



ESTUDIOS

UNA MIRADA AL FUTURO: LA NUEVA ADMINISTRACION *

Por LAUREANO LOPEZ RODO

35.047

Sumario: Hacia una Administración de la programación.—Hacia una Administración de participación.—Hacia una Administración de liberación y promoción.—Conclusión.

EL futuro tiene siempre un cierto carácter de cosa indefinible, oscura, que se escapa a todo intento de fijación, y, al mismo tiempo, es en gran medida el resultado y el premio de los hombres que se deciden a crearlo. Recuerdo unas palabras dichas hace aproximadamente un año por el senador Kennedy: «Pocos hombres tendrán la grandeza de configurar la Historia misma, pero cada uno de nosotros puede trabajar para cambiar un poco las cosas y del conjunto de todas estas actuaciones se escribirá la historia de esta generación.» Estas palabras pueden ser especialmente dirigidas hoy al auditorio que me escucha.

Es ya casi un lugar común en nuestros días la afirmación de que nos encontramos en los umbrales de un nuevo tiempo histórico, cu-

* Segunda parte del discurso inaugural de la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Barcelona, 23-27 de junio de 1969).

ynos primeros albores se observan por doquier. Pues bien, en este quicio de la historia, creo que nos incumbe una gran responsabilidad en la puesta al día de una Administración pública que sepa responder al reto que la naciente nueva sociedad le plantea. De una Administración con sensibilidad para descubrir, en el latido, muchas veces germinal e imperceptible, de los movimientos sociales, el signo de los tiempos. De una Administración con finura para darse cuenta de lo que en la encrucijada de cada etapa histórica se espera de ella.

Por eso es tan importante que los cultivadores de las ciencias administrativas estemos atentos a estas transformaciones de la sociedad. Es preciso, ciertamente, situarse en el tiempo actual, en el que forzosamente hay que afrontar la solución de problemas que no admiten espera; más aún, el administrativista debe con frecuencia dirigir la mirada hacia la historia, sin la cual son inexplicables tantas veces las realidades presentes. Pero es preciso también—hoy más que nunca, porque vivimos un continuo proceso de aceleración histórica—tratar de escrutar el futuro y de descubrir en él líneas de evolución y de tendencia que experimenta la sociedad a la que se tiene el deber de servir.

Ha quedado muy lejos de nosotros esa concepción del Estado cuya finalidad exclusiva es el Derecho. El tipo constitucional del Estado de Derecho ha cumplido su misión histórica y ha dejado en nuestro mundo un fruto perdurable: la concepción de una Administración de legalidad, informada por un principio de sujeción a la norma jurídica y de garantía de la libertad individual.

Otro tanto cabría decir de la llamada Administración prestadora de servicios, procuradora de las necesidades colectivas. La incorporación a la acción administrativa de contenidos sociales, de positivas tareas de prestación de bienes y servicios a la sociedad, ha constituido la magna empresa de la Administración en estos últimos cincuenta años. Al Estado de Derecho clásico que perseguía la seguridad jurídica, vino así a sumarse el Estado social, que junto a la prestación de servicios a los administrados asume también en algunos casos la gestión económica directa mediante la producción y entrega de bienes al mercado.

Esta nueva dimensión trata, no sin dificultad, de conciliarse con la anterior, alumbrando un nuevo tipo de Estado, definido en la doctrina y en los textos legales fundamentales como «Estado social de Derecho».

Nos encontramos hoy en los comienzos de una nueva etapa y tenemos ante nosotros la apasionante empresa de construir la nueva Administración que los tiempos futuros reclaman. Empresa urgente,

por otro lado, si hemos de responder a las también urgentes exigencias de las nuevas generaciones, cuya protesta, al margen de todo anecdótico, tiene quizá su no pequeño fundamento.

Pues bien, en mi opinión, el sentido de este cambio podría expresarse así: *camina mos hacia una Administración de la programación, hacia una Administración de participación, hacia una Administración de liberación y promoción social*. Voy a exponer, brevemente, estas tres ideas.

Hacia una Administración de la programación

La tarea más importante con que se enfrenta hoy la Administración de cualquier país es la tarea previsor, programadora y, en gran medida, configuradora de una existencia digna del hombre. Frente a las características de una sociedad elemental en las que cada hombre, cada ciudad o cada país vive una vida autónoma y en gran parte desvinculada de los demás, la moderna sociedad industrial se nos presenta como un complejo de relaciones cada vez más intensas entre sus elementos, los cuales—tanto en el plano individual como en el nacional o internacional—se encuentran en mutua y creciente interdependencia.

