

por su conveniencia descarga al administrado de una parte o del total de sus obligaciones.

d) *Ejecución de los actos administrativos.*—Como sucede con el procedimiento administrativo en general, no existen reglas fijas que regulen la ejecución de los actos administrativos. Existe, sin embargo, una ley federal, promulgada en 1953, que se ocupa de la ejecución de los actos administrativos emanados de los órganos federales. Dicha ley recoge normas consuetudinarias que rigen en los Länder. Establece que cuando la ejecución es de

carácter pecuniario debe intervenir la Administración en unas cuestiones y los Tribunales ordinarios de justicia en otras. También existe, en el procedimiento de ejecución en general, la figura de ejecución forzosa por cuenta del interesado, las multas y otras sanciones.

Los Länder tienen su propio procedimiento de ejecución, que aplican, tanto cuando el acto que se quiere ejecutar proviene del propio Länder, como cuando proviene de la Administración federal.—P. G. P.

PRESUPUESTOS DE LA PROGRAMACION ADMINISTRATIVA

65.012.3

I.—INTRODUCCION

Se ha definido la programación como la actividad preparatoria para la acción principal. La programación supone el conocimiento de los factores externos que intervienen en la actividad concreta de que se trate, así como la valoración de los mismos y su correlación.

Una situación de total carencia de programación existiría allí donde la actividad se desarrolle sin un procedimiento mental preordenado. En el ámbito administrativo hay dos tipos de organizaciones que no admiten la programación. Son éstos, por un lado, las típicas oficinas antiguas, en donde la rutina marca la pauta a seguir; en ellas no se admite la programación

En este artículo, publicado en el número 4 de 1958 de la «Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione», estudia FREDERIK MOSHER el concepto, los procedimientos y los sistemas de programación.

porque ésta implica transformaciones, y éstas son temidas y criticadas. En segundo lugar, no toleran la programación las oficinas que actúan con gran fluidez y movilidad y que temen vincularse en el futuro a una determinada actuación; en ellas la actividad directiva se marca al día.

II.—EL PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACION

El esquema general del procedimiento de programación en el conjunto de situaciones administrativas puede ser resumido en los siguientes momentos:

programación - acción - efecto

No es difícil determinar la posición ocupada por las funciones de progra-

mación a lo largo de la actuación administrativa, sin embargo, presenta grandes dificultades el análisis del procedimiento de programación. Se deben, sin duda, tales obstáculos a la pluralidad de perspectivas desde los cuales el procedimiento puede ser examinado; a la variedad de actividades que son objeto de la programación; a las diversas medidas que pueden tomarse para estudiar el procedimiento, y a la diversidad de prácticas que existen en las oficinas administrativas.

La descripción más comúnmente aceptada del procedimiento de programación es la que expone sus fases de modo lógico y temporal. Las fases que generalmente se distinguen son:

1. *Comienzo de la programación.*—Momento en el que, debido a la apreciación de una necesidad o problema o a la previsión de un nuevo fin, se abre el procedimiento.

2. *Determinación de los objetivos.*—Resolver el problema o satisfacer la necesidad.

3. *Investigación.*—Información, búsqueda de datos relevantes referidos al pasado, al presente y a los elementos de predicción futura.

4. *Análisis.*—Organización de aquellos datos mediante el análisis matemático, estadístico, etc., de los mismos.

5. *Elaboración.*—De un programa o de varios alternativos, con las respectivas previsiones sobre las consecuencias probables de cada uno.

6. *Prueba y revisión.*—De uno o más programas alternativos mediante ejecución concreta de los mismos durante un período de tiempo.

7. *Reelaboración.*—En base a las observaciones recogidas en la fase anterior.

8. *Proposición.*—Consistente en la oferta concreta hecha al individuo u órgano responsable de la decisión para

la adopción de tales programas; comprende la redacción de informes, la presentación oral del programa y de sus aspectos esenciales, la elaboración de gráficos y demás instrumentos idóneos para evidenciar los méritos del programa, etc.

III.—SISTEMAS DE PROGRAMACION

1. SISTEMA PIRAMIDAL.

Es un sistema deductivo, que tiene en cuenta diversos criterios, con objeto de fijar el procedimiento de programación. Estos criterios son:

a) *Cadena de medios y fines.*—Esta cadena supone que cada fase o acción sea un medio para cualquier fin. A su vez este fin es un medio para otro fin, generalmente más vasto, de más amplio contenido y perspectivas. Si se intenta establecer un diagrama de la cadena medios-fines, la figura que resulta tiene una forma piramidal.

b) *Criterio temporal.*—La seguridad y firmeza de las predicciones decrece con el aumento del período de tiempo futuro al que aquéllos se refieren. Se deduce, consiguientemente, que los programas a largo plazo deben expresarse en términos vagos y genéricos, asumiendo el carácter simbólico de objetivos de alcance general. Por el contrario, los programas a corto plazo tienden a hacerse más específicos, detallando incluso los aspectos particulares.

