

Todo este cúmulo de causas determinantes y de factores coadyuvantes, al que pudiera añadirse el estudio de otras motivaciones de más profunda raigambre sociológica como sería la falta de interés cívico suficiente y de adecuada participación ciudadana en los asuntos que atañen particularmente a una comunidad (no en los que conciernen al destino común de todo el país), convergen actualmente en Puerto Rico para situar en posición precaria a la institución que el viejo maestro de Gobierno Municipal de la Universidad de La Habana, Francisco Carrera Justiz, se solazaba en calificar de imperecedera. Quizás si efectivamente alguna forma de organización política exista siempre y en todas partes al nivel de una localidad. Mas, por el camino que van las cosas, de no actuarse prontamente ante las señales de alarma que es fácil advertir en los 76 pueblos de Puerto Rico,<sup>20</sup> esa organización pudiera llegar a ser algo así como una entelequia o una reliquia, con su órgano deliberante rebajado a bregar en el mejor de los casos con menesteres de menor cuantía y con su órgano ejecutivo convertido más bien en intermediario o transmisor ante las dependencias estatales y corporaciones públicas de las aspiraciones y necesidades de los vecinos de cada lugar.

Evitar tan impropio destino debe ser, a nuestro juicio, tarea infatigable del momento presente. Impedir que esa perspectiva se torne realidad constituye un desafío de apasionante interés a las aptitudes y a la vocación política del hombre de nuestro tiempo.

<sup>20</sup> Tal vez convendría excluir al Gobierno de la Capital, que es comparativamente hablando un verdadero supermunicipio.

## ADMINISTRACION PUBLICA,

### GOBIERNOS

### Y PUEBLOS

#### EN LA DINAMICA DEL DESARROLLO Y DE LA DEMOCRACIA\*

Matilde SAVOYE

“EL DESARROLLO”, como “paso de una fase técnica y culturalmente inferior a una fase técnica y culturalmente superior”,<sup>1</sup> como “proceso de creación de una economía progresiva que engendre el progreso social y humano”,<sup>2</sup> constituye una decisión política por excelencia. Por supuesto, no nos referimos al proceso de lenta, empírica y problemática transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales, sino al cambio que, asumido por una voluntad consciente de transformación, hace pasar una sociedad política, o sea una nación en su conjunto, de una situación A a una situación B diferente de A, en función de un criterio de mejoramiento: la promoción humana en todos sus aspectos.<sup>3</sup>

Esa posibilidad de transformación acelerada, expresión del querer racional de un pueblo y del gobierno que lo representa y guía, está en buena parte condicionada por el impulso, constantemente reno-

\* Las páginas que siguen constituyen una introducción al trabajo de investigación actualmente llevado a cabo en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico por la autora.

<sup>1</sup> Mamadou Dia, *Nations africaines et Solidarité mondiale*. París, Presses Universitaires de France, 1960, p. 97.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 95.

<sup>3</sup> Véase: *Animation social et cultural en Moselle*. Mulhouse, documento mimeografiado editado por el CIEDEHL, noviembre de 1961.

vado y ampliado, que sea capaz o no de darle el gobierno. Plantea, pues, de manera inmediata, la necesidad de eficiencia en la administración pública. Plantea, en segundo término, pero de manera no menos esencial, el problema de la dinámica social; de su conexión vital con el impulso gubernamental; de la posibilidad de animarla o reanimarla y de orientarla, de manera que su fuerza motriz contribuya libremente y, definitivamente, cada día más inteligente y positivamente, en la realización del proyecto político de desarrollo. Examinaremos sucesivamente estos dos aspectos de la compleja realidad que, en su conjunto, constituye la dinámica humana, política y social del desarrollo y de la democracia. Y lo haremos con el propósito explícito de poner de relieve el papel clave que le incumbe a la administración pública por ser lazo de unión entre el gobierno y el pueblo.\*

\* Para conservar la unidad de idioma en este trabajo, hemos traducido al español los textos en otra lengua que intercalamos en él. El original o la versión usada aparece sin traducir en apéndice.

## I

*PRIMER POLO DE NUESTRA INVESTIGACION*

Para ser verdaderamente eficiente, la administración pública ha de ser permanente y coherentemente orientada de acuerdo con los valores ínsitos en los fines del proyecto político global de desarrollo.

Esta afirmación plantea el problema de un posible tratamiento objetivo y práctico de los valores de manera que puedan ser tomados sistemáticamente en cuenta por los administradores y funcionarios públicos en su labor diaria. Plantea a la vez el problema de la vivencia cada vez más consciente de esos valores por parte de los ciudadanos.

Los problemas técnicos del desarrollo económico y social requieren una proporción tan grande de nuestro tiempo, nuestro pensamiento y nuestras conversaciones privadas y públicas que a veces se pierde la dimensión más vital de la Alianza, y me atrevería a decir de todos nuestros programas de desarrollo. Esta dimensión es la libertad. Las dictaduras pueden construir estructuras tan buenas como las nuestras, llámense autobahnen, *sputniks* o villa Fidel. Un Mao Tse-tung puede enseñarles a leer y escribir a niños y mayores tal como Mussolini pudo lograr que los trenes corrieran a tiempo. Pero la pregunta vital es, ¿con qué fin?<sup>4</sup>

TEODORO MOSCOSO

El objeto del crecimiento económico no es producir crecimiento económico: es posibilitar y crear civilización. Y civilización quiere decir liberación de estrecheces materiales y, más aún que eso, liberación de estrecheces espirituales—tabla de valores que merezcan cada vez más el respeto del espíritu del hombre como creación de Dios.<sup>5</sup>

Quiere decir la identidad de un pueblo, sentirse a sí mismo claramente y se refiere no al estancamiento de la persona, sino a una manera de cambiar: que sea su manera de cambiar y no otra manera de cambiar que no sea la suya, la de su propio espíritu. Su manera de progresar, su manera de ir convirtiendo su dinamismo en civilización y progreso; su manera de ir convirtiendo la calidad de su espíritu en forma de inconfundible progreso.<sup>6</sup>

LUIS MUÑOZ MARÍN

Los problemas básicos de la administración pública como una disciplina y como una ciencia en potencia, son mucho más amplios que los problemas de mera administración...

La gran cuestión de la responsabilidad, ciertamente una de las más fundamentales en el estudio de la administración pública—una vez que se eleva por encima del nivel de las disquisiciones académicas sobre la gerencia administrativa—, depende en última instancia de una definición de los fines, propósitos y valores en la sociedad.<sup>7</sup>

ROBERT A. DAHL

<sup>4</sup> Discurso pronunciado en Washington, el 18 de junio de 1963.

<sup>5</sup> Mensaje a la Legislatura el 7 de marzo de 1956.

