



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

PLANIFICACION DE LA ACCION DEL GOBIERNO

65.012.2:35

Resumen del libro *The process and Organization of Government planning*, de JOHN D. MILLER. (New York, Columbia University Press.) Contiene varios capítulos referidos a: Proceso de planificación, órganos de planificación, planificación central, aprobación de los planes, organización de la planificación central y futuro de la planificación nacional.

I.—INTRODUCCION

La dirección de cualquier empresa requiere planes cuidadosamente preparados que prevean sus futuras operaciones tan exactamente como sea posible. La Administración, gran empresa de gestión de intereses colectivos, exige también esta planificación.

Planificación no requiere decir socialización, confusión que ha dado lugar a arduas polémicas y ha provocado el temor de la amenaza a las libertades.

DIRECTRICES POLÍTICAS Y PLANES NACIONALES

Es preciso hacer una aclaración esencial y previa. Directrices y planes no son la misma cosa.

La formulación de una política a seguir, de unas directrices concretas, son la base de todo plan y deben preceder a la elaboración de éste.

Gran parte de la actividad del Gobierno está dedicada a apoyar una política determinada, la cual, una vez que es concretada en leyes o resoluciones, exige su cumplimiento y su puesta en práctica a través de los planes correspondientes.

Desde el punto de vista de los individuos o grupos directamente interesados, las directrices políticas son de la máxima importancia.

Desde el punto de vista del administrador, los planes operativos son los

principales. El factor esencial para alcanzar la productividad máxima de los recursos empleados es una planificación detallada. En circunstancias normales, cuanto más completo es el plan menor será el esfuerzo superfluo.

En Norteamérica, la administración del *New Deal* y sus programas de desarrollo nacional incrementaron la planificación administrativa, la cual adquirió un gran éxito a través de la movilización masiva de los recursos del país en la última conflagración.

Hoy día una de las principales finalidades del Gobierno es conseguir y mantener el pleno empleo según está previsto en la Ley de 1946, que sienta el principio de que «es política y responsabilidad permanente del Gobierno federal el usar todos los medios posibles para crear y mantener las condiciones necesarias para que haya oportunidades de trabajo para todos aquellos que lo deseen, así como promover el empleo, producción y poder adquisitivo máximos».

Por lo tanto, la política y los planes del Gobierno estarán centrados en los próximos años en la consecución del pleno empleo, para lo que su actuación habrá de someterse a programas de actuación, cuya elaboración y formulación vamos a analizar.

II.—EL PROCESO DE LA PLANIFICACION

La preparación de planes para la acción administrativa requiere por lo menos tres fases: a) Determinación de los objetivos; b) Medida de la situación existente, y c) Elaboración de un programa de acción. Planear es el medio de dar dirección a las operaciones administrativas, y el plan no será completo hasta que se hayan ultimado estas tres fases.

DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS

El planeamiento comienza con la percepción de una necesidad, de un deseo, que motiva la aspiración de satisfacerlo delimitando así un objetivo. El planeamiento implica necesariamente la previsión de dificultades y problemas futuros.

En general, hay tres aspectos en la acción de fijar objetivos. Ante todo, los objetivos fundamentales son determinados por la política. En segundo lugar, los objetivos fundamentales originan otros secundarios de carácter administrativo. Finalmente, los objetivos ampliamente definidos deben ser concretamente determinados antes de que puedan ser útiles a efectos administrativos.

Un problema importante en la fijación de objetivos concretos es hallar el *standard* con el cual proyectar la meta deseada. Por ejemplo, los planificadores de parques y áreas de recreo deben fijar previamente el número de metros cuadrados de esta superficie que es conveniente por habitante, y una

vez fijado este *standard* bastará destinar para parques los metros cuadrados apropiados en relación con el número de habitantes de cada zona.

Otro ejemplo puede ser la planificación de la alimentación óptima de la población. Primeramente será preciso fijar el *standard* de régimen dietético óptimo por habitante, y entonces se podrá calcular fácilmente las cantidades totales de cada producto que es necesario exigir a la producción nacional. Llegados a este momento habrá que planificar concretamente la obtención de tal producción.

La mayor parte de los analistas administrativos estiman que cuanto más concreto es un objetivo más eficaz puede ser la planificación en cualquier empresa. Los departamentos militares o los organismos de obras hidráulicas pueden determinar perfectamente sus objetivos y, por lo tanto, planificar con facilidad.

