

LOS ORGANOS DE PROGRAMACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

35.075:65.012.2

Por JUAN ALFARO Y ALFARO

Estudia este tema la organización administrativa del planeamiento como función independiente de los órganos ejecutivos, la necesidad de unidades especiales y las clases y situación de éstas en la estructura orgánica. En la segunda parte hace una referencia a este problema en la Administración española, a su situación legal y a las necesidades actuales.

I. ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN GENERAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *Necesidad de órganos especiales de planeamiento.*—En la Administración actual la función de planeamiento es considerada como esencial en la actuación directiva.

La unanimidad existente con respecto a la necesidad de dicha función no se produce cuando se trata de determinar los órganos o las personas que han de realizarla.

Existe una gran variedad de criterios, desde los que opinan que las funciones planificadoras constituyen una auténtica especialidad y requieren unos funcionarios y unos órganos con plena dedicación a ella, hasta los que estiman que la planificación está indisolublemente unida a la actuación de los órganos o de los funcionarios ejecutivos y no puede separarse de los mismos.

H. A. SIMON opina que la actividad de planeamiento no puede separarse de la actividad ejecutiva, y afirma que incluso cuando existen estos órganos especiales de planeamiento realizan solamente una pequeña parte de dicha función.

Otros autores, como DIMOCK y KOENIG, son de este mismo criterio, aunque estiman que en algunos casos—por ejemplo en el planeamiento urbanístico—la función planificadora puede exigir un órgano especial.

A pesar de las opiniones contrarias, la idea de la separación de las funciones de planificación se abrió camino—sus principales defensores fueron los urbanistas y los economistas—, y, en consecuencia, fueron muchos los tratadistas de Administración pública que se unieron a este criterio. WHITE incluye esta función entre las de *staff* y asesoramiento, separada de las funciones ejecutivas.

En la actualidad esta discusión se halla superada y no parece ade-

cuado plantear este problema con independencia del estudio de las restantes funciones directivas.

La programación es la función esencial de los dirigentes. Todas las demás giran alrededor de la programación, porque ésta, además de previsión de los objetivos, implica una especial actitud de los dirigentes en la ejecución de los planes y un control de los resultados obtenidos.

Esta afirmación exige una consideración del problema distinta a la que hasta ahora se había hecho.

Las funciones de dirección no radican en un nivel determinado de la escala jerárquica, sino que desde el director general se extienden a través de todos los niveles hasta el último individuo de la organización, ya que cada uno ha de dirigir —y por tanto, planificar— su propio trabajo. En consecuencia, podemos decir que la actividad de programación forma parte de la función de todos los empleados. A primera vista esto viene a dar la razón a quienes se oponían a la existencia de los órganos especiales de planeamiento, criterio que es exacto solamente en los más bajos escalones y en las organizaciones muy pequeñas.

Por el contrario, cuando la organización es más grande y compleja, el dirigente, en los niveles más elevados, no puede realizar directamente todas las funciones a que tiene que atender diariamente y necesita asesores y ayudantes que cooperen en su labor. No nos referimos aquí a los asesores que ayudan al jefe mediante informes técnicos, sino a los colaboradores inmediatos en las tareas propias de dirección. Actualmente existen incluso ayudantes o colaboradores para la función de mando, a pesar de ser la más personal de las funciones directivas.

En la Administración pública la complejidad de la dirección en los niveles superiores es muy grande, los colaboradores —para cada una de las funciones directivas— son múltiples y, en consecuencia, requieren una determinada organización. Nacen así los órganos que pueden llamarse «auxiliares» —según la terminología italiana— o de *staff* —en el sentido amplio que se da a esta palabra por algunos autores americanos—. Entre estos órganos pueden incluirse los de planeamiento.

Podemos concluir que no puede plantearse la discusión en los términos que hemos expuesto al principio, porque la existencia de órganos planificadores no implica separación de esta función de las funciones de administración o ejecutivas, ya que, en definitiva, estos órganos son meros colaboradores de los jefes ejecutivos. Ahora bien, la planificación en los organismos de superior nivel requiere una organización que colabore con los dirigentes en la concreción de los objetivos de la actuación

del organismo y controle los resultados de ella. En este sentido es en el que podemos hablar de independencia de la función planificadora.

2. *Situación de los órganos de planificación en la organización.*— Admitida la necesidad de la existencia de estos órganos administrativos, podemos plantearnos el problema de su situación dentro de la estructura general de la Administración pública.

Hemos hablado de la necesidad de ellos en un determinado nivel jerárquico y es conveniente concretar a qué nivel nos referimos.

