

massimo severo giannini

la administración  
pública como instrumento  
de modificaciones sociales:  
origen de la tesis

La tesis que sostiene que la administración pública es, o puede ser, un instrumento para producir modificaciones en las sociedades civiles, es una tesis que hoy en día se toma nuevamente en consideración, y según algunos sería completamente moderna. En realidad, es una tesis formulada en el siglo XVIII, y que solamente ahora ha sido reconsiderada y modernizada.

Creemos que es bastante conocido el hecho de que la praxis del siglo XVIII fue examinada en el pensamiento politológico y jurídico del siglo pasado bajo un punto de vista polémico y de desvalorización. El gran pensamiento liberal del siglo XIX, en todas sus numerosas facetas, identificaba, en el pensamiento y en la praxis de ese siglo, los acontecimientos ligados al absolutismo, y oponía a éstos, anticipando el Estado liberal, el movimiento del pensamiento representado por el iluminismo político-jurídico. Para la praxis del absolutismo la condena era absoluta y sin apelación, con una instancia que se repetía según esquemas estereotípicos centrados; sin embargo en la diferente posición jurídica del reconocimiento de la libertad y de los derechos fundamentales, que en los Estados liberales eran la base de las relaciones entre el ciudadano y el Estado.

Esta visión, en gran parte convencional, pero en todo caso simplificadora de lo que había sido la experiencia del siglo anterior, empezó a modificarse en los países austríaco-alemanes desde fines del siglo pasado, puesto que una nueva generación de investigadores se dio cuenta de que no era posible entender lo sucedido en el siglo XVIII solamente por la contraposición entre

iluminismo y absolutismo. Se vio que el siglo XVIII había sido muy rico en pensamientos, los cuales tuvieron como consecuencia exactas políticas administrativas y económicas, especialmente en algunos países como Austria, Prusia, Toscana, que luego fueron imitados por muchos otros.

Durante periodos más cercanos a nosotros, la revisión de la experiencia del siglo XVIII se ha desarrollado con nuevos estudios, todavía en curso de trabajo y con ruegos y continuos descubrimientos.

Es obvio que hay varias interpretaciones de estos acontecimientos tan complejos: hay quien hace énfasis sobre el aspecto de las codificaciones, lo que constituyó uno de los hechos históricos más sobresalientes de esta experiencia (muy significativo en este orden de ideas, es el reciente estudio de Tarello); hay quien considera nuevamente la temática relativa a la fundación del Estado moderno, al asumir que en el siglo XVIII aquél toma la estructura que domina aún actualmente; y hay quien pone en evidencia, sobre todo, los perfiles relativos a la administración pública, identificando en ellos el valor esencial de la experiencia de ese siglo.

Sin llegar a la tesis según la cual en el siglo XVIII se había "descubierto" la administración pública (tesis demasiado fácil puesto que yuxtapone el "descubrimiento" del Estado en el siglo XVII al del siglo XVIII, y en realidad el hecho es mucho más complejo), puede decirse que en este siglo se tuvo una exacta conciencia de la importancia social de los dispositivos administrativos, especialmente de los del Estado. Obsérvese que esto no tuvo, como referencia, a la administración pública del Estado en el sentido actual; el concepto de administración pública es un concepto del siglo XIX que se elaboró en Francia con base a la experiencia napoleónica. En el siglo XVIII se habla todavía del Estado identificándolo con la administración pública, aun cuando, en efecto, lo que se enmarca en el "Estado" es en realidad el dispositivo administrativo del poder central.

Es obvio que esta materia está llena de experiencias muy variadas que no podemos ahora considerar y que nos llevarían fuera del tema. Efectivamente, lo que aquí interesa, por decirlo con un concepto moderno, es el hecho de que adquirimos el conocimiento de que la administración pública constituye un "elemento real" de la sociedad civil. Elemento real significa que la administración pública no se considera solamente como una institución jurídica (más bien este aspecto se deja completamente en la obscuridad, y sólo en el periodo del Estado liberal adquirirá esa importancia que posee todavía actualmente), pero como una organización cuya actuación tiene valor determinante para la conformación de las estructuras de las sociedades civiles, en el sentido de que los resultados de esta misma actuación pueden

modificar, aun profundamente, el orden de la sociedad civil. En efecto, concepto teórico de los dispositivos administrativos estatales y de su relativa actuación correspondían, en práctica, hechos de notable consistencia.

