

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PLANIFICACION ECONOMICA

por GUILLERMO HERNANDEZ RODRIGUEZ

El Estado, como institución que tiene su base en la sociedad, está sometido al través de la historia a las repercusiones que le infringen los cambios en la organización económica. Puede afirmarse que el mecanismo estatal es más o menos rudimentario o complejo según sea mediocre o pujante la economía material donde hunde sus raíces. El desarrollo y perfeccionamiento del estado moderno es un reflejo del poderoso desarrollo de las fuerzas de producción. Sus antecedentes históricos pueden indicarse en la separación de los poderes que sobrevino con la revolución francesa como una reacción contra el absolutismo de los antiguos regímenes. Esta separación fue el comienzo de una especialización de funciones operada por necesidades administrativas ulteriores que hicieron indispensable una técnica más concreta. Dentro de cada órgano se ha venido produciendo una separación de funciones.

Todo este proceso de especialización en la organización de la administración pública se ve intensificado por la penetración cada vez más creciente del poder público en la marcha de la economía de los países. Los servicios públicos que vienen intensificándose y extendiéndose como elementos esenciales de la actividad de la administración, exigen, por su carácter técnico, un tratamiento singular y una especialización cada vez más agudizada.

El proceso de la administración pública no se puede analizar de manera aislada fuera de su medio social y económico donde

tiene sus fuentes originales. Cada ciclo histórico ha tenido su sistema propio de administración pública. Una fue la organización colonial con su audiencias, virreyes y gobernadores y otro ha sido nuestro sistema republicano con presidente, ministros y parlamentarios.

Los departamentos administrativos a que se refiere el proyecto del gobierno que cursa actualmente en las cámaras surgieron en algunos países en la segunda mitad del siglo pasado como una creación espontánea debida a las necesidades perentorias de la administración en desarrollo. Luégo, en el curso de los años, estos departamentos administrativos, como órganos especializados de dirección gubernamental, fueron parte integrante de una racionalización administrativa de conjunto y se han transformado en la actualidad, en algunos países, en herramientas indispensables para todo intento de planificación económica.

Este planteamiento económico-histórico del problema me conduce a estudiarlo en sus cuatro faces enunciadas:

- I—Origen y Funciones de los Departamentos Administrativos en algunos países.
- II—Las oficinas autónomas y los departamentos administrativos en Colombia.
- III—La Racionalización Administrativa.
- IV—La Planificación Económica.

En estos cuatro planos del problema situaré el caso colombiano inmediato y examinaré las experiencias internacionales sobre la especialización técnica de los órganos de la administración y organización de entidades autónomas.

ORIGEN Y FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN ALGUNOS PAISES

He vinculado en la introducción el origen de los departamentos administrativos a las tesis generales de la separación de los poderes y de la especialización de sus funciones surgidas en torno al movimiento jurídico que implicó la gran revolución francesa. Estas teorías sirven de telón de fondo a todo el proceso ulterior de perfeccionamiento técnico de la administración pública. No obstante, los rasgos esenciales de la organización contemporánea no se configuraron sólidamente sino en el curso de la segunda mitad del siglo pasado.

En ese lapso aparecieron por la primera vez algunos departamentos administrativos en Norteamérica. La narración sintética de este suceso y su desarrollo en los Estados Unidos será de gran importancia como quiera que el proyecto sobre departamentos administrativos que el gobierno del presidente Lleras Camargo presentó al parlamento colombiano se inspira en las realizaciones de aquel gran país en estas materias de administración pública.

1º—Brevisima historia de los departamentos administrativos en Estados Unidos:

El primer gran departamento administrativo en los Estados Unidos, la "Interstate Commerce Commission" surgió en 1887 y tuvo y tiene una base constitucional. El ordinal 3º de la sección octava del artículo 1º de la Constitución Norteamericana dice:

"El Congreso tiene el poder de regular el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados y las tribus indias".

Se trata de una atribución de carácter federal. De esta manera los órganos confederales pueden entrar a regular el comercio en toda la extensión territorial de la Unión Americana. Esta comisión tiene jurisdicción sobre el comercio y los transportes distintos de los aéreos. Aprueba tarifas y defiende la libre circulación de mercancías en Estados Unidos, fomentándola, protegiéndola, controlándola y restringiéndola.

Al lado de la citada comisión fue constituyéndose poco a poco toda una serie de departamentos administrativos llamados "executive departments". Las más importantes de estas oficinas ejecutivas autónomas son las siguientes:

- 1º—La Comisión del Personal Civil (Civil Service Commission).
- 2º—Departamento de la Reserva Federal (Federal Reserve Board).
- 3º—Departamento de Presupuesto (Bureau of the Budget).
- 4º—Agencia de Trabajos Públicos Federales (Federal Works Agency).
- 5º—Departamento de Asuntos Indígenas (Board of Indian Commissioners).
- 6º—Tribunal de Apelaciones sobre Impuestos (Board of Tax Appeals).
- 7º—Departamento de Educación Vocacional (Board of Vocational Education).
- 8º—Administración del Canal de Panamá (Panama Canal Administration).

Los departamentos administrativos de esta índole son cerca de cincuenta y con otras comisiones y agencias independientes llegan a constituir cerca de 100 organismos autónomos. La especialización de la administración ha sido intensificada con tal exceso que en ciertos sectores lejos de fomentarse la racionalización se ha constituido la anarquía.

Los departamentos administrativos y las oficinas independientes en los Estados Unidos son con frecuencia organismos dotados de un gran poder económico y financiero. Las autoridades encargadas de los trabajos de canalización, represas y organización de plantas eléctricas a lo largo de los 1.600 kilómetros del curso del Río Tennessee, dependen del organismo llamado "Tennessee Valley Authority" que ha recibido como apropiación del congreso la suma de 668 millones de dólares. El "Departamento de Reconstrucción Financiera", organizado en 1932, maneja para sus operaciones de crédito 33.000 millones de dólares. Estas elevadísimas cifras subrayan la importancia de las oficinas autónomas en los Estados Unidos y explican por qué los tratadistas de Ciencia de la Administración en ese país se han preocupado con intensidad y perseverancia, de manera especial en los últimos años,

por analizar la situación creada con este múltiple rodaje independiente y señalar sus peligros.

2º—*Críticas del sistema por los tratadistas norteamericanos:*

La multiplicidad de oficinas, agencias y departamentos autónomos en los Estados Unidos, le dan a lo que podría llamarse la carta geográfica de su organización, un aspecto de cielo estrellado, con sus infinitos puntos independientes. Las complejidades del mecanismo y su tendencia a constituir una perfecta organización individual dentro de una anarquía de conjunto, ha llevado a los tratadistas de ciencia de la administración, a formular contra el sistema una serie de críticas. Muchos son los autores que han escrito sobre el particular como Beard, Ogg and Ray, Patterson, White, Young, Sayre, cuyas observaciones críticas pueden sintetizarse así (1):

- 1) — Muchos departamentos comprenden funciones no vinculadas íntimamente con los propósitos fundamentales del departamento.
- 2) — Muchos servicios están esparcidos y duplicados en diferentes oficinas y departamentos.
- 3) — Ausencia de coordinación entre los numerosos departamentos administrativos.
- 4) — Falta una agencia central de dirección.

