos los problemas culturales, económicos y sociales.

Por el contrario, el plan viene a ser la solución técnica al servicio de una concepción cultural, económica y social de incertidumbre volcada hacia el futuro. El desequilibrio es tanto un dato inicial como un presupuesto para una política económica de desarrollo. La oportunidad y la concreción de las normas pasan a desempeñar el papel que las características contrarias tenían para la ley del siglo xix; la antigüedad de las normas inquieta más que tranquiliza. La conciencia de que existen espacios abiertos ha impulsado a creer como una necesidad en los progresos técnicos, a los que se considera instrumentos para adueñarse de ese futuro que se presenta incierto, pero no inexorable en cuanto a una determinada realización histórica.

La Administración del desarrollo ha de tener, por tanto, su mirada fija en el porvenir más que en el precedente. La rutina, el vicio congénito de toda organización, será ahora doblemente lacerante, porque

a la Administración del desarrollo se le pide una acción anticipadora, hasta una cierta capacidad de imaginación para ir por delante de los acontecimientos en contraste con lo que se podría pedir a la Administración legal, que debía ser fiel custodio del orden establecido.

Estas afirmaciones se deducen de las características que presentan los planes de desarrollo. La Administración de hoy, que opera dentro de la planificación global, parte de un supuesto un tanto distinto al de la Administración precedente. La planificación del desarrollo es cada vez más una realidad universal, gracias, en buena parte, a la superación de un desenfocado planteamiento ideológico; también aquí el pragmatismo, la urgencia por resolver los problemas planteados van limando esquinas doctrinarias. Justamente la extensión del fenómeno es un dato más para calificar a la Administración actual como Administración del desarrollo.

d) ELEMENTOS Y CARACTERES DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Simplificadamente la planificación del desarrollo supone, en primer lugar, la formulación de unas *previsiones*, es decir, una labor de diagnóstico de la situación actual y un estudio de la evolución previsible de las grandes magnitudes económicas y sociales; supone también el establecimiento de unos *objetivos* a conseguir. Es, por tanto, un programa de acción, pero basado en una serie de cálculos.

Para alcanzar esos objetivos es preciso adoptar una serie de medidas, elegir unos caminos conscientemente. En este sentido el plan contiene las *directrices políticas* del Gobierno en el ámbito económico-social para una serie de años. Todo ello implica que las previsiones se encuentren fundadas, que los medios elegidos sean idóneos y que los objetivos sean alcanzables, considerados tanto individualmente como en conjunto, lo que significa que no debe haber contradicciones esenciales entre unos y otros. Por último, esos objetivos han de ser alcanzados en determinadas condiciones, contando con las posibilidades económicas del país, con las exigencias de la justicia social y los imperativos que se deducen de la primacía de la dignidad de la persona humana y del reconocimiento de su libertad, principios fundamentales de la convivencia de una ideología occidental.

Todo esto equivale a decir que la planificación es una labor que requiere competencia técnica y que su producto, el plan, debe ser cumplido. El plan es, pues, un *instrumento técnico* al servicio de la política, en la acepción más noble de los términos. También es un *instrumento real*; nace para ser aplicado. Por eso, tan importante como la elaboración del plan es su ejecución. La planificación ha de

ser la realización de un proyecto, constituye el eslabón entre la teoría y la acción, es el resultado de la tensión entre los objetivos a alcanzar y los recursos disponibles.

El plan es un *instrumento de racionalidad* del comportamiento económico y social. Contribuye a hacer que las decisiones que se adopten sean más conscientes, estén mejor defendidas contra la aleatoriedad. Y el acierto de esta función está en una relación de proporcionalidad directa con la extensión y la profundidad del conocimiento o del análisis; de ahí que el contexto temporal en el que se mueve la labor de previsión, indispensable y primaria, es con frecuencia superior a la duración del plan. De ahí también que la función de *examen global* en cuanto a las materias y la dilatada prospección en el tiempo, por rebasar las posibilidades de los individuos, sea competencia —nueva función— del poder público.

Por otra parte, esta visión común de los problemas pone de manifiesto el sentido preciso de las relaciones entre las diversas magnitudes; su conocimiento será útil para evitar políticas contradictorias. Por ello, el plan es también un *instrumento de orden o de disciplina*, ya que reclama una gestión coherente por parte del poder público y una cierta permanencia en las directrices marcadas. Es también un *instrumento de formación* que facilita, de una parte, la fidelidad del Estado a compromisos concretamente contraídos —ejemplaridad del sector público—, y de otra, busca la colaboración de los particulares de una manera adecuada a las exigencias de la participación colectiva en una edad marcada claramente por el signo de la técnica y de la eficacia.

La enumeración de estas características de la planificación del desarrollo arroja evidentemente sobre la Administración pública nuevas responsabilidades y le exige un esfuerzo nada pequeño de adaptación a las nuevas circunstancias. Ciertamente estamos en los inicios de una segunda revolución industrial cuya influencia ha de dejarse sentir en todos los aspectos de la sociedad y desde luego en forma mucho más acelerada a como lo hizo la primera. Todo ello exige una cierta rapidez en la adopción de nuevas técnicas, en la reforma de las estructuras y, en definitiva, en el cambio de mentalidad.

e) LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL ANTE EL PLAN

Llegados aquí, la pregunta fundamental que pueda hacerse es la siguiente: ¿está preparada la actual Administración pública española para llevar a cabo una tarea de tan importantes y delicadas

exigencias técnicas?, o de otro modo, ¿qué reformas ha exigido o está pidiendo todavía la planificación del desarrollo a nuestra Administración pública?

Hay ya, a pesar de la corta historia de la planificación del desarrollo, indicios suficientes de la transformación que puede operarse en la Administración pública si se desarrollan de una manera consecuente los principios en que descansan planificación y desarrollo.

El tema de la Administración pública no es marginal al de la planificación del desarrollo. La existencia de una organización administrativa mínimamente eficiente es, por supuesto, indispensable para la existencia de la planificación del desarrollo. Esto se comprueba fácilmente en los casos extremos de países subdesarrollados, sobre todo a la hora de la ejecución del plan. Los problemas son distintos en los países que, como el nuestro, cuentan ya con una larga tradición: hay elemento humano preparado, hay estructuras orgánicas; los peligros de estas administraciones no son los derivados de la escasez, sino más bien los producidos por el crecimiento patológico, por el anquilosamiento, por la defensa de intereses consolidados; en definitiva, problemas ocasionados por el largo camino andado.

2. La reforma administrativa, objetivo del plan

Tanto el texto oficial del plan de desarrollo como los anexos al mismo publicados proporcionan un catálogo verdaderamente minucioso de reformas administrativas. Inicialmente el plan señala entre sus objetivos instrumentales la racionalización administrativa. Se trata, con sus propias palabras, de «acometer las necesarias reformas estructurales y funcionales en la Administración pública para aumentar su eficacia, de modo que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo económico y social, especialmente en aquellos servicios más directamente ligados a la ejecución del plan».

Pero además de éstas y similares afirmaciones de carácter genérico hay a lo largo del plan, sobre todo en el texto de los anexos, multitud de objetivos concretos de reforma administrativa: ordenación de la Administración periférica, de organismos autónomos, reformas orgánicas y funcionales en materia de sanidad y asistencia social, puertos, playas, transportes, contratación administrativa, sobre todo en materia de obras públicas, construcciones oficiales, urbanismo, investigación, propaganda en el extranjero, funcionarios, en una enumeración asistemática buscada de intento.

Quien lea detenidamente el plan y sus anexos podrá comprobar

que la autocrítica es bastante extensa y profunda. Tal vez el problema consista en que, dada la manera de estar redactados estos puntos de reforma administrativa, no hay una conciencia plena de que constituyan auténticos objetivos de la planificación del desarrollo, con lo que esto trae consigo, y, por tanto, de su fuerza de vincular la actividad de la Administración.

En definitiva, lo que aquí se postula es que los puntos fundamentales de reforma administrativa deberían ser objeto *formal*, objetivos precisos y concretos del plan de desarrollo, a los que alcanzase la misma obligatoriedad que actualmente atañe a cualquier otro objetivo de política económica o social que el plan señala al sector público y que deben formar parte de los informes periódicos sobre la ejecución del plan.