Por ejemplo, sería suficiente pensar en hechos como los siguientes: haber hecho oficial el sistema de los pesos y de las medidas; la introducción de los registros de estado civil y el dar apellidos a poblaciones enteras; la introducción de los registros de medición de los terrenos y del catastro; el estudio y la aplicación de nuevas técnicas para la ejecución de obras públicas, y la gran tarea por parte del Estado en intervenciones dirigidas a la creación de infraestructuras (recuérdese cómo en este siglo se empezó nuevamente la vialidad pública con el estudio de las técnicas que habían sido empleadas por los romanos y que se habían olvidado; se empezó el mejoramiento de los pantanos y la rectificación de los ríos, actividades también olvidadas; se rehicieron completamente los puertos marítimos; se introdujeron nuevos conceptos y nuevas técnicas en el sector de la urbanística, etcétera. Podrían añadirse los nuevos servicios públicos que se generalizaron y se perfeccionaron según las nuevas técnicas: los servicios de correos, los transportes públicos, los servicios marítimos, los arsenales públicos, las administraciones forestales públicas, las minas, las canteras del Estado, etcétera.

En algunos países la intervención de las administraciones estatales centrales tuvo resultados tan importantes que modificaron la misma estructura física del país. Pero lo que aquí interesa es lo que los teóricos dedujeron de estos sucesos. Estos teóricos pertenecían a países que en esos acontecimientos habían tenido el papel de protagonistas; nacieron así, casi contemporáneamente, las "ciencias fiscales", "el derecho de policía" (donde "policía" tenía el antiguo significado aristotélico del arte de gobernar), la "ciencia de la legislación", la "economía política". De todas estas disciplinas la única que tuvo un futuro fue la última; las ciencias fiscales originaron, en el siguiente siglo, la ciencia de las finanzas, perdiendo una gran parte de su campo; las demás se perdieron puesto que el siglo siguiente recogió solamente algunas partes de ellas.

De todos modos, el elemento unificador, en cierto sentido, de las nuevas disciplinas está constituido por el análisis de los resultados de la actuación de las administraciones públicas centrales; en un segundo momento este elemento se extiende hasta la actuación de los poderes públicos considerados en conjunto. Sin embargo lo que a nosotros interesa, sobre todo, es la observación del convencimiento difundido de que la administración pública es un factor determinante del progreso civil y económico. Los escritos de los fiscales y de los teóricos de las demás disciplinas antes menciona-

das están llenos de consideraciones y de sugerencias acerca de qué modo se puede desarrollar la industria y la agricultura, incrementar el comercio, fomentar las artes y la difusión de la cultura. Hasta podemos recordar algunos títulos de trabajos conocidos, como por ejemplo los que hacen abundar los reinos del oro y de la plata. No se tuvo una tan fuerte confianza en la actividad de las administraciones públicas durante los periodos sucesivos.

El siguiente siglo no participó en absoluto de esta confianza, porque habiendo adoptado los principios del concepto liberal no creía en la importancia de las administraciones públicas, y precisamente en la de las administraciones de los poderes públicos. Creía que el progreso económico y civil dependía casi exclusivamente de la actuación libre de los operadores económicos. Además, la realidad correspondía a este concepto teórico.

Por esta misma razón los juristas, los politólogos y los sociólogos del siglo pasado, incluyendo los que pertenecieron a tendencias diferentes de las de la ideología liberal, dejaron en la obscuridad la actuación de los poderes públicos como factor social. Entre los economistas, los únicos que se ocuparon del tema fueron los investigadores de la ciencia de la hacienda pública, pero objeto de su estudio era solamente la cobranza pública. Se consideraba a las administraciones públicas, en primer lugar, como máquinas que debían mantenerse neutrales en el juego de las fuerzas políticas y sociales.