<sup>6</sup> La imagen de Puerto Rico ante el porvenir de América, discurso pronunciado el 18 de febrero de 1961 en San Juan, Puerto Rico, en el banquete de su sexagésimo tercer aniversario.

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Yale, *La ciencia de la administración: tres problemas*. (Documento mimeografiado distribuido por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico).

### *Transformación de la administración pública*

Los que han vivido o estudiado la rápida, poderosa y, en tantos aspectos, valiosa estructuración de la moderna administración pública de Puerto Rico, bajo la gobernación de Rexford G. Tugwell y del actual gobierno de Luis Muñoz Marín, no se extrañarán de ver la forma categórica que usa Teodoro Moscoso,<sup>8</sup> coordinador por Estados Unidos de la "Alianza para el Progreso", al hablar repetidamente de la necesidad y apremio en que se encuentran las naciones latinoamericanas "de mejorar la eficiencia de la administración pública": "No puede haber ningún crecimiento que se sustente a sí mismo, en ningún país, sin una administración pública eficiente"; "eso requiere la creación y la consolidación de aquellas organizaciones internas e instituciones a través de las cuales los programas pueden convertirse en realidad", así como "la edificación" de una "administración pública que provea los servicios esenciales en una nación en desarrollo acelerado".<sup>9</sup>

La estructura global de los departamentos, dependencias e instituciones gubernamentales, así como la estructura interna de cada entidad ya existente, tienen que reordenarse según un esquema de líneas funcionales, de líneas de autoridad y de control. Nuevas entidades públicas y semi-públicas surgen para cumplir con las nuevas tareas. Paralelamente, el funcionario público va adquiriendo una especialización profesional cada vez más circunscrita, pero también más alta, que le vale el nombre genérico de "técnico de administración", ya sea analista, proyectista, economista, sociólogo, estadístico, demógrafo, ingeniero, o lo que fuere... Sus instrumentos de trabajo ya incluyen modernas máquinas electrónicas que le permiten enfrentarse de manera más detallada, abarcadora y segura con una multitud infinita de datos pacientemente recogidos y clasificados.

No cabe duda de que el uso de nuevos métodos y nuevas técnicas de organización y administración ha permitido el logro, en los estados modernos, de una mayor eficiencia frente a una tarea cada día más amplia y compleja. Sin embargo, no debemos olvidar que en los países más adelantados, las innovaciones técnicas se han asimilado paulatinamente y fue factible poner a prueba los procesos de sistematización de la labor, en períodos suficientemente largos, adecuándolos antes de generalizarlos. Quisiéramos detenernos a considerar la situación diferente en la cual se encuentran los Estados deseosos de acelerar su desarrollo socioeconómico en el momento de reestructurar su administración y función públicas y de racionalizar los métodos de trabajo. A

<sup>8</sup> Ex Presidente de la Compañía de Fomento Industrial en Puerto Rico.

<sup>9</sup> Discurso pronunciado el 8 de diciembre de 1962 en la decimotercera conferencia del Caribe, Gainesville, Florida.

menudo, tienen que hacerlo bajo la urgente presión moral que importa la consideración de sus inmensos sectores de miseria, o bajo la amenaza de una revolución radicalmente violenta. Quisiéramos hacer hincapié particularmente en el hecho de que esos países ofrecen un terreno particularmente abierto a las más trágicas trampas de ciertas teorías seudocientíficas de la administración (y de la planificación), debido a que la urgencia de la transformación los lleva a menudo a buscar, sin detenida consideración, soluciones cuyo idealismo radical oculta su concreta equivocación.

#### *Aprendices de brujas*

Por ejemplo, en un país latinoamericano no desprovisto de experiencia en materia de técnicas de administración y de planificación, y acostumbrado a cooperar con "peritos" extranjeros se dio el siguiente caso: Se contrató un experto con el propósito de confiarle la reorganización del proceso completo de trabajo de un organismo central de planificación en el nivel nacional. Ese especialista pretendió mecanizar totalmente la labor, ocupando de cien a doscientos empleados, técnicos y profesionales, e instaurar un proceso de planificación y programación "ciento por ciento inductivo". Presentó un esquema muy complejo en el cual se encontraban representados todos los tipos de datos económicos, sociales, legislativos, físicos, etc. . . susceptibles de tomarse en consideración en un proceso abarcador de planificación, reunidos por una red de flechas. Como el proceso era continuo, no empezaba ni se terminaba en ningún sitio en particular. Era insensato preguntar si se iba a preparar un plan a corto, mediano o largo plazo, visto que las proyecciones y planes tenían que ser —se decía, sin explicación— de una duración indefinida. Era teóricamente suficiente alimentar la maquinaria con datos, que éstos circularan de derecha a izquierda y de izquierda a derecha, de abajo a arriba y de arriba a abajo, para que el proceso se orientara por sí mismo. Se pedía más o menos explícitamente a los técnicos no usar su iniciativa o formación profesional y, para evitar que intervinieran indebidamente en el proceso, se asignó de preferencia a los sociólogos la brega con los datos económicos o a los arquitectos la brega con los programas sociales. Se prohibía toda tentativa de formular cualquier hipótesis de trabajo, o todo intento de esclarecer los supuestos, en cualquier fase de la labor, pues, hipótesis y supuestos se consideraban como ideas preconcebidas que no podían sino trastornar el pretendido proceso científico. Tampoco se debían tomar en cuenta los fines, metas y objetivos fijados

por el poder político, ya que la dirección objetivamente deseable surgiría del proceso mismo.

Una experiencia tan violenta, que resultó completamente estéril y en la cual se gastó inútilmente esfuerzo humano, tiempo y dinero, tuvo, por lo menos, el mérito de señalar *ad absurdum* muchos errores que se pueden y deben evitar.<sup>10</sup> Probó de manera irrefutable las siguientes cosas:

1. La absoluta mecanización de las tareas con la correspondiente pérdida de su significación para el técnico de administración es sumamente perjudicial, tanto para los seres humanos como para los resultados que se pueden esperar de su trabajo. Muchísimos se enfermaron; la mayoría de las cifras elaboradas y compiladas bajo tal régimen resultó poco confiable.
2. Ningún grado de organización formal, de pretendida perfección científica en la maquinaria, puede suplir la falta de directrices que den orientación al proceso. Quedó claro para todos los que vivieron, observaron o tuvieron que fiscalizar el proceso, que de surgir repentinamente una orientación, se debía a que el perito en cuestión reintroducía subrepticamente sus preferencias o valores propios, tal vez inconscientemente o sin querer admitirlo.