No obstante, no se debe considerar imposible establecer objetivos en otros campos, como la educación o la sanidad pública. En estos casos serán necesarios otros elementos y más imaginación en la tarea, pero siempre podrán fijarse metas a alcanzar.

En la fijación de los objetivos deben colaborar todos los niveles de la organización. Un buen ejemplo es lo que sucede en la dirección de la Administración forestal. El plan nacional para las operaciones forestales comienza en la oficina de cada Jefe local. Dentro de las pequeñas unidades es confeccionado un plan estableciendo zonas de trabajo. Cada pequeña zona contiene un inventario de los árboles, características topográficas y el promedio de crecimiento forestal. El plan de cada bosque es un componente de estos informes y planes parciales. Los datos de cada bosque se integran en los planes regionales y el conjunto de éstos forma el plan nacional. A la vista de este mismo se puede conocer la producción anual de madera, siendo posible determinar planes ulteriores. El planeamiento local influye así sobre el regional y el nacional, mientras consideraciones nacionales y regionales pueden afectar las instrucciones que pueden darse eventualmente a las unidades más pequeñas.

Fijar los objetivos es una tarea ardua y que exige personal especializado, con un servicio suficientemente dotado de empleados.

Fijar objetivos no es una tarea que se hace de una vez y para siempre. La planificación debe ser flexible, ajustándola a las necesidades y circunstancias que vayan surgiendo.

MEDIDA DE LA SITUACIÓN EXISTENTE

Fijar los objetivos no es más que una fase de la planificación. Otra fase es la clara comprensión de la situación existente, pues sólo conociendo la distancia entre lo que tenemos ahora y aquello a lo que aspiramos podremos fijar la verdadera magnitud del trabajo a realizar. A veces la planificación

puede tener por finalidad el conservar lo que se tiene, pero incluso en este caso debe ser conocido.

DISEÑAR EL PLAN DE ACCIÓN POSITIVA

Conocidos los objetivos y la situación de la cual partimos, hay que elaborar el plan de acción. Diseñar el curso de actuación implica el hallar los elementos iniciales y estratégicos de una situación a través de los cuales la acción del Gobierno puede alcanzar o facilitar el resultado deseado. Esta tarea requiere gran habilidad analítica, imaginación y energía.

Se puede elaborar un curso de acción presentando diversas alternativas. En tales casos el planificador puede dejar la última decisión sobre los métodos al jefe responsable o, en su caso, a la Cámara legislativa. Puede desarrollar alguno o todos los programas posibles, estimando las consecuencias tan detalladamente como pueda.

EL FACTOR TIEMPO EN LA PLANIFICACIÓN

Todo programa de acción debe tener necesariamente un calendario en el que se fijen en cada periodo de tiempo los objetivos que han de ser alcanzados.

Establecer el calendario de un plan es casi lo mismo que fijar el programa de acción. Ambas cosas pueden identificarse. La planificación puede hacerse para grandes periodos de tiempo, años, semestres, etc., y dejar a los funcionarios que han de ejecutar el plan que elaboren los programas mensuales o semanales.

Por otro lado, un punto importante en este factor es que la elaboración del plan exige tiempo. Se debe huir de las precipitaciones, procurando confeccionar los planes sin urgencia para que la recogida de datos y la reflexión que su confección requiere se lleve a efecto con el tiempo debido.

PLANES A LARGO PLAZO FRENTE A PLANES A CORTO PLAZO

Toda planificación debe contemplar varios años futuros. Ordinariamente los objetivos que cualquier Gobierno desea alcanzar pueden ser conseguidos solamente después de un largo periodo de tiempo. Planificación a largo plazo implica fijar un curso de acción a través de tres, cinco o diez años.

La planificación a corto plazo debe estar siempre en función de un plan de largo alcance. Actuar con previsiones inmediatas daría lugar a constantes pérdidas de energía y de trabajo, pero existe también el riesgo de que una excesiva preocupación por planes a largo plazo impida prestar atención a los programas de inmediata realización, siendo así que del puntual cumplimiento de éstos depende el conseguir los objetivos de largo alcance.

EL FACTOR GEOGRÁFICO

El proceso de planificar tiene aspectos geográficos. Esta advertencia es quizá más importante en la planificación nacional que en la local o regional. Es evidente que cuando se planea para amplios espacios habrá que tener en cuenta la variedad de circunstancias de las distintas zonas geográficas. La producción industrial, los medios de comunicación y hasta el rendimiento del trabajo humano varían de una zona a otra.