Sin embargo no se abandonó completamente el anterior concepto y permaneció la idea de que la administración pública era un factor de "civilización". Este concepto surge claramente en aquellos países que tenían regiones subdesarrolladas y en los Estados de nueva formación que a menudo se implantaron en territorios que tenían fuertes desigualdades internas. La opinión común era aquella de que la adopción de estructuras administrativas modernas habría permitido a los grupos de poblaciones de las zonas más deprimidas alcanzar rápidamente el nivel de los grupos de las zonas más evolucionadas. De este modo, la administración pública asumía un carácter completamente particular, en el sentido de que su intervención estaba dirigida a asegurar aquel mínimo de infraestructuras territoriales y aquel mínimo de estructuras "de base" que habrían permitido, según los principios de la ideología liberal, el desenvolvimiento de los emprendedores más dotados y preparados.

Un ejemplo de este caso ocurrió precisamente en Italia. Como se sabe, al momento de la constitución en Estado unitario (1860-1870), Italia estaba formada por regiones del norte que tenían ya un nivel elevado y una industrialización de dimensiones parecidas a las de los países del norte de Europa, por regiones del centro no industrializadas, pero con una agricultura muy adelantada, y por

regiones del sur, las que formaban parte del extinto reino de Nápoles, subdesarrolladas por estar sin industrias, con una agricultura localizada en pocas zonas y con un nivel social de población particularmente atrasado.

Ahora bien, en el momento de la unificación había una convicción generalizada de que la introducción en las regiones del sur de la organización y de la praxis administrativa, existentes desde hace tiempo en las regiones del norte y del centro, habrían llevado en muy poco tiempo a las poblaciones del sur al nivel de las del norte. De este modo, se introdujeron en el sur jefes políticos para las provincias, administraciones de rentas, administraciones escolares, sanitarias, de orden, de la industria y del comercio, etcétera; hubo además una fuerte intervención del Estado en sectores relativos a las obras públicas: puertos, carreteras, ferrocarriles, hospitales, escuelas, etcétera, que constituyeron grandes gastos en el presupuesto del Estado; se introdujeron también facilidades de créditos y de impuestos a fin de que los emprendedores del sur pudieran desenvolverse. Si se exceptúan las intervenciones infraestructurales (que tuvieron como motivación el restablecimiento de un equilibrio entre la parte norte y sur del país, por lo que se refería al conjunto de los equipos públicos), por lo demás no se hizo sino extender la organización administrativa ya existente en las zonas del norte a todos los territorios del sur. Se creía que cuando esta operación hubiese sido perfeccionada, los territorios del sur se habrían adelantado por sí solos.

Lo que acaeció en lo sucesivo fue, quizás, el mentís histórico más llamativo a las opiniones de los ideólogos liberales: a fines del siglo hubo un grito de alarma porque el sur del país no progresaba de ningún modo.

### **La continuación moderna de la tesis sobre la administración pública como factor del desarrollo económico y del progreso social.**

El abandono de la tesis sobre las administraciones públicas como factores neutrales en las gestiones de orden social, o a lo sumo como equilibradoras del mercado, fue paralelo a la decadencia del concepto liberal del Estado. Por lo tanto, este abandono sucedió según acontecimientos que han cambiado en el tiempo y en el espacio: podemos decir que sobre este punto cada país tiene su historia.

Los historiadores actuales están de acuerdo en observar algo más, esto es, que en la realidad histórica efectiva los poderes públicos no han sido nunca factores neutrales del solo orden social, así como los concebía la teoría, sino que en realidad los

poderes públicos han actuado siempre en apoyo de los grupos políticos en el gobierno, aun en los países que más se apegaban a los conceptos teóricos. Los ejemplos de estos hechos son numerosos: el proteccionismo aduanal, los subsidios a los empresarios agrícolas, el desarrollo preferencial de las redes de transporte, etcétera.

De todos modos, no es aquí el momento de hacer historia de las experiencias del Estado liberal ni de hacer un análisis de su praxis. Al contrario, lo que interesa es lo que sobresale, antes o después, en un gran número de países, si no en todos, de las administraciones públicas que tienen una finalidad clara y exacta del desarrollo económico y –según la terminología que se introduce– del progreso social. “Desarrollo económico” y “progreso social” son –y es evidente– frases de carácter político que tienen una carga polémica en comparación de los anteriores conceptos y que se trasladan a conceptos científicos.