Hasta ahora la experiencia no es positiva; dos objetivos de carácter general que se formulan en el plan y en su ley aprobatoria—revisión de los organismos autónomos y simplificación de la Administración periférica—están todavía por estrenar. En el primer supuesto la reforma se prevé en unos términos que parecerían programáticos si no estuviesen incluidos en un plan de desarrollo: «para lograr una mayor eficacia de esta actuación coordinada del conjunto del sector público se procederá a realizar una clasificación de los organismos que lo integran, de acuerdo con la naturaleza de sus actividades, suprimiendo aquellos organismos autónomos cuyas funciones puedan ser absorbidas por la Administración central».

En el otro supuesto, la redacción de la disposición final segunda es menos contundente: «se faculta al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas todos los servicios y dependencias periféricas de los departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen».

Pero si se pretende que los puntos de reforma administrativa tengan la naturaleza propia de objetivos de un plan, deben ser formulados de la manera más concreta posible, para lo cual deben estar respaldados por los estudios pertinentes, lo mismo que se hace con otros objetivos de política económica o de política social. Los objetivos deben aparecer *cifrados* en el plan, que ha de especificar las medidas o instrumentos elegidos para alcanzarlos.

Si esos estudios previos no se realizan, no se tendrá conciencia de si es conveniente o no o hasta qué punto conseguir tales objetivos, y movilizar los esfuerzos para su consecución. El carácter técnico de la planificación es incompatible con la intuición improvisadora y con la superficialidad de las promesas vagas.

En resumen, se trata de incorporar la reforma administrativa a la planificación del desarrollo. Esta vinculación responde al carácter de racionalidad atribuido anteriormente a la planificación. Por ser todo plan de desarrollo una solución de compromiso entre las necesidades y las posibilidades, habría de operar selectivamente *jerarquizando los objetivos* de reforma administrativa a perseguir. La calificación de prioridad podría ser atribuida por la urgencia, la importancia o la capacidad de repercusión de los puntos elegidos. Evidentemente, no puede conseguirse todo al mismo tiempo; una reforma global, como una pretensión de atender por igual todos los problemas económicos, no es posible y como método no parece aconsejable. Es menester que las inversiones no estén inmovilizadas mucho tiempo y que sean reproductoras. Pero sí es conveniente—como hace el plan para los sectores económicos—el estudio global de los problemas de la Administración pública. La acción de reforma debe estar condicionada sólo por las limitaciones de los recursos humanos y económicos, no por el desconocimiento del campo sobre que se proyecta.

La planificación del desarrollo—tarea colectiva—reclama un planteamiento valiente y a fondo de la reforma administrativa: es un nuevo estímulo. Tal vez no sean suficientes retoques de detalles, porque han cambiado en buena parte los presupuestos de la acción. De otro modo, la ejecución de los planes de desarrollo tendrá la rémora de un coeficiente de desgaste excesivamente elevado. El proceso de aceleración de la historia, comprobable en todos los campos, pide también en el de la Administración pública, además de renovación profunda, rapidez.

3. La planificación, función especializada

El carácter técnico de la planificación, el proceso permanente e irreversible que supone, puesto que la ejecución de un plan se monta en el tiempo con la elaboración del siguiente y las decisiones coyunturales se insertan dentro de las proyecciones a largo plazo, trae como novedad la especialización de órganos de la Administración pública.

En todos los países que se han decidido a planificar su economía se ha creado, con diversas variantes, un *órgano central de planificación*, en nuestro caso la Comisaría del Plan de Desarrollo. Es indudablemente un punto de partida suficiente. Pero a la complejidad técnica de una planificación sería conviene la articulación de una *red de oficinas de planificación de ámbito ministerial y regional*.

Traducido a nuestra realidad administrativa lo primero significa la potenciación de las Secretarías Generales Técnicas y su conexión estructural con la Comisaría.

Hay ya algún ejemplo en normas relativas a Secretarías Generales Técnicas (Gobernación, Comercio) de esta preocupación por cuidar de la elaboración y vigilancia de la parte del plan que corresponde al Ministerio en cuestión.

Para la conexión entre las Secretarías Generales Técnicas y la Comisaría del Plan, está jugando un papel de cierta importancia la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE). La organización administrativa montada para el primer plan de desarrollo ha supuesto un vaciamiento real de las funciones programadoras de la OCYPE, que, por el contrario, ha visto reafirmada su misión coordinadora de carácter interministerial.

Es preciso dar un paso más adelante y montar *oficinas de planificación de carácter regional*. Es una buena experiencia que los planes de desarrollo se formulen en virtud de un doble flujo ascendente y descendente. Las informaciones procedentes de las instancias regionales pueden ser de gran utilidad para la propia elaboración del plan nacional—para su realidad—y son indispensables para la regionalización que en mayor o menor medida comporta todo proceso de planificación, incluso en los países de Administración fuertemente centralizada.

La aparición de un plan de desarrollo global ha de forzar una reforma administrativa de la organización montada para hacer frente a las distintas acciones sectoriales o regionales de desarrollo iniciadas de un modo inconexo y por motivos diversos. En este sentido será conveniente continuar la simplificación empezada, hasta lograr la completa articulación de todos los organismos de planificación del desarrollo.

Hasta ahora la simplificación operada se ha llevado de una manera muy pragmática, característica bastante común de la organización administrativa de los planes de desarrollo. Así la Secretaría de Ordenación Económica y Social, creada en 1945 para el impulso y desarrollo de las provincias, ha quedado subsumida dentro de la Comisaría, ya que su jefe es el secretario general de la Comisión del Plan de Desarrollo. En realidad, sin embargo, a la vista de los textos, no parece que pueda afirmarse que las funciones de la Secretaría de Ordenación Económico-social hayan sido absorbidas concretamente por la Comisaría.

Todo ello avoca a la necesidad de crear un *servicio de acción regional* que tendría que ver con el impulso y vigilancia de la ejecución de las distintas acciones regionales, tanto de las previas al plan de desarrollo como de las que tienen en él su origen (Campo de Gibraltar, Tierra de Campos, Canarias, Guinea, Sahara, polos de promoción y desarrollo).

4. Redistribución de competencias

a) INSUFICIENCIA DE LA COORDINACIÓN

La reforma administrativa iniciada en 1957 con la reorganización de la Administración central (decreto-ley de 20 de febrero de 1957) y con la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado subrayó como trazo fundamental la coordinación, sobre todo la que incidía en la economía. Con tal finalidad—también con la de operar una desconcentración de funciones del Consejo de Ministros—se crearon las Comisiones Delegadas del Gobierno. El juicio de la doctrina acerca de ellas ha sido positivo. Evidentemente es fácil cantar las excelencias de la coordinación, que es también una exigencia de la planificación del desarrollo. Ahora bien, el número de veces que estas comisiones se han reunido desde su creación, sin entrar en las causas, enfria las esperanzas puestas en su eficacia. Salvo la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, que puede considerarse cuajada, aunque hay que observar que el número de sus componentes ha aumentado mucho, las demás se han reunido muy poco.

Este dato, por sí solo no dice nada en contra de la bondad del sistema, pero introduce la duda de si en lugar de una coordinación de las actividades de los distintos órganos no sería más eficaz operar una redistribución de competencias. Tengo para mí que no siempre la necesidad de coordinación es un síntoma de racionalización de la organización administrativa; por el contrario, puede ser la consecuencia de una defectuosa distribución de funciones.

No es fácil, probablemente sería más exacto decir que es imposible, elevar a categoría inmutable la distribución de las competencias; tal vez en esta materia no haya un ideal inalterable. La no coincidencia en este punto de las distintas Administraciones públicas parece corroborarlo. Ni siquiera la inalterabilidad es en este caso

un ideal; más bien estamos en presencia de conceptos flúidos, adaptables a situaciones coyunturales. De este relativismo no se escapan, siquiera, las sugerencias que se proponen más adelante.

b) LA PUGNA ENTRE COMPETENCIAS HORIZONTALES Y VERTICALES

La planificación del desarrollo permite observar la pugna, probablemente constante, entre competencias horizontales y verticales, «la cruz de las competencias», expresión de esa otra permanente en el derecho administrativo entre los principios de unidad y de especialidad.