Los diversos estudios críticos se han manifestado en la práctica en la elaboración de variados planes de reforma. El más importante de estos ensayos, por haber sido realizado parcialmente, fue el propuesto por la comisión oficial denominada "President's Committee on Administrative Management", el cual contiene tres proposiciones fundamentales, a saber:

- 1) — Creación de una serie de altos empleados especializados para que informen al presidente de la marcha de los negocios de la administración.
- 2) — Revitalización y desarrollo de las agencias directivas del gobierno particularmente las relativas al Presupuesto, investigación, personal y planificación.
- 3) — Liquidar los 100 departamentos y agencias independientes, las administraciones, los comités y las comisiones

(1) Beard A.: American Government and Politics, Ogg and Ray: Introduction to American Government.

autónomas y colocarlas con orden en uno de los 12 ministerios siguientes: Estado, Tesorería, Guerra, Justicia, Correos, Marina, Conservación, Agricultura, Comercio, Trabajo, Seguridad Social y Obras Públicas (1).

Este programa de reformas ha venido desarrollándose desde 1939 en el sentido de refundir en grandes departamentos autónomos varias de las agencias y oficinas independientes. Así se hizo por ejemplo, con la Agencia Federal de Préstamos (Federal Loan Agency), la cual incorporó bajo una sola dirección varias de las instituciones que de manera autónoma venían ocupándose de los problemas relativos al crédito.

La doctrina y la orientación parlamentaria reciente demuestran que en Estados Unidos, en materia de departamentos administrativos, existe una fuerte tendencia a modificar el sistema actual para restablecer la unidad o centralización de la dirección de las agencias administrativas conservándoles su especialización técnica dentro de una especie de gran sistema planetario en que los viejos ministerios, ampliados y tecnificados, servirán de centro directivo orientador y responsable a toda una serie de organismos semi-autónomos.

El viejo sistema de los departamentos administrativos surgió de manera espontánea y silvestre como una necesidad de especialización en la prestación de los servicios públicos. Pero contra las imperfecciones de su nacimiento espontáneo se han levantado los tratadistas de Ciencia de la Administración y cometeríamos un error en Colombia si copiáramos sin discriminación un sistema que está siendo socavado por otras tesis y por nuevos principios.

3º—*Las oficinas autónomas en Francia y su crítica:*

La creación de entidades administrativas autónomas para prestar ciertos servicios públicos o cumplir algunas funciones del Estado, no ha sido exclusiva de la Unión Norteamericana. En muchos países se ha desarrollado la misma tendencia sin que en ninguna parte se haya formalizado en un plan de conjunto. En Francia con el nombre de "OFFICES", surgieron numerosas entidades autónomas dotadas de personalidad moral e individualidad finan-

(1) Sayre, Wallace: *An Outline of American Government*, página 50.

ciera. El crecimiento anárquico de este sistema ocasionó las críticas de los expertos franceses. Luis Rolland, en su manual de Derecho Administrativo, dice al respecto: "La existencia de esas oficinas autónomas (offices) ha ocasionado en los últimos tiempos muy serias críticas. Se les reprocha el exagerado crecimiento de sus gastos al amparo de las dificultades que ofrece su control financiero y a lo restringido del control parlamentario". (Rolland, Louis: *Précis de Droit administratif*", página 133).

En 1933 se inició una reacción parlamentaria contra el sistema y se creó una comisión encargada de estudiar el funcionamiento de esas oficinas independientes para incorporarlas a los servicios normales de los Ministerios o si fuere el caso para proponer las reformas necesarias a su buen funcionamiento.

Este bosquejo general sobre las experiencias con los departamentos administrativos y oficinas autónomas en algunos países demuestra que los técnicos de administración pública han logrado que sus críticas tengan repercusiones parlamentarias y que exista una marcada tendencia oficial a eliminarlos refundiéndolos en los Ministerios existentes o a incorporarlos dentro de un plan de conjunto que asegure la marcha organizada y armónica de toda la administración pública.

LAS OFICINAS AUTONOMAS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN COLOMBIA

La formación de oficinas o departamentos administrativos autónomos en Colombia reviste por una parte el aspecto de la espontaneidad que ha sido común en estas materias a Estados Unidos, a Francia y a muchos otros países, y de otra parte se ofrece como un ensayo de creación armónica y de conjunto en el proyecto de ley presentado por el actual gobierno a las cámaras legislativas. Desde este punto de vista los planes colombianos representan un esfuerzo de racionalización del procedimiento para descentralizar los órganos técnicos de dirección administrativa. Como ejemplos de organismos autónomos, creados individualmente, sin obedecer a un plan de conjunto, pueden citarse la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, las Superintendencias Bancaria y de Sociedades Anónimas, el Fondo de Fomento Industrial, etc.

Los nuevos proyectos que están a consideración del parlamento constituyen una seria tentativa por sobrepasar la etapa del empirismo estimulada por la urgencia y el impulso de necesidades aisladas, y sustituirla por un plan metódico y técnico en la creación y funcionamiento de los órganos gubernamentales.

Como quiera que la organización de los departamentos administrativos que sugiere el gobierno no es una propuesta sorpresiva al congreso y a la opinión pública, sino que tiene su origen en la última reforma de la carta, parece indicado comenzar por desentrañar cuál ha sido la orientación constitucional colombiana sobre los Ministerios y Departamentos Administrativos.

1º—*El Gobierno y los Ministerios en la Constitución Colombiana.*

El gobierno, para ejercer sus funciones y proveer a la marcha general del país, necesita tener una organización con todo un engranaje de órganos administrativos que se vinculen en sus últimas ramificaciones dentro del conglomerado popular.

De conformidad con nuestra constitución son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional que tienen funciones separadas pero que colaboran en la realización de los fines del Estado.

Tradicionalmente el ejecutivo lo han constituido el Presidente de la República y los Ministros del Despacho. Al través de los Ministerios como órganos de la rama ejecutiva se han estado dirigiendo las oficinas de la administración y los servicios públicos.

En nuestra constitución de 1821 se hizo al Presidente jefe de la administración pública, pero respecto de los ministros, que entonces se llamaban secretarios, se dijo lo siguiente: "Cada secretario es el órgano preciso e indispensable por donde el poder ejecutivo libra sus órdenes a las autoridades que le están subordinadas. Toda orden que no esté autorizada por el respectivo secretario, no debe ser ejecutada por ningún tribunal ni persona pública o privada". Esta tesis según la cual el gobierno está constituido por el presidente y el ministro del ramo persistió al través de todas nuestras constituciones, y en la carta de 1886, se dijo: "Ningún acto del Presidente tendrá valor ni fuerza alguna, excepto el de nombramiento y remoción de ministros, mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable". El artículo 53 reafirma la misma tesis al decir: "El órgano ejecutivo lo constituyen el Presidente de la República y los Ministros del Despacho".