A este crecimiento del cuerpo social ha correspondido un paralelo crecimiento de la acción administrativa y de la Administración misma como organización. Un crecimiento que no es en sí mismo criticable, sino natural, normal, como crece la piel que cubre el cuerpo. El Estado ha tenido que intervenir las más de las veces para que el crecimiento económico fuese armónico, para que se restaurase un equilibrio que muchas veces se veía roto, en perjuicio de los sectores más débiles de la colectividad.

Hoy nadie discute ya la necesaria intervención del Estado en la vida económica. Ahora bien, dado el creciente ritmo de este proceso en los últimos años, se ha ido imponiendo cada vez con mayor evidencia la necesidad de que esas intervenciones no sean acciones aisladas, desconexas y quizá incluso contradictorias en los distintos sectores. Es necesario que respondan a un plan de conjunto en el que se ordenen y jerarquicen, dando prioridad a los objetivos de carácter social.

La misión que vengo desempeñando en mi país en estos últimos años ha constituido para mí un observatorio extraordinariamente valioso para estudiar los caracteres peculiares de la Administración pública de hoy.

La función programadora impone un nuevo estilo a la actuación administrativa. En primer lugar, por cuanto supone no sólo el intento de prever, racionalizar y ordenar en un plan conjunto la actual presencia creciente del Estado en el campo económico, sino porque implica, sobre todo, un proyecto de futuro. «El desarrollo —decía hace pocos meses Pierre Massé en Madrid— no es solamente una marcha hacia la abundancia, sino que también es la construcción de una sociedad.» La Administración actual se encuentra abocada hacia la prospectiva, esa ciencia que consiste en prever lo que será el futuro, valiéndose de los modernos medios de información y de los sistemas actuales de manipulación de miles de datos, para, en la medida de nuestras posibilidades, tratar de configurar el porvenir conforme a unos patrones de justicia que consideramos irrenunciables.

Decía hace años mi amigo el profesor Walline que la Administración ha de ser algo así como un tirador que apunta a un objetivo en movimiento; tanto si es cazador como artillero, debe apuntar por delante del objetivo que persigue, ha de mirar mucho más allá del punto en que actualmente se encuentra dicho objetivo.

Misión principal de la Administración de hoy es la realización de esos análisis y estudios previos que sirven de información al gobernante y son la base de sus decisiones. Es necesario, por ello, dotar a la Administración de los medios de acción modernos que el progreso técnico pone a su alcance.

Ya se ve que estas tareas llevan consigo un nuevo estilo. Sin desconocer el imprescindible marco jurídico en que ha de desenvolverse siempre la acción administrativa, es preciso encontrar cauces más amplios a su actuación; ésta no puede desarrollarse a puerta cerrada, no puede ser sólo función de gabinete (aunque muchas veces sea misión de expertos); su método no puede ser, en estas tareas, el expediente ordenancista y formalista, sino que exige una mayor libertad de acción, espíritu empresarial e imaginación creadora. La Administración debe abrir hoy sus puertas y ventanas, dejar entrar el aire de la calle y construir amplios cauces para una participación cada vez más intensa de la sociedad en sus tareas.

Frente a las tímidas manifestaciones que en nuestros tratados clásicos de Derecho administrativo se englobaban bajo el título de «Colaboración del administrado», hoy es preciso afirmar la plena y abierta participación de la sociedad, a la que ésta tiene perfecto derecho, pues se trata, nada más y nada menos, que de configurar su propio futuro.

Y paso con ello al segundo punto que quería hoy glosar ante ustedes: el acercamiento de la Administración a la sociedad.

Hacia una Administración de participación

La impresionante tarea de la Administración moderna hace que ésta se convierta, de hecho, en el centro básico regulador de la convivencia nacional. La Administración es hoy, más que nunca, el verdadero gerente—no sólo el fiel custodio—del bien común. Se ha hecho hoy realidad aquella idea de los primeros cultivadores de nuestra ciencia: la Administración como «el gran taller de la prosperidad nacional».