El estudio de aspectos económicos y sociales que afectan a varios sectores y que en la organización de la planificación del desarrollo da lugar a la constitución de las denominadas ponencias, empuja en ocasiones al predominio del criterio horizontal sobre el vertical para la delimitación de las competencias. Así ha sucedido, a mi modo de ver con buen criterio, en materia de crédito, al quedar dependientes del Ministerio de Hacienda todos los Bancos oficiales. Lo que prima es el crédito sobre su destino (agricultura, industria, construcción, etc.). Posteriormente, dentro de la unidad cabe una especialización atendiendo a la naturaleza de los objetivos a cubrir por el crédito, y es lo que justifica la existencia de los actuales bancos oficiales o la creación de algún otro (p. ej., para turismo). El mismo criterio podría usarse para la unificación de todas las construcciones oficiales o de las obras públicas, o de los transportes, o de la energía.

c) CRITERIO TÉCNICO Y ECONÓMICO EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Otro criterio de reclasificación de las competencias que está poniendo de manifiesto la planificación del desarrollo es el *sometimiento del aspecto técnico al económico* en una actividad determinada. Su aceptación supone que la infraestructura de un servicio ha de tener un carácter instrumental respecto de su explotación.

El hecho de que determinados órganos, servidos además por funcionarios de cuerpos especiales, deban conservar y mejorar la infraestructura de puertos, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos no ha de tener una «vis» atractiva respecto de la explotación de los mismos. Esta tiene otro tratamiento, requiere una formación y una mentalidad distinta. Lo contrario es una subversión si se establece una reserva estatutaria o automática, puesto que se corre el peligro de una cierta

deformación en el enfoque de los problemas planteados por el funcionamiento del servicio, ya que puede darse fácilmente en el funcionamiento una tendencia a supervalorar los aspectos técnicos sobre los de política económica, para los cuales el técnico es teóricamente un aficionado, valga el juego de palabras.

d) LA TRANSITORIEDAD DE LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICAS

La *temporalidad de los planes* implica que la jerarquización de los objetivos que en ellos se establece nazca con una vida predeterminada, en contraste con la permanencia de la ley clásica, que tenía su reflejo en la solidez estructural de la Administración correspondiente.

Aquello significa que en la redistribución de las competencias ha de haber un *predominio de la oportunidad* sobre la racionalidad abstracta; pero ha de ser una oportunidad elegida conscientemente, en función de los objetivos del propio plan. De este modo pueden resolverse esas eternas disputas entre los órganos titulares de competencias generales o residuales y los titulares de competencias específicas. Si en un momento determinado, dentro de los objetivos del plan, conviene incrementar el turismo, puede ser aceptable que esta competencia específica pase a un primer plan, constituya su ordenamiento un peculiar *ius singulare*, aunque la consideración abstracta de la cuestión esté a favor del encuadramiento de esta competencia específica dentro de otra más general, por ejemplo, la urbanística.

Con esto quiere decirse que los criterios de organización no deben tener un carácter incommovible. La inercia, el gran peligro de toda organización, puede llevar a que los organismos, una vez creados, sean ya indismontables. La transitoriedad señalada requiere un cierto cambio de mentalidad, pero también la constitución de cuerpos de funcionarios lo suficientemente intercambiables para que la redistribución de competencias no produzca el mal de signo opuesto al anquilosamiento: el caos.

e) LOS NUEVOS BLOQUES MINISTERIALES

Sentado lo anterior, ya se comprende que la misma división ministerial existente en la actualidad no deja de estar de algún modo en entredicho. De todos es conocida su historia; cómo han ido apareciendo los ministerios, la mayor parte de las veces por sucesivos desgajamientos de ministerios anteriores.

Son fundamentalmente necesidades de división del trabajo las que justifican la aparición de nuevos departamentos; al margen de otras consideraciones, a veces más eficaces. La división del trabajo viene provocada por el aumento de las actividades estatales; su diversificación requiere, además, una especialización. De aquí que aparezcan una serie de ministerios que tengan que ver con sectores económicos determinados: industria, agricultura, energía, transportes, etc. Pero si la actuación de los distintos ministerios no predominantemente económicos no puede ser insolidaria, mucho menos la de los económicos por las estrechas interrelaciones de las magnitudes económicas que la planificación global del desarrollo ha contribuido a hacer más patente. Surge, por tanto, como algo inevitable la conveniencia de compaginar la independencia ministerial, su especialización, con la dirección unitaria que debe tener la política económica. Esto ha de conseguirse cumulativamente a través de una coordinación eficaz y a través de una división de funciones adecuadas.

Tocar ahora el tema de una nueva división de los ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos puede parecer algo desproporcionado. Y, por supuesto, sería pueril creer en la automática traducción real de unos esquemas racionales. Pléñese, sin embargo, en que afirmaciones o realidades que hoy nos parecen inmovibles traen su fuerza dogmática, más que de su razón objetiva, del transcurso del tiempo. Y si de algo vale el ejemplo de otros países, en el intento está actualmente empeñada la Administración francesa.

La línea se orienta hacia la *remodelación de la Administración central en grandes bloques*. Prometida esta redistribución durante el primer septenado del general De Gaulle y preconizada por alguno de sus más conspicuos colaboradores, su realización parcial abre el nuevo mandato. Por decreto de 8 de enero de 1966 se constituye el nuevo Gobierno; de él quiero ahora destacar la creación de los ministerios de Equipo (Equipement) y de Asuntos Sociales. El primero engloba a los anteriores ministerios de Obras Públicas y Transportes y Construcción, y el segundo, a los de Trabajo, Sanidad Pública y Población. A su vez, el antiguo Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos ha cambiado su denominación por el de Economía y Finanzas; dentro de él, como es sabido, figuran las acciones estatales relativas al comercio.

Una razón que el plan de desarrollo proporciona para la posibilidad de revisar la división ministerial actual viene dada inicialmente por la *distribución que, a efectos de estudio de los distintos sectores, ha hecho el propio plan*. Para ese fin ha considerado como temas

unitarios, constitutivos de sendas comisiones, la energía, enseñanza y formación profesional, sanidad y asistencia social, transportes. Esta consideración unitaria a efectos económicos, pedida por la naturaleza de la materia a estudiar, no se refleja, en cambio, al proyectarse sobre las estructuras de la Administración pública. A mi entender, esa unidad facilitaría la posterior ejecución del plan. Es evidente que una coordinación de los órganos de los ministerios que tengan que ver con la materia es una primera solución; tal vez la reestructuración orgánica sea otra más costosa, también más eficaz. Problemas como los de la coordinación y sustitución de los distintos medios de transportes, o de las distintas fuentes de energía, o la utilización más racional de los servicios hospitalarios de la arcaizante beneficencia y la seguridad social, pueden proporcionar argumentos de principio a favor de esta nueva redistribución. Tal vez muchas tensiones perderían con ello razón de ser.

Sin ánimo de definir acabadamente esos bloques ministeriales, mi conclusión es que los ministerios deberían ser menos y, por tanto, de competencias más extensas. Es lo que creo conviene a la situación actual del péndulo que ha de volver a desplazarse de nuevo desde la afirmación exagerada de la especialidad, a la afirmación de la unidad.

En síntesis, y por lo que se refiere a materias económicos-sociales, los bloques podrían ser los siguientes: una *Presidencia del Gobierno* más reforzada; un *Ministerio de Economía* que englobase los actuales de Industria, Agricultura y Comercio; un *Ministerio de Asuntos Sociales* que comprendiese el actual de Trabajo, con las Direcciones Generales de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de la Gobernación; un *Ministerio de Obras Públicas y Construcción* que reuniese el actual de Obras Públicas y el de la Vivienda, excepto la Dirección General de Urbanismo.

La división en los bloques que acabo de citar tiene como finalidad conseguir un cierto equilibrio de fuerzas dentro del propio Gobierno: la ejecución de la política económica correspondería al Ministerio de Economía; la política fiscal y monetaria, al *de Hacienda*; la mayoría de los objetivos predominantemente sociales serían llevados por un ministerio, quedando a la Presidencia del Gobierno la misión típicamente suya de coordinar la actividad de los demás ministerios y de formular las directrices de las políticas a seguir.

