

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XIX

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1960

NUM. 114

I. SECCION DOCTRINAL

La programación en las Corporaciones locales

por

JULIAN CARRASCO BELINCHON
Secretario de 1.^a categoría de Administración Local

INTRODUCCIÓN

I. *Planteamiento*

La realidad ha puesto de manifiesto que en la tarea de mejorar y perfeccionar los servicios de la Administración pública, en sus diversas esferas, es preciso acudir constantemente a las diversas técnicas y procedimientos que han mostrado su eficiencia en el campo industrial.

De estas técnicas podemos destacar ahora, y fijarnos, en la de programación o planificación. Advirtiéndolo que si en un momento histórico la planificación se consideró vinculada a una determinada ideología política, hoy se nos presenta ya libre de todo contenido socializador.

La programación es, pues, una más de las diversas técnicas de organización que ha acreditado su virtualidad en el ámbito privado, y que ha justificado también sus posibilidades en la esfera pública (1).

(1) La planificación —nos dice Paúl MEADOWS—, es un esfuerzo cooperativo y,

Por ello, estimamos interesante ocuparnos de su problemática, para estudiar cómo se puede utilizar la programación con éxito en el ámbito local.

II. *Propósito*

Deseamos exponer, en forma sucinta y elemental, los distintos aspectos, mejor dicho, los diversos requerimientos de la programación, como instrumento fecundo de ordenación de la actividad de las Corporaciones locales.

Programación, cuya aplicación no requiere modificaciones en la normativa vigente local, sino que implica, simplemente, llevar a cabo las tareas atribuidas de una forma más racional y eficiente.

Hemos de tener en cuenta que, en toda Entidad, ya sea pública, ya sea privada, se pueden diferenciar dos aspectos distintos y básicos: uno, referido a su consideración estática —problemática de la estructura— y, otro, relativo a su contemplación dinámica —problemática de la actuación—.

Pues bien, ahora nos vamos a ocupar de esta segunda problemática, estudiando su planificación o programación.

En un artículo anterior, publicado en estas mismas páginas (2), veíamos, cómo una manifestación de la función directiva de todo jefe, es la de programar las actividades que se tienen

como tal, debe descansar en la comunicación. Los que participan en la planificación deben colaborar. Cuando el proceso de planificación fracasa, su fracaso se debe a esto. El plan de acción está sujeto a las limitaciones y complejidades de los procesos de comunicación. La persistencia del esfuerzo cooperativo depende de la habilidad con que se realice el esfuerzo común (eficiencia) y del grado hasta el cual los individuos logran las satisfacciones de sus propósitos (efectividad). Las líneas de interacción deben extenderse a todo; deben permanecer abiertas, ser usadas con libertad, y sinceramente respetadas. Las funciones ejecutivas se realizan más eficiente y activamente cuando el ejecutivo puede proporcionar dicho sistema de comunicación y cuando participa en él como miembro, con el propósito de alcanzar junto con los otros miembros, una definición de objetivos y un acuerdo sobre los métodos («La tecnología y el orden social», pág. 196. México, s./f.)

(2) «La Jefatura administrativa en las Corporaciones locales», núm. 110.

que realizar, y, afirmábamos, en las conclusiones, que el Secretario, siguiendo las instrucciones aprobadas por la dirección política, dispone de amplio campo en la programación de las actividades de la respectiva Corporación.

Por ello, en el presente caso, intentamos exponer, recogiendo experiencias, lo que puede ser la programación en la esfera local.

Advirtiendo de entrada, que al hacer la afirmación anterior, no pretendemos, ni mucho menos, descubrir ningún mediterráneo, sino que nuestro objetivo se limita a divulgar una serie de normas y exigencias, que si se aplican teniendo en cuenta, en cada caso, las circunstancias concretas de la Corporación respectiva, pueden resultar útiles.

III. *Plan de exposición*

El trabajo lo dividiremos en dos partes: en la primera consideramos los principales problemas que suscita la programación, y, en la segunda, analizamos la programación en el ámbito local. Finalizando el estudio con unas conclusiones generales que sintetizan las ideas-clave expuestas.

PRIMERA PARTE: PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES

I. *Planteamiento*

Es un hecho fácilmente comprobable, el de que en el momento actual, la programación o planificación se considera como el instrumento hábil y eficaz en manos de todo dirigente, ya público, ya privado.

De tal forma, que a primera vista parece como si la programación fuese el medio infalible de resolución de los problemas. Es decir, que da la impresión que éstos se solucionan con sólo planificar las oportunas actividades.

Sin embargo, la realidad es muy otra, pues si la programación resulta necesaria, se ha mostrado, no obstante, como insuficien-

te, por cuanto es un simple medio instrumental que coadyuva, pero que no resuelve por sí nada.

En efecto, se puede advertir que en multitud de supuestos, planes magníficamente concebidos fracasan al llevarse a la práctica, o, lo que es más frecuente, ni siquiera se intentan aplicar. ¿Por qué? Quizá por la disconformidad que suele presentarse entre el planteamiento teórico de las soluciones y las exigencias reales de las necesidades sociales. Aquél, trazado magistralmente, pero sin apreciación de los detalles; éstas, cambiantes y palpitanes como la existencia humana.

En esta discrepancia entre lo teórico y lo práctico, radica la primera limitación de toda programación; y su olvido es la causa de la mayoría de los fracasos de la planificación.

Por esta razón, y como postulamos la programación de las actividades locales, queremos anticipar que ésta puede dar buenos resultados:

1. Si se considera en sus justas y exactas posibilidades.
2. Se concibe racionalmente.
3. Se aplica de acuerdo con la realidad concreta a la que se refiere.

