

LA FUNCION

de la Planificación

en el Gobierno¹

Por *Luis A. PASSALACQUA CHRISTIAN*

Se me ha pedido que les hable sobre la Función de la Planificación en el Gobierno. No presumo de ser un planificador profesional, pero como persona que en el gobierno ha tenido la encomienda de dirigir distintas divisiones y al presente una corporación pública del Estado Libre Asociado, tengo por necesidad que intervenir en el proceso de planificación.

Partiendo de la base de esta experiencia adquirida sobre la marcha es que quisiera intercambiar ideas con ustedes hoy. Me propongo establecer una serie de normas generales que rigen la acción gubernamental y al mismo tiempo tratar de precisar cuáles son los elementos de la planificación que se relacionan íntimamente con la acción gubernamental.

¹ Conferencia dictada por el Dr. Luis A. Passalacqua Christian, Director Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Económico del Caribe, ante el grupo de estudiantes del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, 3 de febrero de 1967.

Discutamos primero una serie de conceptos que aunque parezcan un tanto elementales son necesarios al establecimiento de esta interrelación. Acordemos, antes que nada, en que un estado es la asociación de un grupo de individuos que se organizan fundamentalmente con el propósito de protección mutua y que tratan de institucionalizar esa protección a través de procedimientos regularizados que eventualmente se concretan en un sistema formal. Para la existencia de un estado es necesario que los dirigentes de dicho Estado obtengan el monopolio de la fuerza para efectivamente desempeñar esa función de protección y que estas personas que tienen el monopolio de la fuerza se les reconozca que actúan para el beneficio del grupo en su totalidad, usando la fuerza cuando fuera necesario para lograr el beneficio para ese grupo. Ahora bien, el gobierno consiste de aquellas personas que son los representantes u oficiales del grupo y que llevan a cabo las funciones antes establecidas para el Estado. Esto es, es la parte del Estado, es la parte de la sociedad que conduce los asuntos que son comunes a la totalidad.

Presupone esta situación la existencia de un grupo de individuos que actúa en pro de todos los individuos que componen el grupo social. También hemos presupuesto, como lo hacen el científico político y el sociólogo, que hay una serie de intereses que son comunes al grupo total y que hay al mismo tiempo otra serie de intereses que son comunes sólo a ciertas partes específicas de ese grupo. La tarea del gobierno es, por lo tanto, actuar en forma tal que se mantenga la protección de la sociedad en general y al mismo tiempo lograr que los intereses de la comunidad, o sea el bienestar general, se satisfagan al mayor grado de plenitud posible. Es por lo tanto necesario que el gobierno afronte la problemática de la sociedad misma. Queremos decir con esto que la búsqueda de la felicidad, esto es, el logro de los beneficios que encierran los intereses de la comunidad misma, ha de presuponer una serie de problemas y es función del gobierno tratar de resolverlos.

Así pues, viene a ser una función esencial del gobierno el tratar de entender estos problemas y buscarles la solución más adecuada para el bien común y al mismo tiempo tendrá como función el gobierno anticipar problemas futuros y pensar en alternativas que puedan utilizarse en su ocasión para solucionar los problemas previstos.

Decíamos que en la sociedad existen intereses que son comunes a todo el grupo e intereses que son comunes únicamente a ciertas partes de esa sociedad. De manera que tendremos intereses generales e intereses particulares. Muchas veces nos encontramos, como todos ustedes saben, con

la contraproposición de intereses particulares: un sector de la sociedad pretendiendo una cosa, y otro sector pretendiendo otra. He aquí la problemática consuetudinaria a que se enfrenta el gobierno contemporáneo. Es aquí donde surge como extraordinariamente importante el proceso de planificación. Vamos a definir este proceso de planificación como la determinación de alternativas que tiende a solucionar los problemas a que la sociedad se enfrenta y la elección entre ellas. Como parte de ese proceso se establecerán prioridades en cuanto a la manera y el orden que se habrán de implementar las soluciones sugeridas.

Vemos así que coinciden fundamentalmente la función de la planificación y la razón de ser del gobierno. Claramente un gobierno siempre existe para solucionar los problemas a que la sociedad se enfrenta y en el planteamiento de soluciones a esos problemas tendrá que escoger cuáles problemas va a solucionar primero y las distintas formas que tiene a su alcance para solucionar cada uno de ellos y finalmente tendrá que escoger entre esas soluciones alternas. Por lo tanto, podemos decir que la relación entre gobierno y planificación es tan íntima que llega el momento en que puede identificarse plenamente una cosa con la otra. También podríamos decir que es prácticamente imposible pensar en un proceso gubernamental que no envuelva planificación.