El Ministerio de Economía sería un ministerio de carácter operativo, y al ser responsable de la ejecución de la política económica, podría jerarquizar los objetivos más fácilmente y perseguir un des-

arrollo más equilibrado entre industria y agricultura o entre importaciones y producción agrícola, por ejemplo.

f) SECRETARIOS DE ESTADO Y SUBSECRETARIOS

La constitución de grandes bloques ministeriales debería llevar, a mi modo de ver, como fórmula compensatoria, el establecimiento de otras divisiones internas dentro de cada ministerio; sería una manera nueva de establecer el equilibrio entre unidad y especialidad. Para la mejor eficacia en la acción administrativa me parece más oportuno que la coordinación de las actividades tenga lugar dentro de cada departamento cuyo titular, responsable en último término de la acción en su sector, ha de dosificar la consecución de los objetivos correspondientes. En definitiva, se trataría de introducir en nuestra Administración la figura de los *Ministers not in the Cabinet* británicos o *Secretaires d'Etat* franceses.

Esa es probablemente la trayectoria a la que apunta, tal vez inconscientemente, la evolución de algunas de nuestras subsecretarías. Ya no es raro que en un mismo ministerio exista más de una subsecretaría. Bajo la identidad terminológica, en realidad se ha producido una quiebra de la noción de subsecretario que arranca de 1834. Al lado de una subsecretaría, como órgano de competencia general y carácter de segunda jefatura interna del ministerio, han aparecido otras que gestionan grupos de asuntos homogéneos dentro de ese ámbito y que, en este sentido, están más cerca de ser concebidas como superdirecciones generales que como subsecretarías tradicionales. Me refiero a los existentes en los ministerios de Asuntos Exteriores, de Hacienda, de Educación y Ciencia, del Aire, de Comercio y de Información y Turismo.

La historia próxima enseña cómo algunas de esas subsecretarías de carácter específico han sido el germen de nuevos ministerios. Así ha sucedido con los actuales ministerios militares, anteriormente subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional; con el Ministerio de Información y Turismo, creado a partir de la Subsecretaría de Educación popular, más la Dirección General de Turismo, dependiente entonces del Ministerio de la Gobernación; el Ministerio de Comercio, cuyo núcleo fundamental fué una Subsecretaría de Comercio y Política Arancelaria. Cara al futuro, las dos subsecretarías más vocadas a seguir un camino análogo podrían ser: la de Aviación Civil, hoy en el Ministerio del Aire, para integrarse con las demás unidades relativas a otros medios de transportes, y la de Turismo,

cuyo desglose de Información parece más postulable después de la ley de Prensa e Imprenta.

Con esta fórmula se mantendría la naturaleza tradicional de las subsecretarías, aclarando la de estas otras subsecretarías específicas que han ido naciendo en estos últimos años.

A título de ejemplo y aun siendo consciente de que el tema debería ser minuciosamente desarrollado, a mi modo de ver, el Ministerio de Economía propugnado podría componerse de cuatro secretarías de Estado: Industria, incluidas las agrícolas; Comercio interior, recogiendo parte de competencias de agricultura; Comercio Exterior y Agricultura. Dentro del de Asuntos Sociales podrían delimitarse dos secretarías de Estado, una de Sanidad y Asistencia Social y otra de Trabajo. Dentro del Ministerio de Obras Públicas podrían configurarse tres secretarías de Estado: una de Obras Públicas, otra de Vivienda y otra de Transportes y Comunicaciones. Tal vez por su importancia actual el turismo podría ser objeto de un ministerio específico.

g) LA POTENCIACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

La historia más reciente de la Presidencia del Gobierno como ministerio puede ser resumida como la de un progresivo crecimiento de su importancia y funciones. Cada vez es más el órgano coordinador de la actividad administrativa central. No hace demasiado tiempo que, funciones como reforma administrativa, régimen general de la función pública y la planificación del desarrollo, han sido específicamente instrumentadas en la Presidencia del Gobierno.

Siguiendo en esta pauta coordinadora y por exigencias del mayor éxito en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo, parecería conveniente que se trasladase a ella la *función presupuestaria*. Téngase en cuenta que el planteamiento financiero de un plan de desarrollo pide la configuración funcional del presupuesto, reflejo de la política económica a seguir. Esto tendría ventajas, no sólo ya desde el punto de vista del arbitraje ministerial, función típica de la Presidencia del Gobierno, sino también para la vigilancia de la ejecución del programa de inversiones públicas, que tiene el mayor interés para la Comisaría del plan. Otra ventaja adicional sería resolver esa dualidad de competencias que existe en materia de personal —organización y remuneración— y que ha llevado a la creación, dentro de la Dirección General de Presupuestos, de una Subdirección General de Retribuciones de Funcionarios.

5. Replanteamiento de la Administración territorial

a) PRESUPUESTO: LA REGIONALIZACIÓN DEL PLAN

Una ley que están cumpliendo todas las experiencias de planificación es su progresiva regionalización. El planteamiento del desarrollo regional nace inicialmente por consideraciones de tipo extraeconómico: políticas, sociales, morales. En la actualidad, la incidencia espacial de la actividad económica ha de ser tenida en cuenta para un correcto planteamiento teórico de la planificación del desarrollo.

Cualquiera que sea la índole y grado de la regionalización del plan—en lo que ahora no puede entrarse—lo que interesa subrayar es que la toma de conciencia del dato geográfico puede dar lugar a un cambio profundo en el planteamiento tradicional de las divisiones administrativas. Estamos todavía en el inicio del camino a recorrer. Por usar una muestra, cuando el decreto 3223/1965, de 28 de octubre, aprueba un programa de medidas para el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar se están predeterminando las actuaciones de los distintos ministerios en el ámbito de sus competencias sectoriales—acciones agrícolas, ganaderas, fomento de la industrialización, programa de construcción de viviendas, de centros escolares y promoción del turismo—de manera que coinciden sincronizadamente en un área territorial previamente delimitada.

b) LAS ESTRUCTURAS REGIONALES DE CARÁCTER FUNCIONAL

Para no repetir lo que ya he dicho en otro lugar, bastará recordar que las estructuras regionales se abren paso en Francia—el paradigma de la Administración centralizada— a través de la planificación del desarrollo. A partir del 14 de marzo de 1964 han quedado ya perfectamente definidos los órganos regionales: (prefecto regional, conferencia administrativa regional y las comisiones de desarrollo económico regional), y el suelo francés, dividido definitivamente desde 1960 en 21 regiones de programa. Los cambios superan el orden cuantitativo porque, pese a la identidad del nombre, el prefecto regional tiene un carácter netamente diferente del tradicional prefecto departamental.

La división regional introducida tiene un predominante carácter funcional; pero no debería sorprender, porque también ese carácter tuvo en su origen la división departamental en Francia o la provincial en nuestro país, según traslucen textos de la época.

En nuestro país el desarrollo regional ha quedado circunscrito a una serie de acciones concretas. Esto es explicable por tratarse de un primer plan, puesto que la regionalización supone mayor complejidad técnica. No obstante, ya han aparecido, por obra de la planificación, circunscripciones, al frente de las cuales y con fines de desarrollo económico hay órganos colegiados, existentes con anterioridad y levemente modificados, como la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, o creados a partir de otros previos (Patronato y Comisión Gestora para Tierra de Campos, por ejemplo). En todas las acciones regionales ha aparecido la figura de un gerente, como órgano activo, nombrado por la Presidencia del Gobierno y dependiente de la Comisaría del Plan (Canarias, Guinea, Sahara, Tierra de Campos, Campo de Gibraltar).

De todos modos, la regionalización del plan es todavía una cuestión pendiente que ha de afrontarse progresivamente. Un primer paso de interés sería la constitución de un *órgano que velase por el control de la ejecución del plan en la región* a determinar, bien usando la fórmula de un gobernador general con funciones exclusivamente económicas, cambiando en este sentido la intención del decreto de gobernadores, o tal vez mejor sería la fórmula de gerentes actualmente iniciada para acciones concretas de tipo regional.

Pero el desarrollo regional va ligado también a lo que se ha denominado el acondicionamiento del territorio o la ordenación equilibrada del mismo. Aquí el ejemplo de Francia es paradigmático, porque la idea del *aménagement du territoire* surgió independientemente, al margen de los trabajos del Comisariado del Plan, para terminar fundiéndose posteriormente con él.

