

LA PLANIFICACION COMO FUNCION: SU CONCEPTO Y PRIMACIA SOBRE LAS DEMAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Por LUIS DE LA MORENA

Sumario: 1. La planificación como función: posibles criterios para su definición. 1.1. Lo que la planificación «es».—1.2. Lo que la planificación «no es».—1.3. ¿Cabe hablar, y en qué sentido, de una planificación administrativa distinta de la económica?

1. La planificación como función: posibles criterios para su definición

LAS palabras plan, programa, proyecto, previsión, planificación, programación, planeamiento, etc., hoy tan en boga, portan, sin embargo, unos contenidos de significación y sentido que, por no ser nuevos, sino a lo más «novedosos», cabe entroncarlos con vocablos muy arraigados en el habla profana o vulgar, en los que llega ya, incluso a apuntarse una valoración del comportamiento racional que presuponen.

Cuando decimos frases como «el médico me ha puesto un plan», «encárgate de redactar el programa de actos», «más vale prevenir que

curar», «hombre prevenido vale por dos», «no planeé bien el negocio y por eso me salió mal», etcétera, estamos partiendo de unos conceptos o vivencias más intuitivos que reflexivos, pero en los que habría de penetrar luego el análisis racionalista para extraer de ellos, al mismo tiempo que para insuflarles, unos nuevos contenidos «técnicos» susceptibles ya de ser aprehendidos o encerrados en una definición.

De esta manera —y el efecto semántico podría generalizarse—, muchas palabras que empiezan teniendo un uso o acepción vulgar se cargan después de un contenido técnico o científico que, finalmente, al difundirse o hacerse mostrenco, revierte de nuevo al vulgo o profano con un nuevo valor o matiz de falso prestigio: el de lo tópico y lo *snob*.

Para evitar las frecuentes confusiones a que se presta la falta de precisión en el empleo de numerosos términos, habría que recurrir previamente a su normalización (que una sola y la misma palabra designe siempre una sola y la misma realidad), pero bien se comprende que aquélla no resulte de tan fácil aplicación a las «ideas» o «conceptos» como lo ha sido a las «cosas» o «productos». La consecuencia a que esto forzosamente lleva es siempre la misma: los conceptos «amplios o latos» frente a los «restringidos o estrictos», cuando no las posiciones o posturas meramente singulares o personales de «a los efectos de esta norma —de este trabajo— se entenderá por... (aquí el término que sea y la acepción en que se le tome)».

Por nuestra parte, más que adoptar de entrada una postura personal definida (aun cuando en ella se acabe siempre por caer), vamos a recoger y sistematizar una serie de opiniones, matices o tendencias que se han ido decantando en torno al fenómeno planificador y sus implicaciones, distinguiendo en ellas, para una mayor claridad, un doble aspecto positivo y negativo o de inclusión y exclusión que permita considerar tanto lo que la planificación es (o se entiende que es) como lo que la planificación no es (o se entiende que no es).

1.1 LO QUE LA PLANIFICACIÓN «ES»

a) Una actividad preparatoria de otra principal.

En este sentido la planificación se nos ofrece como un hacer previo para un mejor hacer posterior; como una renuncia consciente a la decisión inmediata en beneficio de una acción futura más eficaz. Vista la planificación desde este ángulo «finalista», entronca con la actividad consultiva (*sine consilio nihil fatias*), de la que, sin embargo, y como más atrás veremos, resulta claramente diferenciable.

Algunas de las acusaciones hechas contra el «mito» de la planificación se deben, sin duda, a una inexacta valoración de todo lo que en ella pueda darse de mero preparativo, en ocasiones costoso; de sustracción de energías a una acción creadora inmediata; de enervamiento de la capacidad de reacción o adaptación frente al reto de lo contingente o inesperado, etc. Ningún resorte técnico podrá reemplazar, con ventaja, a la imaginación creadora y al espíritu de iniciativa y anticipación del buen jefe; un *slogan* americano, muy difundido durante la segunda guerra mundial, rezaba así: «Cualquier acción rápida e inteligente es preferible a la demora provocada por la búsqueda de una solución ideal.» Y, en efecto, más importante que decir lo que se va a hacer será hacerlo, aunque no se diga.

Pero las cosas, vistas así, se desenfocan por ambos extremos, el de la planificación y el de la decisión, al presentarlos como incompatibles cuando realmente no lo son. Se ha dicho que la exageración de una fuerza o principio redundará siempre en beneficio de la fuerza o principio contrarios, pues es ley física y social que a toda acción siga siempre una reacción de signo opuesto. De ahí la mesura aristotélica del «punto medio», que aplicada aquí nos llevaría a distinguir entre «situaciones planificables» y «situaciones no planificables», y dentro de las primeras, en «planificables en todos o la mayor parte de sus elementos constitutivos» y en «planificables en sólo una parte mínima de ellos». La piedra de toque para encajar cada situación concreta en uno u otro grupo vendrá dada por el grado de fatalidad y de aleatoriedad de los elementos que la definan; y ello, porque ni lo absoluto-necesario (v. gr.: ciclo lunar, actividades totalmente regladas, etc.) ni lo regido por el puro azar (predicción del tiempo, ocurrencia de siniestros, etc.) puede ser en sí mismo objeto de planificación, aunque sí pueda tener el valor de «dato» para la misma (v. gr.: para planificar los servicios de urgencia y socorrismo contra calamidades públicas, etc.).

b) La misma conducta racional del hombre en cuanto aplica bienes limitados a la satisfacción de necesidades ilimitadas.

Toda persona o entidad se nos aparece, de un lado, como portadora de necesidades; de otro, como tenedora de ciertos bienes que aplica a su satisfacción. Sentado esto, y si se tiene en cuenta que las necesidades se nos presentan como:

- Ilimitadas en número y, en ocasiones, también en intensidad.
- Graduables según un orden de importancia objetivo o subjetivo (primarias, secundarias, superfluas).

- Reproducibles a más o menos largo plazo, ya sea porque obedecen a un ciclo vital, ya por destrucción de los bienes aplicados a su satisfacción.
- Corregibles en todo o en parte, pues si faltara esta nota nunca podrían convertirse en motivo de acción para el sujeto.

Si consideramos, además, que los bienes con los que el sujeto puede remediar tales necesidades (dinero-cosas-actividades) son:

- Necesariamente limitados o escasos.
- Susceptibles de empleo múltiple o alternativo, ya por vía de consumo, ya por vía de inversión.

Concluiremos que una conducta racional en el referido sujeto comportará:

1. Una valoración consciente o refleja de las necesidades sentidas (actuales o potenciales) en orden al establecimiento de un orden de prioridades en su satisfacción.
2. Una aplicación congruente de los bienes en el tiempo, de forma que no se pase a satisfacer una necesidad secundaria si antes no se han satisfecho o quedado a cubierto todas las que le precedan en importancia.

Queda así puesta de relieve la dimensión humana y los presupuestos económicos subyacentes a todo plan.

c) El establecimiento de un orden o prelación como norma a seguir en la consecución de un sistema de objetivos que recíprocamente se excluyen o condicionan.

Las necesidades se predicen siempre de un sujeto, o al menos, dicen relación directa a él; su satisfacción, en cambio, presupone un recurso o apelación o algo exterior a ese sujeto: frente a la necesidad de comer (realidad subjetiva o vital), los alimentos (realidad objetiva exterior). De esta manera, de cada necesidad emergen una serie de objetos deseados u objetivos, que son los bienes o efectos buscados por el sujeto para satisfacerla.