Teniendo ya una definición de lo que llamamos gobierno y del proceso de planificación que conlleva, veamos las distintas teorías que hemos utilizado en la ciencia política para explicar el surgimiento del Estado. Quisiera establecer estas ideas sobre el origen del Estado, porque aunque sean elementales van a tener una gran importancia en la determinación de la intensidad de la planificación. Al mismo tiempo tendrán una gran importancia en lo que concierne a la participación mayor o menor del grupo en la determinación de cuáles han de ser las soluciones y qué prioridades han de tener esas soluciones.

Yo diría que una de las primeras teorías en cuanto a la fuente de mando del gobierno en un Estado es la del gobierno de los privilegiados. Esta teoría presupone que unos pocos que son elegidos, seleccionados, quizás preordenados, reciben el privilegio, la capacidad de gobernar a sus semejantes, a sus conciudadanos. El ejemplo más claro de esta teoría es el llamado derecho divino de los reyes. Como todos ustedes recuerdan, la idea tras esta concepción era que el soberano está preordenado por Dios para dirigir la obra de gobierno. Si asumimos esta preordenación, este privilegio, veremos que las decisiones a que llega el monarca, el soberano, el dirigente absoluto tienen muchísima menor oportunidad de ser cues-

tionadas o investigadas por los ciudadanos, por la sencilla razón de que el soberano puede siempre alegar que su institución, ya sea divina, ya sea fundada en el privilegio de la élite, de la cultura, o del intelecto, como diría Platón, hace que estas decisiones a que él llega sean incuestionables por seres humanos comunes y corrientes que no participan de este privilegio del cual él goza y cuyo principal exponente es.

La situación varía cuando el científico político, el filósofo, trata de explicar el origen del Estado desde el punto de vista natural, esto es, según la teoría del derecho natural y del origen del Estado. Se presume, en este caso, que el individuo tiene como condición innata la asociación con otros seres humanos. Esto es, que el contacto con otros seres humanos le es una condición natural y que de este contacto natural habrán de surgir algunos, quizás los más capacitados, que habrán de asumir el derecho de gobernar a sus semejantes. Ya comienza a establecerse una premisa de igualdad entre los seres humanos en cuanto a que todos participan de esta condición natural que les hace asociarse los unos con los otros. Sin embargo, la misma institución del derecho natural comienza a dejar ver la diferencia entre unos y otros cuando establece que hay unos capacitados para el gobierno y otros que no están tan capacitados para dirigir la sociedad. Por lo tanto, se hace algo más difícil el que la generalidad cuestiona las actuaciones de estos escogidos.

Una tercera escuela en cuanto a la explicación del origen del Estado y por ende del gobierno, es la llamada escuela del contrato social, también de todos ustedes conocida. Presupone esta teoría que cada hombre contrata con todos los otros hombres para establecer el sistema social que más le conviene y, como parte del sistema social general, un sistema de gobierno. La presunción en la teoría del contrato social es que todo el que contrata tiene, y esto es fundamental en Rousseau, la capacidad de cuestionar lo que las otras partes del contrato hacen. Esto facilita el preguntarse si las decisiones a que llega el gobierno son las correctas o no son las correctas.

Establezco estas bases con el solo propósito de ir estableciendo una serie de ideas que nos sean comunes para luego plantear la necesidad de que se tenga un entendimiento perfectamente claro de cuáles son las necesidades populares, las necesidades de la comunidad, antes de poder determinar cuáles son las soluciones más prudentes a los problemas de esa comunidad. Así, en el establecimiento de nuestros planes, por decirlo así, de nuestras prioridades, en cuanto a las decisiones y a la selección entre alternativas que esas decisiones conllevan, habremos de tener siem-

pre presente el bienestar general, el bienestar de la comunidad. Esta es, y lo recalco, la razón de ser del gobierno y de nuestra sociedad. Una presunción que aparece en todas las teorías de orígenes y organización estatal es que la sociedad y el gobierno se establecen con el propósito de darle al individuo el mayor grado de beneficio posible o como dirían los pensadores jeffersonianos, para asegurarle que en la búsqueda de la felicidad encuentra esa felicidad.

El profesor Carl J. Friedrich sigue esta línea de pensamiento y nos dice que la finalidad de un gobierno es asegurar el orden mediante el monopolio de la fuerza, esto es, establecer un monopolio de fuerza para la institución gubernamental porque en ausencia de este control de la fuerza existente, esto es, si el control no se manifiesta, tendríamos entonces otros grupos en la sociedad pretendiendo llegar a este control cuestionando constantemente la autoridad misma del gobierno. Este monopolio de la fuerza permite el establecimiento y mantenimiento del orden público. El orden, a su vez, permite al individuo seguir adelante en la búsqueda de aquellos bienes ideales y materiales que son para él la finalidad misma de su existencia. Podemos decir entonces que el orden permite al individuo participar en la búsqueda de esa felicidad sin que haya interferencias innecesarias o abusivas por parte de otros ciudadanos. Creo que en esto me explico claramente, pero quisiera añadir, como nos dice el profesor Friedrich, que la función de todo Estado es velar porque a cada individuo le toque una justa parte de los bienes ideales y materiales de que dispone la sociedad.