La programación es cauce abierto al fluir de las actividades, no solución a los problemas a los que se dirige. La programación —como queda dicho—, puede contribuir a la resolución de cuestiones. Pero la programación por sí, no soluciona nada. Por cuanto, en definitiva, todo depende del acierto de su ejecución, el que a su vez está sujeto a las aptitudes de los encargados de dirigirla (3).

(3) La máxima «gobernar es prever» —nos dice Henri FAYOL— da una idea de la importancia que se atribuye a la previsión en el mundo de los negocios. Es exacta la afirmación de que si la previsión no es todo en el gobierno, constituye por lo menos una parte esencial del mismo. Prever significa a la vez calcular el porvenir y prepararlo; prever es ya obrar.

La previsión tiene una infinita variedad de maneras de manifestarse; la principal, su signo sensible, su instrumento más eficaz, es el programa de acción

Este es a la vez, el resultado que se desea obtener, la línea de conducta a seguir, las etapas a franquear, los medios a emplear; es una especie de cuadro del porvenir, en el cual los acontecimientos próximos se hallan previstos con cierta precisión, según la idea que uno se ha formado de ellos, pero donde los aconteci-

II. *Concepto*

La programación puede definirse como la preparación y ordenación de la actividad a realizar, teniendo en cuenta los requerimientos de todo tipo de dicha actividad para alcanzar plenamente los objetivos que se propone.

En consecuencia, toda programación implica :

1. Un objetivo que se pretende alcanzar.
2. Una preparación de lo que hay que hacer.
3. Una ordenación de cómo debe hacerse
4. Y una adecuación y proporción entre lo que hay que hacer y lo que se aspira conseguir.

III. *Causas del desarrollo de la programación*

Podemos afirmar, que las principales causas del desarrollo actual de la programación, son :

A) El vertiginoso crecimiento de las necesidades sociales que demandan cada día con mayor imperiosidad, una adecuada atención.

B) El desequilibrio entre estas necesidades y los recursos apropiados para satisfacerlas.

C) La creciente ampliación de las actividades públicas.

D) Y, en consecuencia, la ineludible ordenación de estas actividades para obtener en el grado más óptimo posible, la satisfacción de las mencionadas necesidades.

En definitiva, la programación de actividades representa un intento de conciliar la eficacia con la libertad. De aquí su constante desarrollo en los países occidentales, en los que se pretende que la incesante ampliación de las actividades públicas

mientos lejanos aparecen cada vez más vágos; es la marcha de la Entidad prevista y preparada para un período de tiempo determinado. («Administración industrial y general», pág. 45. Buenos Aires, 1956).

tenga lugar sin menoscabo de los derechos individuales, en cuanto se aspira a someter dicha ampliación de actividades a una rigurosa preparación y a un decisivo control social (4).

IV. *Características*

Todo programa o plan de acción debe reunir una serie de notas para ser realmente tal. No basta con tener cualquier proyecto de actividades para pensar que ya se dispone de un plan o programa, sino que en aquel deben darse una serie de caracteres que lo eleven a la condición de programa.

Ahora bien, ¿cuáles son estas notas? De la comparación de las formulaciones doctrinales con los resultados que la experiencia práctica brinda, se puede convenir, que como mínimo, son las siguientes:

(4) Las causas del auge del planeamiento son —afirma DÍEZ HOCHLEITNER—, entre otras, las siguientes:

a) El desarrollo económico, que obliga al Estado a planear la economía de los países con objeto de mantener el equilibrio y la armonía de su desarrollo.

b) El desarrollo de la ciencia y de la técnica, que permite que las materias primas puedan ser explotadas en grado que no tiene par en ninguna época de la historia.

c) El desarrollo de industrias incipientes, la elevación de los índices de consumo, la movilización de grandes grupos humanos económicamente inactivos, la necesidad de salvaguardar al país frente a las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional, etc., son tareas que no pueden llevarse a cabo sin un plan nacional.

d) El progreso de los estudios sociales y económicos, cada vez más científicos, que proporciona los datos fundamentales sobre los cuales basar la acción planificadora.

e) La complejidad de la vida moderna, la diferenciación de las actividades humanas, los conflictos siempre latentes entre los grupos y las tensiones que ellos producen, el número en ascenso de las necesidades que asedian a la persona y a la sociedad, la coordinación que es preciso ejercer sobre la gama inagotable de instituciones, actividades e intereses, son algunos de los factores que exigen una técnica de programación.

f) La causa culminante del auge del planeamiento en el mundo actual es, sin duda, el incremento de funciones de la Administración pública. (*La programación administrativa*, publicado en «Documentación Administrativa», en el número 19, de julio de 1959).

1.^a *Todo programa ha de fundarse en un profundo sentido realista.* Es decir, que ha de configurarse teniendo presente en cada momento las circunstancias de hecho y de derecho. El programa puede pretender llegar al «deber ser», pero ha de partir del «ser».

2.^a *Unidad de programa.* O sea, que todas las actividades dirigidas a un mismo objetivo han de ser preparadas y ordenadas por un único programa o plano. Pues si es nociva la falta de plan, es perturbadora la pluralidad de los mismos.

3.^a *Amplitud del programa.* Todo plan ha de comprender:

1. Los objetivos perseguidos.
2. El procedimiento a seguir.
3. Los sujetos que han de intervenir.
4. Las normas e instrucciones con sujeción a las cuales han de actuar.

5. El orden de desenvolvimiento.

6. Los medios de que se dispone.

4.^a *Continuidad del programa.* Todo plan para ser eficaz requiere mantenerse en el tiempo, única forma de garantizar una acción persistente.