A través de los objetivos se ponen, pues, en relación directa las necesidades con los bienes o medios adecuados a su satisfacción; mas como quiera que estos bienes—una vez se trasmuten en objetivos «cumplidos»—van a servir no sólo para satisfacer las necesidades contempladas por el plan, sino para posibilitar de rechazo una

más amplia satisfacción posterior de las que no fué posible dar acogida en él, tendremos, si se esquematiza semejante mecanismo, que:

1. Un determinado bien o conjunto de bienes es susceptible de aplicarse a la satisfacción de un número ilimitado de necesidades, pero no a todas ellas, dada su escasez o falta de proporcionalidad con las mismas (primera indeterminación).

2. Los diversos objetivos en que se concretan las distintas necesidades inicialmente seleccionadas se relacionan o condicionan, a su vez, entre sí (segunda indeterminación) de alguna de las maneras siguientes:

- Excluyéndose: Si es A no podrá ser B ni C al mismo tiempo, pero sí de manera sucesiva (primero A, luego B, después C) o fraccionada (primero $\frac{1}{2}A + \frac{1}{2}B + \frac{1}{2}C$, luego $\frac{1}{2}A + \frac{1}{2}B\dots$).
- Complementándose: Si no es A, tampoco podrá ser B, ni C (v. gr.: Sin un plan de enseñanzas técnicas, mal se concibe un plan de desarrollo industrial).

Se comprende que no tomar en cuenta las relaciones de exclusión o de complementariedad que puedan darse entre los distintos objetivos que se aspira a alcanzar conducirá inevitablemente a una deficiente aplicación de los medios disponibles y a una limitación de las posibilidades de acción futura derivables de su consumo o inversión. Por consiguiente, de entre las alternativas que se ofrezcan habrá que establecer un orden: el que resulte más beneficioso para el conjunto. Y a ese orden es al que llamamos plan; cabría, por tanto, definirlo así: Estudio valorativo de las distintas alternativas de aplicación de un conjunto de bienes dado, con discriminación entre ellas del grado mayor o menor en que posibiliten la consecución en el tiempo de una diversidad de objetivos que recíprocamente se excluyen o condicionan.

Parece innecesario advertir que esta exclusión o condicionamiento hace referencia no a los objetivos en sí, sino a la imposibilidad de satisfacerlos «al mismo tiempo» y con sólo los bienes disponibles en el momento en que la acción se emprende.

d) Una combinación de «necesidades», «objetivos», «bienes», «actividades» y «tiempo», en orden a la más económica, rápida y perfecta satisfacción de las primeras.

Hemos visto que todo plan parte de unas «necesidades», se concreta en unos «objetivos», moviliza una serie de recursos materiales y personales (dinero-cosa-actividades) y los aplica ordenadamente

en el tiempo con vistas a un doble propósito: primero, la satisfacción del mayor número posible de necesidades, según su rango relativo y las conexiones que guarden con otras preferentes, y segundo, a aumentar las posibilidades de actuación futura respecto de las restantes necesidades que aún queden pendientes de satisfacción, habida cuenta de que su número es ilimitado.

En los casos en que la actuación humana utilice aisladamente, o con exclusividad, algunos de los elementos mencionados, pero sin combinarlos en un sistema que los interrelacione como partes de un todo, nos encontraremos con los «puntos programáticos», los «estados de necesidades», «los planes de enseñanza», los «calendarios de actuaciones», los «programas de actos», etc., que, como más adelante veremos, no merecen la conceptualización de planes en una acepción rigurosa del término.

De otra parte, el objetivo de todo plan es, ciertamente, la satisfacción de un conjunto de necesidades, pero tal satisfacción podrá ser —si se admite la redundancia— satisfactoria o insatisfactoria en los casos en que se trate de necesidades que admitan una gama muy extensa de objetos que les satisfagan o en que resulte posible cuantificar o medir esa satisfacción en índices o porcentajes referibles a módulos o *standards* preestablecidos y aceptados como buenos. La alimentación de la población —como ejemplo de necesidad primaria— podrá ser satisfecha mejor o peor según el consumo que se haga por persona y año de ciertos productos básicos (leche, carnes, frutas, azúcares, etc.), lo que repercutirá, a su vez, decisivamente sobre otra necesidad conexas: el estado de salud de esa población evaluable también estadísticamente en índices anuales de morbilidad, mortalidad, etc.

Una serie de circunstancias que habrá que valorar en cada caso determinarán el grado de satisfacción aconsejable para cada necesidad, de lo que podrá resultar que unas veces convenga sacrificar la economía en aras de una mayor rapidez o perfección en esa satisfacción (casos de guerra, siniestros, etc.), y otras, que serán las más, supeditar a lo económico los restantes criterios.

e) Una previsión sistemática del futuro en cuanto pueda requerir de la adopción de medidas presentes.

El hombre no sólo vive en el hoy, sino también en el mañana inmediato. De ahí que al fijarse unos objetivos y aplicar a su consecución los bienes que posee esté pensando tanto en sus necesidades actuales como en sus necesidades futuras. El ahorro tiene este profundo sentido previsor: dejar insatisfechas necesidades presentes de orden inferior para poder atender otras venideras más apremiantes.

Sin embargo, cuando el hombre hace esto está, por así decir, mirando al mañana desde el hoy. Consciente o inconscientemente está aplicando una medida de evolución o cambio que pudiéramos calificar de normal o previsible, salvo que sobrevinieran eventos extraordinarios o fortuitos frente a los que no cupiera otra forma de cobertura o previsión que el seguro catastrófico en los casos en que fuera posible a su través encontrar valores de sustitución. Mas la profundidad de esa mirada, es decir, la penetración del plan en el tiempo y en su acontecer es algo que admite gradación. Cuanto mayor sea esa penetración (planes a largo plazo o sobre realidades sometidas a rápida mutación), mayor imprecisión tendrán esos planes y mayores serán, en consecuencia, los riesgos de alteración en sus presupuestos de partida (v. gr.: si se lleva a cabo un plan de construcción de viviendas en una zona cuya población, contra todo pronóstico, comienza a emigrar).

Son numerosos los factores o imponderables capaces de trastocar las previsiones mejor fundadas: una catástrofe, un nuevo invento técnico (v. gr.: la energía atómica), un cambio de preferencias en el público, el hallazgo de nuevos recursos, etc. Frente a algunos de ellos podrá prever el plan los dispositivos de reacción adecuados que tiendan a corregir las desviaciones producidas (v. gr.: estímulos frente al éxodo de la población en el ejemplo anterior); pero tal recurso o medida de emergencia no siempre será aplicable (si frente a un nuevo invento técnico).

Es por este intrincado camino de la previsión del futuro contingente por donde la planificación se conecta a la investigación de la realidad (prospectiva), e incluso llega a ser confundido con ella. El empresario necesita predecir el curso probable de la demanda para acomodar a ella su producción; el Estado tendrá que prever el incremento o disminución de la tasa de enfermos tuberculosos a la hora de acometer un plan sanatorial destinado a su tratamiento y recuperación, etc. Se ha dicho que sólo puede ser planificado lo que cae dentro de nuestro control o depende de nosotros; que la planificación presupone una zona de libre elección dentro de la que poder optar y que no cabe aplicarla a aquello que de antemano tengamos que cumplir o nos conste la imposibilidad de realizarlo. Es verdad; pero no es menos cierto que ese haz de posibilidades entre las que elegir vendrá condicionado, las más de las veces, por hechos o datos independientes de nuestra voluntad; el meteorólogo «predice» el tiempo, no lo planifica; pero de esa predicción (que tiene un basamento científico o estadístico) dependerá la planificación de la conducta posterior a seguir. Así ocurrió con los distintos planes aliados de

desembarco durante la última guerra mundial, que fueron precedidos de profundos estudios de investigación operativa.