La reforma constitucional de 1945 implica a este respecto una transformación en las tradiciones del país. En efecto, hay un elemento nuevo que entra en la constitución del gobierno y son los jefes de los departamentos administrativos. El artículo 57 de la constitución vigente dice:

"El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los jefes de departamentos administrativos, y en cada negocio particular el presidente y el ministro o el jefe del departamento administrativo correspondiente, constituyen el gobierno".

El mismo artículo establece que los actos del Presidente de la República deben ser refrendados y comunicados por el ministro del ramo respectivo o por el jefe del departamento administrativo, quienes, por el mismo hecho se constituyen respon-

LAS OFICINAS AUTONOMAS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN COLOMBIA

La formación de oficinas o departamentos administrativos autónomos en Colombia reviste por una parte el aspecto de la espontaneidad que ha sido común en estas materias a Estados Unidos, a Francia y a muchos otros países, y de otra parte se ofrece como un ensayo de creación armónica y de conjunto en el proyecto de ley presentado por el actual gobierno a las cámaras legislativas. Desde este punto de vista los planes colombianos representan un esfuerzo de racionalización del procedimiento para descentralizar los órganos técnicos de dirección administrativa. Como ejemplos de organismos autónomos, creados individualmente, sin obedecer a un plan de conjunto, pueden citarse la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, las Superintendencias Bancaria y de Sociedades Anónimas, el Fondo de Fomento Industrial, etc.

Los nuevos proyectos que están a consideración del parlamento constituyen una seria tentativa por sobrepasar la etapa del empirismo estimulada por la urgencia y el impulso de necesidades aisladas, y sustituirla por un plan metódico y técnico en la creación y funcionamiento de los órganos gubernamentales.

Como quiera que la organización de los departamentos administrativos que sugiere el gobierno no es una propuesta sorpresiva al congreso y a la opinión pública, sino que tiene su origen en la última reforma de la carta, parece indicado comenzar por desentrañar cuál ha sido la orientación constitucional colombiana sobre los Ministerios y Departamentos Administrativos.

1º—*El Gobierno y los Ministerios en la Constitución Colombiana.*

El gobierno, para ejercer sus funciones y proveer a la marcha general del país, necesita tener una organización con todo un engranaje de órganos administrativos que se vinculen en sus últimas ramificaciones dentro del conglomerado popular.

De conformidad con nuestra constitución son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional que tienen funciones separadas pero que colaboran en la realización de los fines del Estado.

Tradicionalmente el ejecutivo lo han constituido el Presidente de la República y los Ministros del Despacho. Al través de los Ministerios como órganos de la rama ejecutiva se han estado dirigiendo las oficinas de la administración y los servicios públicos.

En nuestra constitución de 1821 se hizo al Presidente jefe de la administración pública, pero respecto de los ministros, que entonces se llamaban secretarios, se dijo lo siguiente: "Cada secretario es el órgano preciso e indispensable por donde el poder ejecutivo libra sus órdenes a las autoridades que le están subordinadas. Toda orden que no esté autorizada por el respectivo secretario, no debe ser ejecutada por ningún tribunal ni persona pública o privada". Esta tesis según la cual el gobierno está constituido por el presidente y el ministro del ramo persistió al través de todas nuestras constituciones, y en la carta de 1886, se dijo: "Ningún acto del Presidente tendrá valor ni fuerza alguna, excepto el de nombramiento y remoción de ministros, mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable". El artículo 53 reafirma la misma tesis al decir: "El órgano ejecutivo lo constituyen el Presidente de la República y los Ministros del Despacho".

La reforma constitucional de 1945 implica a este respecto una transformación en las tradiciones del país. En efecto, hay un elemento nuevo que entra en la constitución del gobierno y son los jefes de los departamentos administrativos. El artículo 57 de la constitución vigente dice:

"El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los jefes de departamentos administrativos, y en cada negocio particular el presidente y el ministro o el jefe del departamento administrativo correspondiente, constituyen el gobierno".

El mismo artículo establece que los actos del Presidente de la República deben ser refrendados y comunicados por el ministro del ramo respectivo o por el jefe del departamento administrativo, quienes, por el mismo hecho se constituyen respon-

sables. Tradicionalmente esta responsabilidad de los ministros implica su presencia en el parlamento. Con la nueva reforma, desarrollada en el proyecto sobre que versan estas conferencias se establece que los jefes de departamentos administrativos forman el gobierno y son responsables, pero se les priva de concurrir al parlamento a donde no pueden ser citados para responder de sus faltas y omisiones.

Nuestro régimen respecto de los ministros no es el americano donde el presidente lo es todo, y no es el inglés donde el ministro lo es todo, y no es el francés donde el Presidente de la República es muy poco. Nosotros tenemos un régimen especial de síntesis en que el presidente y sus ministros constituyen el gobierno, que no está pues sometido a las fluctuaciones que imprime el régimen parlamentario, como en Francia.

Nuestro régimen se había caracterizado por esta actuación conjunta y simultánea del Presidente de la República y de sus ministros como elementos constitutivos del gobierno. En Norteamérica la configuración del gobierno tiene los mismos trazos aparentes pero en el fondo se diferencia hasta el extremo de que el presidente desplaza, cuando quiere, a todos los funcionarios que lo rodean. Lincoln decía que en el gabinete hay sólo un voto, el del Presidente de la República y así lo practicó este extraordinario gobernante cuando emancipó a los esclavos sin haberles consultado a sus ministros. En Francia, en cambio, el presidente para ejercer sus actos de gobierno y llegar a los ciudadanos requiere como intermediario indispensable al ministro del ramo correspondiente. Cuando Poincaré pronunció una bellísima exaltación lírica de "La Marsellesa", se consideró conveniente imprimirla y hacerla circular en el país. Para cumplir los requisitos legales y costumbristas, al pie del discurso fue necesario colocar esta nota que no por extravagante deja de revelar las características del régimen constitucional: "La prueba tipográfica de este discurso del Presidente de la República fue corregida por el primer Ministro. Firmado, Malvy".

Nuestro régimen se presenta entre estas dos tesis como un sistema de equilibrio y de síntesis. La reforma reciente, se aparta de nuestra tradición e introduce un nuevo factor, el jefe del departamento administrativo, que constituye también el gobierno con la particularidad de que no puede comparecer a las sesiones

plenarias de las Cámaras. Nuestro régimen constitucional ha hecho de los Ministros personajes con autoridad pero responsables ante el parlamento como mecanismo popular democrático. Este principio se quebranta ahora con la existencia de elementos del gobierno que son una especie de ministros que concentran gran poder en sus manos pero que están alejados del ajetreo democrático parlamentario. Cuando quiera que este problema de aisladores entre los Ministros y el Congreso se ha planteado, los tratadistas de Derecho Público han condenado el procedimiento. El profesor Harold J. Laski, con su autoridad acrecentada ahora con el triunfo del laborismo inglés del cual es presidente, dice sobre el particular:

“... siempre debe existir un ministro que se haga responsable de la labor del departamento ante la asamblea legislativa. Tiene que responder de sus errores, y tiene que recoger los lauros de sus aciertos. Cualquier otro sistema que se aduzca (la idea, por ejemplo, de estructurar un servicio especial por medio de una junta o consejo) disipa todo asomo de responsabilidad. El parlamento debe poseer, en cualquier instante, la facultad de dirigirse a un individuo determinado, exigiéndole una justificación de su actuación en el Ministerio. Puede suceder, como es consiguiente, que, a través de esta trayectoria, tenga que atacar al mismo gabinete; pero es de todo punto esencial, para el desarrollo de los departamentos, trazar las decisiones a una persona que no es una corporación, sino un individuo solamente” (1).