Al gobierno lo componen entonces aquellas estructuras e instituciones creadas para facilitar el logro de estas finalidades y para tomar una serie de decisiones básicas que permitirán a cada uno de los componentes de la sociedad participar en el mayor grado posible de la distribución de los bienes ideales y materiales de que la sociedad dispone. Podemos colegir, por lo tanto, que la burocracia, la administración es la estructura que implementa dichas decisiones y que en virtud de su capacidad, generalmente técnica, puede aconsejar sobre las distintas alternativas que se plantean para una decisión particular; que estudia la problemática general de la sociedad y ofrece consejo sobre ella y por último, es la burocracia la que sobre la base de ese estudio de la comunidad misma pretende vislumbrar problemas futuros y establecer de antemano soluciones posibles conllevando dichas soluciones posibles la elección entre alternativas que a su vez tendrán que estar enmarcadas en un cuadro de prioridades al igual que lo fueron las decisiones mismas.

Friedrich A. Hayek en su libro *The Road to Serfdom* ha establecido una definición muy clara de lo que es la planificación, aunque esta definición hace hincapié en el aspecto económico. Dice Hayek que la planificación es la dirección central de toda la actividad económica de acuerdo a un único plan mediante el cual se establece cómo llegar a dirigir consistentemente los recursos de que dispone una sociedad de manera que sirva a unos propósitos particulares en una forma definitiva. Vemos claramente de esta definición que Hayek identifica la planificación con una política nacional básica que favorece el control por gobierno central de la producción y de la distribución. Sin entrar en la tesis fundamental de Hayek de que el socialismo y la democracia son básicamente irreconciliables, ya que ese punto, como todos ustedes saben, se ha tratado muy eficazmente en el libro de Barbara Wooton, *Libertad con planificación*, sí podemos decir que esta definición de planificación, esta identificación de la planificación con un plan nacional central es muy importante y que coincide con lo expuesto por otros tratadistas de gobierno y de planificación en nuestro mundo contemporáneo.

En suma, la planificación no es otra cosa que el análisis de la problemática grupal y la recomendación de decisiones básicas estableciendo a la vez prioridades para dichas recomendaciones de manera que los representantes de la comunidad puedan tomar las decisiones más adecuadas según los intereses de esa comunidad misma, sean éstas económicas, esto es, materiales, o sean de índole ideal. La planificación, como el gobierno mismo, es una medición, un estudio de la situación existente y ese estudio, esa medición es un proceso constante y perpetuo presupuesto en la esencia de la humanidad misma. Pero también este estudio constante tiene que fundarse en una política pública nacional, o sea, en una determinación clara de cuáles son los propósitos y los fines que esa sociedad pretende alcanzar. El proceso de determinar cuáles son esos propósitos fundamentales de la sociedad, tiene que establecer la sociedad misma en un constante entrecuchar de opiniones, en una libre y madura discusión mediando en ella no tan sólo el grupo de privilegiados que gobierna, sino también aquellos que van a ser los gobernados. Es lo que podríamos llamar el consenso de lo que la sociedad desea para sí misma.

Ahora bien, esta determinación de lo que la sociedad quiere para sí misma presupone a su vez un proceso de estudio del haber de la sociedad de aquello con que cuenta la sociedad para llegar a las metas que se propone para sí. El establecimiento de estas bases de estudios y medición de los recursos sociales, de los recursos grupales, ya sean físicos, ya espirituales, presupone también la medición y estudio de los mecanismos que

van a utilizarse para conseguir esos fines. Esto a su vez habrá de conllevar decisiones adicionales. Todo este proceso tienen que desarrollarlo especialistas altamente capacitados desde el punto de vista profesional. El ejemplo más claro de esta necesidad de especialistas altamente capacitados lo constituyen ustedes mismos que están adquiriendo una especialización en las técnicas más avanzadas de la planificación moderna.

Hasta ahora hemos considerado la creación, el establecimiento de la organización social en términos generales, y la necesidad de que haya una política central que guíe a la sociedad hacia fines que ella misma se plantea como los mejores para el grupo en general. Vamos a ver ahora cuáles son las principales instituciones que participan en el proceso de decisión político-administrativa. Es necesario que hagamos ésta para enmarcar al planificador en el proceso total de decisión, viendo las distintas instituciones que participan en el mismo proceso y luego tratando de ver el papel que juega el planificador en estas decisiones.