En resumen, que mientras el plan se inserta en el futuro a través de los objetivos a alcanzar, el futuro se inserta en el plan a través de las previsiones que deban ser objeto de investigación previa. Y ambas magnitudes—objetivos y previsiones—se condicionarán recíprocamente: los objetivos habrán de plegarse a las previsiones—y no sólo a las necesidades—, bajo riesgo de no alcanzar el efecto buscado; las previsiones, a su vez, habrán de ser hechas en función de los objetivos que se persiguen y para su más eficaz consecución. Si se piensa, por ejemplo, en la «necesidad» de la defensa nacional frente a una posible agresión del exterior, cabría proveer a ella señalando, entre otros objetivos a alcanzar, el de dotar al ejército de una poderosa artillería; mas si antes de proceder a su compra o construcción y al adiestramiento de los cuadros correspondientes se investigan sus posibilidades operativas futuras, cabría deducir (previsión) cómo éstas tienden progresivamente a minimizarse, concluyendo entonces la conveniencia de modificar el objetivo inicial, no, por supuesto, la necesidad que subsiste (v. gr.: sustituir la artillería por proyectiles balísticos de corto alcance, etc.).

f) La primera de las funciones directivas según la clásica división de Fayol. Para Fayol—y desde él, con ligeras variantes terminológicas, para todos los sectores—las funciones administrativas se reducen a las cinco siguientes:

Prever-organizar-mandar-coordinar-controlar. La previsión o planificación inicia, pues, el ciclo directivo, y como quiera que éste responde a un proceso lógico interno, quiere decirse que en ella van ya precontenidas, en cierto modo, las restantes funciones. Veamos cómo, en efecto, así es:

La organización se nos aparece esencialmente como un aparato de ejecución al servicio de determinados objetivos. Es así que éstos vendrán establecidos en un plan o programa, luego la organización habrá de adaptarse a dicho plan o programa como se adapta siempre lo accesorio a lo principal. En este sentido—y la afirmación nos releva de mayores consideraciones—, en el conocido Informe del Banco Mundial—antecedente inmediato del vigente Plan de Desarrollo Económico y Social—se dice: «El Gobierno debe fijar el modo en que la Administración ha de adaptarse a las necesidades del Plan de Desarrollo; pero es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura de la Administración, no viceversa.»

El mando o dirección puede ser visto desde una doble vertiente: 1) como mando ejecutivo o «intraorgánico», en el que se presupone

ya no sólo el plan con sus objetivos, sino también la organización montada para alcanzarlos, y al que, sin duda, se refería Fayol, y 2) como mando directivo o «supraorgánico» que aparece situado funcionalmente no por debajo de la organización, ni siquiera por bajo de la planificación, sino por encima de ambas funciones como última instancia decisoria a la que corresponde, en definitiva, fijar los objetivos de la organización (vista como unidad y totalidad), y tras de ellos todas las restantes actividades enmarcadas en esas cinco funciones. Un ministerio, por ejemplo, se nos aparece, mirado «desde» el Consejo de Ministros, como una «organización de ejecución» y, por tanto, como una «organización-parte», y el ministro—su titular—, como un mando ejecutivo sin atribuciones para modificar, por propia iniciativa, los objetivos en que se haya concretado el «plan de gobierno»; a la inversa, el Gobierno o Consejo de Ministros visto «desde» uno cualquiera de los ministerios se presenta como una «organización de dirección» y, por tanto, como una «organización-todo» situada fuera y por encima de tales ministerios, y al jefe del Gobierno—su titular—, como un «mando directivo» con atribuciones para señalar objetivos o directrices de actuación a los diversos ministerios (vid., art. 13-3 LRJ).

Pues bien, esta segunda acepción del mando no degrada, sino que antes bien, ennoblece el rango principal de la planificación entre las restantes funciones administrativas: mientras la planificación se extiende, por así decir, sobre la vertiente de ascensión al vértice decisorio desde el que la visión se torna panorámica, las restantes funciones ocupan la vertiente de bajada o ejecución desde donde la perspectiva se individualiza y pierde generalidad.

Hay, ciertamente, decisiones aisladas cuyos efectos y virtualidades o no trascienden de sí mismas y se agotan en la acotada parcela de realidad que contemplan o, si trascienden, sus efectos son mínimos y aparecen de antemano previstos y encauzados; de esta categoría de decisiones son todos los actos de ejecución a los que cuadra mejor, por consiguiente, el informe o dictamen ocasional que el plan o programa sistemáticos. Frente a ellas cobran singular relieve aquellas otras decisiones que, por la amplitud de las repercusiones que son susceptibles de desencadenar sobre las demás actividades de la organización, obligan a considerar a ésta como un todo unitario, coherente y correlacionable; pues bien, es precisamente este segundo tipo de decisiones el que postula de su articulación en un plan. De esta manera, la función planificadora penetra en la dirección o mando hasta confundirse casi con ella; bien podría, por tanto, ser definida así: Es el mismo mando articulado en un sistema de decisiones múl-

tiples, simultáneas y coherentes al aplicarse no a una serie de realidades aisladas o inconexas, sino a todo un conjunto de medios, fines y actividades en permanente interrelación.

Si el dirigente poseyera el don de la omnisciencia y de la ubicuidad, podría, a semejanza de Dios, tomar al mismo tiempo, en los más distintos lugares y frente a las más diversas circunstancias, multitud de decisiones individuales, todas ellas armónicas entre sí y convergentes hacia unos mismos objetivos; como ello excede de su capacidad, arbitra un recurso técnico supletorio: la elaboración de un plan de acción mediante el que amplía sus facultades decisorias, limita y encauza la acción discrecional de sus subordinados y crea en favor de los administrados las bases de una estabilidad futura a la que poder adaptar, sin riesgos ni incertidumbres, su conducta.

La coordinación se conecta con la planificación, y deriva de ella en cuanto los objetivos establecidos en el correspondiente plan necesitan ser realizados dentro de los plazos marcados en él. Y si es verdad que el mando o autoridad que sancionó el plan, o al menos la inteligencia que lo elaboró, pudo abarcar, siquiera abstractamente, en su unidad y totalidad, no sucederá otro tanto con los distintos órganos que deban asumir su ejecución sincronizada, parte por parte y etapa por etapa. En ellos, inevitablemente, se perderán aquella visión de conjunto y aquel criterio de unidad que pasarán a proyectarse exclusivamente sobre la parcela entregada a su gestión, única de la que se les hará directamente responsables.