#### *Valores y objetividad...*

El único método objetivo consiste, pues, en explicitar los supuestos y valores envueltos. Ya Roberto A. Dahl había insistido en que "el estudioso de administración pública no puede evitar interesarse en los fines. Lo que debería evitar es el error de no hacer explícitos los fines o valores que forman la base de su doctrina", y "mucho se ganaría si el contrabando clandestino de los valores morales en las ciencias sociales pudiera ser convertido en abierto y honrado comercio".<sup>11</sup> Gunnar Myrdal contribuyó aún más a aclarar el aspecto teórico de ese problema. Denunció como "empirismo ingenuo",

<sup>10</sup> Podríamos señalar muchas otras anécdotas tan reveladoras como esta de lo que venimos diciendo. Estas anécdotas son —para ver y expresar el escándalo o daño envuelto hay que hacer abstracción del país y de las personas— más reveladoras que nada de los complejos motivos en que se entrelazan la seudociencia y los seudocientíficos, el prestigio del técnico asesor y la ingenua abertura y benevolencia de los apremiados funcionarios.

<sup>11</sup> La Ciencia de la Administración... *Op. cit.*

... la idea de que si observamos y continuamos observando la realidad sin ninguna idea preconcebida, los hechos de algún modo se organizarán en un sistema que preexistía. Pero no hay respuestas sin preguntas. Y las respuestas ya están concebidas cuando se formulan las preguntas. Las preguntas demuestran, expresan, formulan nuestros intereses en la materia y éstos, nunca pueden ser puramente científicos; son elecciones, el producto de nuestras propias evaluaciones;

y citaba, entonces, a continuación esas palabras de Louis Wirth:

Sin evaluación, no tenemos interés, ni sentido de la relevancia o significación y, por consiguiente, no tenemos objeto.<sup>12</sup>

Volviendo más tarde sobre ese mismo tema, escribió:

Es, en verdad, en razón de rigor científico que estas evaluaciones (evaluaciones políticas) tienen que explicitarse. Ellas representan premisas de valor para el análisis científico; contrariamente a las opiniones comúnmente sustentadas, no solamente las conclusiones prácticas de un análisis científico, pero también el análisis mismo depende necesariamente de premisas de valor.<sup>13</sup>

Gunnar Myrdal nos ha dado ejemplos que prueban la validez del punto de vista metodológico que él defiende en estudios tales como el dedicado al problema racial en Estados Unidos, y el que trata de una posible integración económica mundial. Es de sumo interés que el administrador público y el planificador, caigan en cuenta de una vez por todas que tanto al formular ciertas recomendaciones en materia de política de gobierno, como al escoger medios que les parecen relevantes para lograr ciertas metas determinadas anteriormente por el poder político,<sup>14</sup> tratan, efectiva e ineludiblemente, con valores. Les

<sup>12</sup> "The Relation between Social Theory and Social Policy," discurso inaugural, conferencia de la "British Sociological Association," 1953. Publicado en *The British Journal of Sociology*, septiembre de 1953, pp. 210-242.

<sup>13</sup> "International Integration," apéndice de *An International Economy, Problems and Prospects*, Routledge and Keigan Paul, 1956, pp. 336-340.

<sup>14</sup> Myrdal, como Dahl por otra parte, reparó también en aclarar el carácter artificial de la clásica dicotomía "medios-fines".

... "simplemente no es verdad, que únicamente los fines sean el objeto de evaluaciones, y que los medios se evalúen sólo como instrumentales para el logro de los fines. En cualquier tipo de evaluación humana, los medios tienen, además de su valor instrumental, valores independientes". (Gunnar Myrdal, "The Relation between Social Theory and Social Policy." *op. cit.*).

"Se podría sostener que la función de una ciencia de la administración pública no es la de determinar fines, sino la de procurar los mejores medios para los fines

queda, entonces, por averiguar—como único recurso lógico y como deber de conciencia profesional y cívica—si esos valores, concuerdan o no con aquellos que integran el proyecto político de la nación, que son los que ellos han de implementar en la realidad socioeconómica.

... en el corazón de las nuevas estructuras

Conviene ahora subrayar que al instituir, en un país dado un proceso administrativo formal, "tecnificado" y en la misma medida disociado de su substancia, el proceso de hacer explícitos valores en las diferentes fases de la labor, y la obtención de su coherencia con los valores del proyecto político, se convierten en *una exigencia tanto más grande cuanto la conciencia vivida y real de los valores propios de civilización y cultura es menos fuerte, menos confiable*. Todo proyecto político que aspire a merecer la dignidad de ese nombre ha de estar arraigado en los valores de civilización y cultura de la nación.<sup>15</sup> Cuando la vivencia de esos valores es fuerte e inequívoca, en la ciudadanía en general y en la función pública en particular, el contexto y consenso de esos valores se mantiene presente en la labor diaria de los funcionarios, de tal modo que los valores del proyecto político se implementan, hasta un cierto punto, automáticamente. Dicho en otras palabras, los valores que están implícitamente envueltos en la labor de los administradores y funcionarios públicos son los mismos del país y de su proyecto político. Sin embargo, esa valoración global implícita, más fiel al pasado que preocupada por proyectarse en nuevas encarnaciones, tiene, en todo caso y para cualquier país, limitaciones inaceptables cuando se trata de valorar un proceso de planificación, ya que éste es esencialmente proyección hacia el futuro. Además en un país todavía preocupado en definir su propia cultura, en un pueblo todavía en búsqueda de su propia personalidad y que, a la vez, se enfrenta a una etapa de desarrollo acelerado, la organización de una administración pública moderna plantea un problema crucial: tal nación "joven" se encuentra en la obligación de proyectarse vigorosamente hacia el porvenir, con el único apoyo de una conciencia histórica confusa e indecisa visto que no ha podido manifestarse ni fortalecerse sino al paso de su propia afirmación política.

establecidos por las agencias encargadas de preparar la política social (...). Más aún esta posición tiene sus dificultades, porque en la mayoría de las sociedades, y particularmente en las democracias, los propósitos están a menudo en discusión; raramente están clara e inequívocamente determinados, ni pueden fines y medios ser rigurosamente distinguidos, ya que los fines determinan los medios y a menudo los medios determinan los fines. (Robert A. Dahl, *op. cit.*).

<sup>15</sup> Véase nota al calce 18, p. 49.