El fenómeno del éxodo rural, inexorable y hasta buscado dentro de determinados límites por una planificación del desarrollo, ya que esto supone un traspaso de mano de obra del sector primario al sector secundario y terciario, plantea el problema de la ordenación de los núcleos de población dentro de las distintas regiones: configuración de la capital regional, probablemente de una semicapital predominantemente industrial y una red adecuada de centros primarios y secundarios. Todo ello lleva consigo una política de localización industrial y de los servicios adecuados que arrastrará una *remodelación de las estructuras administrativas locales*: agrupación de municipios, potenciación de unidades locales intermedias tal como sucede en Francia con el *arrondissement*, fortalecimiento de diputaciones provinciales o constitución, incluso, de diputaciones supra-provinciales.

c) LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS: CONSECUENCIAS DE LA PRIMACÍA DEL CRITERIO GEOGRÁFICO SOBRE EL SECTORIAL

La disposición final segunda de la ley aprobatoria del plan autoriza al Gobierno para llevar a cabo la integración en delegaciones territoriales únicas de los servicios periféricos de los distintos ministerios. Por tanto, el primer objetivo de esta reforma administrativa, recordada por la planificación, es la reducción numérica de los órganos periféricos de la Administración central. Ha de ser, sin embargo, algo más que una reforma de tipo cuantitativo. A mi modo de ver, exige también un cambio en las funciones de estos órganos periféricos y en el reparto de las actualmente atribuidas a direcciones generales y delegaciones periféricas.

Estas nacen como proyección de la Administración central y frecuentemente de las direcciones generales en la periferia. Este último caso es el que me interesa destacar; en él los órganos periféricos tienen un neto carácter sectorial y su distribución en el territorio es uniforme.

La regionalización del plan, aunque no sea profunda, creo que ha de hacer predominar el *criterio geográfico* sobre el sectorial en la organización periférica. No se trata de que en todas y en cada una de las circunscripciones territoriales exista un delegado de las distintas direcciones generales u organismos autónomos. Si ha de predominar la unidad geográfica, en función de esa unidad deben articularse los servicios periféricos.

Tal vez el caso más necesitado de reforma en nuestro país corresponda al Ministerio de Agricultura. Aquí el ejemplo francés reciente puede ser útil. Hace poco más de un año se creó en cada departamento una dirección de Agricultura que unifica la ejecución de la política del ministerio en la periferia. Esto ha supuesto que bajo la autoridad del director departamental de agricultura se coloquen una serie de servicios periféricos del ministerio y ha exigido la intercambiabilidad de los funcionarios perteneciente a varios cuerpos especiales para que dé entre ellos sea nombrado el director.

Con esa unificación se asegura mejor la adaptabilidad a las características de la región (predominio agrícola, o ganadero, o forestal). La ordenación rural sería mejor servida con esa unificación: su eficacia decrecerá si a sus dificultades intrínsecas se añaden los esfuerzos de una coordinación necesaria, pero obviable en cierto grado.

Esa utilización del dato geográfico introduce, a mi modo de ver, modificaciones en la actual distribución de funciones entre dirección general y órganos periféricos. Creo que en una amplia medida en

materia económica, las direcciones generales han de ser órganos que fijen las directrices de la política a seguir, que *conciban* más que ejecuten la política. Esta tarea ha de reservarse en la mayor cuantía posible a las delegaciones periféricas. Así sería más real la desconcentración, otro de los postulados normales de una reforma administrativa que opere sobre una Administración pública con larga historia.

Creo que el problema puede rastrearse en relación con el Ministerio de Industria. La fijación de las bases de la acción concertada o la determinación de los estímulos para impulsar la reordenación de determinado sector industrial o la fijación de las condiciones mínimas de tamaño y técnicas que han de tener las industrias para gozar de la libertad de instalación, ampliación o traslado, o el informe sobre las peticiones de concesión de beneficios en materia de industrias acogidas a los polos de desarrollo o la declaración de zonas o sectores de interés preferente, son misiones propias del escalón central. Todo lo demás debe ser llevado a cabo por los órganos periféricos.

En este ministerio, hasta el año 1962, existía una Dirección General de Industria que se correspondía a nivel periférico con una delegación de industria. Al ser adoptada una división sectorial en la esfera central y al constituirse a partir de la Dirección General de Industria otras varias, no se operó al mismo tiempo el fraccionamiento consiguiente de las delegaciones provinciales. De hecho, se ha producido por un procedimiento externo la situación equivalente a la aquí sostenida. A mi modo de ver, sería regresivo operar la división por efectos de simetría.

En definitiva, aceptando el criterio geográfico aludido, la división de las direcciones generales a veces montada sobre cuerpos especiales—y en ese nivel justificable—no se proyectará en la periferia del territorio, donde la delegación única debe ejecutar todas las políticas del ministerio, porque aquí debe primar el territorio sobre la especialización técnica. Perdería, por tanto, justificación la atribución automática de la jefatura a un cuerpo cuya peculiaridad procede de una competencia profesional específica.

6. La revisión de la administración institucional

En primer término lo que ha forzado a una reforma administrativa en esta materia ha sido el carácter liberalizador del plan y de las medidas estabilizadoras previas que lo hicieron posible, así como las denominadas preliminares al plan. La reforma consistió en la

supresión de un buen número de entes que habían surgido para llevar a cabo funciones interventoras dentro de una economía dirigida. La comprobación más rápida es la lectura de los decretos de derogaciones dados en los años 59, 60 y 63.

Al margen de la planificación, el decreto de 14 de junio de 1962 llevó a cabo una buena labor de ordenación de los organismos autónomos; pero queda todavía un buen campo para continuar la revisión. A ello se refiere el propio plan en un texto que transcribimos páginas adelante. Creo igualmente que el caso más paradigmático es el Ministerio de Agricultura. Su demostración requeriría un análisis minucioso de sus competencias que no puede hacerse aquí. La gravedad e importancia de los problemas de nuestra agricultura parece que reclaman más que una coordinación adecuada, una nueva distribución de funciones en el seno del propio ministerio.

Por último, y también para responder a los postulados en que descansa la planificación indicativa, convendría impulsar la creación y desarrollo de *comunidades de intereses* cambiando el signo de la evolución actual, que conduce a su completa incorporación al aparato estatal. Esto es básico para el desarrollo regional donde rige el principio de adhesión y para la acción concertada en materia agrícola o en sectores industriales atomizados.

7. La función de las empresas públicas en una planificación indicativa

La coexistencia de un adecuado sector público con las iniciativas privadas constituye una de las garantías de cumplimiento—y hasta de su naturaleza—de un plan indicativo. De ahí que una de las primeras preocupaciones de los planificadores del desarrollo es definir lo más concretamente posible los fines a que ha de responder la actuación de las empresas públicas; la experiencia española no es excepción.

La ley aprobatoria del plan ha introducido importantes innovaciones que podrían resumirse en la plena *juridización del principio de subsidiariedad*, incorporado así a la legislación ordinaria desde su formulación inicial a nivel constitucional. El artículo 4.º de la ley aprobatoria del plan viene a constituir la parte más importante de la parca regulación jurídica de las empresas públicas, bien que referido exclusivamente a las empresas nacionales. Con él se pretende una disciplina de las empresas públicas en función de los objetivos de la planificación del desarrollo.

La *finalidad* a que responde la empresa pública en una planificación del desarrollo no es el salvamento forzoso de empresas en mala situación, sino, por el contrario, el fomento y estímulo de la iniciativa privada, la regulación del mercado, evitando las prácticas restrictivas de la competencia. Por eso, las empresas nacionales han de someterse no sólo a un régimen jurídico privado, sino a un régimen económico similar al de las empresas privadas; de ahí que suela ser objetivo normal de los planes de desarrollo, también lo es del nuestro, la rentabilidad de las distintas empresas nacionales.

Al actuar la planificación sectorialmente se plantea el problema de la *organización administrativa* de las empresas públicas. ¿Qué ha de primar: la naturaleza jurídica pública o la actividad a que se refiere? Realmente nos encontramos aquí con la tensión entre principio financiero y principio técnico. Parece lógico que haya una unidad financiera, compatible con divisiones internas por grupos homogéneos de empresas y al mismo tiempo una adscripción de las distintas empresas agrupadas por sectores respecto del ministerio competente por razón de la materia. A éste lo que le interesa es la planificación del sector independientemente de la naturaleza jurídica de las empresas que operen en él. Es más, la existencia de la empresa pública es una garantía para conseguir, en un tanto por ciento al menos, los objetivos de la política económica del sector.