El mecanismo de la coordinación, en expresión muy plástica, podría resumirse así: Si yo me ocupo sólo de esto, tú te ocupas sólo de eso, y él se ocupa únicamente de aquello, ¿quién se ocupará del todo resultante de la integración (no suma) de esto-eso-aquello? Semejante pregunta no admite más que las dos siguientes respuestas: 1) o un tercero que se sitúe por encima de los tres y los dirija simultánea y coherentemente, para lo que podría incluso auxiliarse de órganos *ad hoc*; o 2) los tres actuando conjuntamente, ya de manera «formal», constituyéndose en un órgano colegiado cuya voluntad colectiva prevalezca sobre la individual de cada uno, ya de manera «informal» a través del simple intercambio de información permanente y sistemático.

La coordinación la situamos, pues, siguiendo a Fayol en la vertiente ejecutiva del plan y a continuación de la organización y el mando, lo que no significa, sin embargo, que sea cosa distinta o aparte de la planificación. Más bien se da aquí la visión de una misma función en dos fases o etapas de un proceso continuo. Un ejemplo lo aclarará: el director de orquesta representa, como es bien

sabido, el prototipo del coordinador; pues bien, esa coordinación que el director hace efectiva al «ejecutar» una partitura habrá tenido que ser antes prevista y plasmada en el pentagrama por el compositor de la obra en cuestión. De igual manera en la elaboración de un plan necesariamente se coordina, hasta el punto de que cuanto más planificado esté un sector o una actividad, menores problemas coordinatorios planteará a los encargados de su ejecución; a la inversa, allí donde los problemas de coordinación revistan calificada gravedad estará urgiendo, por lo mismo, la elaboración de un plan de acción conjunta. No son, por desgracia, infrecuentes los casos de duplicaciones o lagunas en la asunción y gestión de unos mismos cometidos; de desajustes en el ritmo de ejecución de obras que han de realizarse sincronizadamente; de contradicciones y disparidad de criterios en la aplicación de unas mismas directrices; de falta de previsión en los efectos que se seguirán de la adopción de determinadas medidas y de cómo reaccionar ante ellos; de adopción unilateral de decisiones no secundadas luego por otros órganos cuya cooperación resulte imprescindible para el logro del objetivo propuesto, etc.

El control, fiscalización o verificación de resultados se enlaza con la planificación a través de la necesaria conversión de los objetivos previstos por el plan—una vez vencido éste—en una determinada realidad de signo positivo o negativo y del análisis y valoración del conjunto de posibilidades y experiencias que de cara al futuro emerjan de ella. La planificación es una función que se desarrolla progresivamente a lo largo del tiempo; a un plan sucede otro, y a éste otro, y así sucesivamente. Se sigue de ello que en la convergencia de cada dos planes—el que termina y el que empieza—no se podrá determinar lo que queda por hacer y la manera como hacerlo sin antes conocer lo que ya se ha hecho y la forma como se hizo. Si de otra manera se obrase se renunciaría absurdamente a las enseñanzas de la práctica, tan valiosas, que en ocasiones llegan incluso a provocarse recurriendo a experiencias o ensayos de tipo «piloto».

No debe confundirse, sin embargo, esta modalidad de control que podríamos calificar de «control-final» por situarlo al término de la vigencia o período de ejecución «formal» del plan, con la función inspectora ordinaria o regular inherente a toda organización y cuya finalidad consiste no en constatar y valorar los resultados obtenidos en la ejecución de un determinado plan, sino en velar de manera permanente y sistemática por el normal funcionamiento de todos los servicios ya constituidos, los tome o no en consideración el plan, en corregir las posibles deficiencias que en ellos se observen

y en sancionar a los presuntos culpables de las mismas. Ello no obstante, necesariamente se producirán concomitancias entre ambas actividades de control, especialmente por lo que respecta a la planificación de tipo administrativo, y ello por la sencilla razón de que si todo plan ha de partir de un marco bien definido de problemas y necesidades en orden a su superación, pocas veces se podrá identificar y valorar adecuadamente ese marco a través de la pura resultante de la ejecución de un plan previo.

1.2 LO QUE LA PLANIFICACIÓN «NO ES»:

a) Una enunciación programática de directrices políticas o aspiraciones ideales.

Los principios políticos, las aspiraciones ideales que animan y orientan a una comunidad podrían simbolizarse en el motor capaz de ponerla en movimiento..., pero a condición de acoplarle unas ruedas. Y esas ruedas serían: las leyes ordinarias respecto de las leyes constitucionales o fundamentales, los reglamentos ejecutivos respecto de las leyes ordinarias y los planes, programas y proyectos respecto de las unas y los otros. En ello está latente ya la fundamental diferencia entre un programa político, plasme o no en un texto de rango constitucional, y un plan: mientras los principios o directrices del primero son de naturaleza abstracta, ideal, atemporal e inmutable, los objetivos del plan se caracterizan por las notas opuestas de concreción, realismo, temporalidad y dependencia.

Del contrapuesto valor de esos predicados arranca precisamente la distinta fuerza expansiva de unos y otros para conformar en imprimir carácter a toda la vida social, económica e incluso administrativa de un país. No sólo los planes y programas, sino todo el ordenamiento jurídico quedan como impregnados de la sustancia de aquellos principios. Un ejemplo, tomado de la misma historia de las ideas políticas, nos lo revelará con fuerza incontrastable: nos referimos al opuesto ideario de los sistemas liberal e intervencionista que a tan antagónicas consecuencias condujo en todos los campos y, precisamente más que en ningún otro, en este de la planificación. No es que ésta resulte necesariamente inconciliable con los supuestos político-económicos del liberalismo, pues en el peor de los casos, siempre habría sido posible una planificación del sector privado hecha por él y para él, pero, evidentemente, dichos supuestos poco o nada propiciaban una planificación estatal que, de haberse producido, no hubiera podido recaer sobre el sector pú-

blico, por la sencilla razón de que éste quedaba virtualmente agotado en la función o actividad de policía—de naturaleza no económica—ni tampoco sobre el sector privado regido por el *laissez faire*, que hacía un dogma del inhibicionismo estatal.

Pero si dicho queda que planificación y liberalismo—entendido según el modelo clásico—se contradicen dialécticamente, ello no significa que planificación e intervencionismo tengan, por lo mismo, que coincidir. El ejemplo español parece suficientemente ilustrativo al respecto: durante el período que va de los años 1940 a 1957, en que nuestra patria—forzada por las circunstancias—practicó la autarquía económica, y se crearon por doquier organismos de intervención económica, estuvo ausente, sin embargo, la idea planificadora; desde 1957 a nuestros días, en que la «liberalización» de nuestra economía es un hecho evidenciado, precisamente por la supresión de los organismos de intervención económica anteriormente creados, la planificación ha pasado a ocupar una posición central. De ello se deduce que la planificación es una técnica, o si se quiere, una actitud racional ante los problemas, y en tal sentido resulta políticamente neutra, pero que necesita—eso sí—de unos presupuestos que posibiliten su aplicación, y estos presupuestos, que apenas se daban en el Estado-gendarme o policía, se perfilaron ya en la Administración-fomento (la planificación «indicativa» al estilo francés no pasa de ser una versión moderna del fomento) y adquirieron consagración definitiva en la nueva Administración, concebida como «soporte de servicios públicos» y «conformadora de la vida social», con su formidable irrupción en el campo económico a través de la política de nacionalización y de la asunción de un papel activo y principalísimo en el proceso producción-distribución-consumo.