¿Cómo no entender la agudeza incisiva que puede revestir la interrogante de J. Conilh:

Al insistir únicamente sobre los métodos racionales, los procedimientos técnicos, las instituciones y organizaciones, no nos arriesgamos a perder de vista el problema de las significaciones y de los valores? *Significaciones y valores que se deben tener siempre presente en la mente y en el corazón, que se deben constantemente afirmar e introducir en la creación de las nuevas estructuras: si no la maquinaria puesta en orden puede resolverse contra su promotor, y producir cualquier otra cosa que lo que se esperaba de ella.*<sup>16</sup>

Aún sin llegar a los extremos preconizados por el especialista en organización de nuestra historia, podemos percibir (y observar de manera múltiple, tal vez sutil, pero suficientemente significativa, en el caso concreto de Puerto Rico) cómo la crisis de crecimiento de una administración pública tradicional en una poderosa y compleja organización moderna, cuando la función pública no adquiere paralelamente una conciencia más viva de la trayectoria histórica y cultural del país, y cuando los valores políticos impulsados por el gobierno no llegan a animar en verdad su labor técnica diaria, produce los resultados siguientes:

1. Provoca una degradación continua, un entorpecimiento—o tal vez, la desesperación—de la conciencia cívica del administrador público, en todos los escalones.
2. Favorece el desenvolvimiento de discrepancias entre los fines y objetivos políticos y lo concretamente alcanzado por la administración.
3. Introduce más fácilmente una ruptura entre la mente tecnificada del funcionario y la conciencia histórica del pueblo, de un pueblo que se queda tanto más en estado de "desempleo cívico"<sup>17</sup> cuando la administración pública, en lugar de cumplir con su función dinámica de canal de comunicación, hace más bien el papel de pantalla entre el gobierno y el pueblo (eso, claro, no tanto desde el estricto punto de vista de la obra material ejecutada, sino más bien desde el punto de vista de la dinámica socio-política y socio-cultural, de la integración armoniosa e íntima de la obra pública en la vida nacional).

<sup>16</sup> "La République moderne", crítica del libro *La République moderne* de Pierre Mendès-France, revista *Esprit*, París, enero de 1963, p. 39. (Subrayado nuestro).

<sup>17</sup> Véase parte II, ... a la participación ciudadana".

4. Eventualmente dificulta o aun imposibilita la labor de los consultores y expertos extranjeros cuando están deseosos de respetar los fines y valores de la nación que los acoge; o, permite que se introduzcan subrepticamente (¡y a menudo en instancias claves!) valores foráneos, a veces en conflicto directo con los valores políticos y culturales del país.
5. Favorece, la falta de coherencia, aún la anarquía, entre las tareas parceladas de los diferentes técnicos en el seno de una misma institución, como entre las diferentes entidades que integran la administración pública en su conjunto.

#### *Valores y metodología...*

Ahora bien, ¿existe una manera de superar esa situación difícilísima que acecha principalmente a las naciones que podemos en cierto modo llamar jóvenes? La cosmovisión o "Weltanschauung" de un pueblo, y el proyecto político de una nación tal como lo formula el gobierno, se presentan en formas globales, sintéticas,<sup>18</sup> en formas que el técnico de administración—tanto menos culto cuanto más especializado—encuentra vagas y sin relación real con la precisión de su trabajo. Al confrontarlos, se ve obligado a hacer un esfuerzo deductivo del cual se siente incapaz, y, por lo tanto, se resiste. "Weltanschauung" y proyecto político no le proveen con puntos de referencia idóneos en su labor esencialmente analítica e inductiva, no se adaptan a sus estructuras mentales. *De ahí la necesidad metodológica de presentarle los valores políticos en un cuadro analítico, coherente, claro y sencillo.*

#### *... con miras a una planificación cualitativa*

En esa tentativa de elaboración metodológica, nos limitaremos más específicamente a la planificación como una de las técnicas claves

<sup>18</sup> No nos referimos aquí a los objetivos cuantitativos—económicos y sociales—que pueden incluirse en el programa del partido en el poder o que el gobierno pueda determinar en cualquier momento. En esos casos, el gobierno mismo se encarga de dar sus interpretaciones concretas de la relación existente entre la cualidad de su proyecto político como proyecto de valoración de la comunidad nacional y el esfuerzo administrativo y técnico que debe contribuir a implementar ese proyecto. En esos casos, el gobierno actúa generalmente sobre la base empírica de una interpretación intuitiva de ciertos datos y proyecciones suministrados por la alta administración, a la luz de sus fines políticos. El problema metodológico que nos preocupa ahora no desaparece; se encuentra solamente transferido de la esfera de responsabilidad de la administración pública a la esfera de responsabilidad propiamente gubernamental... Esta transferencia puede significar que ya se ha perdido la noción del proyecto político en tanto que proyecto político. Todo eso lo consideraremos en el curso de nuestro estudio, analizando los conceptos y fenómenos de "politización" y "despolitización".

de la administración pública moderna. Cada ministerio, o dependencia gubernamental, cada corporación pública autónoma tiene ya, o está destinado a tener a la mayor brevedad posible, su propia unidad de planificación o de programación si no ambas<sup>19</sup>. Se multiplican los organismos centrales de planificación, tanto en el plano nacional como en el plano regional,<sup>20</sup> mientras que el "Plan"—a largo y medio plazo—se considera ya como marco irremplazable para la consecución de una mayor coherencia y de una mayor eficiencia, en combinación con una economía máxima de los recursos. Definitivamente, la función de coordinación prospectiva que incumbe al organismo central de planificación de la nación es absolutamente primordial en la orquestación de los esfuerzos de desarrollo. El lamento que leemos en el informe de la Alianza para el año 1961-1962 es normal de un primer año de experiencia:

Un problema serio es que los planes son preparados a menudo de manera aislada, sin tomar en cuenta ni tratar de reconciliar los deseos y las necesidades de los ministerios y dependencias. Estos, a su vez, no están siempre bien conscientes de la importancia de la planificación y temen la interferencia del organismo central en lo que consideran ser su propia responsabilidad.<sup>21</sup>

Países con más experiencia en la materia contestan: "El reducido número de personal", en un organismo central de planificación, "significa que el trabajo de planificación ha de hacerse en cooperación con otros" organismos fuera del organismo central.<sup>22</sup> "Los riesgos que pudieran surgir debido a conflictos de responsabilidad se reducen así desde afuera". El hecho de que algunos de los profesionales que trabajan en el organismo central "están nuevamente destacados por su

<sup>19</sup> "Los ministerios deben dedicarse a los problemas diarios más urgentes: disminuyendo así su involucramiento directo en el proceso global de planificación, ellos deben crear o fortalecer sus propias unidades de planificación, en estrecha cooperación con la organización propiamente nacional". *The Alliance for Progress: Its First Year, 1961-1962*, Pan American Union, Washington, 1963, artículo 101.

<sup>20</sup> "Durante 1961 y 1962, prácticamente todos los países de América Latina que no lo habían hecho todavía, establecieron sus organismos centrales de planificación". (*Ibid.*, artículo No. 94).

"Todos estos organismos de planificación tienen responsabilidades similares. Su función básica es la de preparar programas de desarrollo—nacionales, regionales y sectoriales". (*Ibid.*, artículo No. 95).