La atribución de las funciones planificadoras a un órgano especial, colocado en los niveles superiores de la jerarquía, tiene diversas ventajas:

- Facilita la investigación de los datos necesarios para determinar los objetivos.
- Hace posible la coordinación entre los distintos órganos.
- Descarga a los dirigentes de una tarea de preparación y estudio para la que no disponen de tiempo.

Los órganos de planificación pueden situarse al nivel de la Presidencia del Gobierno, Departamento, Dirección General, etc.

El criterio seguido en diversos países, entre ellos los Estados Unidos —según MOLLET—, es el ministerial. En general, en los países democráticos —afirma MOLLET— la programación se centraliza al nivel ministerial debido al recelo con que se ve la intervención del Presidente en cada Ministerio.

Para la planificación económica han nacido organismos centrales en casi todos los países (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 16, «La organización administrativa de la programación económica»).

En resumen, puede afirmarse que la programación de la actuación administrativa requiere una organización adecuada en los organismos de nivel nacional —del tipo de la Dirección General—, y que las exigencias de coordinación y supervisión de los distintos planes hace conveniente la existencia de estos órganos a nivel departamental y de la Presidencia del Gobierno.

3. *Clasificación de los órganos de planeamiento.*—A partir de un nivel jerárquico determinado, hemos dicho anteriormente que las funciones de planeamiento adquieren rango de función separada de la dirección y exigen unos órganos encargados de realizarlos.

Estos órganos pueden ser de diversa naturaleza, tanto por las funciones que les están atribuidas como por su constitución, por su nivel,

etcétera; en consecuencia podemos clasificar los órganos de planeamiento según los criterios siguientes:

- Naturaleza de sus funciones.
- Nivel jerárquico en que están colocados.
- Estructura formal.
- Divisiones territoriales.

a) *Criterio funcional.*—Para distinguir los distintos órganos de planeamiento con un criterio funcional es conveniente hacer un rápido análisis de las funciones que constituyen el planeamiento.

En general, las funciones de planificación o de elaboración de planes son las siguientes:

Investigación de la realidad:

- Estudio de las necesidades o de la situación en el ámbito a que se dirige la actuación de la Administración pública mediante encuestas, estadísticas, informes de las asociaciones de representantes de interés comunes, etc.
- Estudio de las disponibilidades de medios materiales y humanos para satisfacción de las diversas necesidades.

Determinación de objetivos:

- Concreción del campo de actuación de la Administración pública sobre el que se debe actuar más intensamente de acuerdo con las directrices políticas.
- Establecimiento de las prioridades entre los distintos objetivos para realizarlos según lo permitan las disponibilidades materiales y humanas.

Formulación del plan:

- Elaboración del plan determinando los objetivos, sus prioridades, los medios con que pueda contarse, órganos que han de ejecutarlo, etc.
- Fijación de los plazos en que han de ser alcanzados los objetivos y cada una de las fases del plan.

Aprobación del plan formulado.—Consistirá en la decisión de la autoridad competente que ha de poner en marcha la ejecución del plan.

Control y valoración de resultados.—Los órganos de planeamiento no terminan su labor con la formulación del plan, sino que, de algún

modo, han de intervenir en la ejecución, unas veces actuando de asesores de los órganos ejecutivos, otras vigilando la realización de los planes y, desde luego, controlando y valorando los resultados obtenidos.

Además de estas funciones, las unidades colocadas en niveles superiores han de supervisar los planes elaborados por las distintas unidades inferiores y coordinarlos entre sí.

Pueden distinguirse, de acuerdo con lo expuesto, los órganos que han de formular los planes, los que han de supervisar los planes formulados, los de aprobación del plan, los de ejecución y los de control de la ejecución.

b) *Criterio jerárquico*.—Las unidades de planeamiento con respecto al nivel jerárquico en que están situadas pueden ser:

- Centrales.
- Ministeriales.
- De Dirección General, etc.

La necesidad de que existan unidades especiales de planeamiento generalmente nace en el nivel jerárquico de la Dirección General. En éste se realiza la formulación de los planes específicos en la materia, que es competencia de cada centro directivo.

En el nivel departamental, las funciones de estas unidades son de carácter general:

- Formular las directrices que han de observar las Direcciones Generales en la formación de sus planes.
- Revisar los planes elaborados por las Direcciones Generales.
- Coordinar los diferentes planes.
- Redactar el plan departamental y someterlo a aprobación del Ministro.

Las unidades centrales de planeamiento, situadas a nivel de la Presidencia del Gobierno, tendrán funciones semejantes a las departamentales con respecto a la Administración pública en general.

Estas unidades centrales deben:

- Concretar las directrices políticas mediante datos y orientaciones que permitan una unidad de criterio en todos los departamentos.
- Supervisar los planes formulados procurando que se adapten a las directrices dadas y no descendiendo a detalles propios de la competencia de cada departamento.