En nuestro Derecho positivo, el vigente Plan de Desarrollo Económico y Social se conecta a sí mismo con los principios fundamentales del Movimiento Nacional, confirmando con ello la tesis expuesta. Pero es que este fenómeno no es sólo perceptible en el ámbito estatal propiamente dicho; en la ley de Régimen local cabe dar ese mismo valor a los fines (mal llamados competencias) enunciados en sus tan discutidos artículos 101 y siguientes, cuyo marcado carácter programático evidencia su propio texto al remitirse—entre otros objetivos más concretos—al «... fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y aspiraciones ideales de la comunidad municipal». Para nosotros, habrá que contemplar a la luz de estos principios informadores, y como un positivo esfuerzo encaminado a su efectividad, la institucionalización de dos clases

de planes: los planes provinciales, que, a propuesta de las comisiones provinciales de servicios técnicos, se aprueban por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con cargo a los 1.000 millones de pesetas que para obras o servicios de carácter eminentemente provincial o local ordenara consignar en presupuestos el artículo 16 de la ley de 26 de diciembre de 1957, y los planes de cooperación provincial, elaborados, al mismo fin, por las respectivas diputaciones provinciales y aprobados por el Ministerio de la Gobernación (vid. art. 257 LRL).

b) Un estado, catálogo o inventario de «medios» y «necesidades».

Los planes, precisamente porque manejan datos y no ideas como las leyes, precisan disponer de un documento o repertorio en el que consten los mismos previamente a su elaboración. Mas, por ello mismo, los datos contenidos en tales documentos, imprescindibles para hacer el plan y llamados por ello datos de base, no son el plan. Otra cosa equivaldría a confundir la parte con el todo; el plan, es verdad, «partirá» de ellos, pero no «se quedará» en ellos: tendrá que convertir en «sistema» lo que no pasa de ser una pura relación «o inventario».

Sin embargo, es lo cierto que, por su condición de elementos esenciales a todo plan, y por la tendencia—que es casi una ley—de la Administración a «procedimentalizar» su actuación, la elaboración de tales estados, inventarios o catálogos tomará la apariencia de una «fase» o «etapa» más del proceso planificador, de cuya realización se suelen encargar, por otra parte, órganos especialmente instituidos con el carácter de unidades de planificación o en íntima conexión con ellas. Podríamos citar a este respecto, como claro ejemplo, y por lo que concierne a los planes provinciales más arriba aludidos, a los negociados de planificación y programación de los gobiernos civiles, una de cuyas funciones es precisamente la de confeccionar los «estados de necesidades provinciales», base de la que partirán, a su vez, las comisiones provinciales de servicios técnicos para la elaboración de aquellos planes (art. 23 L. Pret.º 23 de diciembre de 1961, O. M. Gog. 24 de julio de 1961 y I 910/01 del mismo Dep.).

c) Una pura ordenación cronológica o calendario de una serie de secuencias o actuaciones concatenadas.

La redacción de un simple «programa de actos» y la ordenación cronológica de las diversas fases de un procedimiento administrativo y de enjuiciamiento civil o criminal no constituyen, ciertamente,

ejemplos de «planificación», sino más bien diríamos de «ordenación». En ellas se yuxtaponen cronológicamente una serie de actos o trámites y se establecen una ciertas obligaciones de hacer «a término», pero no se prevén objetivos independientes ni, en consecuencia, se afectan o disponen medios específicos para su realización. Incluso los mismos plazos, que son los que crean la apariencia de plan, se establecen «atemporalmente», o de una vez para siempre, y no caso por caso para cada procedimiento o actuación concreta, como sería lo correcto si de un plan o programa se tratase.

d) Una simple presupuestalización de gastos e ingresos ordinarios.

El presupuesto se viene invocando como paradigma o ejemplo —a nuestro juicio, más didáctico que científico— de la actividad planificadora del Estado, que en él se documentaliza y concreta. Ni histórica ni funcionalmente cabe considerar, sin embargo, al presupuesto como un auténtico plan. Históricamente, porque —hijo legítimo del liberalismo clásico con su famosa «regla del oro» del gasto público— su objetivo primario no fué el de planificar unos gastos o unos ingresos que, con ligeras variantes, se venían repitiendo año tras año, sino el de arbitrar un procedimiento seguro para que el ejecutivo gastara lo menos posible y, aun este poco, le pudiera ser fácilmente fiscalizado (gasta lo que te doy, sólo lo que te doy y únicamente para lo que te lo doy, y ríndeme cuentas luego);

Nació, pues, el presupuesto, con el carácter originario de instrumento de control, no de planificación, y este carácter todavía lo sigue conservando, siquiera muy atenuado ya en algunas modernas modalidades de presupuestos, como los denominados «funcionales» y «cíclicos», en los que se atisban ya preocupaciones de anticipación al futuro y de sistemático encauzamiento de la realidad económica presente en función de unos objetivos contingentes, más en los que, por lo mismo, necesariamente se debilita aquel carácter fiscalizador y rígidamente reglado en beneficio de una mayor flexibilidad de actuación para el ejecutivo. Con ello, el peso de la elaboración del presupuesto, el señalamiento de sus directrices y la aplicación de sus resortes de acción tienden a desplazarse desde los ministerios de Hacienda, configurados, según el clásico patrón financiero, hacia los modernos departamentos o superministerios de Economía y Planificación, o provocan, cuando esto no ocurre, un extraordinario desarrollo de aquel ministerio cuyo papel preponderante sobre los demás viene a cobrar así un nuevo y singular relieve.

Funcionalmente, tampoco puede ser conceptuado el presupuesto

como un verdadero plan, ya que, si se exceptúan los de carácter extraordinario, capital o inversión, la mayor parte de sus gastos tienen, como ya se ha dicho, el carácter de ordinarios, permanentes o repetitivos, sin posibilidad, por tanto, de conectarlos al logro de unos objetivos distintos para cada periodo de tiempo a que extienda su vigencia. Y sin un cambio sustancial de medios y objetivos, tampoco podrá hablarse, ciertamente, de un cambio de plan.

e) La mera ordenación normativa de la actividad planificadora.

La ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 16 de mayo de 1956, por referirnos a un texto legal que pasa por ejemplar en la materia, no deja de ser ciertamente eso, un «texto legal», pero en modo alguno un verdadero plan. Y ello porque su designio no es el de redactar un plan concreto, sino, sencillamente, el de ordenar la actividad administrativa de los órganos urbanísticos, estructurar estos mismos órganos y arbitrar los procedimientos de gestión que en el cumplimiento de su función puedan utilizar. A lo más, cabría hablar, pues, de una planificación de la actividad administrativa de los órganos urbanísticos más que de una planificación urbanística propiamente dicha. De ahí que en la ley se marquen, en vez de objetivos concretos, «metas ideales» o módulos de valoración abstractos; que, en vez de consignar medios económicos susceptibles de aplicación inmediata, se señalen genéricamente las «fuentes» fiscales a las que poder, en su caso, recurrir; que los plazos que establece y los mecanismos que arbitra sean de tipo procedimental y no ejecutivo, según la distinción hecha más arriba, etc.

Todas estas diferencias se fundamentan, en definitiva, en algo que está en la base misma de la cuestión; mientras la ley —y en general toda norma— contempla la conducta del grupo humano, al que va dirigida como una «constante», por ponerla en relación con unos fines permanentes, el plan, contrariamente, la considera como un mandato concreto de dar o de hacer que, una vez cumplido o incumplido, agota sus virtualidades y pierde su razón de ser. La ley, por tanto, vive en el tiempo, pero no es tiempo (de ahí la necesidad de derogarla o «matarla», porque por sí misma nunca agotaría su vigencia, o «moriría»); el plan vive del tiempo porque es tiempo (de ahí que su mero transcurso lo deje automáticamente sin efecto).

f) Lo necesariamente opuesto a la ejecución.