La organización que la constitución y el proyecto de ley le dan a los departamentos administrativos no implica una diferencia de fondo y de procedimiento con los ministerios. En cambio, la dispersión de una serie de materias en oficinas autónomas que no convergen sino sobre el Presidente de la República, puede llegar a crear una grave desarticulación y desasosiego en la marcha del aparato gubernamental. Las experiencias de la descentralización técnica de los órganos gubernamentales ha conducido a la situación que los tratadistas critican en Estados Unidos y en Francia. Nada nos obliga a tener que seguir el mismo derrotero. Si en el proceso biológico de la vida individual no es posible saltar etapas cronológicas, en la existencia de las sociedades se puede avanzar a saltos transgrediendo períodos. Podríamos con-

(1) Harold, J. Laski: “El Estado Moderno”, tomo II, pág. 98.

servar la armazón técnica del proyecto del presidente Lleras pero creando al lado de los ministerios actuales y de uno que otro nuevo, esos departamentos semi-autónomos, con un experto a su cabeza nombrado directamente por el jefe del gobierno. El ministro se encontraría ante una herramienta técnica que no puede variar pero cuya actividad general debe encauzarse por las líneas políticas generales que le trace el gobierno. En esta forma se conservaría el beneficio práctico de la tecnificación de ciertos servicios conservando las ventajas de la dirección política de conjunto y la armonía total con las demás ramas del servicio público.

2º—*Criterio para diferenciar los Ministerios de los Departamentos Administrativos.*

De conformidad con el proyecto de ley orgánica de los departamentos administrativos, éstos son organismos de la rama ejecutiva del poder público, encargados de dirigir y gestionar, bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República, los servicios públicos nacionales por los métodos administrativos, de acuerdo con las reglas establecidas en la ley.

Nuestra carta constitucional no dice lo que es un ministro. Se limita a establecer que los ministros son órganos de comunicación del gobierno para con el congreso. El ministro despacha una serie de negocios que le han sido adscritos en las leyes a fin de que dirija en un sector la marcha de la administración y el funcionamiento de los servicios públicos. El profesor Gastón Jéze dice que única y exclusivamente son servicios públicos aquellas necesidades de interés general que los gobernantes en cierto país y en una época determinada han resuelto satisfacer por el procedimiento del servicio público. Entre nosotros estos propósitos se realizan principalmente por medio de los ministerios y lo serán también por conducto de los departamentos administrativos. Para introducir este nuevo sistema ha debido partirse de un criterio general que sirviera para diferenciar el ministerio del departamento administrativo. El criterio que algunos se han formado de que el departamento administrativo es una organización técnica no sirve de base para establecer su naturaleza y diferenciarlo. El ministerio es también técnico como el departamento administrativo. El servicio público de educación nacional requiere una técnica y la construcción de obras públicas también la requiere.

Para establecer un criterio respecto a la naturaleza de los departamentos administrativos es necesario buscar las trazas de su origen sobre la base de las explicaciones dadas al principio. En todos los países al lado de los órganos tradicionales de gobierno han surgido, como ya lo vimos, entidades de una gran importancia que se incorporan parte de las funciones de los ministerios. Este fenómeno se presenta en dos situaciones, así:

a)—Cuando se trata de negocios que están parcelados entre los diversos ministerios pero que requieren ser unificados para su mejor dirección y funcionamiento. Tal sucede por ejemplo con los departamentos de estadística. Hay una estadística fiscal que depende del Ministerio de Hacienda, otra de industrias y producción agrícola que corresponde al Ministerio de Economía, otra de elecciones que es levantada por el Ministerio de Gobierno, etc. Para unificar el servicio de estadística y ensamblar en un solo bloque todos sus diversos aspectos se hace necesaria la creación de un departamento especial que por su naturaleza no puede estar adscrito a un ministerio único porque abarca cuestiones que pertenecen a diferentes ministerios.

b)—Cuando se trata de servicios públicos que por su desarrollo y grandes dimensiones y por su carácter de empresa económica pública necesitan una administración ágil y comercial que les permita moverse con elasticidad en la vida de los negocios. Tal sucede por ejemplo con el servicio de ferrocarriles. Su construcción depende del Ministerio de Obras Públicas, pero su explotación y funcionamiento escapa al carácter de este ministerio y requiere que sea encomendado a un órgano especializado.

El nacimiento silvestre, la creación natural de ciertos departamentos administrativos obedece a los dos factores antes descritos ellos nos deben servir para entrar a diferenciar un departamento administrativo de un ministerio.

La creación de los ministerios implica una subdivisión del gobierno, y la creación de los departamentos administrativos entraña una organización más especializada del trabajo administrativo.

Dentro de este criterio puede decirse que los departamentos administrativos son órganos especializados de la rama ejecutiva para unificar ciertas materias sobre que actúan los diversos ministerios o para organizar de manera especializada la prestación

de algunos servicios públicos que por su naturaleza y magnitud puedan escapar a lo que normalmente corresponde a los ministerios existentes.

De esta concepción se desprenden las siguientes características de los departamentos administrativos:

- a) —Son organismos especializados;
- b) —Su especialización les da una importancia general menor que la de los ministerios;
- c) —Centralizan ciertas materias similares que estaban esparcidas entre varios ministerios.

Estas peculiaridades del departamento administrativo hacen resaltar su carácter de órgano especializado y lo ubican en la estructura de la administración pública en una categoría secundaria. Dentro de esta concepción nada impediría que los decretos reglamentarios sobre materias adscritas y elaboradas por esos departamentos fueran firmados por el ministro del ramo más similar, desvinculando así la potestad reglamentaria propia del gobierno, saturada de carácter político, de la función de los departamentos administrativos.

El proyecto del gobierno no arranca de un criterio previo de distinción entre el ministerio y el departamento administrativo. Ese error tiene sus fuentes inmediatas en la organización constitucional de los departamentos administrativos, donde se les equiparó a los ministerios con la única diferencia de que los porteros de las cámaras pueden detener en su paso a los jefes de esos departamentos pero tienen que inclinarse ante los ministros.

Aplicando el criterio de distinción antes expuesto al proyecto de ley orgánica de los departamentos administrativos, se tiene:

1º—Departamento de planificación y servicios técnicos: Se justifica este departamento sobre el criterio de que reúne para coordinarlas toda una serie de actividades distribuidas en otros ministerios;

2º—Departamento de estadística: Se justifica por las mismas razones del anterior.

3º—Higiene y salubridad públicas: Se justifica por tratarse de un servicio que se presta muy directamente a los administrados y que ha adquirido vastas proporciones a la escala nacional, no siendo una materia exactamente propia para alguno de los ocho ministerios super-vivientes.