INVESTIGACIÓN

Para planificar es necesario recoger previamente los datos oportunos sobre la situación. La planificación no puede basarse en meras opiniones o en especulaciones intelectuales, ha de partir de hechos concretos, de datos reales. Ahora bien: investigar no es planear. El tener los datos sobre una situación no quiere decir que tengamos ya el plan de actuación.

Así, los estudios realizados sobre «Nuestras ciudades y su misión en la economía nacional», «La estructura de la economía americana», «Los gastos del consumidor en los Estados Unidos», «Localización industrial y recursos nacionales», etc., son estudios valiosísimos y necesarios, pero no constituyen por sí mismos «planes de acción». Es en sus datos, en los conocimientos que ellos proporcionan, donde hemos de encontrar la base para reflexionar, sopesar las posibilidades, analizar los obstáculos y, finalmente, decidir el curso plan de acción.

No obstante, conviene no olvidar que la planificación hay que hacerla, a veces, sobre el escaso volumen de datos que tengamos, sin demora posible. Durante la guerra internacional pasada, el Ministerio de Defensa tenía el siguiente *slogan*, que puede ser sentido como principio para todos los planificadores: «Cualquier acción rápida e inteligente es preferible a la demora provocada por la búsqueda de un ideal.»

PLAN PARA PLANIFICAR

El proceso de planificar, como toda operación administrativa, requiere cuidadosa dirección. Mucho más cuando se trata de la acción de un Ministerio o de toda la Administración del Estado. Se necesita una dirección de la planificación misma.

III.—¿QUIEN DEBE PLANIFICAR?

EL ASPECTO JERÁRQUICO

El problema fundamental que se plantea en este sentido cuando nos referimos a la totalidad del país, es si el órgano planificador debe radicar en ia

dirección suprema de la Administración, es decir, en la Presidencia de la Federación, o si, por el contrario, debe ser una función a realizar por los Departamentos o Ministerios.

La duda solamente puede plantearse en estos dos niveles, pues aunque también se ha intentado justificar (partiendo de la íntima relación entre planificación y acción) que unidades inferiores a los Ministerios deben planificar, sin embargo, en lo que concierne a planes de gran alcance, no cabe duda de que desde el momento en que la planificación es indispensable para la dirección, no es posible comprender que un Departamento pueda dirigir una política determinada sin tener una decisiva participación en la elaboración de sus propios planes.

La planificación, en tanto que preparación específica de programas de acción, es parte del trabajo de los Departamentos operativos. La función de planear no puede divorciarse de sus propias operaciones.

La función de planificar corresponde por esencia al que administra. El grado de autoridad planificadora detentado por cualquier administrador en la jerarquía orgánica depende del sistema de delegación de responsabilidad en la organización. En lo que se refiere a los Estados Unidos, las oficinas de planificación no figuran normalmente al nivel presidencial, sino al de los Departamentos.

RESPONSABILIDAD DE LA JEFATURA EN LA PLANIFICACIÓN

Si la planificación corresponde a un determinado nivel de dirección y mando, surge la cuestión de cómo organizar la unidad planificadora y, sobre todo, sentar las bases de sus relaciones con la dirección y señalar qué tipo de personal se precisa. En los Estados Unidos se han seguido diversos criterios. Unas veces la oficina planificadora ha estado compuesta por personal ajeno a la organización, reclutado en razón de la lealtad al jefe del Departamento; otras, por el contrario, eran funcionarios asignados con carácter permanente a la citada unidad.

En cuanto a si la función planificadora debe poseer un órgano específico, o si, más bien, ha de estar inserta dentro de la actividad de un órgano de asesoramiento general o Secretaría Técnica, los criterios también varían.

IV.—PLANIFICACION CENTRAL

Planificación central significa supervisión, revisión y coordinación de los planes de acción que son elaborados por los diferentes órganos del Gobierno. El objeto de esta dirección central es evitar esfuerzos contradictorios e incoherentes. Tal planificación es hoy día una necesidad vital de la actuación del Gobierno.

En la planificación de ciudades se ha utilizado desde hace tiempo el término «planificación comprensiva» o «planificación total» para indicar que los planes de crecimiento urbano han de tener en cuenta todos los factores: educación, instalaciones públicas, parques, sanidad, industria, transportes, etc. Quizá es apropiado este término de «planificación comprensiva», pero en lo referente al gobierno de la nación ha adquirido carta de naturaleza la expresión «planificación central», con la significación de planificación presidencial. Es ciertamente en el Presidente en el que debe residir la autoridad para esta planificación central.