El proceso de planificación comienza con el sentir de una necesidad, una insatisfacción, un concepto de que algo es deseable. Ahora bien, un sentido de necesidad o un concepto de que algo es deseable no se materializa meramente de la imaginación del ser humano sino que lo produce y surge de una variedad de factores y muy especialmente de las reacciones del hombre hacia su propio ambiente. Por lo tanto, la planificación surge del deseo de que se produzca una acción social a través de las instituciones gubernamentales que nuestro proceso político establece. Decíamos anteriormente que la burocracia ayuda a identificar y a formular estos deseos y es entonces la tarea del ejecutivo y de la legislatura el aprobar o rechazar estas identificaciones, estas alternativas que presenta el planificador, o sea, el burócrata. El proceso mismo de decidir qué habrá de hacer el gobierno en nuestra sociedad, es por lo tanto un primer paso hacia la fijación de los objetivos de la acción administrativa, un primer paso en el planeamiento del trabajo en las agencias administrativas. La tarea de la planificación reducida, por lo tanto, a sus aspectos más elementales, conlleva la obligación de refinar y de puntualizar los objetivos que se habrán de alcanzar a través de esa acción administrativa. Esto es, la planificación tiene que someterse a los deseos de la sociedad y estos deseos de la sociedad habrán de ser constantemente defendidos y representados por aquellas instituciones que en nuestro grupo hemos creado para llevar a cabo la función de la decisión a nombre de la totalidad del grupo. Esto es, lo que llamamos en ciencias políticas, como todos ustedes saben, el proceso representativo y es innecesario que me detenga

yo aquí a tratar de determinar las varias teorías que se han expuesto con relación al problema de la representación. Bástenos decir que en el mundo contemporáneo estamos ya más o menos acostumbrados a que la representación se encauza a través de unos parlamentos representativos de la comunidad en general y a través de organismos ejecutivos y judiciales que también representan los intereses comunales. La sociedad misma se ha buscado a través de su existencia una serie de mecanismos para evitar que el poder se concentre extraordinariamente en uno de estos cuerpos y de aquí es que nos surgen teorías tales como la separación de poderes y la división del poder entre esferas locales y esferas nacionales, de manera que ninguna de las dos tenga el absoluto control de las fuentes del poder.

Sin embargo, todas estas teorías de fragmentación del poder que han venido elaborándose durante los pasados, digamos, tres siglos, se han enfrentado, durante el siglo XIX y muy particularmente durante el siglo XX, a un nuevo mecanismo que también tiene como propósito reconcentrar el poder. Este mecanismo de decisión es el partido político.

Carl A. Friedrich define un partido político como un grupo de seres humanos, organizados establemente con el objetivo de alcanzar o mantener para sus dirigentes el control del gobierno, y con el objetivo adicional de darle a los miembros del partido, a través de dicho control, beneficios y ventajas ideales y materiales. El partido político por lo tanto, tiene dos objetivos fundamentales: el alcanzar y mantener el poder y el conseguir beneficios y ventajas ideales y materiales para sus miembros. Por lo tanto, podemos decir que ya que el partido político busca el control del gobierno, las estructuras que se establecen en dichos partidos responderán a las estructuras mismas del gobierno. Eso lo podemos comprobar aquí en Puerto Rico cuando vemos por ejemplo que el Partido Popular Democrático, que es el partido que está en el gobierno, tiene unas estructuras internas que están correlacionadas con el proceso legislativo, otras que están correlacionadas con el proceso ejecutivo y en un grado mucho menor, otras más que están correlacionadas al propio proceso judicial y como trasfondo a todo esto, una serie de estructuras que corresponden a la división de funciones administrativas en departamentos y agencias gubernamentales.

Es importante señalar que esta correlación entre las estructuras de los partidos políticos y las estructuras del gobierno, van mayormente encajonadas a una concordancia entre el proceso de decisión interna del partido y la implementación de esas decisiones por el gobierno mismo que es controlado por el partido político.

Nuestro sistema de gobierno, al igual que el sistema norteamericano, da la primacía gubernamental al ejecutivo, aunque se establecen mecanismos de control que limitan el poder del ejecutivo por medio del poder legislativo y el judicial. Esto es, nuestro sistema, en términos generales, responde a una idea de restricción del poder que ejercen las estructuras gubernamentales mismas. Aún así, es claro que bajo este sistema particular de gobierno no hay más que un solo punto en la jerarquía administrativa al cual tenemos que mirar para encontrar la dirección positiva de todo el esfuerzo administrativo y de la planificación central o planificación general.