Por ello, se considera que lo oportuno es formular:

A) Previsiones a largo plazo, fijando a grandes trazos los objetivos genéricos a alcanzar probablemente en el futuro.

B) Previsiones a plazo medio, que ya imponen una mayor concreción en el plan.

C) Previsiones a corto plazo, programas ya completos en la forma indicada en la nota característica anterior.

5.^a *Flexibilidad del programa.* No obstante lo expuesto en la nota tercera, es preciso que el programa se configure de tal modo que permita que la actividad se adapte a las cambiantes exigencias sociales sin necesidad de tener que formular un nuevo plan, salvo que las mutaciones habidas sean de tal grado que hayan determinado un desajuste total de aquél con éstas.

En conclusión, realismo, unidad, amplitud, continuidad y flexibilidad, son las notas que convierten a un proyecto en plan.

O lo que es lo mismo, las que hacen que podamos decir que nos encontramos ante un programa y no en presencia de un simple proyecto.

V. *Ventajas de la programación administrativa*

Como más importantes, podemos destacar las siguientes:

— Requiere la fijación de objetivos concretos a alcanzar y la apreciación de su viabilidad.

— Demanda una consideración previa de la situación de la que se parte.

— Impone un previo análisis de todos los problemas que pueden suscitarse.

— Exige determinar los recursos de todo tipo precisos para llevar a cabo la actividad proyectada.

— Establece un orden lógico de actuación.

— Elimina los imprevistos.

— Reduce la posibilidad de agobios.

— Permite un funcionamiento regular y continuo en los servicios, al tener éstos previstos sus diversos requerimientos.

— Proporciona una visión de conjunto de la actividad total a realizar y de su problemática.

— Facilita el control posterior, al fijar claramente los objetivos a alcanzar, los medios a emplear y el procedimiento a seguir.

VI. *Inconvenientes y dificultades de la programación administrativa*

1. *Inconvenientes.*

En primer lugar, se ha afirmado que la programación priva de iniciativa a los funcionarios encargados de llevar a cabo la actividad a que se refiere, con lo cual, pierden interés por el trabajo que ejecutan, surgiendo los conocidos problemas de la monotonía.

Puede ser cierto este inconveniente si al programar se hace

de tal forma que se regule hasta en el menor detalle toda la actividad a realizar. Ahora bien, si la planificación comprende los aspectos esenciales, dejando margen a la iniciativa personal, entonces este inconveniente no existirá.

Creemos que si la programación responde a las ideas básicas de la organización racional del trabajo, necesariamente ha de configurarse del segundo modo indicado, pues en otro caso originaría más perjuicios que beneficios podría proporcionar.

Si la programación se refiere a actividades humanas, ha de regular éstas de acuerdo con las exigencias del individuo, y una de ellas es el permitirle desplegar todas sus posibilidades de iniciativa y de creación.

En definitiva, la planificación no debe entrañar una limitación a la persona, sino que debe ser un cauce racional abierto al desarrollo de la iniciativa, de las aptitudes y del sentido de responsabilidad del hombre afectado.

En segundo término, también se ha dicho que la programación al establecer la ordenación de las actividades a desarrollar, anquilosa los servicios, por cuanto impide que éstos se adapten a las cambiantes necesidades sociales. Es decir, que la planificación provoca la inadecuación entre estas necesidades y los servicios que las atienden, por cuanto éstas varían y aquéllos quedan petrificados por el plan.

El inconveniente alegado tampoco es insuperable, e incluso no debe existir. Decíamos que una de las notas de todo programa debe ser su flexibilidad, que le permita adaptarse a las cambiantes necesidades sociales, sin ser preciso formular nuevo plan. Luego, si se delinea de esta forma, el inconveniente no existirá, y sólo aparecerá si se configura de modo rígido, en cuyo caso, la programación más que un instrumento que ayuda, se convierte en un obstáculo que hay que salvar.

Es cierto que en ocasiones se aprueban planes que al delimitar rigurosamente lo que se puede y lo que no se puede hacer, se encadena la actividad a realizar en tal grado, que ésta pierde todas sus posibilidades de agilidad, y por tanto, de éxito. Ahora bien, estos casos son cada vez menos frecuentes, pues la experiencia ha puesto de relieve su ineficacia.

2. *Dificultades.*

Si bien los dos principales inconvenientes aducidos, son salvables, como queda dicho, sin embargo, existen otros de menor grado, pero más difíciles de superar, que son los que llamamos dificultades.

En primer lugar, nos encontramos —pensando en la realidad española—, en que no siempre se realizan o se encarga que se realicen los pertinentes estudios previos en los que se ha de sustentar toda programación.

Tenemos una predisposición a lo imprevisto: a hacer frente a los problemas a medida que van surgiendo. Esta costumbre o tendencia, es el primer escollo a salvar si se desea programar acertadamente.

En segundo lugar, existe la creencia de que los estudios previos: investigaciones, encuestas, etc., son actividades no productivas, llegándose a pensar —a veces— que son un lujo que normalmente no se pueden permitir la mayoría de los organismos o Entidades.

En consecuencia, no se les presta la debida atención, con lo cual, o no se efectúan, o si se ejecutan se hace de forma mezquina, lo que determina unos resultados insatisfactorios.

Se requiere, pues, que a los estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas, etc., se les reconozca la importancia que realmente tienen, y se les dé el tratamiento que merecen.

En tercer lugar, se opone a la programación el espíritu de rutina de algunos funcionarios, los que con mentalidad anquilosada, piensan que si siempre han actuado sin existir planes o programas, éstos ahora no son necesarios. Siguen aferrados a una época ya pasada y olvidada.

