

D T E M A S

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROGRAMACION ECONOMICA

336.121:65.012.3(46+100)

Por **JUAN ALFARO ALFARO**

Casi todos los países de Europa y América han creado en los últimos años organismos centrales de planificación económica. El Decreto de 27 de febrero de 1957 creó en España la Oficina de Coordinación y Programación Económica cuyo más importante resultado ha sido el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones recientemente aprobado por el Gobierno.

I. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA PROGRAMACION

Entre las actividades de la función administrativa, la programación ocupa un lugar preferente. Es la fundamental labor de dirección.

1. CONCEPTO

Es interesante fijar el concepto de programación y sus principios, porque este problema ha planteado ardientes discusiones de carácter político, referentes al grado de participación del Gobierno en la libre iniciativa de los particulares.

El planeamiento administrativo, y en especial el planeamiento económico, no se opone a la libertad económica. La función de formular sistemáticamente los programas de Gobierno—dice Muñoz Amato—no está necesariamente identificada con ningún tipo particular de ideología política.

Los adelantos constantes de la técnica han elevado a cantidades insospechadas las cifras de producción y el enorme crecimiento de la población plantea problemas de alimentación y de empleo, que requieren una previsión excepcional para que los problemas económicos—crisis—no produzcan efectos perturbadores del orden social.

Esta necesidad de planeamiento económico ha sido sentido en los últimos años por casi todos los países de Europa y América.

Podemos considerar la programación como un proceso, que comienza con la investigación sistemática de la realidad presente y la previsión de la realidad futura, y, en consecuencia, adopta decisiones para cuya ejecución, arbitra los medios materiales y humanos necesarios.

Se ha definido la programación económica «como la elección consciente y deliberada de prioridades económicas por alguna autoridad pública».

Para Mosher la programación es «un proceso mental que se proyecta hacia el futuro, para una acción, elegida entre actitudes posibles, en persecución de determinados fines».

La programación es indispensable a la función de gobierno.

2. PROCEDIMIENTO

El esquema más general del procedimiento de programación puede resumirse en tres momentos:

Programación - acción - evaluación.

La programación se inicia como una profunda investigación de la realidad presente y de las realidades posibles futuras. A continuación se han de señalar los objetivos, que vendrán determinados por aquellas premisas de valor que inspiran la elaboración del programa. valores que, según Mosher, pueden venir dados de «arriba» o del exterior o pueden provenir de la experiencia y cultura del sujeto que hace la programación. Será necesario prever los obstáculos que se han de oponer a la realización de los objetivos. El programa debe determinar los medios —materiales y humanos— que se han de utilizar para conseguir los objetivos y vencer los obstáculos.

Elaborado el programa se adoptará la decisión correspondiente y se entrará en la fase de acción; por último, será necesario comprobar los resultados obtenidos y realizar los reajustes que se hayan manifestado como convenientes al contrastar el plan con la realidad.

La doctrina ha elaborado varios procedimientos de programación.

unos consisten en el simple desarrollo de las distintas fases de elaboración normal: iniciación, determinación de objetivos, investigación de datos, análisis de los datos obtenidos, elaboración del plan, prueba, reelaboración, propuesta y decisión.

Los más interesantes procedimientos elaborados por la doctrina son los llamados de «perspectiva piramidal». Según este sistema, se organiza el plan como una cadena de medios-fines; o con criterio temporal, elaborando planes generales de diez años, con planes intermedios de cinco, planes operativos de un año, programas de trabajo de un mes e instrucciones de trabajo diarias; o con criterio orgánico, distinguiendo: planes ministeriales, de dirección general, de sección, etcétera.

Mosher establece un paralelismo entre los tres criterios del procedimiento piramidal, que es semejante al seguido por la Tennessee Valley Authority (T. V. A.), haciendo coincidir los programas generales con la larga duración y el nivel ministerial y descendiendo en los distintos niveles con los tres criterios.

3. ÓRGANOS

Un problema interesante que se ha planteado la técnica es el problema de los órganos del planeamiento: el planear es actividad esencial de la función administrativa y cada órgano ejecutivo, incluso los de nivel más bajo ha de realizarla. Los órganos más complejos, más elevados en la línea jerárquica, requieren la existencia de unos asesores cuya actividad sea únicamente la planificación. En los órganos inferiores el planeamiento es actividad del propio órgano ejecutivo.

Surgen así órganos de «staff» dedicados a la función planificadora de la actividad de órganos ejecutivos superiores, que en las Administraciones públicas serán, en el nivel más alto, las oficinas centrales de planificación. Es necesario determinar la localización de estas oficinas, en el organigrama del Gobierno. Muñoz Amato estima que la solución teórica es su adscripción a la Presidencia del Gobierno—o al Parlamento, en un régimen parlamentario—, pero admite que, según las características de cada organización estatal, puedan adscribirse a otro Departamento—Hacienda o Economía—, considerando

conveniente la adscripción a aquel que por su prestigio realice las funciones de coordinación más eficaces.

Respecto a la organización de las oficinas centrales de planeamiento, se han dado diversas soluciones:

- Composición colegiada con representantes de intereses particulares.
- Composición colegiada con representantes de otros organismos estatales interesados.
- Composición unipersonal.