- Coordinar los planes departamentales evitando esfuerzos inútiles y manteniendo el equilibrio necesario en todos los aspectos del desarrollo del país.

En consecuencia, los planes formulados por este servicio central y sometidos a aprobación del Gobierno deben ser muy generales y a largo plazo.

Las oficinas centrales de planeamiento deberán adscribirse a la Presidencia del Gobierno cuando se refieren a la actuación general del Estado. En determinados países de peculiares características se adscriben a algún departamento concreto —Economía, Hacienda.

c) *Criterio orgánico*.—Según la estructura adoptada pueden ser:

- Organos colegiados.
- Organos unipersonales.

Cuando constituyen un órgano colegiado o comisión pueden estar integrados por:

- Representantes de los servicios estatales interesados.
- Especialistas.
- Representantes de los grupos de intereses del país.

Cuando son unipersonales adoptan la estructura jerárquica ordinaria, con un jefe que representa al órgano y especialistas que colaboran con aquél.

d) *Criterio territorial*.—Existen frecuentemente unidades de planeamiento nacionales, regionales e incluso provinciales.

El planeamiento regional es necesario en casi todas las actividades administrativas. Francia realiza en la actualidad una gran actividad de planeamiento del desarrollo de las regiones. El Decreto de 30 de junio de 1955 exige la formulación de planes regionales, y para su ejecución el «Comisariado general del Plan» ha dividido el territorio en veinte circunscripciones.

El nivel provincial es demasiado reducido para los planes de desarrollo, aunque dada la existencia de esta división territorial en España y su compleja organización, puede ser muy útil —tanto en la elaboración de los planes, como en su ejecución y control—, la existencia de un órgano provincial de planificación, coordinador de los esfuerzos de los diferentes organismos existentes. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos son en nuestro país un órgano territorial adecuado para realizar estas funciones.

4. *Carácter de los órganos de planeamiento.*—Desde el punto de vista de la organización formal los órganos de planeamiento serán órganos de asesoramiento de la jerarquía administrativa, de *staff*, sin facultades decisorias; los planes formulados son simples propuestas hasta que son aprobados por las autoridades de la línea jerárquica.

Por tanto, los conflictos entre los distintos planes aprobados por autoridades colocadas en el nivel inferior al de la unidad de planeamiento que los ha de coordinar han de ser resueltos por el superior jerárquico común.

Sin embargo, las oficinas de planeamiento de niveles superiores pueden dirigir a las inferiores normas o directrices para la formulación de sus proyectos, sin que esto suponga jerarquía.

En algunos casos, los órganos de *staff* que existen en diversos niveles de la jerarquía administrativa, tienen también una organización jerárquica paralela a la principal. En este caso el jefe de la unidad de planeamiento superior puede ordenar a los inferiores mediante instrucciones las directrices que han de seguir en cuanto al procedimiento de programación.

5. *Personal de las unidades de planeamiento.*—En algunas administraciones existen verdaderos especialistas de planeamiento. La formación de éstos requiere un conocimiento muy amplio de la Administración pública.

En los órganos de programación situados en niveles jerárquicos elevados, además de los planificadores, existirán especialistas estadísticos, economistas, técnicos de Administración, documentalistas, sociólogos, etcétera.

En los órganos de niveles inferiores existirán, además, especialistas en la técnica concreta que requiera la función, que es competencia del organismo en cuestión.

La formación de este personal es fundamental para el éxito de una labor de planeamiento general. Si no existen las unidades de planeamiento o no disponen de los especialistas necesarios, las directrices políticas pueden quedar sin concretar, no se reflejarán con exactitud en los correspondientes planes y la labor de dirección será mucho más difícil.

II. ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN GENERAL EN LA PLANIFICACIÓN ESPAÑOLA

En nuestra Administración pública han existido órganos de planeamiento técnico y recientemente se han establecido los diversos órganos

de planeamiento económico (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 16); sin embargo, desde el punto de vista más amplio del planeamiento general de la actuación del Estado, no puede hablarse de organización hasta el año 1957, en que se crean las Secretarías Generales Técnicas.

1. *Organización establecida por la legislación actual:*

— *Organos de elaboración de planes.*—Según la Ley de Régimen Jurídico (art. 13-3), corresponde a la Presidencia del Gobierno proponer un plan general de actuación y las directrices que han de presidir las actividades de cada Departamento.

La misma Ley (art. 19-9) atribuye a las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios las tareas de «elaborar los proyectos de planes generales de actuación».

A la vista de estos dos preceptos puede afirmarse que los órganos de planeamiento en sentido estricto—es decir, de formulación de planes—en nuestra Administración están colocados a nivel ministerial y a nivel de Presidencia del Gobierno, sin descender a la Dirección General.

