



DOCUMENTACION

C R O N I C A

LA PLANIFICACION DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL MINISTERIO DE LA GOBERNACION

0. Introducción

Una de las funciones básicas y comunes a las secretarías generales técnicas es, según el número 1 del artículo 19 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la de «elaborar los proyectos de Planes Generales de Actuación y los Programas de Necesidades del Departamento».

Desarrollando este precepto, el artículo segundo del decreto 2615/1963, de 10 de octubre, por el que se re-

organiza la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, dispone:

«Uno. Como órgano de planificación corresponde a la Secretaría General Técnica prever y sistematizar los objetivos del departamento y asimismo programar o impulsar las actividades encaminadas al cumplimiento de los mismos.

Dos. Las previsiones y señalamiento de objetivos se integrarán en un Plan General de Actuación del M.-

nisterio, que, a propuesta del secretario general técnico, será aprobado por el ministro, en base a las propuestas realizadas por las direcciones generales respectivas. Este Plan se revisará anualmente, sin perjuicio de que, sin esperar a la revisión anual, se puedan incorporar al mismo planes o previsiones especiales, armonizándolas con el resto del Plan.

Tres. La programación o calendario de las actividades incluidas en el Plan General deberá ser trazada por la propia dirección general o servicio que haya de realizarlas, o por la Secretaría General Técnica en otro caso.

Cuatro. La impulsión, desarrollo y ejecución de las actividades incluidas en el Plan y programas, corresponderá a la dirección general o servicio competente, por razón de la materia, si bien, la secretaria general técnica deberá prestar su asistencia y cooperación, así como armonizar el desarrollo de aquellas actuaciones que, por su carácter, puedan incidir en la esfera de la competencia de dos o más ramas del departamento.»

En la presente crónica vamos a ofrecer un resumen de la actividad desplegada para dar el debido cumplimiento a tales preceptos, con indicación de las dificultades que se presentaron y de la forma como fueron obviadas.

1. El proceso planificador: su instrumentación operativa

La planificación se ha concebido e instrumentado como un «proceso» que se va actualizando y desarrollando por medio de una serie de operaciones o secuencias, concatenadas entre sí, y cuyo desenlace o concreción final plasma en los siguientes actos o documentos:

1.1 EL PLAN GENERAL DE ACTUACIONES

a) *Elaboración.*—Como se desprende del precepto transcrito, el Plan General de Actuaciones es el resultado final en que se traduce el conjunto de directrices del departamento una vez concretadas por sus distintos Centros Directivos en los correspondientes proyectos de acción que el ministro aprueba.

Para ello, cada Centro Directivo se sirve de sus respectivos Gabinetes de Estudio o unidades de función similar, los que elaboran las pertinentes propuestas en base a los antecedentes e información de que disponen previa consulta, en todo caso, a las unidades operativas correspondientes.

De esta manera, la elaboración del Plan cobra el máximo relieve como empresa conjunta del departamento para cuya realización se movilizan prácticamente la totalidad de sus unidades en un ejemplo de trabajo en equipo verdaderamente notable por su amplitud y efectos.

b) *Contenido.*—Las operaciones incluidas en el Plan merecen, en principio, la conceptualización de *extraordinarias*, en el sentido de que no se limitan a la ejecución reglada de una serie de actuaciones más o menos importantes e inherentes al funcionamiento regular de los servicios ya constituidos, sino que apuntan claramente a una modificación sustantiva de los mismos, en sus medios personales y materiales, en su estructura, en sus procedimientos operativos y, en suma, en la normativa que aplican o les es aplicada.

Ello no obstante, y por excepción, se dan cabida en el Plan a algunas operaciones a las que, si bien les cuadra jurídicamente el carácter de regladas, en su finalidad y cauces de

ejecución, merecen figurar en el mismo atendida su importancia intrínseca que determina se proyecten sobre las demás y condicionen, de modo singular, su plena efectividad. Es el caso, por ejemplo, de las adquisiciones de bienes de equipo o de las construcciones de inmuebles para las que ya exista consignación presupuestaria; de la provisión de vacantes figuradas en las plantillas de determinados Cuerpos en los casos en que la falta de personal que tal hecho presupone provoque necesidades cualificadas o perturbaciones sensibles en el normal funcionamiento de los servicios a su cargo, etc.