La solución primera no se admite generalmente como aconsejable porque la intervención de los particulares debe tener determinado otro momento de intervención en el proceso político.

La adopción de una de las dos restantes soluciones dependerá de las circunstancias concretas en cada caso.

Siempre existirá un Secretariado al que estarán adscritos los expertos precisos para la elaboración de los estudios en cada fase del proceso.

II. LA PROGRAMACION ECONOMICA EN DIVERSOS PAISES

La necesidad de planificación económica ha sido objeto de atención por casi todos los países en los últimos años.

Después de la segunda Guerra Mundial se extendió por diversos países de Europa; Inglaterra con el «Economic Survey» de 1947; Francia con el «Plan Monnet» de 1946; Holanda, en 1946; Noruega, etc. En América la planificación económica se extiende con posterioridad a Europa, especialmente en los países de Centro y Suramérica. En los Estados Unidos, a pesar de la importante labor de los asesores económicos, no se ha institucionalizado la planificación económica con carácter nacional.

Existen en los distintos países que se han ocupado de la planificación económica órganos centrales de planificación a los que nos vamos a referir brevemente.

En Francia se creó el «Comisariado General del Plan», que se encargó del desarrollo del Plan Monnet; en Holanda, la Oficina Central de Planificación. Bolivia creó en 1953 la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento; Colombia, la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal; otros ejemplos de oficinas centrales de planificación encontramos en: la Junta de Planificación de Puerto Rico (1942) y la Comisión Federal de Planificación de Méjico.

En Colombia se organizó en 1940 el Consejo de Economía Nacional, compuesto por el Ministro de Economía como Presidente, varios Ministros del Gobierno y representaciones de la Administración y de los particulares; a este Consejo se le atribuyeron las funciones de planificación y coordinación económica. La composición colegiada de este organismo con representación de intereses contradictorios originó su falta de eficacia y fué sustituido por la Oficina de Planificación en 1951, con una dirección colegiada—Consejo de tres miembros.

Entre los más recientes planes económicos de nivel nacional, en Italia se ha elaborado el «Plan Vanoni», cuyo órgano de estudio y desarrollo es el «Comitato interministeriale per la ricostruzione» (C. I. R.). Regido por un Consejo que preside el Presidente del Consejo de Ministros, y del que es Vicepresidente el Ministro del Presupuesto y Secretario general el Subsecretario de Presupuesto.

Es reciente el plan económico que en Francia se ha puesto en marcha con la aprobación del «Informe Rueff» por el Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, que había sido redactado por el Comité creado el 30 de septiembre de 1958.

Además de estos planes nacionales, los organismos de las Naciones Unidas realizan una labor ingente de planificación de regiones del mundo que por ser económicamente subdesarrolladas requieren su asistencia.

Estudiado, aunque someramente, el problema de la planificación económica y su desarrollo en diversos países, vamos a referirnos al desarrollo y actualidad de este problema en España.

III. LA PROGRAMACION ECONOMICA EN ESPAÑA

Como órgano asesor del Gobierno en materia económica se creó en 1940 el Consejo de Economía Nacional, y en 1944 el Consejo económico-sindical asume funciones de planificación económica en la Organización Sindical. La creación en la Universidad de Madrid de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas proporciona a nuestro país la posibilidad de disponer del número suficiente de técnicos para cometer reformas importantes en este campo, y por Ley de 12 de marzo de 1956 se crea el Cuerpo de Economistas del Estado, para asesorar a la Administración en esta materia.

Es el Decreto-ley de 27 de febrero de 1957 el que con la creación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Oficina de Coordinación y Programación Económica da un nuevo y trascendental impulso a la planificación y coordinación económica en España.

Con posterioridad van surgiendo disposiciones que crean órganos dedicados a funciones de carácter económico, las cuales van completando el sistema actual de la organización administrativa de nuestra economía; el Decreto de 26 de julio de 1957 crea la Junta de Inversiones, para orientar la inversión de los capitales de las entidades de Previsión Social, Compañías de Seguros, Cajas de Ahorro, etc.; la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 organiza los Planes provinciales de obras y servicios locales que encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, y que coordinados por la Presidencia del Gobierno deben ser aprobados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; y modifica la estructura del Presupuesto de Gastos añadiendo el «Estado letra C», en el que se agrupan las previsiones para inversión por parte de los más importantes organismos estatales.

El Decreto de 13 de septiembre de 1957 modifica la estructura y funcionamiento del Consejo de Economía Nacional.

La Ley de 26 de diciembre de 1958 regula los créditos concedidos por entidades oficiales y crea la «Comisión Consultiva de crédito a medio y largo plazo para Inversiones» y el «Comité del Crédito a medio y largo plazo».

Todo el proceso de preparación y estudio de la planificación en esta materia, que se inició con la creación de la Oficina de Coordinación y Programación Económica (O. C. Y. P. E.), produce un resultado prome-
tedor con la aprobación por Decreto de 12 de marzo de 1959 del Pro-
grama Nacional de Ordenación de las Inversiones.