Planificación y ejecución se presentan como dos fases correlativas de un mismo proceso entre las que no puede darse nunca superposición: donde termina la planificación empieza la ejecución, y al contrario. Pero es que, expuesto así, parece pura lógica; no lo

es, sin embargo, a poco que se penetre en el análisis de ese proceso y en sus relaciones con la función de mando.

El superior que traza un plan de acción a sus inferiores les está ya, sólo por ello, convirtiendo en ejecutores de ese plan, pero — y en esto radica lo esencial del problema — no sólo en puros ejecutores de ese plan, pues para ello haría falta que el mismo contuviera todas las determinaciones necesarias para fijar, poco menos que automáticamente, el rumbo de esa acción, y esto rara vez ocurrirá; todo plan, cuanto más desde lejos contemple la realidad, mejor la captará en su conjunto, pero peor en sus detalles, y serán precisamente estos detalles y no aquel conjunto los que pasen a ocupar el primer plano en el momento de la ejecución. Desde la perspectiva del poder legislativo, la Administración se nos aparece como poder ejecutivo, y, frente a las leyes, sus reglamentos, como reglamentos de ejecución; más bien se comprende el limitado alcance que en este caso debe darse al término *ejecutivo*, que, desde luego, en ningún caso excluye un ámbito de planificación propio para aquélla, siquiera subordinado a las grandes directrices que marque el poder legislativo.

De nuevo reaparece aquí el problema de la correlación entre las funciones de planificación y dirección que más arriba intentábamos dilucidar, distinguiendo un «mando directivo» frente a otro «ejecutivo». La conclusión a que se llegaría podría ser resumida así: todo órgano puede planificar su propia conducta y la de los que le estén subordinados, aun en los supuestos en que esté actuando por vía de ejecución de un plan de acción emanado de otro órgano superior.

La planificación resulta, pues, aplicable a cualquier tipo de «hacer» con tal de que éste aparezca integrado en un proceso continuo de realización de objetivos de posible concreción o desarrollo posterior (plan general, planes especiales, programas de desarrollo, órdenes de actuaciones, proyectos ejecutivos...). Por no aparecer integrados en este proceso continuo es por lo que entendemos que los proyectos «aislados» deben quedar excluidos de la actividad planificadora propiamente tal (v. gr.: los proyectos de construcción de viviendas, mercados, etc., redactados libremente por un arquitecto al gusto de su cliente de turno). En estos casos quizá conviniera distinguir entre la planificación como función y la planificación como técnica, y concluir que no es que el arquitecto o el ingeniero planifiquen, sino más bien que la planificación utiliza, en ocasiones, la técnica del uno o del otro.

g) Una modalidad más de la función consultiva o de la actividad de investigación.

La planificación, en cuanto es la base de las demás funciones y requisitos necesarios para su armónico ejercicio, postula su directa vinculación al mando, según hemos visto; pero esa misma supremacía le confiere también una complejidad y trascendencia muy superiores a las de las demás funciones. Nada, pues, más natural que el dirigente se rodee de un equipo de asesores y expertos que le ilustren y orienten a la hora de tomar una decisión capaz de condicionar, en mayor o menor medida, todas las que después de ella se dicten.

Aparecen así dos datos en apariencia comunes o coincidentes con la función consultiva o asesora: uno, «orgánico», que postula la creación de unidades auxiliares o de apoyo al dirigente; otro, «finalista», que hace consistir ese apoyo al dirigente en proporcionarle una mayor garantía de acierto frente al acto o decisión que va a tomar. Mas, prácticamente, aquí terminan las analogías y comienzan las diferencias que nacen o derivan todas ellas de este hecho fundamental: si no es posible, ni lógica ni jurídicamente, que un dirigente se aconseje o asesore a sí mismo, si lo es, en cambio, que planifique por sí mismo o, lo que para el caso es igual, a través de las propuestas de los órganos ejecutivos o de gestión que preparan normalmente sus decisiones en el seno de la propia vía jerárquica interna sobre la que ejerce su mando directo (ministro respecto de los directores generales; éstos, respecto de los jefes de sección, etc.).

He aquí, pues, una primera diferenciación en uno de esos dos puntos de coincidencia (el orgánico) que podríamos contrastar así: frente al órgano institucionalizado, generalmente colegiado, de actuación formalista e intermitente, composición rígida o cerrada, independizado de la línea jerárquica activa, y que ejerce con especialización la función consultiva mediante la emisión de informes o dictámenes a proyectos «elaborados ya» por los órganos de gestión, el órgano apenas institucionalizado, de dirección unipersonal (la pluralidad no equivaldrá aquí a «colegiación», sino a «trabajo en equipo»), de actuación no solemne (funcionamiento informal) y continua (lo que no quiere decir que el órgano deba ser permanente, pues cabe su extinción automática una vez cumplida su misión preparatoria); composición abierta (podrán tener cabida en él, junto al jurista, el economista; junto al político, el técnico; junto al representante del Estado, el de las empresas privadas, etc.), insertado en la propia línea jerárquica activa (su titular actuará bajo

dependencia inmediata del superior al que apoya, pudiendo recibir órdenes directas de él, posición que no se compadece con la independencia que postulan los órganos consultivos puros) y que, con especial competencia técnica, prepara y elabora (no informa o dictamina) el correspondiente proyecto, plan o programa.

Resulta de ello, pues, que, mientras en la actividad consultiva se da siempre una necesaria correlación entre la función y su órgano, tal correlación puede faltar en la función planificadora (el ejemplo de las secretarías generales técnicas, de creación potestativa, lo prueba cumplidamente), lo que ha contribuido no poco a que por algunos autores se niegue a esta función sustantividad propia, confundiéndola o refundiéndola en ese «hacer» indiferenciado y genérico que constituye la actividad de ejecución o gestión que nutre y da contenido a la de mando.

Este distinto énfasis y significación que el elemento organizativo adquiere en ambas funciones habrá que conectarlo con la distinta finalidad que cumplen y de la que recibirán, en definitiva, su justificación. En efecto, en la medida en que el órgano consultivo es creado *ex lege* y no *ex voluntate* del órgano asesorado, pasa a convertirse en obligación para éste la consulta a aquél, cuyo dictamen viene a cobrar así un segundo aspecto fiscalizador, superpuesto al de asesoramiento propiamente dicho, respecto de aquellos actos y extremos en los que «preceptivamente» deba ser oído. Pues bien, esta segunda finalidad de fiscalización, encubierta para la salvaguarda de intereses trascendentales al órgano asesorado que, en mayor o menor medida, se descubre siempre en la función consultiva, no se da en los órganos de apoyo tal como han quedado delineados; en éstos, la finalidad de apoyo o asistencia al dirigente agota virtualmente su función, y de ahí que, consecuentemente, no se vea inconveniente alguno en colocarlos bajo su inmediata dependencia. Función, pues, única y no doble la de los órganos de apoyo, pero, en cambio, función de contenido mucho más amplio que la de los órganos consultivos; éstos suelen configurarse bajo el signo de la especialización para finalidades concretas (asesoramiento político, jurídico, económico, docente, etc.) aquéllos pueden combinar en su función de apoyo toda esa diversidad de aspectos, valorándolos en su conjunto y no individualizadamente.