En este sentido—y como más adelante se verá—se da especial relieve a los objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Económico, cuya ejecución se encomienda a los diversos centros directivos del departamento, a pesar de encontrarse ya formalmente planificados e incluso presupuestados los gastos que su realización origine.

c) *Estructura*.—En la estructuración del Plan cabe distinguir un doble aspecto: 1) uno «clasificatorio» propiamente dicho con el que se pretende identificar por medio de una clave numérica el contenido o naturaleza de cada operación y el nombre de la unidad o Plan parcial en el que se integra; 2) otro, «metodológico», con el que se aspira a sistematizar, reduciéndolo a esquema mental, el proceso de trabajo elaborativo del Plan.

Por lo que respecta al primero de tales aspectos, el sistema de clasificación utilizado viene impuesto ya, en cierto modo, por la configuración del Plan como Plan *general* en el que se integran, aunque sin perder su sustantividad, los Planes *parciales* co-

respondientes a cada centro directivo o gran unidad del departamento. Surge así una primera clasificación de carácter *orgánico* o por unidades, desarrollada luego por otra subclasificación interna *por materias* o asuntos. El esquema resultante es el siguiente:

A) CLASIFICACIÓN ORGÁNICA O POR UNIDADES (PLANES PARCIALES)

Subsecretaría	1
Secretaría General Técnica	2
D. G. Administración Local	3
D. G. Beneficencia y O. Sociales	4
D. G. Correos y Telecomunicación	5
D. G. Política Interior	6
D. G. Sanidad	7
D. G. Seguridad	8
Jefatura Central de Tráfico	9

B) SUBCLASIFICACIÓN SISTEMÁTICA POR MATERIAS

Dentro de ella se distinguen los tres apartados siguientes:

I *Objetivos de acción interna*

Son los que miran a la *organización* en sus elementos constitutivos, buscando su mejora o perfeccionamiento. Los órganos actuantes se contemplan en tales objetivos no sólo como *sujetos*, sino también como *objeto* de su acción, pudiendo recaer aquéllos sobre las siguientes materias, cuyo guarismo identificador se expresa:

Personal	1
Estructuración orgánico-funcional	2
Normas de actuación y métodos de trabajo	3
Coordinación con otras unidades y servicios	4

Creación o ampliación de servicios (nuevos campos a cubrir)	5
Medios materiales y de equipo	6

II. Objetivos de acción externa

Son los que miran a los *intereses públicos* que la organización gestiona o tutela, buscando su más eficaz ordenación y satisfacción. La Administración resulta respecto de ellos *sujeto*, pero no *objeto* de su acción. Esta recae o incide directamente sobre los administrados *uti universi* a través de la vinculatoriedad del derecho objetivo que la Administración dicta o propone y de los servicios de gestión que monta para su aplicación. Se obtiene así la nueva rúbrica siguiente:

Actividad normativa y servicios prestados al administrado	7
--	---

III. Programa de inversiones públicas

Dada la evidente trascendencia administrativa y económica de las inversiones a realizar en ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, ha parecido oportuno—de acuerdo con las razones más arriba expuestas—dedicarles un epígrafe independiente en vez de refundirlos, según los casos, en el número 5 («creación o ampliación de servicios»), en el número 6 («medios materiales y de equipo») o en el número 7 («servicios prestados al administrado»), solución ésta evidentemente más aceptable desde un punto de vista puramente lógico, pero también mucho menos útil dada la finalidad práctica que

el Plan persigue. Resulta así, el nuevo epígrafe siguiente:

Obras y servicios a realizar conforme a las previsiones del Plan de Desarrollo Económico y Social y para las que exista consignación presupuestaria (número económico-funcional...)	8
---	---

Semejante esquema permitirá identificar de inmediato cualquier operación del Plan, ya que previamente habrá tenido que ser encajada o subsumida en él. Así, por ejemplo, si se prevén únicamente dos operaciones relativas al personal dependiente de la Dirección General de Seguridad, les corresponderá la clave de 8.1.1 y 8.1.2, o simplemente, 81.1 y 81.2. A la inversa, la operación 77.1 nos indicará que se trata de la elaboración de una norma o de la gestión o prestación de un servicio de carácter sanitario (v. gr.: realización de una campaña de vacunación contra la «polio»).