Sus decisiones condicionan fuertemente la vida social y hace que se planteen con frecuencia como decisiones conflictivas entre las distintas fuerzas económicas y sociales en juego. Justamente por ello se hace urgente la ampliación de los cauces para una presencia activa de la sociedad en la génesis de las decisiones administrativas y en los procesos de preparación, estudio y ejecución que lleva a cabo la Administración a todos los niveles. «Hoy—se ha escrito recientemente—la autoridad ya no es arcana y la sociedad soporta mal la unilateralidad de las decisiones» (1). Pero no es sólo un problema de aceptación de autoridad, es más bien la imprescindible conjugación de Administración y sociedad la que exige el mutuo apoyo, un creciente espíritu de colaboración, la conciencia de una *misión de todos*. Es, en definitiva, la consecuencia de aquello que ya afirmó hace un siglo nuestro Posada Herrera como algo que había que conseguir, aunque él nunca lo vio hecho realidad: la Administración entendida como la sociedad en acción (2).

Es sabido que todo proceso de crecimiento—y ya hemos aludido al experimentado por la Administración en los últimos decenios—tiene, entre otras, estas dos peligrosas consecuencias: la masificación (la pérdida del «ser singular») y el uniformismo (la standarización de la vida). Este fenómeno tiene a su vez en el campo administrativo dos manifestaciones típicas: el afán de reglamentación uniformista, que desconoce las singularidades de los distintos grupos sociales, o de las distintas regiones o de los distintos sectores económicos, y de otra parte, el alejamiento, unas veces físico, otras psicológico, de los centros directivos, de aquellas realidades concretas que han de encauzar. Una y otra dan lugar a un peligroso fenómeno: la actuación en el vacío.

El peligro ha sido denunciado en Francia con estas expresivas palabras: «El Estado hoy se hace cargo, centraliza y asume tareas

(1). MINOT, J.: *Hommes et Administration*. París, 1968.

(2) POSADA HERRERA, J.: *Lecciones de Administración*. Madrid, 1843.

de tal manera que los ciudadanos no dicen "el Estado somos nosotros", sino "son ellos", refiriéndose a los funcionarios de la Administración, que forman como una nación dentro de la nación» (3).

El antídoto frente a esta funesta evolución de la Administración contemporánea no es otro sino el progresivo acercamiento y mutua compenetración entre Administración y sociedad. La real y efectiva participación de las fuerzas sociales en las tareas de la Administración, que será la mejor garantía de una acción conjunta, armónica y de largo alcance. Ello se produce, como ha señalado Myrdal, con igual paralelismo al nivel de los más altos órganos del Estado y al de las pequeñas unidades administrativas, que resultarían ineficaces, caciquiles o corrompidas si falta en ellas la participación de los ciudadanos (4).

Por lo demás, es éste un problema común a todas las naciones. La estructura orgánica y funcional en que estas orientaciones cristalicen pueden ser muy variadas, según los síntomas políticos de cada país, pero su articulación es en todo caso ineludible.

Estos han sido los criterios que han presidido en España la tarea de programación del desarrollo. En cada una de las frases de elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Económico y Social han intervenido políticos, técnicos y particulares. Porque para la elaboración y ejecución de un programa en el que pretende concretar la política nacional durante un periodo de tiempo, es imprescindible la colaboración de todas las fuerzas sociales y la conjunción y coordinación de los distintos sectores económicos. Nada más que ventajas pueden derivarse de esta colaboración rectamente emprendida. Y digo rectamente, porque como he señalado en otra ocasión, si bien la Administración no debe obrar como quien manipula teniendo los secretos de fabricación, tampoco la Administración puede constituir una especie de botín que los sectores económicos asalten en busca de un provecho propio directamente proporcional a su fuerza o a su atrevimiento.

La participación de los administrados en las tareas de la planificación económica se ha hecho realidad en España mediante la presencia de representantes de las empresas privadas y de representantes de los trabajadores, que en número de cerca de 3.000 han formado parte de las comisiones y grupos de trabajo del Plan de Desarrollo, al lado de los representantes de los diversos Ministerios competentes.

Esta auténtica participación de la sociedad en las tareas adm-

(3) *Pour nationaliser l'Etat*. «Réflexions d'un groupe d'études». Paris, 1968.

(4) GUNNAR MYRDAL: *El Estado del futuro*. Méjico, 1961.

nistrativas ha resultado de un extraordinario valor en las fases de elaboración del Plan, por el directo conocimiento de cada uno de los sectores económicos que han aportado los representantes de la iniciativa privada y del mundo laboral.