A esta transformación se han dedicado tanto la ciencia política como la sociología al proponer varias soluciones teóricas; la literatura en sus términos sociológicos de cambio social es una de las más difundidas y procede de conocidos sociólogos norteamericanos; entre los politólogos la más difundida es la del voluntarismo que se reanuda directamente a los conceptos del siglo XVIII al considerar como un paréntesis el concepto de la ideología liberal.

Sin embargo no nos proponemos discutir aquí estas teorías o tomar posición entre ellas; al contrario quisiéramos examinar esta materia desde el punto de vista de la ciencia de la administración como disciplina muy adherente a la realidad, lo que nos permite hacer formulaciones no superficiales.

Se hará el examen de los siguientes temas: si se puede hablar formalmente de una “administración pública”, en qué sentido existen administraciones de desarrollo; cuáles son las posibilidades auténticas de estas administraciones.

### **La administración pública y las administraciones de desarrollo.**

Al iniciar el primer tema es necesario tener claro que cuando se habla de “administración pública” se utiliza una expresión que ya contine un convenio de definición. En efecto, la administración pública no es, ni formal ni substancialmente, un “tema concluso”. Es decir, no pertenece a una categoría de factores (políticos, económicos o sociales) que tengan una organización formalmente constituida de modo que actúe como tema unitario. Por ejemplo, un partido político, una asociación sindical, una sociedad jefe de grupo y similares, pueden, en la sociedad civil en que actúan, tener las más variadas formas jurídicas; sin embargo se presentan

siempre como entidades unitarias, es decir, que expresan una voluntad, expresan decisiones y tienen a disposición medios que utilizan según sus propias decisiones.

Así, la administración pública está formada por una multitud de centros, algunos de los cuales son operadores políticos, otros económicos, otros sociales, y sin embargo se distinguen de otros centros. La tendencia de todos los reglamentos contemporáneos es hacia la multiplicación de centros de gobierno de los intereses públicos que constituyen la administración pública, y esta tendencia se manifiesta tanto con la cada vez más frecuente institución de entidades públicas, como con el aumento de organismos centrales y periféricos en el mismo Estado.

No debemos tampoco disminuir el valor del hecho de que muy a menudo estos centros están en conflicto de intereses entre sí. La experiencia de todos conoce la existencia de conflictos entre entidades públicas y organismos del Estado, o hasta entre los mismos organismos del Estado. Sin embargo todos saben por experiencia que estos conflictos se resuelven al través de mecanismos internos de carácter administrativo, por medio de los cuales se adoptan decisiones que eliminan al conflicto.

Solamente por esto la administración pública, de la manera en que supera sus conflictos internos, puede presentarse como un tema concluso. Es decir, aun constituyendo un conjunto de temas, cada uno como centro de gobierno de intereses, la administración posee, sin embargo, enlaces internos por medio de los cuales cada parte o cada centro de intereses que la forman se presentan como ligados en un diseño unitario, y tienen, por lo menos en potencia, la posibilidad de componer en su mismo interior a los conflictos de intereses que puedan dividirlos.

A pesar de esta posibilidad, la administración pública es un "factor" que presenta en su estructura caracteres suyos propios que la hacen diferente de todo otro factor. Se podría decir que es un operador complejo dentro del cual existen varios centros de decisión que por sus decisiones fundamentales y vinculadas, y por sus enlaces internos, se presentan como un operador unitario.

Con esto se tiene una explicación más articulada y, por lo tanto, también más complicada de una estructura que, por lo menos en el pasado, hizo surgir varios conceptos equivocados. Desde el concepto del siglo anterior con el que casi se llegaba a personificar a la administración pública y —según algunos sociólogos deterministas— se le atribuía una "voluntad" de carácter psicológico, hasta los conceptos recientes de la sociología norteamericana, en la cual la administración pública se considera casi como un cuerpo organizado militarmente que actúa según relaciones jerárquicas y que expresa su voluntad a través de sus jefes.