Llegados a esta altura de la planificación del desarrollo, tal vez resulte conveniente revisar la *extensión* actual del ámbito de actuación del Instituto Nacional de Industria. No unifica el sector público, ya que no todas las empresas nacionales dependen de él, y por otra parte, su actividad rebasa el puro campo industrial.

A mi juicio, sería conveniente la *especialización* del actual INI, reduciéndolo al ámbito estrictamente industrial, para lo que nació, y constituir entes similares para otros grupos de actividades: transportes y comunicaciones, agricultura, turismo. Concretamente en agricultura la acción de la empresa pública ha de ser particularmente intensa en un futuro inmediato, puesto que falta la capitalización adecuada, el espíritu empresarial conveniente y el atractivo de una rentabilidad económica rápida y suficiente.

El papel importante que se reserva a la empresa pública en la planificación del desarrollo y los postulados a los que debe responder obligan entre otros objetivos a la revisión de las actualmente existentes y a *proseguir completando el estatuto jurídico* de las empresas públicas, sobre todo por lo que se refiere al control de su actividad. Esto exige, como un efecto secundario, disposiciones acerca

del reclutamiento del personal y sobre todo la formación de los funcionarios encargados de examinar la oportunidad, o de otro modo, el rendimiento de estas empresas públicas.

8. La autodisciplina del sector público

a) LA PREDETERMINABILIDAD DE LA CONDUCTA DEL SECTOR PÚBLICO

Un plan de desarrollo de tipo indicativo implica, ante todo, una disciplina del sector público. La Administración se autovincula en cuanto se compromete explícitamente a orientar su actividad hacia una serie de objetivos, de un modo expreso y durante un tiempo determinado. Por eso, desde un cierto punto de vista, el plan implica una *predeterminabilidad* de la conducta del sector público; en ello estriba en buena medida su carácter de reductor de incertidumbre.

El plan es una declaración de gobierno, pero que se diferencia de un programa político normal por su carácter técnico, es decir, por el carácter cifrado de sus objetivos que aparecen respaldados por los estudios que implica la labor de previsión indispensable para todo plan. Es, por tanto, una técnica distinta a la técnica reglamentaria, pero que desde este punto de vista alcanza los mismos objetivos, ya que es una autolimitación de la libertad de apreciación o de actuación de la Administración pública. La autodisciplina del sector público se plasma en esa fórmula ampliamente divulgada, a pesar de su corta vida, de que objetivos y previsiones del plan son vinculantes para el sector público (art. 2.º, ley aprobatoria del plan).

b) LA COORDINACIÓN: NECESIDAD; DISTINTOS MEDIOS DE ASEGURARLA

Esta autodisciplina exige, en primer término, una coordinación de actividades y políticas. No se trata sólo de que cada departamento ministerial u organismo autónomo alcancen los objetivos para ellos señalados; es preciso que se alcancen en el momento adecuado, de acuerdo con las fases de ejecución del propio plan, entre otras razones porque los desfases dificultan o imposibilitan la obtención de los objetivos globales. Piénsese simplemente en la correlación que en los polos de desarrollo debe existir entre promoción industrial y urbanización de las áreas correspondientes o entre la construcción de centros hospitalarios o de asistencia social y el reclutamiento y formación del personal requerido.

La más clara conciencia de la interrelación existente entre las

distintas magnitudes económicas y sociales, fruto de la labor de preparación de todo plan de desarrollo, es otra de las razones a favor de la coordinación. La Administración pública reflejará en sus estructuras y funcionamiento esa necesidad. Así ha podido decirse que la planificación del desarrollo ha supuesto la *reviviscencia de la polisindia*, o dicho de una manera más llana, ha potenciado la constitución de órganos colegiales determinados, a distintos niveles, para que las decisiones se adopten, en fase de nuestra legislación económica, «con visión de conjunto y criterio de unidad». Esto exige en ocasiones el traspaso de competencias de un órgano monocrático a otro colegial.

Una muestra de la «nueva polisindia» es la importancia creciente de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y sus nuevas funciones a consecuencia del plan: se necesita previo acuerdo suyo «para establecer o modificar cualquier intervención sobre los precios y cualquier medida restrictiva sobre la producción, circulación o consumo de productos agrícolas, ganaderos, industriales o de los servicios y para dictar disposiciones relativas al régimen general de retribuciones laborales y de seguridad social» (art. 1 del D. 23 de noviembre de 1962); fija los sectores que tendrán carácter prioritario para la obtención del crédito oficial (art. 16, LP), dirige la política social de rental (art. 22, LP), delimita territorialmente los polos de promoción y desarrollo, establece las bases y resuelve los concursos convocados para acogerse a sus beneficios (art. 7, LP).

A un nivel inferior ha quedado señalado el papel coordinador de la Junta Rectora de la OCYPE, constituida en su mayoría por los secretarios generales técnicos de los distintos ministerios, bajo la presidencia del comisario del Plan. Todo ello está justamente en las antipodas de la preocupación latente en la real orden de 23 de diciembre de 1892 «como regla que no ha de tener excepción de ninguna clase, todo centro directivo, cuando haya de comunicarse con otro perteneciente a distinto ministerio lo haga siempre por conducto del respectivo jefe del departamento ministerial y en virtud de real orden». Una disposición de este tipo favorece la rigidez de las estructuras, el cantonalismo ministerial, porque lo contrario se presenta como desorden, ya que hay un orden con aspiración de inmutabilidad.

Otra técnica para lograr esta coordinación es la que podríamos denominar de *engranajes dependientes*; con ella quiero expresar la imbricación que supone la presencia de representantes de unos órganos en otros. Este procedimiento es de vital importancia para la Comisaría, pues aunque no es el órgano ejecutor de la planificación del desarrollo tampoco se limita a proponer el plan desentendiéndose

de él posteriormente. Así, representantes de la Comisaría forman parte del Instituto de Crédito a Largo y Medio Plazo, del Consejo de Administración del INI, de distintos órganos de desarrollo regional, etcétera.

La impresión de cierta complejidad que puede producirse no es, a mi modo de ver, al menos teóricamente, de signo negativo. Por el contrario, permite no estar fuera del juego de los órganos neurálgicos de los que depende la ejecución del plan en una buena parte. Así vigilará—algo típico de la Comisaría—desde dentro, participando en la determinación de ciertas políticas, que sean desarrollo de las directrices generales dadas.

Otro procedimiento para asegurar la coordinación es la exigencia de *dictámenes preceptivos* a cargo de la Comisaría del Plan antes de la adopción de determinados acuerdos: informe previo del comisario del Plan para aprobar el programa de inversiones y de actuación de las empresas nacionales, para creación de polígonos industriales, para la determinación del volumen global del crédito oficial que haya de ponerse a disposición del Instituto a Medio y Largo Plazo cada año, etcétera. A la misma finalidad obedece el necesario informe de la Comisión de Rentas—órgano creado por la planificación—de todos los proyectos de disposiciones generales que afecten a la política de rentas elaborados por los ministerios antes de su elevación al Gobierno.

c) EL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS: VIGILANCIA DE SU EJECUCIÓN

Una pieza fundamental para asegurar la disciplina del sector público es el programa de inversiones públicas. Responde esta ordenación de las inversiones a postulados tan esenciales del plan como obtener el máximo rendimiento de los recursos disponibles de acuerdo con los objetivos previamente señalados. Es el punto en donde se comprueba más claramente el carácter de autovinculación del plan para la Administración pública: su actividad queda limitada por las cifras del programa. Su respeto, en determinado sentido, es garantía imprescindible del equilibrio (no superación de la tasa de crecimiento del gasto consuntivo). Es una consecuencia del examen global que entraña un plan nacional.

El programa supone una nueva mentalidad, ya que no se trata de dotar unos servicios existentes, sino de alcanzar unos objetivos determinados, para lo cual se consigna la correspondiente financiación.

La importancia de una ejecución exacta del programa de inversiones lleva consigo el montaje de los órganos de vigilancia para que no haya desfases en ninguno de los dos sentidos por exceso o por defecto (Oficina de Vigilancia del Plan, en la Comisaría).