<sup>21</sup> *Ibid.*, artículo No. 100.

<sup>22</sup> El Comisariato General del Plan de Francia, de lo cual se trata aquí, cuenta con un personal total de 90 personas: 40 especialistas y 50 técnicos y empleados de administración. Como dice el Comisario General, Sr. Massé, constituye "una de las raras excepciones a la ley de Parkinson".

ministerio de origen, también ayuda". El organismo central "no es la fortaleza de un clan o un grupo, sino un lugar de reunión". Su papel

... dentro de la maquinaria administrativa y gubernamental se confina al de proponer, aconsejar y estimar. Toma parte en discusiones y prepara decisiones, pero no maneja fondos y él mismo no tiene ningún poder de intervención económica. Ningún ministerio o dependencia puede razonablemente temer que invada su zona, pero provee al conjunto de la administración la oportunidad de coordinar sus esquemas y solucionar sus conflictos en tierra neutral.<sup>23</sup>

#### Reconciliación en el seno de la administración...

Es menester, entonces, para cumplir con su función coordinadora e integradora de "director de orquesta", que el organismo central de planificación supere el falso dilema metodológico entre maquinaria de organización y técnicas de planificación por un lado, y valores que deben orientar el proceso total (en forma de ideales-aspiraciones, metas y objetivos) por otro.

Por su carácter tan radical, por sus aspectos positivos y negativos tan netamente destacados, el caso de Puerto Rico nos enseña muchísimo: puede verse como un modelo en el cual, históricamente, estos dos elementos no se desarrollaron a la par, de manera sincronizada. Podemos pensar que—además de las dificultades propias a los Estados "jóvenes", más arriba señaladas—una persistente orientación "fabriana" en la planificación contribuyó bastante, aunque tal vez inadvertidamente, a introducir una ruptura visible entre los valores oficialmente perseguidos por el gobierno y la labor de la tecnocracia central. Al delinearse una reacción para sujetar el impetuoso crecimiento económico<sup>24</sup> a los valores políticos y culturales, se hizo patente la existencia de un divorcio en la estructura misma de la administración: divorcio entre ciertos organismos que pretendían resolver de manera puramente "científica" y técnica los problemas económicos (Junta de Planes, Compañía de Fomento, etc.) y otros organismos dedicados, por lo contrario, a "preservar" y "cultivar" los valores político-culturales (División de Educación de la Comunidad, Instituto de Cultura Puertorriqueña, etc.), fuera de la realidad socioeconómica, fuera de los centros de poder, de decisión y de influencia. No cabe duda de que la implementación de la

<sup>23</sup> Henry Massé, "The Guiding Ideas behind French Planning," en *Economic Planning in France*, Londres, Publicaciones PEP (Political and Economic Planning), 1961 (subrayado nuestro).

<sup>24</sup> Nos referimos aquí al crecimiento económico esencialmente industrial, tal como se dio en el cuadro de la "Operación Manos a la Obra".

nueva "Operación Serenidad", reacción oficial del Gobierno de Luis Muñoz Marín frente a la tecnificación desvalorizante y al materialismo, reclama con urgencia la reconciliación y activa cooperación de los "defensores de los valores" con los planificadores y técnicos en el seno mismo de la administración.

... y reunificación de "los dos sectores"

Solamente una administración pública unificada y conscientemente al servicio de fines nacionales explícitos y coherentes, puede convertirse en el instrumento dinámico de otra "reconciliación" no menos urgente: la del "sector público" con el "sector privado". Tratándose de los países en fase de desarrollo acelerado, es imprescindible considerar que un plan general de desarrollo en que no se considera—por *petitio principii*—la actividad y los objetivos del sector privado (empleo, producción, distribución, etc.) no alcanza a ser un plan de desarrollo de la nación propiamente dicho, un plan capaz de movilizar todas sus fuerzas vivas y su voluntad general.<sup>25</sup> Lleva al fenómeno de "nación rota" o "nación escindida" como forma nueva de desintegración y como problema planteado a la democracia libre. Tratar de mantener vigente la imagen de la absoluta autonomía del "sector privado" resulta muy engañoso. Debido a que las actividades de los dos sectores se compenetran cada día más, el reconocerlo es beneficioso para las dos partes que se convierten, entonces, en colaboradores conscientes. Aún las experiencias de dirigismo estatal autoritario han contribuido a probar que "el papel de la empresa en la realización del Plan es determinante. Jamás ha podido sistema económico alguno sustituir la responsabilidad de los dirigentes de empresa. Por el contrario, la prosecución de obje-

<sup>25</sup> Tras una discusión competente y responsable, como lo veremos al tratar sobre la "participación", el Plan debe llegar a ser "un acto de unanimidad" en el sentido más genuinamente democrático, según se aclara en el texto citado a continuación:

C.L.—S.: "... Rousseau captó perfectamente que un acto de unanimidad es la condición teórica de existencia de una sociedad (...). Ese acto de unanimidad por sí solo funda el derecho, y la gran dificultad, en Rousseau, aparece en el momento en que trata de pasar de este acto de unanimidad a la práctica del escrutinio mayoritario".

C.L.—S.: "Por cierto, la voluntad general no es, en su modo de ver, la voluntad de la totalidad, ni de la mayoría de la población, expresada en circunstancias particulares; es la decisión latente y continua por la que cada individuo acepta el existir como miembro de un grupo".

G.C.: "Eso es, no hay unanimidad en cuanto a la decisión; pero hay unanimidad al obedecer la decisión hecha"...

(Citado de Georges Charbonnier, *Conversation avec Claude Lévi-Strauss*, Paris, Plon Julliard, 1961, pp. 41-42 (subrayado nuestro)).

tivos ambiciosos supone dinamismo y espíritu de iniciativa por parte de todos".<sup>26</sup> De igual modo, el propósito de "manipular" suavemente a los empresarios privados, es decir, sin que se den cuenta, es sumamente injurioso para ellos y los coloca en una posición ridícula.<sup>27</sup> No podemos considerar tampoco que la dicotomía radique en el régimen de propiedad. Diríamos, parafraseando a Mendés-France, que lo que cuenta esencialmente, no es saber si una empresa determinada es pública o privada sino saber *si está al servicio de los fines que la nación democrática le asignó*.<sup>28</sup> Como bien lo han captado ciertos empresarios jóvenes: "Ser libre, en los años '60, es participar en las decisiones" en el plano nacional.<sup>29</sup> Queda claro, pues, que el elemento que permite la "reconciliación" de los dos sectores es la voluntad de perseguir fines nacionales comunes. Vemos así perfilarse el papel sumamente importante de la planificación central: si ha de ser, no solamente—como apuntamos anteriormente—el lugar de encuentro de los ministerios y agencias que integran el conjunto de la administración pública, sino igualmente el lugar de encuentro de los represen-

<sup>26</sup> Alexandre Verret, citado por Mendés-France en *La République moderne*, Paris Gallimard, 1962, p. 170.