Este obstáculo no es fácil de salvar, pues responde, por una parte, a creencias adquiridas en muchos años de servicio y, por otra, a posturas defensivas, por estimar que la programación, al igual que las restantes técnicas de organización, cercena la solidez del cargo que desempeñan (5).

(5) Los programas de acción, la simplificación del trabajo, etc., son —en opinión de estos funcionarios— creaciones inútiles, aireadas y movidas por los jó-

Como última dificultad, también de orden subjetivo, se puede indicar la concepción peyorativa que algunos funcionarios tienen de la programación.

Piensan que los planes, los programas, están bien para ordenar actividades manuales, pero que son impropios para regular el actuar administrativo, que fundamentalmente es de orden intelectual, el que escapa —dicen— a toda planificación.

La alegación, como es manifiesto, carece de base:

a) Por cuanto en todo trabajo administrativo hay una parte considerable de actividad manual.

b) Por cuanto el plan lo que regula es la actividad, no su contenido, con lo cual, teniendo en cuenta las peculiaridades del trabajo intelectual, se puede programar el tiempo que al mismo se va a dedicar.

Cosa distinta sería, por ejemplo, el que se estableciese que de diez a doce de la mañana se emitirán tres dictámenes y se formularán cinco propuestas. El tiempo requerido para emitir un determinado dictamen o para formular una propuesta concreta será distinto en cada caso, pero globalmente sí se puede establecer el tiempo que en cada jornada se va a emplear en tal actividad.

3. *Conclusión.*

Podemos estimar que los inconvenientes que la programación administrativa puede presentar: dar lugar a una falta de interés por parte de los afectados por la misma, y provocar la petrificación de los servicios, son fácilmente superables si aquélla se configura racionalmente.

En cambio, requieren una especial atención las dificultades existentes para lograr el éxito con la programación: espíritu

venes, como trampolín para escalar puestos sin tener que esperar a que los años les permitan ocupar los cargos que ambicionan.

Al reaccionar de esta forma, es decir, al convertir una cuestión técnica en problema personal, la conducta que se sigue es la propia de tal concepción: oposición, más o menos velada, a la elaboración, aplicación y ejecución de todo programa.

de improvisación ; menosprecio de la investigación ; sentido de rutina y desprecio por la programación, son los grandes escollos, a veces imperceptibles, que han de salvarse si realmente se aspira alcanzar plenamente los frutos que la programación puede dar.

Estas dificultades, al igual que aquellos inconvenientes, han de tenerse muy presentes por parte de todo planificador, y tratarse en forma conveniente, so pena de ir al fracaso más rotundo, pese a haber tenido en cuenta todos los requerimientos intrínsecos de la programación.

VII. *Requisitos de la programación*

La concurrencia de las notas características expuestas, permite afirmar que existe un plan. Ahora bien, para que éste sea eficaz ha de reunir, además, una serie de exigencias, que son, precisamente, de las que vamos a ocuparnos ahora.

Requisitos, que los podemos clasificar en relativos a la preparación y en referentes a la ejecución.

1. *Requisitos de la preparación.*

A) Condiciones que debe reunir el planificador

Las podemos concretar en el siguiente esquema :

- | | |
|---------------------------------|--|
| a) <i>De carácter personal:</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Juicio analítico e imparcial. 2) Reflexión. 3) Visión amplia de los problemas. 4) Sentido de la responsabilidad. 5) Conciencia de las limitaciones personales. 6) Iniciativa. 7) Objetividad. |
|---------------------------------|--|

- b) *De carácter profesional:*
- 1) Conocimiento directo de la realidad a la que afecta el plan.
 - 2) Conocimiento genérico de las distintas actividades comprendidas en el plan.
 - 3) Espíritu de equipo.

En conclusión, el planificador requiere:

1. Conocer la realidad.
2. Saber lo que se desea, saber los medios con que se cuenta y, sobre todo, saber cómo alcanzar de la mejor forma lo que se desea.

B) Condiciones objetivas

1.ª Todo plan ha de *sustentarse en un previo estudio* de todos los factores y elementos afectados por el mismo.

Una de las principales causas de los frecuentes fracasos de muchos programas es precisamente el que en su formulación no se tienen en cuenta todos los factores y elementos interesados.

Al no contemplar ya inicialmente todos los aspectos previsibles, resulta:

a) Que no se puede aplicar el programa en la forma proyectada, con lo cual, pierde eficacia, si no su total vigencia.

b) Que rápidamente hay que variar el plan, con los perjuicios, molestias, gastos, etc., que entraña todo cambio sobre la marcha.

c) Que las personas responsables de la formulación del plan pierden prestigio ante sus colaboradores, e incluso, ante la sociedad en general, por cuanto aquéllos y ésta, sin adentrarse en las causas concretas del fallo, les achacan imprevisión cuando no ineptitud.

En consecuencia, es indispensable en la preparación de todo programa:

1.º *Investigar hasta en sus menores detalles:*

- 1) Los problemas personales que se pueden suscitar.
- 2) Las cuestiones materiales que previsiblemente se vayan a plantear.
- 3) El impacto social de las medidas proyectadas y sus repercusiones.

2.º *Analizar profundamente:*

- 1) Las ventajas, y
- 2) Los inconvenientes de las distintas medidas aplicables.

3.º *Considerar las previsiones que han de adoptarse:*

- 1) Respecto a los sujetos que las tengan que poner en práctica.
- 2) En cuanto a las instrucciones precisas.
- 3) Respecto a los medios requeridos.
- 4) En cuanto al orden de actuación.

2.º Todo plan ha de *fundarse en la apreciación exacta y objetiva de la realidad de la que se parte* (6).