De lo que se ha mencionado deriva el hecho de que solamente

ciertas "organizaciones administrativas", es decir, ciertas partes del conjunto de los poderes públicos administrativos, tienen atributos de funciones relativas al cambio social. Al contrario, no es posible que toda la administración pública de un Estado (entendiendo al Estado en sentido estricto con todas las posibles entidades públicas que existen en una sociedad civil) esté dirigida a fines económicos y sociales para obtener, en consecuencia, resultados de cambio social. La opinión contraria, que fue presentada por la Organización de Naciones Unidas a los países de nueva formación a fines de los años 50s, estaba equivocada. La ONU tenía interés de que los países de nueva formación se organizaran rápidamente, y también estaba interesada en dar asesoría técnica que ella, otros organismos internacionales y otros países, prestarían en el campo de la organización de las actividades administrativas, como ayuda para el desarrollo económico y social de los nuevos países. Sin embargo esto tenía solamente valor político bajo el aspecto científico, puesto que no tenía fundamento.

Podemos así pasar al siguiente tema:

Cuando en la ciencia de la administración se habla de administraciones con desarrollo económico y con progreso social, nos referimos, en realidad, a un tipo de administración determinado con bastante precisión o por lo menos determinante en su contenido.

Este contenido no coincide con aquel que, generalmente, los legos atribuyen a las administraciones públicas de progreso y de desarrollo.

Empecemos con la premisa de que las administraciones públicas como operadoras son, en general, productoras de servicios. Hay también administraciones públicas que producen bienes, pero se trata de casos particulares o de casos complejos en los cuales la producción de bienes está en función de la producción de los servicios.

Según los servicios que puedan dar, las administraciones se distinguen en administraciones que dan servicios de base, las que dan servicios de orden y las que dan servicios de desarrollo.

Son servicios de base los que interesan directa e inmediatamente a los miembros de la comunidad, general o particular, en la cual actúa la administración. Estos servicios están otorgados por la administración con el fin principal de permitir las relaciones civiles entre los individuos que forman su propia comunidad. Por ejemplo, servicios que se refieren al estado civil: registro de la población; registros de las sociedades; registros de los bienes raíces; administración de las propiedades colectivas, como caminos, aguas públicas y similares; servicios que incluyen la seguridad del tráfico, la fe pública, la seguridad pública, etcétera, son todos servicios de base. Se considera también como servicio de base la

educación pública en cuanto a institución primaria obligatoria y general, y según algunos también en cuanto a educación física. Esto porque al través de la educación primaria se suministra a cada individuo aquel mínimo de conocimientos que se consideran indispensables para que pueda vivir en una sociedad civil.

Los servicios de orden son aquellos por medio de los cuales la administración regulariza los conflictos de intereses entre los miembros de la comunidad en la cual actúa, y soluciona estos mismos conflictos cada vez que ocurren. Por lo tanto, se considera servicio típico de orden aquel que se realiza en las variadas actividades a las cuales por tradición se le da el nombre de policía: policía de seguridad, de los comercios, sanitaria, marítima, etcétera. Todas estas actividades se efectúan esencialmente por medio de prohibiciones, de órdenes, de permisos que oficinas apropiadas de la administración promulgan con el fin de controlar las actividades de los individuos y evitar el daño que puedan hacer a otros. Pero el otro típico servicio de orden, y más bien el más antiguo y el más importante, es el servicio de la justicia. Más bien, desde el punto de vista jurídico no se considera como un servicio; pero desde el punto de vista de la ciencia de la organización lo es sin duda en sus variados aspectos de justicia punitiva y de justicia distributiva.

Los servicios de desarrollo se definen como aquellos por medio de los cuales la administración pública, de modo directo o indirecto, promueve incrementos de carácter cultural o de carácter patrimonial de la comunidad a la cual se refiere. Los más antiguos servicios de desarrollo son, sin duda, los de cultura, en particular los de la educación superior, de la conservación de los valores culturales y del fomento de las artes y de la ciencia. Los tiempos modernos han añadido una gran cantidad de servicios: las obras públicas, el mejoramiento de los terrenos pantanosos, los transportes públicos y, sobre todo, la seguridad social, las administraciones industriales públicas y los programas.