Un aspecto peculiar ofrece la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, derivado del carácter de la Presidencia, que, además de ser un departamento ministerial de los enumerados en el artículo 3.º de la Ley de Régimen Jurídico, es a su vez, como Presidencia del Gobierno, organismo coordinador de todos los demás. Consecuencia de esta naturaleza especial de la Presidencia del Gobierno es que su Secretaría General Técnica tenga también funciones, como las restantes Secretarías, respecto al Departamento de la Presidencia, y funciones propias de coordinación general.

De esta forma, la Secretaría General Técnica de la Presidencia es el órgano de formulación de los planes generales de actuación u órgano central de planeamiento. Y las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios son los órganos de planeamiento departamentales.

En algunos casos existen de hecho órganos de planificación en niveles jerárquicos inferiores.

Con estas unidades de planeamiento han de colaborar, y es necesario lograr una vinculación orgánica especial, las instituciones oficiales de investigación de datos, de nuevos métodos o de investigación científica—Instituto Nacional de Estadística, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Políticos, etc.

— *Organos de decisión, asesoramiento y gestión.*—El plan general de actuación y directrices a los Departamentos ha de ser aprobado por el Consejo de Ministros (art. 10-1, Ley de Régimen Jurídico).

No dice la Ley de Régimen Jurídico que los Ministros aprueben sus planes de actuación; ahora bien, si los planes aprobados por el Consejo de Ministros son muy generales, necesitan un ulterior desarrollo que llegará hasta el último nivel jerárquico, ya que todos los dirigentes deben planificar su actuación. Por tanto, los planes detallados deberán ser aprobados por los respectivos jefes de los que dependa la unidad de planeamiento que los haya elaborado.

Existiendo unidades de planeamiento departamentales, el plan elaborado por la Secretaría General Técnica debe estar de acuerdo con las directrices del Gobierno y debe ser aprobado por el Ministro correspondiente.

Posteriormente, este plan requiere una supervisión y una coordinación, que será realizada por el órgano de planeamiento superior.

Los conflictos que surjan deben ser resueltos por la autoridad superior que aprobó el plan general, es decir, por el Consejo de Ministros.

Este proceso se repite en cada uno de los niveles jerárquicos administrativos.

La gestión del plan corresponde a toda la línea jerárquica de acuerdo con la distribución de competencias existentes.

Los planes formulados, antes de ser sometidos a aprobación superior, deben ir acompañados de informes consultivos—técnicos o de representación de intereses—y en algunos casos someterse a información pública.

— *Organos de control o supervisión.*—El control de los resultados obtenidos en el desarrollo de los planes tiene dos aspectos:

— Investigación y valoración de los resultados obtenidos, que es necesaria para revisar los planes en curso y para fundamento de los planes futuros.

— Estudio de las causas por las que no se alcanzan los resultados debidos y los posibles remedios.

Para realizar estas funciones de control deben colaborar los órganos de planeamiento y los diferentes órganos de inspección que existen en todos los departamentos, especialmente los servicios de inspección interna del funcionamiento de los servicios.

2. *Necesidades orgánicas actuales.*—La organización administrativa española se estructura a nivel nacional en direcciones y servicios que tienen atribuidas las funciones fundamentales de la Administración pública.

El ámbito funcional de las diversas Direcciones Generales exige una planificación de su actividad, que será fundamental desde el punto de vista técnico. Por ello parece que en la organización administrativa actual deben existir unidades de planeamiento en las Direcciones Generales. En realidad, los Gabinetes Técnicos que existen en la actualidad en la mayoría de los centros directivos pueden realizar esta función, pero su vinculación con las Secretarías Generales Técnicas debe ser mayor.

Respecto al planeamiento regional puede decirse que no existen órganos de carácter permanente. Cuando ha sido necesario desarrollar un plan regional se ha creado el órgano adecuado. Sin embargo, debería ser objeto de estudio la existencia de estos órganos en las diversas regiones en que puede dividirse el territorio nacional.

La organización sindical realiza con gran éxito consejos regionales o comarcales económico-sociales. La Administración del Estado necesita órganos que inspiren y canalicen su política regional.

La provincia cuenta ya con los órganos adecuados—Comisiones de Servicios Técnicos—, aunque con excesivo carácter técnico y sin intervención en la actuación provincial de los diversos Ministerios. Estas comisiones podrían constituir el órgano de planeamiento provincial con intervención en toda la actuación de la Administración pública en la provincia.

3. *Necesidades de personal.*—Los funcionarios que pudiéramos llamar planificadores deben ser seleccionados entre los que integran los cuerpos de funcionarios que exigen formación superior y tienen experiencia de Administración pública, y sería conveniente completar su formación en algunos casos respecto a las nuevas técnicas de planeamiento y, en general, respecto a los fines y medios de la Administración pública.