La planificación central significa la supervisión, la revisión y coordinación de los distintos planes que se preparan en las distintas agencias y organizaciones del gobierno. Esto se hace con el propósito de evitar, de prevenir, la inconsistencia, la duplicación o la contradicción en el esfuerzo gubernamental. Ahora bien, en nuestro sistema este control central del proceso de decisión aunque lo lleva a cabo principalmente el poder ejecutivo, está supeditado al partido político y esto es así no tan sólo en el Partido Popular Democrático, que es el partido que actualmente gobierna, sino también en la estructura tradicional de nuestros partidos políticos y la estructura de los otros partidos políticos que existen actualmente y que responden necesariamente, como nos dice Friedrich, a la estructura misma del gobierno.

El primer ejecutivo, por lo tanto, es mucho más que un dirigente administrativo. Tiene una responsabilidad ante el partido, tiene una responsabilidad política, y al mismo tiempo tiene una responsabilidad de iniciativa legislativa que le da una mayor fuerza a su tarea administrativa. Estas funciones adicionales aseguran que el ejecutivo tenga una influencia vital en el establecimiento de la política gubernamental y en la operación e implementación de los distintos planes que puedan establecerse. Veremos más adelante cómo es también función del ejecutivo el evaluar el sentir de la comunidad para asegurarse de que los planes que implementa el gobierno están de acuerdo con las necesidades y el sentir de esa comunidad.

Antes de entrar en el proceso de la planificación central, veamos las instituciones fundamentales que entran en este proceso de decisión, proceso de decisión que presupone el estudio y la creación de planes para la implementación de estas decisiones básicas.

En primer lugar, tenemos como dije hace un momento, al partido político cuya función fundamental es establecer los mecanismos mediante los cuales el liderazgo del partido logra el poder, el control del gobierno.

Ahora bien, en nuestro sistema, donde la consulta electoral es necesaria para que se pueda adquirir este control, es fundamental para el partido político que establezca los contactos necesarios para la promoción de los votos en los comicios electorales y el científico político contemporáneo, al igual que el político profesional, ha visto claramente que la mejor forma de lograr el voto popular, o sea, la confianza del pueblo, es estableciendo un tipo de programa político que contenga soluciones preestablecidas a lo que se presume que sea la problemática general del grupo. En el proceso electoral corriente, y esto lo comprobamos claramente aquí en Puerto Rico, la función del partido político es consultar al pueblo, auscultar el sentir del pueblo para determinar cuáles son los problemas fundamentales a que ese pueblo se enfrenta y luego tratar de confeccionar un programa que tienda a resolver al pueblo esos problemas a que se enfrenta. Siendo esto claramente cierto, será entonces el programa del partido la base fundamental de la planificación que pueda hacer el partido político mientras sustenta el poder, mientras controla el gobierno.

Será función entonces del partido político llevar las estructuras internas del partido que se correlacionan con las estructuras fundamentales del gobierno a que llenen, a que controlen, esas estructuras gubernamentales. Quiero decir con esto que aquellas personas dentro del partido político que tienen unas funciones que desempeñar en la rama ejecutiva pasarán a controlar esa rama ejecutiva una vez que el partido adquiera el poder y las estructuras dentro del partido que están correlacionadas con la legislatura y las personas que el partido destina a ir a la legislatura, pasarán a controlarla, y en menor medida, pero ciertamente en alguna medida controlará todas las otras estructuras gubernamentales que sean necesarias para asegurarse que efectivamente tienen el poder de decisión. Por lo tanto, una vez se logra el poder político, las estructuras gubernamentales las ocuparán las distintas estructuras internas del partido. Y la función entonces será comenzar a implementar dentro de las estructuras gubernamentales las decisiones fundamentales que se establecieron en el programa general del partido político, o sea, cumplir con las promesas que se hicieron al pueblo en el proceso de propagandización preelectoral.

Pero esto, claramente no es suficiente. La razón es sencilla. El partido político no puede determinar de antemano todos los problemas a que se ha de enfrentar mientras esté en el poder. Solamente puede determinar una serie de problemas de índole general que son evidentes en la sociedad, y quizás los más agudos y planear una serie de decisiones de antemano. Quiero decir con esto, que el partido tendrá la oportunidad de comenzar a implementar las decisiones que contiene su programa político pero que

también habrá de enfrentarse a una serie de problemas que no puede vislumbrar de antemano; que, en la rutina gubernamental, en el proceso natural dinámico de una sociedad se le habrán de presentar problemas que no podía prever y será función de las estructuras gubernamentales que el partido político ahora ocupa, darle solución a esos nuevos problemas que le surgen constantemente. Será por lo tanto, una función de la rama legislativa en representación de los intereses del pueblo, como lo será del ejecutivo en representación de los intereses del pueblo, el determinar cuáles habrán de ser las soluciones más prudentes, a toda esa problemática, incluyendo lo establecido en el programa y también toda la problemática que vaya surgiendo a medida que pasa el tiempo.