Apreciación que es esencial, pues sólo conociendo la situación de que se parte y los medios con que se cuenta, se puede elaborar un plan viable.

El desconocimiento de cuál es esta realidad o la inexacta va-

(6) La primera condición que debe cumplir cualquier programa, del tipo que sea —nos dicen S. MONTARETTO y R. RICCARDI—, es tener constantemente presente la necesidad de correspondencia con las exigencias locales (que indiscutiblemente son siempre diferentes unas de otras y, a veces, diferentes también de un momento a otro en la misma empresa). («El análisis del trabajo», pág. 71. Barcelona, 1960).

loración de los medios de que se dispone —por exceso o por defecto—, suelen ser los determinantes de algunos resultados que no pueden calificarse precisamente de acertados.

C) Condiciones temporales

Por lo menos, de dos formas distintas influye el tiempo en la fase de elaboración del programa :

a) En cuanto se requiere un tiempo determinado para su preparación.

b) Y, por cuanto es preciso que en el plan se marquen o establezcan los distintos tiempos de ejecución, para lograr una secuencia continua y sin vacilaciones.

Ambos aspectos revisten un gran interés, pero quizás merezca prestársele más atención al primero. Es decir, a la exigencia de que *en la elaboración de cualquier plan es necesario contar con el tiempo suficiente para poder atender debidamente a todos los requerimientos de la preparación.*

Destacamos esta exigencia, pues siendo nuestra Patria el país de la imaginación y de la improvisación, es relativamente frecuente observar cómo se elaboran planes —del más diverso tipo— con una rapidez asombrosa y con una absoluta falta de rigor. Con lo cual, los frutos que se cosechan no suelen estar maduros.

Por tanto, es ineludible que se tenga en cuenta que la recogida de datos, el análisis de problemas, etc., requieren tiempo: en unos casos más, en otros, menos. Por ello, se ha de programar la preparación del programa de forma tal que se eviten los agobios y las improvisaciones de última hora, por haber dejado, precisamente, hasta última hora, la elaboración del plan.

En la realidad se encuentran, a veces, casos en los que se deja transcurrir alegremente el tiempo sin acometer la preparación, hasta que llega un momento en el que con urgencias, destemplanzas, prisas, etc., se tiene que elaborar, y elaborar con frecuencia mal.

En definitiva, cuidar el tiempo de preparación es necesario, ya que puede hacer que el plan sea completo y eficiente, o que re-

sulte por el contrario, si no se le presta la debida atención, incompleto e ineficaz.

Pero también decíamos, que el tiempo había de tenerse en cuenta en la preparación, para establecer qué fracción de la ejecución corresponderá a cada período temporal, con lo cual, una vez determinado el orden de sucesión de las distintas operaciones integrantes del plan, fijamos también su localización en el tiempo.

Si el programa es la ordenación de actividades dirigidas a la consecución de un objetivo, éste ha de alcanzarse en un momento dado, por lo que es esencial el concretar inicialmente su desarrollo temporal, teniendo en cuenta el período que se requerirá para cada fase.

En conclusión, que el tiempo es factor importante, tanto en la preparación como en la ordenación que constituyen el programa.

D) Condiciones formales

Podemos considerar como más importantes, las siguientes:

A) El programa se ha de hacer por escrito, con lo cual:

— Se fijan ideas.

— Se permite su conocimiento exacto por parte de los que tienen que cumplirlo.

— Se facilita su interpretación.

— Se garantiza su permanencia en el tiempo.

— Se posibilitan las modificaciones que las circunstancias vayan imponiendo.

— Se delimita su contenido.

— Se hace factible la comparación de lo previsto con lo conseguido. Es decir, se facilita el control.

B) Se requiere la aprobación de las normas e instrucciones reguladoras de las actividades programadas.

C) Se precisa la fijación de los cauces de comunicación que permitan la exacta ejecución de lo proyectado.

D) Es necesaria la presentación sencilla y sugestiva del programa.

E) Es conveniente la claridad, concisión y precisión del texto empleado en el programa.

2) *Requisitos de la ejecución.*

Al hablar ahora de la ejecución, nos referimos a las previsiones que con respecto a ésta han de adoptarse al elaborar el programa, para que pueda llevarse a cabo eficazmente.

A) Condiciones referentes a los sujetos

La ejecución de todo programa requiere la colaboración y compenetración de las personas encargadas de llevarla a cabo.

Se precisa, pues, crear un espíritu de equipo entre los afectados, que convierta en unidad los esfuerzos de cada uno, para alcanzar plenamente los propósitos perseguidos.

Unidad que ha de fundarse:

1.º En la previa participación en la elaboración del programa (7).

2.º En la comprensión por parte de los interesados de los objetivos propuestos.

3.º En la aceptación por los mismos de dichos objetivos (8).

(7) El que el mismo personal que ha de hacer el trabajo —afirma Elsie L. BAECHTOLD— sea quien prepare sus propias directivas e instrucciones, ha originado algunos resultados interesantes. Entre éstos son dignos de especial mención:

1. Los empleados se sienten orgullosos de haber tomado parte en el desarrollo y preparación de los manuales.

2. Los empleados adquieren un punto de vista más amplio con respecto a las actividades de la empresa.

3. Por encima de todo, este método de preparación provee un medio de:

a) Seguir y revisar continuamente los métodos.

b) Mantener informados a todos los miembros de la empresa de los cambios en los métodos.

c) Proporciona a todo el que trabaja en la empresa una fácil oportunidad de someter sugerencias respecto a procedimientos (*Preparación y uso de los gráficos de organización y de los Manuales de procedimiento*, págs. 195-96 del «Manual de Organización y Administración de las Oficinas», Buenos Aires, 1947).