Quienes quieran tener una idea inmediata del papel que los servicios de desarrollo han tenido en las administraciones contemporáneas, pueden comparar el presupuesto de un país del siglo pasado con el presupuesto de un país moderno.

En el presupuesto de un país del siglo pasado, la mayoría de los gastos se concentraba en los servicios de orden, y más bien el concepto que predominaba en aquel tiempo era que lo que nosotros llamamos ahora servicios de desarrollo, deberían detenerse lo más posible. En la práctica se asignaba a la administración pública la construcción y la manutención de las grandes obras públicas por una razón económica, porque eran obras que ningún particular se habría dispuesto hacer por el elevado costo y la baja productividad inmediata.

Hoy en día las administraciones públicas gestionan servicios de desarrollo de toda clase. Más bien, a menudo se critica la invasión de las administraciones públicas, especialmente por parte de los que consideran que ciertos sectores deberían dejarse a la iniciativa privada por su predominante carácter de empresa.

Desde el punto de vista conceptual, entre servicios de orden y servicios de desarrollo, existe una diferencia muy profunda. Los servicios de orden corresponden al concepto de mantener un equilibrio entre los grupos sociales y de evitar conflictos violentos entre los intereses de los mismos grupos. Por lo tanto, los servicios de orden corresponden a un principio de imparcialidad, en el sentido de que la administración pública no toma las partes de uno de los intereses en posible conflicto, sino que se mantiene arriba de ellos.

Los servicios de desarrollo, al contrario, constituyen una intervención de la administración pública en la reglamentación de los intereses de los grupos sociales y, por lo tanto, admiten una selección hecha por las mismas administraciones, y más precisamente por los centros de decisión política que están arriba de ellas.

La experiencia de algunos países de nueva formación demuestra esto de modo evidente, porque en ellos se observa un hecho que tiene aspectos paradójicos: faltan las administraciones que desarrollan servicios de base o si existen son muy reducidas, en tanto que se tienen administraciones de desarrollo muy extendidas; en la forma de administraciones que gestionan industrias, hacen mejoramientos de terrenos, construyen obras públicas grandiosas y colocan en las oficinas de programas y de planificación funcionarios de nivel a veces muy alto.

En la mayoría de los casos se tiene la clara sensación de que estas administraciones dan vueltas en el vacío o desperdician sus recursos con escasos resultados. Esto es porque la falta de servicios de base compromete muchas veces a la acción de las administraciones de desarrollo, porque acaecen fenómenos inexplicables, como por ejemplo el de la puesta en cultivo de zonas agrícolas de las cuales se ignora el régimen de propiedad, o el de obras públicas grandiosas que en muy pocos años decaen porque faltan obreros que sepan proveer a su manutención; y también el caso de universidades que otorgan títulos a personas sin preparación porque no existen instituciones adecuadas para la educación secundaria.

Por lo tanto, podemos decir que los servicios de desarrollo están estrechamente condicionados a la existencia de los servicios de base. Sin embargo son muy frecuentes los casos en que los técnicos de las entidades de asesoría no tienen ideas claras, y por tanto, llevan a los países de nueva formación a poseer administraciones de desarrollo sin considerar a las de base. Los países del

Medio Oriente y de África constituyen un caso típico de este hecho, con su casi total ausencia de oficinas de estado civil, de registros de bienes mobiliarios e inmobiliarios, con la falta de organizaciones adecuadas de educación primaria, etcétera.

### **Posibilidades de actuación de las administraciones de desarrollo**

Ha habido una fase inicial en la cual las administraciones de desarrollo eran consideradas como administraciones "integrativas": allí donde faltaba la iniciativa privada o la actuación voluntaria de los grupos —según el concepto inglés—, o si existía carencia o insuficiencia de ellas, se creía que pudieran intervenir las administraciones para hacer lo que los particulares o los grupos asociados no lograban hacer. Se decía que en estos casos las administraciones públicas desarrollaban intervenciones en los sectores de carencia o, con lenguaje economicista, que funcionaban como suplentes.