De otra parte, la autodisciplina del sector público exige el arbitraje del presidente del Gobierno, como instancia superior que resuelva las desviaciones en la ejecución del programa y las tensiones que puedan producirse.

d) LA AUTOVINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO: LAS LEYES-CUADRO

El plan, hemos dicho, supone una autovinculación de la propia Administración. Y cuando el plan es aprobado por una ley hay que entender que se produce también una autovinculación del poder legislativo, en el sentido de que la legislación que se dicte posteriormente durante la vigencia del plan y sobre las materias del mismo no debe contradecir sus directrices. La ley aprobatoria del plan es, en este sentido, una ley-cuadro, una ley de principios, que para ser cambiados han de ser objeto de una declaración expresa de signo contrario. No deben caber aquí las derogaciones implícitas o «por carambola».

La ley aprobatoria del plan, por tanto, se insertaría en la jerarquía de las normas entre las de rango constitucional y las leyes ordinarias, bien entendido que su situación preeminente queda limitada a la duración fijada para el plan.

Diversas expresiones, tanto de la ley aprobatoria como del propio plan dan pie para la configuración que aquí se dice, aunque la coincidencia sea más terminológica que conceptual. Una muestra será suficiente: «para la aprobación del plan de desarrollo y facilitar el cumplimiento del mismo resulta imprescindible articular un conjunto de medidas legislativas básicas que inspiradas en las directrices y criterios operatorios de la política del desarrollo definan el *marco* a que habrá de ajustarse la acción del Estado dentro del equilibrio presupuestario y ofrezcan el *cuadro* de derechos y oportunidades en que podrá desenvolverse sin incertidumbre la acción del sector privado».

La aprobación del plan por el órgano legislativo—las Cortes en nuestro caso—favorece el control sobre el cumplimiento de las habilitaciones y mandatos que el propio poder legislativo ha hecho al Gobierno para el desarrollo normativo de determinados puntos. La insuficiencia del control jurisdiccional ha de ser paliada con el nuevo planteamiento del control constitucional.

e) LA IMPORTANCIA DE LA ESFERA INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN

De todo lo anterior se deduce la importancia manifiesta que tiene la esfera interna de la Administración. Las técnicas descritas no pierden, sin embargo, de vista el interés de los particulares. La sujeción que pretenden imponer a la Administración no tiene tanto el fin de realizar el principio formal de legalidad como asegurar la actuación eficaz de una Administración que debe orientarse a la realización del Estado social de Derecho; no son tanto la protección de derechos subjetivos de los particulares como procedimientos que, por la inalterabilidad que implican, proporcionan al particular una seguridad para orientar sus actividades.

9. La tecnificación de las decisiones

Dado el carácter técnico que fundamentalmente tiene el plan, es evidente que con él se está contribuyendo a hacer más lúcida la adopción de medidas de política económica y social. El plan ilustra acerca de las repercusiones posibles que una decisión puede acarrear. De ahí que la Administración del desarrollo deba ser ante todo una Administración *informada*. Esta necesidad de información—fundamental para la realidad de las proyecciones—pide que se potencie la recogida de datos, la producción de estadísticas, que han de hacerse de una manera unitaria, puesto que al aumentar su número la dispersión podría originar extraordinarias molestias.

Esta necesidad de obtener datos, junto al carácter liberalizador del plan, está caracterizando también la Administración del desarrollo como una Administración en la que el predominio de la autorización previa ha pasado al de la *notificación*. Es preciso tomar conciencia del cambio para evitar desfases entre las instancias centrales que pueden seguir más de cerca la evolución de la política económica y las instancias periféricas. Esto obligará, tal vez, a una política de reconversión o de reeducación para adaptar a los órganos y a sus titulares. La inercia de una época de intervencionismo acentuado sería perjudicial para el éxito de una política liberalizadora que requiere la interpretación adecuada que dé sentido a las informaciones recibidas.

La Administración del desarrollo es una Administración volcada decididamente hacia el *análisis*, el *estudio*, la *investigación*. Es preciso analizar continuamente la coyuntura, su trayectoria en función de la política a medio y largo plazo, seguir la evolución de la co-

yuntura internacional. Todo ello repercute en los particulares, puesto que los resultados de esta investigación condicionarán las decisiones a adoptar. Y si se trata de fijar volúmenes de producción o condiciones de trabajo, es preciso que se haga en función de estudios correctos; de otro modo se perdería la confianza del sector privado, invalidándose la propia finalidad de la planificación indicativa.

Una Administración que condiciona su actividad a la elección de una tasa de crecimiento que varía en unas décimas de otras alternativas es preciso que esté particularmente armada de conocimientos. Cuanto más perfecto sea este conocimiento más acertadas serán las decisiones y menos perjuicios se causarán al particular. Si las inversiones calculadas están por debajo o por encima del nivel óptimo, se puede impedir un desarrollo lícito o dar lugar a molestos frenazos estabilizadores. Es la servidumbre del empleo de la técnica: su continuo progreso. Si no, aquella puede volverse contra el que la emplea.

10. La organización del diálogo

a) LOS INSTRUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DIALOGANTE

La planificación indicativa tiene como presupuesto la idea de una economía preconcertada. Esto significa que la Administración del desarrollo es una Administración *dialogante* (también la Administración ha de reflejar una de las notas que caracterizan la sociedad actual). El diálogo implica que los interlocutores estén al mismo nivel y que haya una cierta proximidad: la Administración del desarrollo está marcada claramente por la impronta de su *acercamiento a la sociedad*. La *auctoritas* que recubra su poder no puede residir en la *maiestas* que proporciona la lejanía; y en la proximidad sólo la competencia, la sinceridad, la capacidad de convicción son los medios que pueden garantizarla.

La Administración dispone un marco dentro del que quiere que transcurra la actuación de los particulares; lo quiere pero no lo impone. Esto equivale a poner el acento en un esfuerzo por convencer, ya que no lo hace en obligar; a la imposición domina la *persuasión*.

Cuando se habla del carácter democrático que debe tener la planificación indicativa no se responde sólo a una filosofía política, sino también a la convicción de que es muy difícil imponer la propia mejora más allá de un determinado umbral. Las imposiciones se hacen cada vez más difíciles cuando se extiende el ámbito de aplicación

de las medidas. Si se hace por vía reglamentaria hay el peligro de inadaptación a las circunstancias variadas; si se procede por decisiones individuales, el peligro consiguiente es la lentitud, la arbitrariedad y el caos. Por otra parte, la sanción es débil, y entonces, para el particular, el beneficio que se obtiene con la transgresión de lo establecido, es superior al perjuicio que supone la sanción, o si es demasiado rigurosa, exige el montaje de un aparato administrativo represivo, amplio, costoso y mal visto por la opinión. De ahí que la Administración del desarrollo haga un uso cada vez mayor y más variado de diversas fórmulas de *estimulo*.

Y esto, por otra razón. La experiencia ha demostrado como verdad que no es posible desarrollo regional, por ejemplo, sin la adhesión de los habitantes de las zonas deprimidas. En este sentido la formulación teórica de nuestra ley aprobatoria del plan es correcta: «el Estado procurará la colaboración activa de la provincia como unidad política y administrativa y de los municipios en la acción de desarrollo regional» (art. 6.º). El desarrollo, una vez más y por distinta razón, no puede ser impuesto, necesita que sus beneficiarios sean al mismo tiempo sus protagonistas.

Y la Administración, para convencer, necesita explicarse o de otro modo *motivar sus decisiones*. Esto implica que la decisión vaya respaldada por la garantía de un trabajo técnico serio, y además que se den a conocer estos motivos a los particulares no como el cumplimiento de un mero requisito a exigir para la eficacia jurídica del acto administrativo, sino como algo indispensable para su eficacia real, es decir, para la puesta en práctica de la decisión. En este sentido, la motivación es una actuación psicológica sobre el particular; no sólo una limitación de la arbitrariedad. La información al público ha pasado a ser —y de ello hay muestras cercanas— una función importante, una preocupación de la Administración pública actual.

b) CARÁCTER PACCIONADO DEL TÍTULO DE INTERVENCIÓN

El acercamiento a la sociedad a que antes me he referido destaca como una característica de la Administración que se mueve en el contexto de una planificación indicativa el carácter paccionado de su título de intervención. En nuestra legislación del plan lo pone de relieve la acción concertada. Frente a la *publicatio* unilateral, o la nacionalización o a la expropiación forzosa, o la reserva de dominio, la acción concertada justifica la intervención de la Administración pública contando con la voluntad de los particulares.