Las diferencias entre la planificación y las actividades de estudio e investigación resultan aún más claras; éstas tienen un inequívoco carácter medial o instrumental, y de ahí que sean susceptibles, como todos los medios, de servir a diversos fines y no únicamente al de la planificación. Cabe, pues, afirmar en principio

que no habrá planificación sin investigación, pero sí investigación sin planificación. Ello no obstante, será este fin planificador el que adquiera, por lo general, el carácter de fin principal con preferencia a los restantes fines. Así parece demostrarlo la orden de la Presidencia del Gobierno de 3 de marzo de 1962 por la que pasan a depender directamente del comisario del Plan de Desarrollo Económico dos órganos de estudio e investigación tan característicos como la OCYPE y el Instituto Nacional de Estadística. En esta misma línea, el artículo 19 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, tras de configurar a las secretarías generales técnicas como órganos de función planificadora, les asigna la facultad complementaria de «dirigir» y facilitar la formación de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del departamento...

1.3 ¿CABE HABLAR, Y EN QUÉ SENTIDO, DE UNA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DISTINTA DE LA ECONÓMICA?

Antes de dar respuesta al interrogante planteado importa delimitarlo en el sentido de que planificación administrativa no es equivalente a planificación de la actividad de la Administración, ya que ésta—en cuanto persona jurídica de fines totales—despliega también una actividad económica «directa» proyectada fundamentalmente hacia la gestión de los servicios públicos y de las empresas industriales o comerciales de que es titular, y otra actividad económica «indirecta» o de fomento, en el más amplio sentido, a través de la que encauza, manejando resortes tan decisivos como los fiscales, crediticios, arancelarios, etc., el ciclo completo de la producción, la distribución y el consumo (política-económica).

En este sentido, el Plan de Desarrollo Económico y Social, aun cuando afecte imperativamente a la Administración (sector público) y se convierta en un motivo de acción inmediata para la misma, no por ello adquirirá el carácter de un plan administrativo; podrá contener, es cierto, algunas determinaciones de tal naturaleza, pero ello por la razón ya aducida más arriba; porque la planificación (sea económica o administrativa) engloba de alguna manera a las restantes funciones administrativas, sin las que o no se ejecutaria (organización), o se ejecutaria deficientemente (coordinación), o no podría conocerse con seguridad si ocurrió lo uno o lo otro y por qué causa (control). Sólo en este sentido y con ese alcance será lícito hablar de planificación administrativa con referencia a aquel Plan de Desarrollo.

La Administración funciona, pues, esencialmente, respecto de cualquier planificación sustantiva (política, económica, social, etc.), como un enorme aparato de ejecución, cuyos engranajes y palancas vendrían a ser el conjunto de sus órganos, movidos y relacionados a través de los principios de jerarquía y coordinación. Pero este carácter adjetivo, o ejecutivo, ya dijimos que no debe ser desenfocado; si la Administración participa de él, lo es sólo en la medida en que lo estemos refiriendo, no a un plan concreto o determinado, sino a todo el ordenamiento jurídico, parte del cual emanará, además, de ella misma. Y como este ordenamiento jurídico es, por su misma naturaleza, indefectible, pese a su continua transformación, paralela a la de la sociedad en que se genera, se concluye que la Administración tendrá que ser igualmente inmutable frente al paso del tiempo: evolucionará, ciertamente, pero en ningún caso podrá dejar de ser; más aún, si por inercia o conservadurismo tendiese a permanecer anclada en posiciones ya superadas política, económica o socialmente, tendrá que imponérsele «desde fuera» (legislativo, presión social) el cambio o la reforma, pero siempre en orden a su mejora; nunca a su supresión.

De ahí esa consistencia, casi de cosa, que la Administración tiene y que obliga no sólo a actuar «por medio de ella» (como se actúa a través de una máquina), sino también, en ocasiones, a actuar «para ella» o «a partir de ella» (como se actúa para esa máquina cuando ha sufrido una avería y va a ser reparada), convirtiéndose, en tal caso, de «sujeto agente», en «objeto pasivo» de una acción. Sólo cuando esta inversión de perspectivas se produce (conversión accidental del medio en fin) cabrá hablar de planificación administrativa.

La Administración, vista así, compacta y cerrada sobre sí misma, nos da una exacta idea de su valor como medio o instrumento, y suscita las siguientes preguntas con sus correspondientes respuestas: La Administración, ¿qué es? Un conjunto articulado de órganos y funciones que asumen y ejercen una pluralidad de personas físicas. ¿Cómo funciona? A través de una serie de procesos internos reglamentados o normativizados que recíprocamente se complementan. ¿Para qué sirve? Para el cumplimiento o realización de una serie de fines sociales o económicos que le vienen impuestos desde fuera, es decir, no desde lo que «es», sino desde aquello «para lo que es», y conforme a lo que, por tanto, en cada momento «debe ser» (intereses públicos preexistentes).

Desde otra perspectiva, de no menos plasticidad, cabría completar así la visión acabada de ofrecer: La Administración es un

sistema de fines, funciones, órganos y procesos; la Administración está en todo un territorio o en parte de él; actúa cerca de las personas y las cosas con fines de policía, fomento, creación de bienestar y aumento de bienes; utiliza personas, bienes materiales, normas jurídicas y procedimientos técnicos.

Pues bien, si se exceptúan los aspectos externos recogidos en ese cuadro o esquema (fines a cumplir o intereses públicos a tutelar cerca de las personas y de las cosas), que, por recaer o proyectarse sobre la comunidad en bloque, o sobre cualquiera de sus sectores poblacionales o económicos, podrán convertirse en materia propia de una planificación social o económica, los demás aspectos, que podríamos calificar de «internos», por su exclusiva referencia a los elementos constitutivos o integrantes de la Administración, solo podrán ser objeto o materia de una planificación administrativa.

Y es ahora, tras de esta delimitación y análisis del problema, cuando estamos ya en condiciones de hacernos la decisiva pregunta del epigrafe: ¿Procede hablar, y en qué sentido de una planificación administrativa distinta de la económica? Nuestra respuesta es negativa: La Administración—vista como organización—puede ser, y será, objeto de un proceso continuo de mejora, perfeccionamiento o racionalización, pero en ningún caso materia genuina de una verdadera planificación. En otras palabras, lo que denominamos planificación administrativa no es más que una modalidad de las técnicas de organización y métodos.

A semejante conclusión nos han conducido las siguientes consideraciones:

1) Que los «objetivos» que la actuación administrativa persigue suelen venir ya definidos de antemano en una norma y revestir, en consecuencia, el carácter de permanentes, abstractos y cualitativos. De ahí que, respecto de ellos, sólo quepa: o satisfacerlos conforme a los procedimientos preestablecidos al efecto (que es lo que hacen las unidades de gestión que tienen a su cargo los servicios ordinarios o regulares), o, cuando aquellos objetivos o estos procedimientos resulten ya superados, lentos, costosos o ineficaces, proponer su sustitución por otros más actuales, rápidos, económicos y efectivos (que es lo que hacen las unidades de estudios y de organización y métodos).