En la fase de ejecución del Plan de Desarrollo, esta participación ha encontrado también un cauce adecuado a través de los sistemas de acción concertada que se han puesto en marcha para la consecución de los objetivos de los principales sectores cuya reestructuración resulta indispensable. Porque el Plan en modo alguno pretende suplantarse la decisión empresarial, su genio creador. Ni sustituir a ésta en sus específicas tareas productivas. Antes al contrario, la Administración cumple con ello una misión de servicio a la libre iniciativa de la sociedad, pues pone a disposición de ella un cúmulo de información que sólo el Estado puede reunir, facilitando así la adopción de decisiones empresariales que justamente, por estar mejor documentadas, son, al mismo tiempo, más libres y gozan de mayores garantías de acierto. Los empresarios disponen, para orientar sus libres decisiones, de un Plan económico global que viene a constituir un estudio de mercado a escala nacional.

La programación supone también, contra lo que a primera vista pudiera parecer, una tarea de liberación social, que es el último punto que quiero exponer ante ustedes.

Hacia una Administración de liberación y promoción

En efecto, la tarea de la programación no es sino la solución técnica que ha de ser puesta al servicio de una concepción cultural. Esta es y será siempre el resultado de un juicio de valor, de una determinada idea en torno al hombre y la sociedad. Personalmente, no creo que la progresiva aplicación de las modernas técnicas de información y control deban abocar a una centralización creciente. Mucho menos pienso que la informática o la aplicación de la cibernética a las tareas administrativas debe necesariamente intensificar los intervencionismos, dirigismos y controles de la sociedad.

Creo que el resultado es más bien el contrario. Estas modernas técnicas, que permiten un mejor conocimiento de los problemas que la compleja dinámica social nos presenta, son, al mismo tiempo, un instrumento de liberalización social. Rectamente utilizadas, permiten alcanzar ese punto medio entre autoridad estatal y democracia social; dan un contenido positivo y enriquecen, abriéndole nuevos caminos, la libertad del hombre. Porque, en efecto, como ha señala-

do Myrdal, «planear no significa más controles detallados, sino mayor dirección conjunta por parte de la comunidad nacional», y justamente porque esta dirección de conjunto existe, es posible descartar gran cantidad de reglamentaciones concretas y de intervencionismos coyunturales que, de lo contrario, van creciendo sucesivamente porque una vez establecidos, perviven muchas veces por inercia.

En concreto, puedo decirles a ustedes que el I Plan de Desarrollo español llevó consigo la supresión de numerosas medidas intervencionistas. Y en el II Plan se prevé una descentralización de funciones en favor de las Corporaciones locales y entidades autónomas que pueden llevar a cabo muchas tareas que el Estado no tiene por qué realizar.

Toda programación supone ciertamente la declaración por el Estado, *hic et nunc*, de aquellos objetivos que se consideran de preferente interés o utilidad pública, pero ello no significa que sea él quien deba perseguirlos con exclusividad, antes al contrario, la Administración debe hacer suya aquella máxima atribuida a Metternich: «Yo sólo hago lo que nadie es capaz de hacer por mí.» La Administración es un «ser al servicio de», es un «ser para», y su grandeza estará en buena parte en poner en marcha a la sociedad; su misión, más que hacer, consistirá en *hacer hacer*, siendo estímulo y catalizador de las fuerzas sociales y haciendo todo lo posible para que éstas estén en condiciones de actuar.

Todo proyecto social que reúna las condiciones legales y garantías de un recto funcionamiento (este control sí es misión propia de la Administración) debe recibir la ayuda del Estado. El Estado no puede adoptar una posición polémica y excluyente frente a las iniciativas sociales, en beneficio de sus propias actividades o servicios. Es necesario, también en este orden, asegurar una igualdad de oportunidades; igualdad, en este caso, entre las iniciativas del Estado y las propias iniciativas de la sociedad. En materia educativa, estos principios resultan hoy especialmente adecuados.

Conclusión

Y no quiero extenderme más sobre estos apasionantes temas que han de ser durante estos días objeto de estudio y elaboración por las distintas ponencias. Era mi propósito únicamente apuntarlos en sus líneas generales, destacando en ellos lo que tienen de positivo y alentador y lo que nos permite mirar esperanzadamente hacia el porvenir.