«Como dice el artículo 2.º de la ley aprobatoria del plan las previsiones y objetivos consignados en el mismo no constituyen obligaciones para el sector privado, salvo que se establezcan por ley o cuando se acepten libremente en función de los beneficios e incentivos otorgados por el Estado y demás entidades públicas.»

Esta técnica introduce mayor flexibilidad en los instrumentos tradicionales de la Administración pública. Se trata de conjugar al mismo tiempo la generalidad, normalmente característica del reglamento, con la individualista, normalmente propia del acto administrativo. La generalidad está representada por las condiciones exigidas para gozar de determinados beneficios, por la fijación de los supuestos de hecho, por la enumeración de los beneficios que se conceden, por la determinación de las obligaciones que se incluyen en las técnicas de incentivo, ya sea un acta de concierto o la declaración de preferencia aplicada a un sector o a una zona geográfica, la fijación del ámbito geográfico y material de los polos de promoción y desarrollo o el señalamiento de prioridades para la obtención del crédito oficial. Al mismo tiempo, cabe la consideración caso por caso, y por tanto, la ponderación de las circunstancias particulares dentro de aquellas determinaciones generales, sin que la Administración quede vinculada por un automatismo rígido.

C) EL ADMINISTRADO, SUJETO ACTIVO DEL DIÁLOGO

Por último, la organización del diálogo supone no sólo una adaptación de la Administración en el sentido anteriormente señalado, sino también la elección y la formación, si es preciso, del interlocutor adecuado. No me voy a referir aquí ahora a las comisiones y ponencias del desarrollo sobre las que se ha escrito en nuestro país y en Francia lo suficiente desde esta perspectiva. Sí, en cambio, quiero referirme a dos supuestos: la acción concertada y el papel de los Sindicatos.

La acción concertada es tanto más difícil cuanto menor entidad tengan las empresas que operen en ese sector al cual se quiere aplicar. Un sector atomizado de industrias pequeñas, o el sector agrícola, está indudablemente mucho menos preparado para dialogar en plano de igualdad con la Administración que lo está un sector fuertemente concentrado, como la siderurgia o la minería. Por tanto, una de las primeras preocupaciones, anteriores incluso al establecimiento de la acción concertada, debe ser el fomento de asociaciones o agrupaciones de diverso tipo que puedan proporcionar la adecuada réplica a la Administración. En otro caso, parece mejor

operar a través de la declaración de sectores como de interés preferente.

A la sociedad y a los Sindicatos corresponde en una gran medida conseguir cohesionar a los particulares cuando la característica del sector sea su dispersión.

Otra misión de los Sindicatos, dicho sea sólo a efectos enunciativos, es la formación y capacitación de líderes que correspondan a los principios que actualmente se abren paso en los Sindicatos de todos los países y que podrían reducirse al *slogan*: «no lucha de clases, sino colaboración». En este caso también para los particulares, y no sólo para la Administración, la proximidad exige que la *auctoritas* se consiga por la vía de la competencia y no por la de la presión irracional.

11. La función pública en una administración del desarrollo

a) LA PLANIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE PERSONAL

La función pública no debe quedar al margen de la propia idea de planificación. Quiero con esto decir que es preciso llevar a cabo también para ella una labor de previsión: estudiar la evolución previsible del personal y de las necesidades en función de las actividades a realizar por la Administración pública. En este sentido la meritória y esforzada labor de clasificación de puestos de trabajo debería ser un objetivo concreto de planificación del desarrollo.

Por otra parte, el desarrollo económico y social, a medida que va haciéndose realidad, plantea nuevos problemas a la Administración pública. El sector privado entra cada vez más en competencia con el sector público respecto del elemento humano. Por consiguiente, la labor de anticipación, que es una característica de la administración del desarrollo, exigirá también extender la actuación de los órganos competentes, en este caso el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, más allá de los límites de la Administración para despertar vocaciones a la función pública, principalmente en la Universidad.

b) LA INTERCAMBIABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

A lo largo de la exposición, al tratar de puntos concretos, distribución de competencias, desarrollo regional, administración periférica, ha quedado puesto de relieve la exigencia de una gran flexibilidad

de los funcionarios, o dicho de otro modo, su *intercambiabilidad*. Traducido al régimen jurídico de la función pública, es un recordatorio para configurar de una o de otra manera, por la vía del cuerpo o por la vía del diploma, un auténtico grupo directivo.

Pero esta flexibilidad no debe referirse sólo al traspaso de funcionarios de unos órganos a otros y a la ambivalencia de unos y otros cuerpos para el nombramiento de determinados puestos de jefatura, singularmente en la Administración periférica, sino también al empleo de *comisiones* «ad hoc» de expertos para el estudio e informe de un determinado problema y a la implantación de eso que en la terminología francesa se denomina «administración de misión». Creo que el campo más importante de aplicación de este concepto son las distintas acciones de carácter regional. De hecho, en estas acciones que están limitadas por un periodo de tiempo, los órganos montados tienen ya este carácter de transitoriedad. Se trataría de generalizarlo a todos los casos y emplearlo en aquellos otros en que las reformas se introduzcan por vía de ensayo, una técnica, por otra parte, altamente aconsejable.

c) NUEVAS EXIGENCIAS EN LA FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Por último, la planificación del desarrollo exige una formación determinada de los funcionarios adaptada a los cometidos que deben realizar. En este sentido la creación del Cuerpo de Economistas del Estado ha sido unánimemente elogiada por todos los observadores extranjeros que se han acercado a nuestra realidad. Igualmente parece buena la línea seguida por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios al incrementar los aspectos jurídicos de la formación de los funcionarios con estudios de economía, sociología, psicología y toda una variada gama de técnicas administrativas.

Creo, sin embargo, que todavía se podría ir más adelante, ya que frecuentemente la formación exigida en las distintas oposiciones no guarda una relación adecuada con las funciones a realizar, dando lugar, sobre todo en materia económica, a una fuerte dosis de «amateurismo». En concreto, por lo que se refiere a la planificación del desarrollo, hace falta cierta especialización de personal directivo que sirva en las empresas públicas, y, sobre todo, personal que controle la gestión de las mismas.

Por lo que se refiere a la información, aunque se va abriendo paso ya dentro de la formación de los funcionarios, puede darse tal vez una cierta divergencia en lo que ocurre a nivel central y lo

que ocurre a nivel periférico. En este último caso no siempre a esta función se da suficiente importancia.

12. Reformas generales y reformas concretas

Se alargaría demasiado este trabajo enumerando las varias reformas introducidas por la planificación del desarrollo en nuestro ordenamiento o enumerando las reformas previas o concurrentes que han facilitado tanto la elaboración como la ejecución del plan de desarrollo. Simplemente podría aludirse a la repercusión en la contratación administrativa, a la técnica presupuestaria y a la legislación sobre control del gasto. La agilidad que requiere un plan de desarrollo que se mueve en un tiempo relativamente breve exige una puesta a punto de todas estas normas que regulan el funcionamiento de la Administración pública, a las que habría que añadir también el procedimiento administrativo general y los procedimientos administrativos especiales, como el de la expropiación forzosa, etcétera. En más de una ocasión el legislador, por exigencias de la planificación del desarrollo, ha tenido que introducir reformas parciales en estas materias.

Por lo que se refiere a sectores concretos, la revisión de nuestra legislación ha sido profunda a partir ya de las medidas preliminares del plan de desarrollo. Prácticamente todos los sectores han sido afectados: comercio exterior, industria, inversiones extranjeras, agricultura, turismo, etc.

13. Conclusión

Han quedado expuestos algunos de los puntos en los que la Administración pública ha sido transformada o exige ser transformada por la dinámica de la planificación del desarrollo. Naturalmente los cambios son el resultado de decisiones concretas, del ejercicio de la libertad y de la apreciación de la oportunidad por los que en cada momento tienen la responsabilidad del poder político.

Pero también es necesario afirmar que en la historia hay un proceso biológico que termina imponiéndose de una manera más completa o más imperfecta, pero inexorablemente. De la actividad humana depende su modulación. Y en la situación actual, dominada por un fenómeno de aceleración, tengo para mí que eso ha de lograrse más pronto que tarde, aunque siempre lo costoso, y por otra parte lo más propio del hombre, es el cambio de mentalidad, sin el cual, como ha dicho Stuart Mill, ninguna reforma ha podido introducirse en el mundo.