<sup>27</sup> En el escenario internacional, eso constituye un factor que perjudica globalmente a los empresarios norteamericanos, y aún a la nación norteamericana en su conjunto. Como lo indicó el Profesor Arthur Larson, de Duke University, en una reciente comunicación al "Center for Human Understanding" de la Universidad de Chicago:

... mucha gente en los Estados Unidos todavía persisten en pintar un cuadro de nuestro sistema como si fuera pura empresa privada, sin que se pueda ver en parte alguna ni un rastro de la mano del gobierno. El hecho es que el gobierno de los Estados Unidos regula, estimula, subsidia, vigila y hasta manipula la agricultura y el comercio americano en mil formas, grandes y pequeñas. Nosotros de algún modo tratamos de preservar la imagen del agricultor americano como el más vigoroso individualista, surcando orgullosamente sus campos y ganando el pan con el sudor de su frente, sin obligación con nadie y menos que nada con el gobierno. El cuadro correcto es que su vida entera está siendo protegida por el gobierno. La ayuda gubernamental controla sus precios, y las cuotas gubernamentales aplicadas a muchos productos controlan la cantidad de su producción. En muchas ocasiones el agricultor depende del gobierno para sus fertilizantes, desinfectantes, y hasta para semillas. Las estaciones experimentales del gobierno desarrollan y difunden información relacionada con las prácticas y métodos agrícolas. Existen además seguros gubernamentales, y la Administración de Electrificación Rural puede ser la fuente de servicio eléctrico. El omnipresente agente local resulta envuelto en una cantidad de otros detalles.

¿Tienen las poblaciones rurales de los países en reciente desarrollo ese cuadro mental de la relación del gobierno de Estados Unidos con el agricultor americano? Lo dudo. ¿Por qué habrían de tenerlo? Este no es siquiera el cuadro que el ciudadano americano promedio tiene del agricultor de su país, a pesar de que la evidencia lo rodea por todas partes. (*A Bridge of Understanding on the Relation of Government to People*, documento mimeografiado). (Subrayado nuestro).

<sup>28</sup> Mendés-France, *op. cit.*, p. 160; subrayado nuestro. Más exactamente dice: "Lo que cuenta esencialmente, no es saber si una empresa determinada es o no pública, sino saber si está al servicio de las metas que el Estado le asignó". Para entender mejor por qué preferimos hablar de la "nación democrática" en lugar del "Estado", favor referirse a la nota al calce 25, pp. 52.

<sup>29</sup> Congreso del "Centro de Empresarios Jóvenes", mayo de 1962, citado por Mendés-France, *op. cit.*, p. 117.

tantes de la administración pública con los representantes de los diferentes sectores de producción y de estos representantes entre sí. Se tiene que instrumentar la voluntad común de servir los fines nacionales, ayudar a reanimar y fortalecer la dinámica social y proveer los canales de información y participación adecuados.<sup>30</sup>

No cabe duda de que la superación de la dicotomía sector público/sector privado es aún más importante cuando se trata de los países latinoamericanos, visto el papel que han desarrollado, en el transcurso de su historia, el Estado y la empresa privada respectivamente:

Los latinoamericanos miran hoy hacia sus gobiernos por diferentes razones. El tipo de "empresa libre" que han conocido es completamente del tipo que en Estados Unidos desapareció hace muchas décadas. En América Latina, hay demasiados casos en que la empresa privada es sinónimo de oligarquías latifundistas... La opinión pública latinoamericana se ha formado a lo largo de la triste historia del pasado que, desgraciadamente, persiste aún en el presente. *Así, la gente mira hacia el gobierno para soluciones...*<sup>31</sup>

Sin embargo, creemos que hay algo mucho más profundo que estas explicaciones, muy válidas, presentadas por Moscoso. Hay un profundísimo fundamento histórico: *los pueblos latinoamericanos atribuyen al Estado democrático un valor muy particular*. Como veremos luego,<sup>32</sup> ese valor absolutamente primordial constituye un elemento psicológico favorable a la acción enérgica de una administración pública renovada, promotora del desarrollo en beneficio de todos, promotora de una participación democrática. A través de esa acción, más que de ninguna otra manera, la empresa privada, comulgando patentemente con los fines del Estado-Nación, podría ser absuelta y perfectamente rehabilitada en la opinión de los pueblos latinoamericanos.

#### *Fines nacionales y supranacionales*

Nos parece ahora conveniente, desde el punto de vista que nos preocupa, considerar por un momento la distinción y articulación de

<sup>30</sup> "En una economía mixta, la planificación debería (...) darle un impulso riguroso al sector privado y orientar su actividad en las direcciones económica y socialmente más beneficiosas". (*Alliance for Progress: Its First Year...*, op. cit., artículo 87), (subrayado nuestro).

<sup>31</sup> "The Latin American View of the Alliance for Progress", conferencia pronunciada por Teodoro Moscoso, el 29 de septiembre de 1962, Milwaukee, Wisconsin (World Affairs Conference) (subrayado nuestro).

<sup>32</sup> Véase la explicación propuesta en la segunda parte de nuestro estudio, 2º. *El sentido de la Historia*, p. 31 y siguientes.

los dos planos, nacional e internacional. Primero, como señaló el Gobernador Muñoz Marín, solamente la identificación del pueblo con un plan que sea parte integrante e instrumento del proyecto político nacional, puede movilizar los esfuerzos de todos:

Los ideales de la Alianza deben fundirse con los ideales nacionales en cada país. Solamente cuando los bolivianos piensen en la Alianza como su Alianza, podrán liberar las energías que se tienen que poner en juego. Solamente cuando los ecuatorianos y los hondureños sientan que tienen un programa nacional, desplegado por ellos mismos y a partir de sus propias necesidades y de su compasión ante los sufrimientos de sus compatriotas, no algo hecho para ellos en el lejano Washington —se pondrán a la altura del gran reto de la Alianza.<sup>33</sup>

Esa identificación no se fortalecerá sino mediante un progreso nacional cada vez más tangible para un número cada vez más extendido de ciudadanos; no en términos de crecimiento heterogéneo, sino en términos de un verdadero desarrollo, como ha sido anteriormente definido, aún tratándose más directamente del aspecto específicamente económico:

No es suficiente reemplazar un tipo sumario de organización por un tipo de organización compleja, técnicas rudimentarias por técnicas avanzadas. Es necesario que las modificaciones estructurales, que las aportaciones de capital, que la introducción de nuevos tipos de organización y de técnicas avanzadas, produzcan la aparición de elementos constitutivos de una economía nacional, íntimamente ligada a las diversas capas de la población, es decir verdaderamente integrada...<sup>34</sup>

Tal nacionalismo socioeconómico es sano porque constituye la descolonización económica preliminar a todo acuerdo internacional justo y duradero. Quisiéramos ofrecer un ejemplo concreto para aclarar la relación que esto tiene con nuestra preocupación de lograr un desarrollo "dinamizado" mediante los valores político-culturales de cada nación. Se ha reconocido en el cuadro de la Alianza para el Progreso, que los planificadores tendrán que "preguntarse, país por país, si deberían importar Cadillac o maquinaria industrial",<sup>35</sup> y más tarde se nos da el caso siguiente:

<sup>33</sup> Luis Muñoz Marín, citado por Teodoro Moscoso, discurso del 8 de diciembre de 1962; Gainesville, Florida (decimotercera conferencia anual del Caribe).