Con relación al aspecto estructural que hemos denominado «metodológico», el *modus operandi* seguido se concreta en las fases que recogen las columnas 2.^a, 3.^a y 4.^a del impreso o modelo que se adjunta como anexo número 1 y que nos revela, por suficientemente expresivo, de más extensas consideraciones. Semejante impreso funciona a manera de norma o molde en el que volcar sintéticamente los resultados del análisis previo a que hay que someter la realidad que se pretende planificar para detectar su cuadro de problemas y necesidades, valorarlos convenientemente y formular, bajo la forma de objetivos concretos, las soluciones estimadas correctas y aplicables. Proceso que coincide, en definitiva, con

el seguido por el médico que se halla ante un paciente cuya enfermedad desconoce y al que intenta curar: sintomatología—diagnóstico—, tratamiento o plan.

d) *Duración.*—El Plan general no tiene un periodo de duración inicialmente definido, lo que se explica por la diversidad de las operaciones que comprende y su diferente grado de complejidad. No se trata, pues, de un documento que, como el presupuesto, empiece a adquirir un día vigencia en bloque, y otro, automáticamente, la pierda, sino de un repertorio de operaciones independientes entre sí que se van ejecutando y sucediendo por separado. De ahí precisamente la necesidad de su revisión anual con el fin de eliminar de su texto las operaciones cumplidas o cuya oportunidad haya cesado y de incorporar a él aquellas otras cuya realización pase a considerarse preferente o prioritaria.

Ello no obstante, y si se examina su contenido, se advierte que la mayoría de las operaciones se proyectan a corto plazo, generalmente el de un año—cuando más tres—, con lo que prácticamente vienen a superponerse en parte los periodos de duración del Plan y del Programa.

e) *Presentación y formato.*—Son los que se deducen del modelo que como anexo número 1 se acompaña. Importa resaltar, a este respecto, que la utilización del sistema de hojas intercambiables unido a la clasificación por separado—sin paginación continua o correlativa—de las diversas operaciones en torno a una clave numérica que juega con independencia de las demás, permite mantener indefinidamente actualizado el Plan con sólo sustituir o intercalar las operaciones correspondientes.

1.2 EL PROGRAMA ANUAL DE DESARROLLO AL PLAN

El Programa Anual de Desarrollo cumple en el proceso planificador una doble función: De una parte, concreta y desenvuelve las determinaciones genéricas del Plan (objetivos globales y términos o plazos límites) situándolos a menor distancia de su práctica realización, conforme a la idea de que toda planificación supone un «hacer» previo para un mejor hacer posterior; por otro lado, da entrada a elementos nuevos sin los que la planificación quedaría convertida en poco más que un catálogo o inventario de necesidades y aspiraciones.

De esta manera, en la escala o trayectoria del quehacer humano objeto de planificación, el Programa empieza donde el Plan termina: en la formulación de unos determinados objetivos. Partiendo precisamente de ellos, el Programa articula las «fases» o «etapas» del procedimiento operativo a seguir para su práctica realización; los plazos (no términos) individualizados en que habrán de ser cubiertas; las unidades a las que se asignan las tareas de ejecución y la coordinación o enlace a establecer entre ellas cuando, por el carácter mixto o conexo de la operación de que se trate, resulte aconsejable su ejecución por el sistema de trabajo en equipo (Ponencias o Grupos de Trabajo).

Todo ello queda plasmado en el modelo utilizado que se adjunta como anexo número 2.

Cuando se trate de operaciones encajables en la rúbrica o epígrafe número 8 (Programa de inversiones públicas), nos encontramos con que no sólo sus objetivos y plazos vendrán

señalados ya en el propio Plan de Desarrollo Económico y previstas en los Presupuestos Generales del Estado las consignaciones necesarias para su material realización, sino que incluso el procedimiento operativo a seguir hasta darles cima aparece igualmente reglado por la ley de Administración y Contabilidad del Estado y demás disposiciones de aplicación al caso.

Semejante ausencia de discrecionalidad que es, por otra parte, regla común del actuar administrativo (la ley de Procedimiento administrativo puede ser vista como la programación de la actividad de los órganos administrativos encargados de conocer y resolver las reclamaciones de los administrados) predetermina y a, en cierto modo, el procedimiento operativo a seguir sobre la base de las siguientes fases o etapas:

- 1) Elaboración del proyecto.
- 2) Supervisión y aprobación del proyecto.
- 3) Contratación de las obras o servicios por realizar.
- 4) Adjudicación.
- 5) Ejecución y entrega.