Muchas veces le atribuimos a las legislaturas la función fundamental de decidir, cuando en el mundo moderno vemos que realmente son organismos deliberativos más que de decisión. Aun cuando participan en el proceso de decisión, no son los que deciden únicamente. Más adelante veremos que la legislatura tendrá la función de evaluar alternativas que le presenta el burócrata, el planificador, para ver si esas alternativas están más de acuerdo o más en desacuerdo con lo que ellos como representantes del pueblo creen que es mejor para ese pueblo. Desde el punto de vista de la complicada tecnología contemporánea, las más de las veces la función legislativa habrá de ser una en la cual el legislador, como persona no especializada en los distintos campos que cubre la técnica gubernamental contemporánea, habrá de evaluar decisiones en las cuales él no tiene competencia técnica pero que le afectan como ser humano, al igual que afectan a la multiplicidad de seres humanos que componen la comunidad. Entonces tendrá que tomar una decisión no técnica, sino estrictamente política, tratando de determinar si la primera alternativa que se sugiere de entre una serie de alternativas está de acuerdo al sentir del pueblo. Situándose el legislador en la posición del hombre común que representa al resto de los hombres comunes, tratará de buscar la manera de implementar aquella solución que a su modo de ver esté más cerca del sentir del pueblo.

La función del ejecutivo será entonces la de proponerle a los organismos legislativos soluciones a los problemas del grupo social presentando en esta proposición las diversas alternativas que le sugiera el planificador. Aquí estamos ya llegando al meollo de la función planificadora, de la función burocrática, con relación al proceso de decisión mismo. Vemos entonces, que la función ejecutiva será en gran medida la coordinación de los distintos planes que puedan proponer las varias agencias y departamentos del gobierno de manera que estas alternativas al ser propuestas a la asamblea legislativa, estén en concordancia con las mejores normas

técnicas y que al mismo tiempo respondan a esas necesidades generales. De aquí la importante función de coordinar la planificación que tiene el ejecutivo, muy en particular el primer ejecutivo en la interrelación que, como vehículo entre la legislatura y la administración tendrá.

El proceso de planificación gubernamental surge del deseo de una acción social a través del gobierno, y esta acción la producen los procesos políticos. Los oficiales administrativos ayudan a identificar, a particularizar y a formular estos deseos y el ejecutivo y la legislatura habrán de darle algún tipo de aprobación. El proceso mismo de decidir lo que va a hacer el gobierno en nuestra sociedad es un primer paso en el establecimiento de objetivos de acción administrativa; es el primer paso en la planificación de la labor de las agencias administrativas. Entonces la labor de planificación es la labor constante de refinar, de puntualizar los objetivos que han de ser alcanzados a través de la acción administrativa. Esta es la función planificadora en los términos más elementales.

La determinación de cuáles objetivos conciernen a la actividad administrativa es un emprendimiento en el cual habrán de colaborar todos los niveles estructurales del gobierno y la determinación de los objetivos es en sí una labor detallada y ardua. Muchas veces encontramos que agencias gubernamentales se satisfacen a sí mismas con la planificación de objetivos generales muy amplios y, las más de las veces esto se debe a que carecen de los recursos necesarios para poder planear con una precisión mayor que la sociedad siempre necesita.

La tarea de la planificación requiere las siguientes condiciones:

1. Que exista una determinación clara de la situación existente, así como una comprensión clara de los recursos con que cuenta el grupo, de manera que pueda medirse adecuadamente lo que se tiene al presente y lo que se va a adquirir en el futuro y establecer la diferencia entre una cosa y la otra. Únicamente estableciendo estas dos condiciones tendremos una comprensión clara de la magnitud de la tarea que tiene frente a sí el grupo administrador, el grupo que planifica.
2. Hay que establecer un plan de acción que implica encontrar los elementos vitales, los elementos cruciales, de una situación a través de la cual la acción gubernamental llegue al o condicione el resultado que se desea. Es posible, como hemos dicho, establecer un plan de acción en término de alternativas, en cuyo caso, el planificador le deja la decisión final en cuanto a la metodología, a los oficiales políticos y administrativos responsables y eventualmente

a la discusión y aprobación formal de la legislatura. Es posible que las alternativas ofrecidas dejen de ser factibles y es entonces que el planificador, luego de intenso y cuidadoso estudio, se verá en la obligación de sugerir la mejor solución para que el organismo político la apruebe o la rechace.

3. Debe establecerse claramente una determinación del tiempo que se estima ha de tomar la implementación de la decisión.
4. Es necesario determinar los factores envueltos en la planificación a corto plazo y la planificación a largo plazo. Si las alternativas a corto son de necesidad inmediata o si los objetivos pueden lograrse en un lapso de tiempo más amplio. Esto conlleva, a su vez, una determinación de los posibles logros a corto y a largo plazo.
5. Hay que tomar en consideración los distintos factores desde el punto de vista humano, desde el punto de vista físico, y cómo éstos pueden variar el proceso de decisión y los objetivos mismos.
6. Tenemos que considerar las investigaciones subsiguientes que sean necesarias para ir alterando gradualmente los objetivos y el proceder de manera que el plan pueda ajustarse a factores variables o a cambios que puedan operarse en el grupo.