<sup>34</sup> Mamadou Dia, op. cit., pp. 95-96.

<sup>35</sup> Teodoro Moscoso, discurso pronunciado el 31 de mayo de 1962 a Dallas, Texas (Institute on Private Investments Abroad and Foreign Trade).

En mercadeo, "Sears, Roebuck and Co." proyecta usar su almacén costarricense como la base de su expansión a todas las capitales de la América Central. "American Broadcasting Co." en asociación con emisoras locales, ha instalado una red de televisión que utiliza programas en cinta videomagnetofónica, y tiene la intención de transmitir directamente en toda la región dentro de los próximos tres años. El volumen regional de publicidad aumentó un 75% en el curso del año pasado.<sup>36</sup>

Colocándonos en un plano formal, probablemente veríamos que esos hechos no contradicen el principio de libre elección proclamado más arriba. Pero, ¿hay o no posibilidad de elección real? Y, *al ser real, ¿está o no tal elección conforme con el proyecto de valorización de la sociedad costarricense?, ¿de los demás países de América Central?* Sabemos cómo se ha "aprovechado la mayor capacidad de consumo del puertorriqueño", de manera que "amenaza el ideal de sociedad balanceada que nos hemos fijado",<sup>37</sup> dice Muñoz Marín. La actividad de la "Sears, Roebuck and Co.", y un alza de 75% en los gastos de publicidad en América Central bajo el impulso de la "American Broadcasting Co." ¿son datos coherentes con la idea que "solamente cuando los ecuatorianos y los hondureños sientan que tienen un programa nacional, desplegado por ellos mismos y a partir de sus propias necesidades y de su compasión por los sufrimientos de sus compatriotas (...) —se pondrán a la altura del gran reto de la Alianza"?

Este sencillo ejemplo pone de relieve cuán importante sería, para evitar futuras tensiones, frustraciones y vituperios, el poder reconciliar rápidamente los ideales y metas concretas de la Alianza con las aspiraciones y metas nacionales firme y explícitamente expresadas. Es indudable que el éxito más grande que se pudiera desear para este proyecto político internacional llamado "Alianza para el Progreso" sería su próxima transformación en un *plus ultra* capaz de armonizar planes nacionales consistentes, aún si está, en una etapa inicial, enfrentado a la difícilísima tarea de suscitar la formulación de esos planes.

### Principios metodológicos

En fin, y para resumir, la planificación socio-económica, como forma prospectiva y como marco dinámico de la administración pública, plantea, de manera urgente, el problema de tomar completa y

<sup>36</sup> Teodoro Moscoso, discurso pronunciado el 1º de abril de 1963, en Detroit, Michigan ("Detroit Economic Club").

<sup>37</sup> Mensaje a la Asamblea Legislativa, 6 de febrero de 1962.

debida cuenta de los valores. Un estudio de esa naturaleza ha de incluir:

- la ordenación, más clarividente posible de los fines políticos ya dados o establecidos;
- el análisis cuidadoso de los supuestos y de las implicaciones humanas y sociales que contiene cualquier elemento de planificación o cualquier programa bajo consideración;
- el uso sistemático de los valores políticos y culturales como criterio en la elección de las prioridades, en el control de la implementación y de manera permanente en el control de la coherencia interna del sistema socioeconómico.

### ...levantamiento del terreno

Metodológicamente, se trata de distinguir bien la maquinaria formal de la orientación valorativa precisamente para unir las mejor. Esto no es otra cosa que reintroducir, lo más objetivamente posible, la orientación dada por los valores del proyecto político-cultural en el proceso mecanizado y tecnificado de planificación y administración. Tal planteamiento nos lleva:

- A1. a conceder un interés primordial a los elementos disponibles para asumir acertada y científicamente los conceptos de "naturaleza humana", de "evolución" de la especie humana, y la existencia de ciertos valores o normas universales;
- B1. a considerar como elemento fundamental de la planificación social y parte del proceso de planificación general<sup>38</sup> el estudio sistemático de esos valores y de los valores siguientes:

<sup>38</sup> Se dice, en el informe sobre la Alianza ya citado: "... las disparidades socio-culturales plantean un problema con características peculiares en el campo de la planificación. La programación debe enfocar esa situación no solamente con el propósito de adaptar los programas a la realidad socio-cultural, sino también con la preocupación de obtener aceptación y cooperación máxima de parte del pueblo. La posibilidad de obtener la cooperación del pueblo en los planes de desarrollo depende en gran parte del estudio y de la evaluación de los valores peculiares a cada sistema socio-cultural", y "de las técnicas de cambio cultural dirigido, etc...", tomando en consideración las instituciones y prácticas utilizadas en otros países" (*Alliance for Progress: Its First Year...*, op. cit., artículos 72 y 74).

Por otro lado, los resultados de una investigación sociológica hecha en Puerto Rico por el Dr. Edwin Seda Bonilla y recientemente publicada en la *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Puerto Rico (Vol. VII, Nº 1 y 2, marzo y junio de 1963, pp. 103-112), bajo el título de "La cultura y el desarrollo económico: el caso de una comunidad puertorriqueña", confirman el fundamento de nuestra tesis. Al concluir, dice el Dr. Seda Bonilla: "La oposición a la planificación cultural es insoportable. Los cambios en el sistema económico no producen *ipso facto* alteraciones ajustadas en el sistema social, por lo menos a corto plazo. (...) La cuestión no es si se

- valores propiamente *políticos en su aspecto normativo*, o sea, los valores definidos oficial y democráticamente por el proceso político y que deben orientar el proyecto de desarrollo, la planificación y sus programas;
- valores *de hecho*, o sea motivaciones *psicológicas y sociológicas* dominantes, *valores de la cultura propia* actualmente motrices en la sociedad, clasificados en valores "positivos" y "negativos" desde el punto de vista del proyecto político de desarrollo.