2) Que por ese carácter abstracto y cualitativo de los objetivos que la Administración persigue, y por el hecho de venir consignados en una norma lo mismo ellos que los procedimientos operativos a seguir para su satisfacción, todo intento de reforma o mejora de la actividad administrativa quedará reducido, en definitiva, a una pura

ordenación o normatividad de la misma. El resultado es que se pierden de vista o pasan a un segundo plano el estudio de los «medios» requeridos y su correlación con las demás necesidades de la organización a las que, de manera conjunta o excluyente, podrían igualmente aplicarse. Un plan de racionalización administrativa se podrá llevar a cabo sin invertir otra cosa que todas o parte de las «horas de actividad» de los funcionarios de que se dispone; de ahí su radical diferencia con un plan de «construcciones escolares», por ejemplo, en que lo que habrá que invertir para su ejecución no serán sólo horas de actividad funcional, sino además, y sobre todo, bienes materiales, cuya adquisición forzará a procurarse de antemano la correspondiente cobertura económica y a disponer su inmediata inversión una vez obtenida, en evitación de la pérdida de valor que supondría su inmovilización o su inversión parcial. Es decir, que dos factores de todo plan tan decisivo como lo son el «tiempo» y los «medios» se difuminan hasta casi desaparecer en la llamada planificación administrativa.

El tiempo, porque la reforma más trascendental podría hacerse «formalmente» en solo unas horas a puro golpe de normas; en efecto, podrá tardarse lo mismo en redactar y aprobar un decreto-ley capaz de trastocar toda la organización vigente que en proponer y resolver un recurso del que no se derive ningún cambio. Bien se comprende, por el contrario, que construir un pantano, o simplemente proyectarlo, requerirá de un tiempo y de unos medios muy superiores a los que exigiría la construcción de un pozo. Con relación a los «medios», tal difuminación se produce igualmente debido a que es tal la inercia mental provocada por aquel viejo principio según el cual «la Administración ha de acomodar sus medios a sus necesidades y no sus necesidades a sus medios» que, a pesar del cambio de mentalidad que ha pretendido inculcar el artículo 3.º de la ley de Procedimiento administrativo, la mayoría de los proyectos de reorganización siguen acometiéndose de espaldas a los medios materiales que precisan, a los que proveen con la consabida fórmula de «por el Ministerio de Hacienda se habilitarán los créditos para...», que, acaso, venga a quedar completada en lo sucesivo con otra que añada «por la Presidencia del Gobierno se proveerán los nuevos puestos de trabajo que resulten de...».

3) Que como consecuencia de esa referencia directa e inmediata a un conjunto de bienes que se da siempre en la planificación económica, los objetivos de ésta necesariamente se traducen en algo material y cuantitativo o mensurable, a diferencia de lo que sucede en la llamada planificación administrativa, cuyos objetivos no sue-

len trascender del puro quehacer personal y cualitativo inherente a toda norma o mandato. Podríamos decir—extrayendo las consecuencias de estas premisas—que mientras la planificación económica genera una serie de obligaciones de dar, la planificación administrativa da origen a una serie de obligaciones de hacer. De ahí el distinto riesgo de esterilidad o incumplimiento que corren una y otra; si recurriendo a una frase hecha cabría decir que «en el dar no hay engaño», sí podrá haberlo, y no pequeño, en el hacer que no va seguido de su realización, caso que es, por desgracia, el de tantas y tantas normas innovadoras que «se obedecen, pero no se cumplen», y «se invocan, pero no se aplican».

Claro está que este nuevo enfoque da base para pensar si lo que falla en la planificación administrativa no es la planificación en cuanto tal, sino la ejecución del plan o programa concreto en que plasma y que ha de ser llevado a la práctica. Y ello por una razón fácilmente comprensible desde la diferenciación establecida: no es lo mismo manejar o actuar frente a las cosas (planificación económica) que administrar personas y ordenar conductas (planificación administrativa). A éstas irán frecuentemente adheridos intereses personales o colectivos (grupos de presión, grupos de torsión) y hábitos o rutinas arraigados (lo que siempre se ha hecho es lo más fácil de seguir haciendo), que opondrán fuerte resistencia al cambio o reforma con posibilidad de provocar su frustración.

4) Que la actividad administrativa tropieze para ser planificada con la dificultad que impone su carácter necesariamente reglado o necesariamente discrecional; si lo primero, cae dentro de lo «necesario-jurídico», que al no dejar alternativa de opción excluye por principio la planificación; si lo segundo, la planificación vendrá precisamente a suprimir todas esas alternativas menos una, lo que podrá resultar, en ocasiones, contrario a la ley, y, casi siempre, a la voluntad del órgano decisor, que rara vez querrá vincularse por encima de lo que la propia ley le vincule.

5) Que la tesis sustentada encuentra un positivo refrendo en la ley especial del Municipio de Barcelona de 23 de mayo de 1960, y especialmente en el decreto de 3 de diciembre de 1964 que la reglamenta, y de los que se deduce que tanto el «plan general de acción municipal» como los «programas de actuaciones» que sucesivamente lo desarrollen están contemplando y aparecen fundamentalmente referidos a los «servicios públicos municipales», es decir, a actividades que necesariamente tendrán un contenido económico al presuponer una inversión, una explotación o ambas cosas a la vez. Las actividades puramente administrativas o burocráticas no quedan

«formalmente» excluidas del plan, pero, en cambio, si aparecen netamente configuradas como materia propia de la llamada «racionalización administrativa»; a tal fin, dentro del «Gabinete Técnico de Programación» y dependientes de él se crean las «Oficinas de Organización y Métodos» y las de «Información, Iniciativas y Reclamaciones».

RELACION DE OBRAS CONSULTADAS

- ALFARO Y ALFARO, J.: «La organización administrativa de la programación económica», DA núm. 16.
 — «Los órganos de programación en la Administración pública», DA número 30.
- BAUCHET, PIERRE: «La planification française». París, 1962.
- CASALS MARCÉN: «Puntos básicos para un plan de racionalización administrativa», DA núm. 27.
- DÍEZ-HOCHLETNER: «La programación administrativa», DA núm. 19.
- EUGENIO BLANCO, J.: «Planificación de la seguridad social española». Madrid, 1964.
- FRAGA IRIBARNE, M.: «Política y economía», IEP, Madrid, 1962.
- GARCÍA DE DIEGO LÓPEZ, L.: «La organización administrativa de la planificación económica», DA núms. 44-45.
- JORDANA DE POZAS: «El problema de los fines de la actividad administrativa», RAP núm. 4.
- KARL MANNHEIM: «Libertad, poder y planificación democrática». Madrid, 1962.
- LÓPEZ RODÓ: «La Administración pública y las transformaciones socio-económicas». Madrid, 1963.
- MAHILLO SANTOS, J.: «Planificación económica local», DA núm. 47.
- MARÍN TEJERIZO, C.: «El plan general de acción municipal en la Carta de Barcelona», REVL núm. 112.
- MILLET, J. D.: «Planificación de la acción del Gobierno», DA núm. 27.
- MOSHER, F.: «Presupuestos de la programación administrativa», DA núm. 27.
- MOSHER, F., y CHIMMINO, S.: «Ciencia de la Administración». Madrid, 1961.
- PETTIT HERRERA: «La programación de los trabajos en una unidad administrativa», DA núm. 22.
- UCELAY REPOLLÉS: «Seguridad social y prospectiva». Estudios homenaje Jordana de Pozas, tomo III, volumen III, pp. 419 y ss.
- VILLAR PALASÍ: «Administración y planificación». Madrid, 1952.
- WOLFF, J.: «La previsión». París, 1963.