(8) La dificultad más importante inherente a los sistemas de cooperación —estima Chester I. BARNARD—, estriba en la necesidad de adoctrinar a los niveles inferiores en los propósitos generales y en las decisiones principales para que

En definitiva, la colaboración y compenetración deseada descansan :

- En la participación efectiva, y
- En la comunicación eficiente.

B) Condiciones referentes a los servicios

Desde el punto de vista que ahora nos interesa, podemos sintéticamente considerar como exigencias de los servicios con respecto a la programación, las siguientes :

1.^a *Adecuación*. Es decir, que los servicios que hayan de intervenir para desarrollar las actividades programadas sean los necesarios y apropiados para ejecutarlas.

2.^a *Coordinación*. O sea, que estos servicios en su funcionamiento estén armonizados, para actuar sincronizados y con la secuencia prevista.

3.^a *Simplicidad*. Es decir, que se utilicen únicamente los servicios indispensables, sin poner en funcionamiento más que los que se precisen y con la intensidad requerida.

C) Condiciones relativas a la actuación

Las actividades que se programen deben ordenarse de conformidad con los siguientes criterios organizativos :

1.^o *Uniformidad*: Buscando la mayor similitud en las operaciones que hayan de realizarse conjuntamente.

2.^o *Continuidad*: Pretendiendo una regularidad en la actuación.

3.^o *Concentración*: Agrupando las operaciones análogas que tengan que desarrollarse.

permanezcan firmemente unidos y capaces de hacer coherentes las decisiones últimas y pormenorizadas... («Las funciones de los elementos dirigentes», páginas 263 y 264. Madrid, 1959)

VIII. *Procedimiento*

Teniendo en cuenta las indicaciones ya expuestas con respecto a las características y exigencias de la programación, y con el fin de evitar repeticiones innecesarias, podemos limitarnos a destacar los puntos esenciales del procedimiento, que en nuestra opinión, son los siguientes:

1.º *Fijación de un objetivo a alcanzar*: Determinación que corresponde al órgano directivo competente en la respectiva entidad. Es, por tanto, un acto de decisión, que en las organizaciones públicas, incumbe a los órganos políticos.

2.º *Preparación técnica de la actividad*:

A) Examen y propuesta de los posibles procedimientos a utilizar.

B) Estudio de los medios que se precisan:

- a) Personales.
- b) Materiales.
- c) Económicos.
- d) Formales.

C) Análisis de los medios requeridos:

a) ¿Se cuenta con ellos?

b) En caso negativo:

- 1) ¿Dónde se obtendrán?
- 2) ¿Cómo se conseguirán?

D) Consideración de los posibles problemas que se suscitarán:

a) ¿Cuáles serán?

b) ¿Cómo se resolverán?

- 1) ¿Por quién?
- 2) ¿De qué forma?
- 3) ¿Con qué medios?

E) Estimación de las principales repercusiones que provocará en la realidad la actividad proyectada.

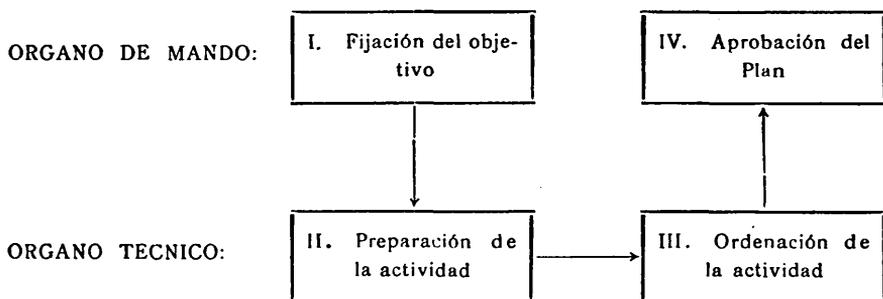
3.º *Ordenación técnica de la actividad:*

- A) En cuanto a los sujetos.
- B) En cuanto al método.
- C) En cuanto a los medios.
- D) En cuanto al tiempo.
- E) En cuanto al lugar.

4.º *Aprobación de la actividad.* Es decir, decisión del órgano competente:

- A) Eligiendo el procedimiento que se considera oportuno.
- B) Dotándolo de los medios apropiados.
- C) Poniendo en acción lo proyectado.

Los anteriores puntos los podríamos reflejar en el siguiente esquema:



En este esquema puede advertirse claramente lo que corresponde a los órganos decisorios, y lo que pertenece a los órganos técnicos.

El desdoblamiento de la preparación en las fases reseñadas, delimita diáfananamente las competencias de ambas clases de órganos y facilita su respectiva actuación. De tal forma, que su escrupuloso respeto permite a unos y otros órganos actuar con más eficacia y con mayor sentido de responsabilidad.

Finalmente, en cuanto al procedimiento, hay que destacar lo útil que resulta el empleo de representaciones gráficas, como medio auxiliar, que facilita la visión de conjunto y permite su rápida comprensión.

La representación gráfica es siempre un medio sugestivo de presentación de datos y un instrumento útil de ordenación. Por ello, siempre que pueda emplearse, debe usarse como medio auxiliar de programación (9).

SEGUNDA PARTE: LA PROGRAMACIÓN EN LAS CORPORACIONES LOCALES

I. *Planteamiento*

Una vez analizados los principales problemas que la programación plantea, y destacadas sus enormes posibilidades, llega el momento de ver cómo se puede aplicar en el ámbito local.

En principio, la programación puede examinarse desde dos puntos de vista: uno, general, referido a la totalidad de actividades de la Corporación respectiva; y otro, personal, relativo a la actuación del Secretario, del Interventor, del Depositario, etc.