4º—Comunicaciones eléctricas y postales: Se justifica por las mismas razones que el anterior.

5º—Asuntos seccionales y municipales: No se justifica dentro del criterio general que hemos venido siguiendo. Sus funciones son todavía restringidas y pueden perfectamente adscribirse al Ministerio de Gobierno.

6º—Agricultura y ganadería: No se justifica por las mismas razones que el anterior. Además, en cuanto a su coordinación, está ya comprendido en el departamento de planificación.

Esta especialización administrativa en departamentos autónomos, constituye un progreso sobre lo que hoy existe, pero sería una elaboración más técnica y modernizada, si se operara como he dicho ya, en una forma de sistema solar, con grandes ministerios por centro y las oficinas semi-independientes como planetas con individualidad propia pero con movimientos coordinados y sincronizados con toda la organización gubernamental. Al referirme a la racionalización administrativa y a la planificación económica tendré oportunidad de analizar, en su posible funcionamiento, los departamentos administrativos cuya creación acabo de justificar como un avance de nuestro sistema de gobierno, a pesar de las imperfecciones corregibles que he indicado en el plan del ejecutivo.

RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA

A medida que se amplía la órbita de acción del Estado, los procedimientos gubernamentales se van haciendo más complejos. El mecanismo estatal tiende a tecnificarse para responder a las necesidades crecientes y sobre estas bases históricas surge una ciencia llamada de la administración. En este proceso de perfeccionamiento cotidiano de los órganos de gobierno no puede aplicarse un criterio de perfección estática. Los cambios que se operan en la sociedad por lenta evolución o por resquebrajamientos revolucionarios de su organismo influyen inexorablemente en la organización del Estado. Cada época histórica tiene sus modalidades propias de administración. Sería injusto que recrimináramos a nuestros libertadores por no haber organizado en la sala bautismal de la República los primeros departamentos administrativos. En ese período de formación de nuestra nacionalidad los servicios públicos eran incipientes y los principios dominantes sobre la función del gobierno eran los característicos de la revolución francesa, esquivos a toda idea de intervencionismo de Estado. Pero a medida que cambian las bases materiales de la sociedad, el Estado se ve impelido por las circunstancias objetivas a intervenir en el proceso económico, y en virtud de este dilatamiento de su campo de acción se hace necesario crear los órganos para las nuevas funciones e iniciar una era de tecnificación de los servicios prestados por la administración pública. Lo que llamamos la racionalización administrativa no es otra cosa que la repercusión en las esferas gubernamentales de la racionalización en la industria y en el comercio. El Estado está hecho a imagen y semejanza del medio material que le sirve de escena. Para entender la racionalización administrativa hay que saber en qué consiste la racionalización industrial.

1º—*Proceso de racionalización en la industria.*

El esfuerzo físico del hombre, antes de llegar a subdividirse y especializarse, atravesó la etapa del trabajo indiferenciado y del trabajo simplemente asociado. En la primera modalidad el individuo cumple sus faenas cotidianas sin dedicarse a una tarea especí-

fica sino indiferenciada pasando de la caza a la pesca, de la construcción de sus armas a la cocción de los alimentos. Por estos trabajos individuales para hacerlos menos penosos pueden ejecutarse en grupos, en forma asociada. En cambio, en la etapa del trabajo especializado, la faena general se subdivide en una serie de tareas concretas. Un hombre no hace un reloj sino que una multitud de hombres hacen separadamente las partes individuales de un reloj que combinadas producirán un mecanismo y un movimiento. Esta especialización tiene como resultado un trabajo más rápido y más perfecto. Pero a fin de asegurar una producción en masa en las condiciones más ventajosas de rapidez y economía, se requiere que en los talleres plenos de obreros, cumpla cada uno su trabajo de especialización eliminando los movimientos inútiles y sujetándose al procedimiento que aconsejen los expertos, previo estudio para deducir el método más adecuado, barato y rápido.

Este perfeccionamiento de la productividad de los obreros, dentro de su respectiva especialización, ha sido objeto de estudios y fórmulas especiales durante el presente siglo. La presentación sistemática de estas tentativas se debe, por la primera vez, al norteamericano Federico Taylor. En el desarrollo de estos sistemas pueden indicarse tres etapas importantes:

a)—*El Taylorismo*: Se llama así el método ideado por Federico Taylor, en Estados Unidos, donde nació en 1856 y murió en 1915. Consiste el procedimiento en analizar la capacidad de cada obrero para subdividir sus tareas y sincronizarlas, siguiendo un plan de movimientos determinado científicamente a fin de aumentar la productividad con economía de esfuerzos.

b)—*La racionalización*: Se denominó así una de las formas europeas del sistema taylorista. En Alemania estos procedimientos tuvieron un desarrollo singularmente importante. De la racionalización interna en cada fábrica se pasó a una racionalización general agudizada bajo el régimen nacistas para someter toda la producción a planes de conjunto subordinados en gran parte a las necesidades de la preparación y sostenimiento de la guerra.

c)—*El Stakanovismo*: Se conoce con esta denominación un movimiento de racionalización de la producción surgido en la Unión Soviética en 1935. Una de las características de este sistema

consiste en estimular la iniciativa de los obreros para que ellos mismos organicen con sus equipos o individualmente la manera más acertada de ejecutar su trabajo, a fin de obtener un máximo de producción en el menor tiempo posible. Este sistema tuvo su origen de un minero ruso de nombre Stakanov, quien se hizo famoso cuando logró aumentar 15 veces la cantidad de carbón extraído en un turno, reorganizando las funciones de los miembros de su cuadrilla.

Estos tres movimientos de organización científica de la especialización industrial han tenido sus imitadores en la organización de las agencias gubernamentales. Su primera repercusión, dada su índole industrial, se produjo en los servicios y empresas públicas que deberían ser organizadas de acuerdo con los modelos técnicos más recientes. De esta primera zona gubernamental se pasó a estudiar la manera de organizar más técnicamente las oficinas de la administración y el aparato general del gobierno.

2º—*La racionalización en la administración pública:*

Los intentos más serios para trasladar la racionalización de la industria a los sectores de la administración pública fueron hechos en Francia por Henry Fayol y en Inglaterra por Whitley. Fayol nació en París en 1841 y murió en 1925 y puede considerársele como el fundador de una doctrina administrativa de racionalización en las oficinas del Estado y en los servicios públicos. Su sistema debe considerarse como estrictamente administrativo sin confundírsele con los modernos planes de intervencionismo de Estado a que me referiré en la última parte de esta conferencia. Fayol perseguía un servicio eficaz por parte del aparato gubernamental.

Todas estas reformas tenían por campo de acción los servicios tradicionales de la administración pública, o más propiamente, el mecanismo gubernamental sin interferir el proceso de producción que pudiera corresponderle al Estado con un criterio intervencionista. Fayol no vivió esta época en que los grandes planes tratan de canalizar las corrientes económicas de producción. Fayol se preocupó por aconsejar una especialización en las tareas de la administración pública, sin que ello implicara el debilitamiento de

una orientación general unitaria. Refiriéndose a este problema escribía con gran exactitud:

“Como la división del trabajo, la centralización es un hecho de orden natural, consiste en que, en todo organismo animal o social, las sensaciones convergen hacia el cerebro o dirección, y de que ésta o aquél parten las órdenes que ponen en movimiento todas las partes del organismo.