Cuando se trata de fijar un programa concreto, se debe empezar por formularlos a largo plazo, e ir reduciendo progresivamente el período de tiempo que entre los diversos fines obtenidos se observe. Así se consigue que el procedimiento de programación tienda a hacerse más específico y detallado.

c) *Criterio organizativo.*—La estructura formal de la organización es el resultado de un procedimiento lógico de atribución de funciones. La organización debe venir impuesta de arriba abajo, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo específico y concreto.

La estructura organizativa es esencial, por tres motivos básicos, para el procedimiento de programación:

- Por ofrecer el medio más conveniente para elaborar los programas según una dirección preestablecida.
- Por hacer inmediatamente actua-

lizable el programa de que se trate, en cuanto que las clasificaciones más importantes y las responsabilidades previstas están concebidas en estrecha conexión con los esquemas de autoridad y de responsabilidad de la organización.

- Por ofrecer a la programación la posibilidad de una descentralización racional de aquellas funciones.

d) *Relaciones entre los distintos criterios.*—Pueden relacionarse los criterios de programación en la forma siguiente:

Medios-fines	Dirección	Organo
— Programación de fines generales.	— Programación a largo plazo.	— Programación ministerial.
— Programación de la actividad principal.	— Programación intermedia (cinco años).	— Programación directiva.
— Programación de proyectos específicos.	— Programación anual.	— Programación de servicios.
— Programación de trabajo.	— Programación mensual.	— Programación de secciones.
— Programa detallado de trabajo.	— Programación diaria.	— Programación de reparto.

2. SISTEMA DE LAS «ALTERNATIVAS REDUCIDAS».

En un momento concreto, un individuo, un grupo o una organización, disponen, teóricamente, de infinitas alternativas posibles para desempeñar una actividad: el análisis de cada una de tales alternativas y de sus probables consecuencias es materialmente imposible.

El sistema de las «alternativas reducidas», en cuanto procedimiento de programación, consistiría en la reducción de las posibilidades de análisis.

Una vez efectuada la reducción es aconsejable:

- Cada alternativa debe ser distinta de las demás.
- Cada una debe representar la mejor alternativa en el ámbito de la categoría a que pertenezca.
- Las consecuencias probables de cada alternativa, en su aspecto positivo y en su coste, deben ser atentamente valoradas y analizadas sobre una base comparativa.

El sistema de las «alternativas reducidas» constituye un modo útil de

describir uno de los aspectos más significativos de la programación: el de la fase relativa al análisis de los datos y a la elaboración del plan.

3. SISTEMA DINÁMICO.

Mediante este procedimiento se trata de conseguir:

1. Una evaluación sistemática y periódica de las situaciones, en fases determinadas.

2. La valoración de las consecuencias de cada acción.

3. La elaboración de programas inmediatos y fundados, como parte de un objetivo a largo plazo.

4. La evitación de obligaciones excesivamente gravosas en programas a largo plazo.

4. SISTEMA EMPÍRICO.

Resulta indispensable, en algunos casos, la elaboración de programas para la solución de problemas particulares, a medida que éstos se le plantean.

Tratar de esquematizar todos ellos *a priori* resulta empeño imposible e inútil.

Para que en el estudio y solución de un caso particular pueda hablarse de programación es necesario:

- Que se trate de un problema relevante, precedente virtual de problemas futuros, con los que puedan formarse clasificaciones y de los que sea posible extraer consecuencias de orden general.
- Que la decisión sea un eslabón en la cadena orgánica de una política decisoria.—L. E. V.

LOS SERVICIOS DE O. Y M. EN GRAN BRETAÑA

65.011(42)

En Gran Bretaña se crearon las primeras Oficinas de O. y M. en 1919, con misiones muy concretas. En esta nota se resume su organización actual, sus funciones y la organización de su personal.

ANTECEDENTES

Poco antes de la gran guerra de 1914-1918 y durante la misma empezó a sentirse el interés sobre los problemas de organización, interés que cristalizó en la constitución en 1919 de la «Treasury Investigating Section», cuya misión fué la de asesorar a los Departamentos ministeriales sobre los nuevos tipos de máquinas y equipos de oficina que iban apareciendo en el mercado, así como el estudio de nuevos métodos de trabajo. En 1939, la Oficina de Guerra creó una sección con cometidos típicos de O. y M. Por otra parte, al empezar la última gue-

rra mundial, la «Treasury Investigating Section» fué notablemente ampliada y se destinó a ella personal que había realizado cometidos análogos en las Empresas privadas. En 1941 se la designó con el nombre de «División de Organización y Métodos». Sucesivamente se fueron creando unidades de O. y M. en los diversos departamentos.

Dos comisiones parlamentarias nombradas al efecto confirmaron el valor positivo de las funciones de las oficinas de O. y M., aseguraron la dotación de personal a las mismas, les dieron forma y las reglamentaron.