Al contrario, actualmente los teóricos tienden a considerar a las administraciones de desarrollo como unidas a la formulación de programas nacionales, esto es, las insertan en el orden de los conceptos de "racionalización" de la vida asociada. De este modo, las administraciones de desarrollo se han enriquecido de manera singular, porque son, al mismo tiempo, administraciones de reglamentación y administraciones de integración.

Los modos, los procedimientos y los fines de las actuaciones de estas administraciones son objeto de vehementes discusiones desde el punto de vista técnico, jurídico y también politológico; existen problemas especiales y generales.

Consideremos, entre estos últimos, al problema de la posibilidad que tienen estas administraciones de obtener resultados de efectiva modificación social. Es un tema sobre el que se han tenido grandes esperas, y puesto que los casos en que las administraciones no han tenido logros han sido más numerosos que los con éxito, ha sucedido y sucede que se buscan los motivos del fracaso en faltas de las administraciones, en la ineptitud de los hombres, etcétera.

Por los análisis llevados a cabo de la manera científica más estricta, se podría, al contrario, averiguar que los casos en los cuales se obtuvo éxito estaban marcados por los siguientes caracteres:

- a) Asignación a la administración de un objetivo limitado;
- b) Autonomía de decisión en el campo político, en el económico y en el técnico, atribuida a la administración (llamada por algunos autocefalia);

c) Recursos suficientes adecuados y, sin embargo, no dependientes;

y d) Técnicas adecuadas.

En concreto, los resultados con éxito han sido sobre todo en casos como los siguientes:

1. Mejoramiento y adaptación para la puesta en marcha de cultivos en tierras no excesivamente amplias con instalación de agricultores, a los cuales se pueden prestar servicios de educación profesional (escuelas agrarias), de asistencia técnica (oficinas de dirección y asistencia técnica), de aportación facilitada de capitales para instalación y ejercicio (organismos de crédito agrario), además de servicios centralizados, también en forma cooperativa, de mecanización, de manutención de instalaciones de irrigación, de habitación, de primera industrialización de los productos, y de comercialización. De este modo se han creado comunidades agrícolas de elevado tenor de vida;

2. Polígonos industriales en zonas en las cuales se hizo el accertamiento previo de que tuvieran vocación industrial específica; en ellos se puso a disposición de emprendedores industriales, que pudieron ser tanto particulares como públicos, amplias "áreas dotadas", es decir, con instalaciones de vialidad, de suministro de agua y de energía eléctrica, de eliminación de desechos, de transportes, además de instalaciones para servicios de urbanización secundaria y de otras áreas con destino residencial para los trabajadores y para los técnicos pertenecientes a la industria, con escuelas, instalaciones deportivas y recreativas e instalaciones culturales.

También en este caso han sido constituidos grupos residenciales de trabajo para individuos pertenecientes a la industria, con lo que se ha modificado radicalmente la estructura social de amplias regiones.

Existen también casos menores, en el sentido de ser menos importantes (instalaciones turísticas, aldeas de pescadores, transformaciones estructurales de comunidades de montaña, etcétera). De todos modos se trata siempre de casos con objetivos limitados y que tienen todas las características antes mencionadas. En efecto, es suficiente que falte una sola de esas características para que la administración no tenga éxito.

Ésta es la razón por la cual han fracasado diseños como los de la industrialización de todo un país, el del cambio estructural de las empresas agrarias de una región, el de la transformación de los bienes raíces de amplios territorios, el de la eliminación de los peones o asalariados agrícolas, el de la eliminación de las pequeñas o muy pequeñas empresas comerciales, el de la concentración de empresas de servicios (por ejemplo seguros, créditos), etcétera.

Es evidente que podrían escribirse libros enteros sobre cada uno

de los caracteres que deberían asignarse a una administración de desarrollo para obtener su éxito. Sin embargo los defectos más frecuentes son: la asignación de objetivos demasiado amplios y la intervención política. Esta última es particularmente grave, puesto que los políticos creen, a menudo sin segundos fines, deber controlar de modo profundo la actuación de las administraciones sin tener la competencia necesaria para poder formular juicios suficientemente evaluadores.