Quizás pueda parecer pretencioso, el venir a exponer el esquema ideal de la ordenación del trabajo del Secretario, por ejemplo, como si éste después de haber devengado varios quinquenios, no supiese actuar.

No se trata ni mucho menos, de enseñar cómo se debe actuar; simplemente, sugerir cómo se puede actuar mejor.

Al recoger las orientaciones sobre programación de actividades, se hace con el ánimo de que quizás puedan ser útiles.

Habrán muchos casos —la mayoría— en que bien en forma empírica, bien en forma científica, cada uno se haya trazado su sistema y le dé buenos resultados. Pero habrá otros —los menos— en que ya por el agobio de trabajo que pesa sobre el Se-

(9) Vid. Luis PETIT HERRERA: *La programación de los trabajos en una unidad administrativa*. «Documentación Administrativa», número 22, octubre de 1959.

cretario, ya por cualesquiera otras causas, la planificación no se haya usado, privándose de sus posibles beneficios.

Precisamente a estos últimos casos va en especial dirigido el presente estudio.

II. *Distinción de funciones de dirección y de ejecución*

En la ordenación del trabajo del Secretario, como en la de cualquier jefe, hay que partir de la consideración de una distinción importante: tareas de dirección y tareas de ejecución directa.

Es decir, que hay que diferenciar su labor directiva de su labor ejecutiva. En el primer sentido, el Secretario organiza, dirige, disciplina, impulsa y educa. En el segundo, realiza directamente una labor

Por ejemplo, al despachar los asuntos de la Secretaría: expedientes, visitas, etc., efectúa una labor ejecutora. En cambio, cuando elabora proyectos, despacha con sus colaboradores inmediatos, está llevando a cabo una tarea directiva.

En consecuencia, podríamos representar el trabajo total del Secretario mediante un círculo, en el que podríamos colocar estas dos palabras: *dirección y ejecución*.

Si en el círculo quisiésemos ver qué fracción del mismo correspondía a cada una de dichas palabras, nos encontraríamos que en abstracto no lo podríamos saber, sino que es preciso contemplar cada caso en concreto, para poder trazar la línea divisoria.

En efecto, pensemos en una Secretaría de clase 9.ª, por ejemplo; entonces resultaría que quizá no pudiésemos trazar línea divisoria, pues ambas tareas se confundirían, si resultaba que el titular de la Secretaría tenía que hacer por sí las labores de auxiliar.

En cambio, en una Secretaría de primera clase, y no digamos en una de clase especial, la tarea de dirección comprenderá la casi totalidad del círculo.

Esta distinción, que a primera vista puede parecer intrascendente, sin embargo, tiene una gran repercusión práctica.

Veamos cómo: en una Secretaría de novena clase, la programación principal será la que se refiere al trabajo del Secretario, por cuanto éste abarca la casi totalidad de la actividad de la Corporación. En cambio, a medida que el volumen de servicios aumenta, crece paralelamente el interés de la programación de actividades, sin que ello signifique mengua de la trascendencia de la ordenación del trabajo del Secretario.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, parece conveniente que la exposición se desarrolle en dos vertientes distintas, y en tres planos diferentes.

Es decir, que consideremos, por una parte, la programación de actividades y, por otra, la programación del trabajo del Secretario. Advirtiéndolo que si bien puede aceptarse en principio un esquema único para el primer aspecto, reconociendo las diferencias de detalle que de hecho existen entre unas y otras Corporaciones, en cambio, el contenido diverso del trabajo del Secretario, impone que distingamos tres planos diferentes:

- Diputaciones y grandes Ayuntamientos.
- Ayuntamientos intermedios.
- Ayuntamientos pequeños.

Como se trata de una distinción convencional, a efectos diferenciadores, no creemos preciso que se concrete en detalle cuáles son los grandes Ayuntamientos, cuáles los intermedios y cuáles los pequeños, pues, por otra parte, en el ánimo de todos está que esta diversificación existe.

Por último, hemos de indicar, que no obstante la diversificación, el estudio de los tres planos los haremos simultáneamente, con el fin de no alargar ya más este trabajo.

III. *Programación de actividades*

1. *Actividades a programar.*

Las Corporaciones locales, para alcanzar los fines propios a los que responde su existencia, han de llevar a cabo una serie de

actividades diversas. Actividades que se corresponden con el enunciado legal de su respectiva competencia, la que podemos sistematizar en los siguientes grupos:

A) Las principales actividades que han de ejecutar los Ayuntamientos se refieren a:

- Urbanismo.
- Patrimonio municipal.
- Sanidad y Beneficencia.
- Abastos.
- Transportes.
- Acción cultural y social.
- Policía urbana (10).

B) En tanto que la actividad provincial se refiere a:

- Vías públicas.
- Transportes.
- Agua y electricidad.
- Encauzamiento de aguas.
- Acción agrícola, pecuaria, forestal e industrial.
- Beneficencia.
- Crédito popular.
- Acción cultural.
- Cooperación municipal (11).

En esta breve reseña queda comprendida la totalidad de la actividad que pueden y deben desarrollar las Corporaciones locales.

Ahora bien, no puede ignorarse que razones de tipo económico vedan, en muchos casos, especialmente a los Ayuntamientos, que este enunciado se lleve a la práctica, pues infinidad de pequeños Ayuntamientos cuentan con unos recursos económicos tan exigüos, que no les permiten siquiera retribuir adecuadamente al titular de la Secretaría.

Pero ello no es obstáculo para que legalmente puedan eje-

(10) Artículo 101 de la Ley de Régimen local.