A<sub>2</sub>. Los elementos del primer punto de interés directo para todos los países que racionalizan su desarrollo, para todos los políticos, planificadores y administradores que difícilmente pueden evitar la cuestión del valor ético de su empresa. Ellos saben, sin duda alguna, cuán importante sería destacar unos criterios seguros que nos permitieran apreciar si hay o no *progreso humano y social* en una sociedad determinada, si el cambio que impulsa tal o cual acción de desarrollo constituye un "progreso" o un "regreso" en la línea de evolución de la especie humana; de suerte que nos resulte factible saber bajo qué condiciones específicas el desarrollo podría constituir realmente un *progreso en humanidad*.

En esta fase el estudio nuestro incluye las siguientes consideraciones:

- evolución actual de las teorías económicas, y en particular, significación de la teoría de la "economía generalizada" o "economía sin exterior";
- significación de la casi obligación en que la antropología estructural se encuentra de postular, como teoría científica, la existencia de una "naturaleza humana" universal bajo la diversidad de civilizaciones y culturas;
- significación de ciertos datos de la paleontología y de la biosociología en cuanto a la orientación de la evolución de la humanidad como especie;
- significación de ciertos datos de la biofisiología y de la reflexiología humana en tanto que equivalente de verdaderas normas éticas.

planifica o no, sino si se planifica bien o mal esos hábitos sociales que han de reforzarse inevitablemente a través de las ejecutorias de los servidores públicos (...). Sin un plan consciente se exponen a reforzar hábitos sociales que, por su dinámica, rebotan en contra de los propósitos para los cuales han sido creadas las posiciones que desempeñan en el programa general del gobierno".

B<sub>2</sub>. El estudio de los valores político culturales propios de cada país, que en nuestro proyecto aplicaremos tentativamente al caso particular de Puerto Rico, incluye:

- enumeración de los "valores oficiales", es decir, de los valores explícita o implícitamente expresados en los textos oficiales: Constitución, declaración de propósitos de las leyes, discursos oficiales del Primer Ejecutivo, programas del partido en el poder, etc. . . ;
- clasificación de esos valores en ideales o aspiraciones, metas y objetivos;
- análisis crítico de sus implicaciones políticas, sociológicas, psicológicas, económicas; confrontación con los datos de otros estudios disponibles, principalmente históricos, sociológicos y psicociológicos; y averiguación de la coherencia interna del cuadro de valores en elaboración (coherencia de los "valores oficiales" entre sí, y confrontación de esos valores con las orientaciones universales anteriormente estudiadas);
- presentación de un cuadro de valores provisional, con definición clara y sencilla de cada término, y organizado en tal forma que los planificadores y técnicos de planificación (y luego los agentes administrativos llamados a implementar planes y programas) puedan utilizarlo cómodamente;
- indicaciones metodológicas y ejemplos, para el uso concreto de ese cuadro en cada etapa del proceso de planificación;
- establecimiento de un proceso de sensibilización y formación, en cuanto a la significación histórica y práctica de los valores constitutivos de ese cuadro, y, de un proceso de revisión continua. Este proceso debería establecerse en dos etapas: la primera y más urgente concerniría a los funcionarios públicos; la segunda se extendería a los representantes mandatarios de los grupos social y económicamente activos de la nación, y a la opinión pública en general.

...y aplicación al caso de Puerto Rico

La metodología tentativa que acabamos de indicar, aplicada al caso específico de Puerto Rico, está estrechamente condicionada por nuestras limitaciones de recursos, personal y tiempo. Haremos uso de todos los documentos y estudios ya disponibles que tienen alguna relación con nuestro proyecto. Suponemos que contamos, por otro lado,

con la cooperación activa de los departamentos y dependencias del gobierno. Pero, aún contando con todo eso, quedamos terriblemente limitados al no contemplarse actualmente ninguna encuesta sistemática de los valores efectivamente motrices en las diferentes capas de la población. Sólo una tal encuesta permitiría una clasificación abarcadora e idónea de los valores positivos y negativos<sup>39</sup> en la sociedad; que indicaría hasta qué punto el proyecto político está verdaderamente injertado en la trayectoria histórica y la vivencia de valores del pueblo, poniendo de relieve la distancia que existe —razonable o exagerada— entre el pueblo como es y la imagen dinámica que se le presenta en el proyecto político. La falta de esa encuesta resulta también deplorable en el sentido de que ella podría llevarse a cabo de manera educativa, es decir, de manera que se hiciera participar en ella, directa o indirectamente a un número máximo de personas y grupos,<sup>40</sup> comunicando progresivamente los resultados a la opinión pública, utilizando todos los medios modernos de comunicación para despertar la conciencia cívica e impulsar de esa manera la dinámica social. Como dice Myrdal:

Debemos hacer el levantamiento de los intereses e ideales como existen y confrontar esas fuerzas voluntarias entre sí y con todos los hechos de la situación política, social y económica (...). El porvenir de la ciencia social aplicada reside en la búsqueda de ese fundamento de una muy modernizada ciencia política, usando al máximo la sociología y psicología social empíricas...<sup>41</sup>

... una muy modernizada ciencia política que ha aprendido a utilizar una sociología y una psicología mejoradas y completamente relativistas, no como antes, una filosofía moral absolutista, basada en una psicología hedonista, racionalista e individualista.<sup>42</sup>

### Balance

En todo caso, la mera ojeada que hemos dado a esta primera parte de nuestro proyecto nos lleva a indagar la doble relación de la administración pública con el poder político y con la sociedad civil en una situación de desarrollo acelerado. Frente al fenómeno bien conocido y poco democrático de "politización" de la función pública y frente al pretendido fenómeno de "despolitización" de la función guber-

<sup>39</sup> "...es particularmente importante descubrir los obstáculos reales al cambio, en orden a la actuación sobre ellos como parte integrante de los programas de desarrollo. (*The Alliance for Progress: The First Year...*, op. cit., art. 74.)

<sup>40</sup> A nuestro modo de ver, se trataría de lo que llamamos corrientemente una "encuesta-participación".

<sup>41</sup> Apéndice de *An International Economy, Problems and Prospects*, op. cit.

<sup>42</sup> *The Relation between Social Theory and Social Policy*, op. cit.

namental y de la sociedad por la influencia de por sí desvalorizante de la técnica, se abre el camino de una relación consciente, racional y dinámica de la actividad administrativa con los valores político-culturales. Se abre la perspectiva de una renovación de la política más a tono con el desenvolvimiento de las ciencias y técnicas, y con la necesidad de movilizar coherentemente el conjunto del cuerpo político en el proyecto de desarrollo socioeconómico.