“La Centralización no es un sistema de administración bueno o malo en sí, pudiendo ser adoptado o abandonado según la voluntad de los dirigentes o la influencia de las circunstancias; pero ella existe siempre, en mayor o menor grado. La cuestión de la centralización o descentralización es una simple cuestión de medida. Se trata únicamente de hallar el límite favorable a la empresa”.

“Hallar la medida que dé el mejor rendimiento total, tal es el problema de la centralización y de la descentralización” (1).

La descentralización técnica de la administración no debe confundirse con la descentralización administrativa y mucho menos con el descentralismo político que conduce a la organización federativa de los Estados. Aquí estamos ante un problema de eficacia técnica como dice Fayol, de establecer cuál es el sistema que da mejores rendimientos para la marcha de la administración pública.

El proyecto orgánico de los departamentos administrativos presentado por el gobierno a las cámaras legislativas persigue ante todo obtener una notable eficacia en la marcha de la administración. Se trata de la formación de las herramientas que en una etapa siguiente y con una orientación intervencionista podrían ser susceptibles de operar el tránsito de una simple racionalización administrativa a una planificación técnica vinculada a los nuevos principios de intervencionismo de Estado que permanezcan inscritos en nuestra carta fundamental, como mascarones de proa, como escudos heráldicos que pregonan nuestro fresco linaje pero que no han pasado a recibir aplicación práctica.

(1) Henry Fayol: “Administración Industrial y General”.

IV

LA PLANIFICACION ECONOMICA

Los profesores que me han precedido en el tratamiento de este tema desde la tribuna de la Universidad, doctores Carlos Lleras Restrepo y Joaquín Castro Martínez, destacaron brillantemente muchos aspectos del proyecto de ley sobre departamentos administrativos y los conectaron con los intentos de planificación económica que se desarrollan en otros países. Yo estimo también que el perfeccionamiento técnico de los servicios del Estado encontraría un ámbito propicio para demostrar su eficacia en la orientación de las fuerzas económicas vitales del país. Una intervención en este sentido encuentra amparo en la historia económica colombiana, en los textos constitucionales y en las últimas experiencias criollas sobre estos grandes principios sin hurtarle el rostro a las sorprendentes realizaciones de los planes soviéticos, al New Deal Norteamericano, a las teorías planistas de Henri de Man y a muchas otras iniciativas de la misma índole.

1º—*Peculiaridades del intervencionismo de Estado en Colombia.*

Antes que en teoría el intervencionismo de Estado en nuestro país ha existido primero en la práctica, como una necesidad forzosa en una república donde la concentración de los capitales es escasa en las manos privadas en contraste con el Estado que se presenta como el detentador de apreciables recursos de capital. Esta circunstancia, más aguda en el pasado que en el presente, determinó que toda una serie de servicios públicos que en Europa tuvieron origen privado se hubiesen constituido desde un principio entre nosotros bajo la ingerencia del Estado como constructor y administrador o como otorgante de concesiones. Tal sucedió con los ferrocarriles y otros servicios. Desprovistos de acumulaciones primitivas de capital como las que en Europa desempeñaron el papel de grandes represas económicas para acometer la construcción metódica de grandes servicios, nosotros nos vemos abocados a desarrollarnos con el concurso principalísimo de un Estado interventor por naturaleza. Mientras en Europa se predica el intervencionismo para regular los movi-

mientos de los poderosos monstruos económicos, entre nosotros se clama por la misma intervención para desarrollar nuestros incipientes recursos. El intervencionismo gubernamental tiene un significado en los países de alto desarrollo industrial otro distinto en las naciones de economía rudimentaria. En los unos se reglamenta lo existente y en las otras se crea con la ayuda del Estado la industria que no existe.

El intervencionismo de Estado se impone en nuestro país como una necesidad histórica. La fuerza de los hechos ha sido en tal grado dominante que los partidos tradicionales colombianos no discrepan en cuanto al intervencionismo como tesis general sino que disienten sobre el grado e intensidad de esa medida.

2º—*El intervencionismo de Estado y la planificación en la constitución colombiana.*

El principio intervencionista fue incorporado en nuestra constitución en 1936 y figura hoy en el artículo 32 de la carta, que dice así:

“El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”.

Desde el momento que la constitución nacional autoriza el intervencionismo de Estado, por medio de leyes para racionalizar la producción, ha establecido un principio de planificación económica que se desarrolla en otros textos constitucionales como en el artículo 76 que dice:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

“Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

“... 4ª Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse;

“... 19. Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas;

“... 20. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”.

Todas estas disposiciones constitucionales están inspiradas no sólo en un principio simplemente intervencionista sino más aún en un criterio de intervención planificada. La misma tendencia se manifiesta en el articulado de la carta sobre la organización constitucional de los departamentos. El artículo 187 establece que corresponde a las asambleas dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas. Una preocupación constante por el desarrollo de la industria colombiana se hace ostensible en las últimas reformas constitucionales. La tarea importante que ahora nos corresponde y que el proyecto sobre los departamentos administrativos trata de acometer, es la de poner en práctica todas esas orientaciones fundamentales que constituyen la reserva de oro de nuestra democracia.

En el desarrollo de los principios constitucionales sobre intervencionismo planificado, deben tenerse en cuenta y aprovecharse las experiencias de otros países que se enunciaron al principio y que conviene bosquejar.

3º—*Los planes Quinquenales Soviéticos (Piatiletka).*

Los teóricos del socialismo científico habían destacado siempre la necesidad de someter la economía de los países a un sistema de desarrollo planificado. Contra la anarquía de la producción se elevaban las consignas de dirección organizada de la economía. Lo que en los utopistas era una aspiración sentimental, una proyección de la imaginación sobre la pantalla de la fantasía, en los socialistas científicos era un propósito de trabajar sobre la base de las fuerzas materiales ya existentes para encauzarlas por la vía de un desarrollo armónico. El triunfo de la revolución rusa de 1917 sugirió a Nicolás Lenín la posibilidad de someter la economía rusa a una electrificación planificada. Apagados los fuegos de la guerra civil, se procedió bien pronto a darle estructura al pensamiento del jefe. La Unión Soviética se orientó hacia un desarrollo ordenado de sus fuerzas productivas sobre la pauta de planes de cinco años cuidadosamente elaborados por técnicos en vista del máximo de las posibilidades reales.

Todo este mecanismo técnico ha tenido un centro director denominado la "Comisión Planificadora del Estado" (Gosplan) con carácter de cuerpo permanente consultivo del Consejo de Comi-

sarios del Pueblo. De 1928 a 1942 se cumplieron con gran éxito tres planes quinquenales. Sus resultados en porcentajes de aumento de la producción industrial pueden sintetizarse así:

- a) —Primer plan quinquenal: 1928-1932 con un aumento de la producción industrial de 120%.
- b) —Segundo Plan Quinquenal: 1932-1937 con un aumento de la producción industrial del 114%.
- c) —Tercer Plan Quinquenal: 1937-1942 con un aumento de la producción industrial de 92%.