El problema de planificación central no es elaborar planes, sino reunir todos los planes de acción de los organismos centrales para acomodarlos a la política nacional. Por lo tanto, el objetivo de la planificación central es asegurar que los distintos Departamentos preparen sus planes respectivos, revisar estos planes y evitar que estén en conflicto entre sí.

Un claro ejemplo de planificación central es la Ley de 1946, sobre empleo. Anteriormente la necesidad de planificación se justificaba principalmente en el propósito de evitar duplicidades de esfuerzo, pero hoy se tiene la convicción de que la actividad de la Administración tiene gran efecto sobre la vida económica general.

Por esta razón la Ley de 1946 establece que todos los programas aprobados deben ser revisados en función de sus efectos generales sobre la economía del país.

Reconocida la necesidad de un órgano central de planificación, éste debe funcionar en íntima relación con los órganos encargados de la elaboración del presupuesto, ya que ambas actividades se complementan y deben actuar en colaboración.

V.—PRESENTACION Y ACEPTACION DE LOS PLANES

Elaborado el plan, éste tiene que ser aprobado por el órgano correspondiente. Tal aprobación depende en gran parte de la forma en que el plan esté preparado. Por lo tanto, un problema al que el planificador debe hacer frente es convencer al órgano encargado sobre la conveniencia de aprobar el plan que se propone.

La tarea del planificador se distingue del administrador en que debe preparar diferentes programas y aconsejar al jefe. Una vez formada la decisión por éste, el planificador ha de adaptar su trabajo al criterio del administrador.

En todo caso, los organismos necesitan dirigentes dinámicos, dispuestos a apoyar y a tomar en consideración los planes. La existencia de oficinas de planificación no llenará nunca el vacío que produciría la falta de dirigentes con la debida capacidad y dinamismo.

EL IMPACTO DE LA OPINIÓN EXTERIOR A LA ORGANIZACIÓN

El planificador debe prestar atención fundamentalmente al espíritu del organismo dentro del cual trabaja, pero no puede, ciertamente, ignorar la reacción popular o los sentimientos políticos dominantes; no obstante, la misión del planificador no debe estar gobernada por esas condiciones. Su tarea consiste, más bien, en proporcionar información al jefe y asistirle para que cumpla los objetivos que desea, haciendo constar las dificultades que puedan surgir según las diferentes posibilidades de acción.

VI.—ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION CENTRAL

El criterio seguido para establecer órganos de planificación central ha sido, a veces, institucionalizar la representación de los intereses económicos del país. Así, en Francia, Alemania y Gran Bretaña ha habido experiencias de este tipo entre 1920 y 1940. El órgano más elaborado, dentro de este criterio, fué el Consejo Económico Nacional, creado por la constitución alemana de Weimar, pero la opinión general fué que todas estas experiencias no tuvieron importancia relevante en la planificación.

La razón para crear estos órganos especializados se halla principalmente en el deseo de apartar de la agitada vida de las cámaras legislativas los problemas técnicos de tipo económico, con la esperanza de que, llevados a un centro de carácter técnico, se pueda más fácilmente llegar a acuerdos eficaces. Sin embargo, la experiencia muestra que estos órganos, dotados solamente de autoridad asesora, no son más que un foso de discusión de problemas económicos.

EXPERIENCIAS AMERICANAS DE PLANIFICACIÓN CENTRAL

El Comité Presidencial sobre dirección administrativa, en su informe de 1937, declaró que era «esencial» que el Presidente tuviera un órgano que «dirigiese la planificación total».

En su consecuencia se creó en la «Comisión Planificadora de Recursos Nacionales» (National Resources Planning Board, N. R. P. B.). Formaba parte de la Oficina Presidencial y tenía como misión asesorar al Presidente sobre tendencias económicas y planes gubernamentales específicos, pero resultó que la misión de la Comisión fué, en la práctica, poco importante.

La Comisión nunca tuvo clara conciencia de cuál era su misión junto al Presidente. En el informe de 1943 se señalaban como funciones suyas las siguientes: a) recoger y presentar la información que pudiera ser interesante para el desarrollo planificado de los recursos nacionales; b) asesorar al Presidente sobre las tendencias en el empleo; c) recoger información sobre los

planes de construcción de los organismos federales y relacionar estos programas por orden de importancia; *d*) recoger los proyectos federales sobre adquisición de terrenos; *e*) cooperar con órganos federales, estatales y locales en su trabajo planificador y actuar como centro de estudio en las actividades planificadoras. A pesar de todo, la actividad más importante de esta Comisión fué la promoción de la investigación sobre muchos problemas sociales y gubernamentales. Los informes preparados por ella fueron publicados y distribuidos con profusión, contribuyendo a la discusión e interés públicos por las materias económicas.