1.3 LOS PARTES DE ACTUACIONES SEMESTRALES

La planificación se enlaza funcionalmente con el control o verificación de resultados, pues si así no fuera, resultaría imposible la revisión periódica del Plan, con la que se persigue precisamente incorporar a él las modificaciones o rectificaciones que la experiencia adquirida en su ejecución haya hecho aconsejables, y de esta manera, ir adecuándolo permanentemente a las exigencias de una realidad esencialmente dinámica.

Fácilmente se comprende que semejante actividad de control es, por su finalidad—la expuesta—y por su ámbito o alcance—los mismos del Programa—completamente independiente de la ejercida sobre la totalidad de los servicios y funcionarios por los servicios de inspección ordinarios, lo que no quiere decir, sin embargo, ausencias de relaciones entre ambas actividades que, obviamente, se complementan.

Patente la importancia de este documento, así como la sustantividad de la función que cumple, ha parecido conveniente, sin embargo, por razones de simplificación y para una más fácil correlación o cotejo entre los «objetivos previstos» y los «objetivos alcanzados» privarlo del carácter formal de documento independiente y subsumirlo en el programa como columna final del mismo, bajo el epígrafe precisamente de «resultados obtenidos» (véase anexo número 2).

Los Partes de Actuaciones se elaboran, con referencia a cada Plan parcial, por el Centro Directivo correspondiente en base a los datos facilitados por las unidades ejecutoras de cada operación, remitiéndolos posteriormente a la Secretaría General Técnica, que procede a su integración en el programa, a la valoración crítica de los resultados obtenidos y a la deducción de las consecuencias a que tales hechos se presten.

1.4 LOS ÍNDICES O RESÚMENES GENERALES

Tienen el valor de cuadros sinópticos o esquemas gráficos en los que se recogen en extracto los datos o elementos más significativos del Plan

y del Programa, con el fin de facilitar, en lo posible, su percepción inmediata y su manejo y valoración conjuntos.

Los índices son tres: uno *sistemático por materias* que agrupa a lo largo de una serie de rectángulos verticales yuxtapuestos (tantos como materias) los diversos objetivos propuestos para cada una de ellas; otro *cronológico o de plazos* que por medio de una cuadrícula de correlación entre los objetivos (expresados en clave) y sus plazos, permite conocer cuales de aquéllos han de irse alcanzando a lo largo de los doce meses del año; el tercero, por último, de *operaciones mixtas y grupos de trabajo*, suministra, en base a igual sistema de representación, el número de las unidades intervinientes en la ejecución de aquellos objetivos que afecten a dos o más centros directivos.

3. Consideraciones finales

La trascendencia del Plan General de Actuaciones y demás documentos que lo completan y desarrollan puede ser fácilmente calibrada si se considera, desde un punto de vista «cualitativo», que dan la medida de las necesidades y aspiraciones del departamento para el inmediato futuro al tiempo que marcan el ritmo e inten-

sidad de la acción a desplegar para su realización.

Desde un punto de vista puramente «cuantitativo» esa importancia se traduce en el hecho numérico del total de objetivos propuestos que se eleva a 145, de los que 86 son de acción interna o automejoramiento de la propia organización y 59 de acción externa o prestación de servicios a la colectividad. Algunos de entre ellos, de tan destacado interés político, económico y social, como la proyectada nueva ley de Bases de Régimen Local; la reglamentación de las Reuniones Públicas, siguiendo la pauta marcada en el plano de los derechos fundamentales por la reciente ley de Asociaciones; la promulgación de un nuevo Código de la circulación; la reordenación, bajo nuevas fórmulas, de las actuales estructuras administrativas de la organización territorial; la elaboración de un ambicioso Plan Nacional de Sanidad; la reforma del sector benéfico-asistencial por medio de la proyectada ley general de Asistencia Social, etc., etc., objetivos todos ellos a los que, significativamente, aludió el excelentísimo señor ministro de la Gobernación en las declaraciones que hizo a la prensa nacional y mediante las que informaba al país de los proyectos del departamento para el nuevo año 1965.

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA.

2. PLAN «SECRETARIA GENERAL TECNICA»

1) OBJETIVOS DE ACCION INTERNA
2.1 Personal

Operación	DESARROLLO		
	Situación actual y necesidades resultantes	Objetivos a alcanzar	Plazos
21.1			

Unidad		
Materia		Operación

Objetivos	

Procedimiento operativo (fases)	Plazos de ejecución	Unidades ejecutoras (coordinación y enlace)	Resultados obtenidos