Se observa en el cuadro anterior que el porcentaje de crecimiento en cada quinquenio viene en disminución relativa. Se explica este fenómeno en razón de que el cálculo de los planes quinquenales se hace teniendo como base la producción aumentada del quinquenio inmediatamente anterior. Disminuye el porcentaje de crecimiento en forma relativa pero el volumen absoluto de crecimiento mantiene su dilatación fantástica. En efecto, la industria soviética estaba produciendo en vísperas de estallar la segunda guerra mundial quince (15) veces más, o sea un 1.500% más de lo que producía la industria bajo el régimen zarista. Para captar lo que esto representa podemos considerar que la producción de café en Colombia se aproximaba a 100 millones de pesos en 1928 y al ritmo soviético de crecimiento hubiera llegado a 1.500 millones en 1942, año en que alcanzó en realidad apenas 150 millones de pesos. El ritmo de crecimiento de la producción industrial en la Unión Soviética ha sobrepasado los más altos porcentajes que alcanzó la industria americana en el febroso período de su desarrollo.

El incremento de la agricultura ha sido menos extraordinaria pero no obstante muy intenso. Las repercusiones económico-sociales de estos fenómenos cuantitativos de crecimiento se expresan en el ascenso del porcentaje del sector socializado en ese país. En la industria, el sector socialista representa hoy día el 99 por ciento del valor total de la producción y en la agricultura, incluyendo la propiedad personal de la economía auxiliar de los coljosianos, el 98,6 por ciento (1).

El crecimiento intenso y constante de la producción soviética en la industria y en el campo ha significado paralelamente un em-

(1) Molotov, en el libro "El País del Socialismo, Hoy y Mañana", pág. 438.

puje sin precedentes de su economía y una transformación social de las bases fundamentales de su estructura política y social.

4º—*El planismo.*

La planificación rusa actúa directamente sobre las fuentes de producción sobre la industria y la agricultura. Hay otros métodos de intervencionismo y planificación que no son directos sino indirectos. Algunos llaman estos sistemas intervencionismo o planificación funcional.

Todos estos métodos tienen de común que la planificación funcional se hace especialmente controlando el crédito. La *Nira* en Estados Unidos tuvo esa característica además de su intervención indirecta en la industria por medio de los códigos industriales.

En efecto, en la Unión Norteamericana, en los años de 1933 y 1934, todos los bancos tuvieron que emitir, en virtud de las nuevas leyes del presidente Roosevelt, una serie de títulos que vendieron a la “Reconstruction Finance Corporation”, departamento administrativo autónomo encargado de intervenir en la dirección del crédito interno.

Después de los ensayos de planificación indirecta del New Deal se han conocido en Europa otros modelos teóricos de economía dirigida. Henri de Man, eminente teórico del socialismo belga, formuló de manera sistemática un plan general económico. De Man sostiene que lo esencial no consiste en nacionalizar la propiedad de los medios de producción sino de nacionalizar la dirección económica. Los dueños de fábricas pueden continuar ejerciendo sobre ellas sus derechos de propiedad desde el punto de vista jurídico, pero dejando al Estado la estructuración de los planes de producción a que deben someterse. Como en todos los planes modernos de intervencionismo de Estado de Man formula como objetivo principal de su sistema el de “instaurar un régimen de economía mixta que comprenda al lado del sector privado, un sector nacionalizado que englobe la organización del crédito y las principales industrias ya monopolizadas de hecho” (1). El principio que puede conducir a la economía mixta, a su unidad y a su dinamismo —agrega de Man— es el de la economía dirigida, es decir, al uso del poder político con el propósito de crear las

(1) De Man, Henri: “Pour un plan d'action”, pág. 29.

condiciones económicas de adaptación de la capacidad de consumo a la capacidad de producción”.

5º—*La Planificación en Colombia.*

En Colombia, ocasionalmente se han tratado de formular algunos ensayos de planificación. Deben mencionarse al respecto el plan cuadrienal parlamentario de reforma económica agraria y de fomento industrial; el plan quinquenal de fomento agrícola que está desarrollándose y el proyecto sobre creación de departamento administrativo de planificación que fue propuesto por el gobierno a las Cámaras Legislativas en sus presentes sesiones.

A)—*El Plan Cuadrienal Parlamentario.*

Como representante a la Cámara de 1943 me correspondió, en asocio de destacados miembros de la mayoría liberal, promover un movimiento para elaborar y transformar en ley un plan de desarrollo de la economía nacional. Por varios meses trabajamos los miembros de la mayoría en sesiones plenarias y en subcomisiones para englobar y armonizar nuestros distintos puntos de vista en un proyecto que fue presentado a la Cámara con una exposición de motivos y cuya redacción se me encomendó. Obramos sobre la base de que el desarrollo industrial del país requiere una reforma agraria de fondo para que el campesinato que constituye el 70% o más de nuestra población pueda transformarse en consumidor de los artículos industriales. La creación de un mercado nacional ampliado creíamos lograrla mediante un sistema de expropiación de tierras con indemnización para organizar sobre ellas grandes unidades agrarias con una granja modelo del Estado, como centro de orientación práctica y una serie de estancias alrededor entregadas a los particulares para ser adquiridas poco a poco con el pago de un porcentaje sobre el valor de las cosechas. Se trataba de un sistema de parcelación dirigida porque el campesino tenía que seguir los modelos e indicaciones técnicas de la granja del Estado.

Para el desarrollo de la industria previmos la creación de fábricas nuevas en las ramas donde la iniciativa particular estuviera ausente o en que actuara en forma poco satisfactoria.

Esta intervención se realizaría al través del Instituto de Fomento Industrial reorganizado y con un capital ascendido a 100 millones de pesos. El plan debería desarrollarse tendiendo a industrializar al país, mediante el incremento de sus industrias ligeras productoras de artículos de consumo y la iniciación de una industria pesada nacional para fabricar medios de producción.

El plan comprendía, como todas las iniciativas recientes de esta naturaleza, la organización centralizada del crédito, popularizándolo y facilitándolo en grande escala y en condiciones satisfactorias y bajos intereses.

La grave y confusa situación política del año en que nos tocó actuar en el parlamento, estorbó el desarrollo y discusión de este proyecto cuyas iniciativas no fueron totalmente olvidadas.

B)—*El Plan Quinquenal Agrícola.*

Sin desdeñar el plan parlamentario, el Ministro de la Economía Nacional presentó a las Cámaras en 1945 un plan quinquenal de fomento agrícola que se transformó en la Ley 5ª de 1945. Por medio de este plan se destinan treinta y nueve millones de pesos distribuidos en cinco anualidades para fomentar el desarrollo agrícola al través de cinco ramas de actividad así:

I)—Enseñanza agrícola; II)—Investigación experimental agrícola por medio de las estaciones agrícolas experimentales como la de Palmira, Sevilla, Armero, Medellín, La Picota, Urabá, etc.; III)—Estudio y defensa de los suelos; IV)—Defensa sanitaria; V)—Ingeniería agrícola; VI)—Fomento agrícola; VII)—Recomendación general. Con este plan se pretende llegar a una producción agrícola por valor de mil cien millones de pesos.