Ahora bien, el proceso de planificación gubernamental se completa únicamente cuando ya se ha delineado un plan de acción específico y este plan de acción comienza a implementarse. No deja de ser cierto que el plan de acción es meramente inicial puesto que el proceso de planificación, como dijéramos anteriormente, tendrá que ser siempre perpetuo. Como hemos apuntado también, el plan de acción para llegar a objetivos predeterminados habrá de irse corrigiendo a medida que se establecen distintas formas de alcanzar esos objetivos. Las correcciones hay que hacerlas sobre la marcha y estas serán alteraciones al rumbo originalmente trazado.

No quisiera entrar en el complejo problema de quiénes son los que efectivamente planean y controlan, o como lo pone Barbara Wotton, quién planifica al planificador. Basta decir, a los propósitos de esta charla, que la función de planificación se desempeña siempre mediante un esfuerzo cooperativo, esto es, por acción de equipo entre los varios grupos que participan en la gestión gubernamental. Esta cooperación se establece entre las personas que hacen los estudios de planificación, las personas que tienen a su cargo la preparación de los presupuestos y la planificación de la organización. Esto incluye a los oficiales de personal, de hacienda y a todos los que de una u otra forma están envueltos en la obra planificadora y que son, al fin y a la postre, quienes trazan la ruta que habrá de seguir el gobierno en su totalidad.

La complejidad del proceso moderno, la multiplicidad de esferas en que el gobierno tiene que actuar en nuestro tiempo, hacen de esta planificación integrada un proceso muy intrincado que tiene que ser integrado en algún momento para que la acción sea, además de cooperativa, altamente coordinada.

Por esta razón es que surge la necesidad de forjar e implantar un plan central. De este plan central, que podríamos llamar plan maestro o pivote, ha de emerger la necesidad de algún tipo de institución que tendrá la misión de superentender la integración planificadora. Esta será la agencia coordinadora de las distintas actividades que son parte del plan y que velará porque lo planeado se esté cumpliendo a cabalidad. El problema de la planificación central no es meramente el de producir planes sino que le resulta fundamental el llevar cada plan individual hacia un punto de convergencia donde cada propuesta tenga una íntima relación con otras propuestas. Cuando todas éstas se integran lógicamente, estamos en el camino para lograr los objetivos generales nacionales. La labor de la agencia planificadora central debe ser la de asegurarse que los planes que se preparan y las diversas alternativas que esos planes enmarcan, o sea, las distintas sugerencias sobre la mejor forma de solucionar los problemas a que la sociedad se encara, sean preparados por agencias especializadas en distintas materias y que estos planes estén en constante revisión, de manera que los planes de una agencia particular no conflijan con los planes de otras agencias.

Vemos por lo tanto, que la función fundamental de una agencia central de planificación es velar porque se cumplan los objetivos que se ha trazado el proceso político para solucionar la problemática del grupo social en general.

Sin embargo, tenemos que apuntar, tenemos que recalcar el hecho de que el buscar las soluciones no se ciñe al establecimiento de una plataforma político-partidista sino que una vez este propósito, este programa, se establece, el planificador tiene que ir constantemente detectando nuevos problemas y buscando la manera de solucionar esos problemas. Si esto es así, también es función de la agencia central de planificación velar porque estas nuevas soluciones estén en completo acuerdo con lo que estima el liderazgo político que es el verdadero sentir del pueblo. Quiere esto decir que toda planificación hecha sobre la marcha para responder a problemas que surgen y que no han sido previstos en el programa general del partido, tiene que establecerse de manera que responda a las necesidades del grupo y es responsabilidad del político velar porque las soluciones que sugieren los planificadores se ajusten definitivamente a su visión de esas necesidades colectivas. Aunque este tema corresponde más

a la conferencia que sigue a la mía, debe apuntar que es una responsabilidad inmensa del liderato político el mantener el pulso constantemente de la opinión y de las necesidades públicas para cumplir adecuadamente esta función de vigilancia. Si no existe un vínculo adecuado constante entre el liderato político partidista, entre el alto liderato gubernamental, y el pueblo para determinar cuáles son las necesidades reales de ese pueblo, se le hará imposible a los líderes determinar si la acción que recomienda el planificador responde efectivamente a las necesidades del grupo social.