Su gestión no se consideró de gran interés y en 1943 fué suprimida, basándose en que realizaba funciones llevadas a cabo ya por otros organismos.

El mismo año se creó, por necesidades bélicas, la «Oficina de Movilización de Guerra» con la misión de desarrollar programas unificados y de establecer directrices para el óptimo uso de los recursos del país en el esfuerzo de guerra. Estaba dirigida a «unificar» las actividades de los diferentes organismos relacionados con la producción, distribución y transporte de los suministros militares y civiles. La Oficina tendría facultad de dictar órdenes y normas a otros organismos «sometidos a la dirección del Presidente».

El contraste entre la «Comisión Planificadora de Recursos Nacionales» y la «Oficina de Movilización de Guerra», radicaba en que la primera estaba más encaminada hacia el público, en tanto que la «Oficina» tenía más carácter de centro planificador para asistir al Presidente.

Finalmente, el otro órgano de planificación central es el «Consejo de Asesores Económicos», creado en 1946. Fué creado por la Ley sobre Empleo (*Employment Act*) de aquel año, y esto mismo nos dice ya bastante sobre su objetivo fundamental, el cual se concreta en «formular y recomendar la política económica nacional para promover el pleno empleo, el incremento de la producción y el mayor poder adquisitivo bajo régimen de libre empresa».

El Consejo está compuesto de tres personas de libre designación presidencial, con la confirmación del Congreso.

La Ley establece que el Consejo asistirá al Presidente en la preparación del informe económico que éste debe enviar al Congreso; recogerá información sobre desarrollo económico; revisará los programas y actividades del Gobierno; recomendará al Presidente la apropiada política económica nacional y realizará todos aquellos estudios que el Presidente pueda requerirle.

Al crearse este órgano, el Congreso estimó que no debía tener gran volumen burocrático y que la mayor parte de sus funciones debería realizarse a través de los organismos operativos para evitar duplicidades.

Entre los problemas orgánicos que plantea el Consejo hay dos principales: Uno el de su naturaleza colegiada; existen numerosas opiniones que estiman que un órgano de planificación central debe ser unipersonal en cuanto a su responsabilidad y dirección, sin perjuicio del número de expertos que pueda

precisar. El otro problema es el de su relación con el Director de la Oficina del Presupuesto, con quien la cooperación ha de ser estrecha.

VII.—FUTURO DE LA PLANIFICACION NACIONAL

La misión del Gobierno es promover el máximo bienestar de los habitantes del país y, por lo tanto, dentro de una sociedad de libre empresa ha de buscar el pleno empleo y la mejor utilización de los recursos nacionales. Para ello, es imprescindible la planificación, lo que no quiere decir socialización de la producción. Es más, en un inmediato futuro, no se prevé una gran expansión de la actividad de la Administración, cuyo esfuerzo, en los Estados Unidos, estará dedicado durante algún tiempo a consolidar las empresas acometidas y a perfeccionar los servicios existentes.

Las preferencias del consumidor jugarán un gran papel en la determinación del volumen de productos que la empresa privada ha de proporcionar. La principal preocupación ha de ser asegurar al consumidor el volumen más alto de su capacidad de compra. Al mismo tiempo, la Administración continuará manteniendo servicios de carácter colectivo, lo que nos planteará el problema político de decidir lo que queremos, en tanto consumidores individuales, y lo que preferimos a través de los servicios públicos sostenidos mediante el impuesto.

En todo caso la planificación es la esencia de la gestión y dirección. La actividad administrativa debe realizarse en función de objetivos concretos a través del camino más seguro y exacto. El progreso conseguido en la ejecución de cualquier trabajo depende en gran medida del cuidado con que se haya preparado previamente. Hay que conseguir el mínimo de esfuerzos a través de la detallada preparación de la acción administrativa.

La planificación, en fin, es una técnica administrativa que no amenaza las libertades sobre las que se apoya nuestra sociedad, pues en tal caso hace tiempo que la libertad habría dejado de existir.—José Luis López Henares.