El plan necesariamente tendrá resultados benéficos porque no es posible invertir cerca de cuarenta millones de pesos sin algún resultado provechoso. Pero este alto costo no está en proporción razonable con lo que se va a obtener debido a que el plan se caracteriza porque la difusión de los experimentos y de los estudios generales, se deja a la iniciativa particular. No basta decirles a los agricultores cuáles son teórica o experimentalmente los mejores métodos de cultivo y qué suelos son más aptos que otros para determinada producción. Con una situación tan atrasada como la que tenemos nosotros en el campo es preciso que la iniciativa

del gobierno no se limite a la zona de los consejos sino que penetre en el propio proceso de producción, en forma semejante a la contemplada en el plan cuadrienal parlamentario, en que las unidades agrícolas deberían operar, bajo la dirección técnica de los expertos del Estado con sujeción a la clase de cultivos aconsejados por ellos y a los métodos que indicaran además de la distribución metódica de un crédito barato.

C)—*Departamento de Planificación y Servicios Técnicos.*

De conformidad con el proyecto orgánico de los departamentos administrativos el organismo de planificación y servicios técnicos estará consagrado a la organización metódica de las necesidades económicas, viales y de fomento de la Nación; el estudio de las posibilidades y recursos que ofrece el territorio nacional; a la elaboración de los planes técnicos conforme a los cuales deberá adelantarse la acción administrativa en los ramos indicados; al asegurar la continuidad en dicha acción; al mismo control superior sobre la ejecución de los planes en cuanto a sus especificaciones técnicas, costo y duración; al suministro de información técnica en relación con el cumplimiento de los mismos planes; y la coordinación de los servicios técnicos del Estado.

Este departamentos, de conformidad con el proyecto, estará formado por los siguientes servicios técnicos:

- Instituto geográfico, militar y catastral;
- Reconocimiento geológico;
- Meteorología e hidrología;
- Agronomía;
- Laboratorio químico nacional;
- Fomento municipal;
- Electrificación y regadío;
- Construcciones nacionales;
- Agricultura y ganadería;
- Minería;
- Industrias manufactureras;
- Consejo nacional de vías de comunicación.

Al lado de este departamento funcionará un consejo superior consultivo de las economías, integrado por ochenta personas más o menos, tomadas de las Cámaras Legislativas algunas, otras de las diversas entidades oficiales o semi-oficiales que se ocupan de cues-

tiones económicas, etc. Además una comisión parlamentaria permanente de diez miembros vigilará el cumplimiento de los planes en ejecución. Se trata pues de un vasto organismo encargado de intervenir en el desarrollo de los textos constitucionales sobre planes de fomento de la economía nacional. Se presenta como una especie de superministerio provisto de un largo y complicado rodaje. Algunos critican la organización semi-gremial del consejo superior Consultivo de la Economía como una entidad demasiado numerosa y de trazas corporativas fachistas. No obstante las instituciones no pueden juzgarse al través de su presentación formal, del aspecto exterior de sus órganos. Lo que importa es su mecanismo funcional y su orientación política general. La técnica cumple una misión en los regímenes totalitarios y otra en las democracias. El instrumento de trabajo puede ser el mismo o similar y distintos sus resultados según sea la orientación y el propósito con que se le utilice. Lo que importa en este consejo es organizar su funcionamiento para apartarlo de todo exhibicionismo parlamentario limitando y concretando sus facultades.

La composición de este departamento administrativo de planificación comprende la agricultura y la ganadería pero el mismo proyecto, en su artículo 43, crea el departamento autónomo de agricultura y ganadería. La presencia simultánea de esta rama económica en la composición de dos departamentos sugiere que los elaboradores de la reforma consideran el organismo de planificación como un aparato técnico que formula los grandes planes de desarrollo que luego son cumplidos por otras secciones del gobierno bajo su ingerencia y control. Dicho criterio requiere una aclaración precisa para no dejar este organismo con funciones bifrontes y diluídas, y antes bien lograr especializarlo en la elaboración de los planes y en su control, lo que parece más conveniente. Además este sistema permitiría que algunos organismos adscritos a este departamento, como las minas, pudieran organizarse separadamente como una sección semi-autónoma del Ministerio de Economía Nacional.

La creación de este departamento de planificación debe entenderse como el más serio de los esfuerzos del gobierno por desarrollar la reforma constitucional en cuanto se refiere al intervencionismo de Estado y a la planificación económica. El proyecto se resiente en general de una tendencia preponderante a la

racionalización administrativa sin fijar un criterio preciso sobre la planificación económica. Estas descompensaciones y deficiencias del proyecto se observan particularmente en el hecho de que nada se hace por centralizar los organismos oficiales de crédito para imprimirles una política uniforme que permita al gobierno intervenir funcionalmente en la marcha de la economía privada. De otra parte no se explica que en el plan de fomento económico quede ausente el instituto de fomento industrial que debe funcionar dentro de los prospectos generales que se tracen para fundar nuevas fábricas, fomentar nuevas industrias y reforzar las que existen pero que requieren estímulo.

CONCLUSIONES SINTETICAS

El proyecto del gobierno, orgánico de los departamentos administrativos representa una gran y provechosa iniciativa en el sentido de tecnificar la marcha de la administración pública y de dar desarrollo a nuestros nuevos principios constitucionales sobre intervencionismo y planificación. La creación, para realizar estos propósitos, de múltiples departamentos administrativos autónomos puede conducir a disgregar y anarquizar la administración pública con la introducción de unos jefes de departamentos administrativos que son unos ministros reducidos pero autónomos que escapan al control y a la responsabilidad ante el parlamento. Esta innovación es contraria a nuestra tradición constitucional según la cual el gobierno se forma por el Presidente de la República y el ministro del ramo, responsable ante el Congreso. Sería preferible optar por un sistema solar en la organización de los ministerios que podrían tener a su lado, con organización interna semi-autónoma, varias oficinas técnicas especializadas. Se podría realizar así una especie de descentralización técnica pero conservando la unidad general de orientación política y administrativa y la responsabilidad ante el parlamento como sistema de control propio de las democracias contemporáneas.

Los planes del gobierno requieren un desbrozamiento de tareas para no confundir la racionalización administrativa que tiende a mejorar la marcha interna de las oficinas públicas y de los servicios del Estado, con la planificación económica que con-

tiene un principio de economía dirigida para desarrollar las fuerzas nacionales de una manera ordenada en beneficio de toda la población colombiana. El organismo de planificación es una herramienta en manos del gobierno que para ser bien utilizada debe operar también vigorosamente sobre el crédito, que es como una fuerza hidráulica del desarrollo material de los pueblos y debe obrar sobre toda la economía colombiana que en un país como el nuestro, donde la acumulación capitalista privada es deficiente, se necesita que el Estado utilice su poderío para lograr el desarrollo de las fuerzas económicas y la explotación de los recursos naturales.