Las necesidades de la sociedad presuponen la implementación de un tipo de programa que vaya encaminado al mejoramiento ideal y material y este mejoramiento es una responsabilidad del gobierno. Es función del gobierno determinar la eficacia de las decisiones y de las alternativas que le plantea el planificador y esta interpretación la hace o la debe hacer a la luz del conocimiento que tiene, del conocimiento que palpa, de lo que el ciudadano desea. Es por esto que es necesaria la constante determinación del sentir popular, de manera que el liderazgo gubernamental pueda determinar si es adecuado lo que el planificador le sugiere.

Hemos visto que el partido político es la institución que agrupa los diversos intereses que se manifiestan en la comunidad. Hemos visto que es deber del partido político comunicar el sentir del ciudadano al gobierno y que el gobierno a su vez deberá llevar a cabo una programática concordante con lo que el ciudadano desea. Si el gobierno carece de información adecuada sobre las necesidades generales, según éstas son vistas por los ciudadanos mismos, si carece de esa información, se verá totalmente incapaz para valorizar adecuadamente la labor que realiza el planificador quien al fin y a la postre puede ser meramente un técnico.

Fíjense ustedes el grave problema que esto nos presenta. Si no hay una evaluación adecuada por parte del liderato gubernamental es posible que el técnico imponga unas soluciones alternativas que a lo mejor están en desacuerdo con las necesidades reales de la comunidad. Es lo que decimos tan corrientemente, que se establecen unas soluciones programáticas creadas en la sala de estudio, en el salón laboratorio y que a veces no tienen nada que ver con la realidad humana que nos rodea. Por eso, una de las principales responsabilidades del gobierno es la de velar porque la planificación se haga de acuerdo a lo que el pueblo realmente necesita.

Ha sido mi propósito en el día de hoy explicar a ustedes mi concepto de la relación de la planificación y la labor gubernamental general y he tratado de exponer la idea de que planear es gobernar, que la función de gobernación no puede llevarse a cabo si no existe una planificación de los fines que perseguimos y una determinación de los medios que tenemos

para alcanzar esos fines. He tratado también de explicar cómo las estructuras gubernamentales y junto a las estructuras gubernamentales, las estructuras político-partidistas, tienen la responsabilidad de ser las que evalúan las necesidades y los propósitos de la sociedad misma para hacer que los planes sometidos por los funcionarios de gobierno concuerden con esas necesidades. También he tratado de exponer que es irresponsable el gobierno que deja de establecer un vínculo directo con el pueblo ya que el palpar esos propósitos se le va a hacer extraordinariamente difícil y esa dificultad aumentará a medida que la escisión se agrave. Si eso sucede, si el vínculo se rompe o se debilita, corremos el peligro de que los que tienen finalmente la responsabilidad de la decisión no tengan a su alcance la forma de determinar si las soluciones sugeridas por técnicos están de acuerdo con los propósitos que la sociedad persigue, con las ideas de felicidad que la sociedad tiene.

Quiero, finalmente, sugerirles que cuando el planificador se dé cuenta que el vínculo entre el liderazgo gubernamental y el pueblo se ha roto o se ha debilitado tiene la responsabilidad ineludible de proponer soluciones y alternativas que respondan a su concepción de lo que es más justo para el pueblo.

Aunque nuestra función no es la de actuar como representante de los intereses generales en el sentido que el proceso electoral da a la palabra representación, no es menos cierto que parte de nuestra responsabilidad es actuar siempre según los mejores intereses del pueblo y cuando aquellos que han sido electos para llevar a cabo la función de la representación dejan de cumplir con esa función, debemos nosotros los burócratas, debemos nosotros los técnicos, debemos nosotros los planificadores, velar porque esa función se desempeñe hasta tanto el pueblo libremente pueda corregir esa situación indeseable.

Por fortuna, el proceso constitucional democrático en nuestras sociedades occidentales hace que el mecanismo de vigilancia que mantienen los sectores políticos a los sectores gubernamentales y administrativos sea uno altamente eficaz y por eso en nuestras condiciones políticas la necesidad de que el planificador actúe como representante directo de los intereses del pueblo se manifiesta menos.

Pero no olvidemos que únicamente a base de una situación responsable y concordante con lo que el gobierno estima que es el mejor interés de la comunidad, buscando siempre satisfacer ese interés, buscando siempre lograr una verdadera justicia social, únicamente así es que podemos lograr la capacitación requerida para enfrentarnos a una situación en que tengamos nosotros que ser juez y parte.

Un alto grado de preparación y adiestramiento especialmente en los niveles más elevados es lo que nos asegura una mejor obra de gobierno y una mejor obra de gobierno al fin y a la postre equivale a la consecución de lo que el pueblo ambiciona: esto es, su propia y auténtica felicidad.

Como escribió Burke en su análisis de la Revolución Francesa: "El gobierno es un aparato de la sabiduría humana para proveer las necesidades del hombre. Los hombres tienen derecho a la satisfacción de esas necesidades".