IV. ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE PLANEAMIENTO ECONOMICO EN ESPAÑA

Las disposiciones reguladoras de la planificación han creado una serie de órganos que tienen atribuidas funciones de planeamiento, coordinación, asesoramiento y control:

1. ORGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO

Son meramente consultivos y asesores el Consejo de Economía Nacional y la Comisión Consultiva de Crédito a medio y largo plazo para inversiones. Las Asesorías Económicas y el Cuerpo de Economistas, además de las funciones meramente asesoras, tienen otra de intervención activa en los estudios técnicos de programación; fueron creadas por la Ley de 12 de mayo de 1956; en principio, se crearon en los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Agricultura, Industria, Trabajo y Comercio, y posteriormente en el Ministerio de la Vivienda.

El Cuerpo de Economistas del Estado depende de la Presidencia del Gobierno, a la que también presta su asesoramiento técnico.

2. ORGANOS DE PROGRAMACIÓN, DECISIÓN Y GESTIÓN

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fué creada por el Decreto-ley de 27 de febrero de 1957; está integrada por los Ministros de Hacienda, Agricultura, Industria y Comercio. Pueden formar parte de la misma los Ministros de Obras Públicas, Trabajo, Vivienda y Ministro Secretario General del Movimiento. Asiste también a sus reuniones el Ministro sin cartera Presidente del Consejo de Economía Nacional. Las funciones de la Comisión Delegada de Asuntos

Económicos en general son: preparatorias de las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre asuntos económicos, coordinadoras de la actividad de los distintos Ministerios y decisorias por delegación. Es el órgano que ha de deliberar sobre los planes económicos antes de elevarlos definitivamente a aprobación del Gobierno.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—artículo 13-6—atribuye a la Presidencia del Gobierno la competencia para «elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los planes de desarrollo económico del país y los programas de realidades económicas del Estado y demás entidades públicas».

Para el desarrollo de esta función se adscribe a ella la Oficina de Coordinación y Programación Económica (O. C. Y. P. E.), creada por el Decreto-ley de 27 de febrero de 1957—art. 12—, «con objeto de dar cohesión a las medidas de los distintos Ministerios que tengan repercusión en la economía y de elaborar con visión de conjunto y criterio de unidad los planes de desarrollo económico del país y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas».

En cuanto a estructura orgánica, se adopta el criterio de dirección colegiada, mediante una Junta Rectora—Comisión—, presidida por el Ministro Subsecretario de la Presidencia y en la que están representados los organismos oficiales interesados—Ministerios Económicos y Consejo de Economía Nacional—, y tiene un Secretariado u oficina con el personal técnico necesario.

La Junta de Inversiones fué creada por Decreto de 26 de julio de 1957, con el fin de fiscalizar el funcionamiento económico de las diferentes entidades de Previsión Social, Compañías de Seguros, Caja de Ahorro, etc., y de determinar la clase de bienes y valores en que han de invertirse sus reservas. Se organiza bajo la presidencia del Ministro de Hacienda y con representación de los organismos estatales y paraestatales interesados.

Otro órgano de gestión económica creado recientemente es el Comité de Créditos a medio y largo plazo, en el que existe un representante de la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

La Junta de Inversiones y el Comité de Créditos a medio y largo plazo deben ajustarse al Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones.

3. ÓRGANOS DE CONTROL

El Decreto de 12 de marzo de 1959, que aprueba el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones, crea los órganos que han de tener atribuida la competencia de valorar y controlar la ejecución y los resultados del programa.

Atribuye a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos las misiones de vigilar la ejecución, comprobar trimestralmente los resultados obtenidos y adoptar las medidas de reajuste que en cada momento aconseje la coyuntura.

Además, crea las Comisiones de vigilancia del Programa en los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Agricultura, Industria, Comercio, Trabajo, Información y Turismo y Vivienda.

Las Comisiones estarán presididas por el Subsecretario del Departamento, constarán de varios representantes de los organismos del Ministerio y uno de cada uno de los Ministerios de Hacienda y Comercio, siendo Secretario de la Comisión de vigilancia el Economista del Estado Jefe de la Asesoría Económica del Departamento.

V. CONCLUSION

El Decreto de 12 de marzo de 1959 cierra en España el proceso de institucionalización de la planificación económica a nivel nacional.

En el nivel más alto de la Administración se han creado los órganos que han de realizar las distintas fases del proceso administrativo en materia económica. La Oficina de Coordinación y Programación Económica, como órgano de estudio, de investigación y de elaboración de planes, cuenta con la competencia técnica de los economistas que integran su Oficina Técnica y con la representación directa—en la Junta Rectora—de los Departamentos económicos a través de sus Secretarios generales técnicos; de esta forma, la coordinación de la actividad de los distintos Ministerios se hace posible.

El Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones es el primer resultado del trabajo de planificación de nuestra economía; en él

intervienen todos los órganos creados por disposiciones anteriores para estos fines, unos han cooperado en su elaboración, otros, son los que han de ejecutarlo, y, por último, en él se han previsto los órganos que han de vigilar su cumplimiento, valorar los resultados y realizar los reajustes necesarios.