(11) Artículo 242 de la Ley de Régimen local.

cutar todas las actividades que se les reconocen, aunque económicamente resulte. en numerosos supuestos, que la enumeración del citado artículo 101 esté convertida en una mera declaración platónica.

2) *Procedimiento de programación.*

Podemos fijarnos únicamente, en las siguientes fases :

- Iniciación.
- Preparación.
- Ordenación.
- Aprobación.

A) *Iniciación*

La iniciación del programa puede partir :

- a) De los órganos políticos.
- b) De los órganos técnicos.

Los órganos políticos: Presidentes, diputados y concejales tienen la facultad de formular propuestas, sugiriendo la ejecución de obras, la instalación de servicios, etc.

Igualmente, los órganos técnicos pueden dirigirse a los políticos, elevándoles iniciativas respecto a ejecutar obras u organizar servicios. En este sentido, el Secretario tiene una gran responsabilidad, pues sobre él recae la obligación de ser el impulsor de iniciativas, tanto propias como ajenas.

Una vez tomada en consideración la iniciativa, se pasa a la siguiente fase de preparación de la misma, salvo que se hubiese presentado acompañada de todos los elementos de juicio requeridos.

Hay que advertir, que así como las Corporaciones aprueban con relativa rapidez las propuestas, no suelen, sin embargo, dar la importancia que realmente merecen a las dos fases siguientes.

Unas veces, debido a no contar con los medios técnicos apropiados; otras, por pretender que las investigaciones y estudios se lleven a cabo con igual celeridad que la aceptación inicial,

resulta que los programas de acción fallan —en ocasiones— por sus deficientes preparación u ordenación.

Por ello, llamamos la atención sobre lo fundamental y trascendente que resultan la preparación y ordenación adecuadas.

B) Preparación.

Una vez fijado por el órgano político el objetivo a alcanzar, es preciso, que independientemente de las formalidades legales que hayan de cumplirse, se realicen los oportunos estudios técnicos, económicos y jurídicos, comprensivos de todos los extremos afectados:

- Situación actual.
- Situación a la que se pretende llegar.
- Medios que se precisan.
- Procedimientos que se pueden seguir.

Estudios que correrán a cargo, según los casos, de técnicos propios o extraños. A este respecto hay que tener en cuenta que si la norma de economía debe presidir todas las actuaciones locales, esta norma no se cumple cuando por restringir gastos se encomiendan tareas a personas no competentes, que realizan sus cometidos defectuosamente, con lo cual, después se originan mayores gastos y perjuicios de todo tipo.

C) Ordenación

Concluida la fase preparatoria, se debe pasar a la de ordenación, en la que contando ya con los suficientes elementos de juicio, se puede articular el proyecto de programa, determinando:

- Los sujetos que han de llevarlo a cabo.
- Los procedimientos que pueden emplearse.
- Los medios con que se ha de contar.
- Las previsiones que se han de adoptar.
- El sistema o sistemas de financiación que pueden utilizarse.

D) Aprobación

La aceptación, total o parcial, del programa, así como su no aprobación, es función exclusiva de los órganos políticos, pues a ellos les corresponde por imperativo legal.

Ahora bien, cuando un proyecto no se acepta totalmente, es conveniente que antes de adoptar la decisión ejecutiva, se solicite el dictamen técnico sobre la viabilidad del proyecto modificado, pues en otro caso, se corre el riesgo de aprobar medidas inviábiles o perjudiciales para los intereses corporativos (12).

Finalmente, si deseásemos recoger en un esquema el procedimiento reseñado, podría ser de la siguiente forma:

<i>Iniciación:</i>	{	1) Moción de los órganos políticos o propuesta de los órganos técnicos.
	{	2) Aceptación inicial.
<i>Preparación:</i>	{	1) Estudio técnico.
	{	2) Estudio económico.
	{	3) Estudio jurídico.
<i>Ordenación:</i>	{	1) Proyecto técnico.
	{	2) Proyecto económico.
	{	3) Proyecto jurídico.
<i>Aprobación:</i>	{	1) Del Programa.
	{	2) De los medios de ejecución.

(12) En el artículo 7.º del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 13 de febrero de 1958, relativo a los planes provinciales y comarcales, se comprende todos los aspectos de la preparación de un plan. Así, se establece en el mismo que «las propuestas a que se refiere el artículo anterior deberán contener los siguientes extremos:

A) Exposición de la situación y perspectivas económicas provinciales o comarcales en función de los siguientes factores:

1. Nivel de empleo con expresión, para cada sector, de la actividad econó-

IV. Programación del trabajo del Secretario

1) Preparación.

No es posible sugerir la conveniencia de tal o cual plan en concreto, pues depende de las circunstancias de cada caso; no obstante, teniendo en cuenta las exigencias de la programación, se pueden aceptar como directrices de la preparación de dicho trabajo, las siguientes:

mica, de si existe pleno empleo, paro forzoso (cíclico, estacional o permanente) o escasez de mano de obra.

2. Aspiraciones en orden al desarrollo económico de la Provincia o Comarca, enunciando las obras que se consideren necesarias para conseguirlo.

B) Enunciación de las obras o servicios provinciales o comarcales, cuya ejecución se propone para el año a que se refiere el plan y que requieran ayuda o subvención del Estado o de organismos paraestatales.

Las inversiones necesarias para dichas obras, se clasificarán como sigue:

1. Inversiones no productoras de renta. Se considerarán como tales aquellas cuyo rendimiento es de evaluación prácticamente imposible desde el punto de vista económico privado.

Para cada obra o servicio de este grupo, habrán de especificarse los siguientes datos:

- a) Coste total previsto e importe de la inversión a realizar en el ejercicio.
- b) Relación de los materiales y medios auxiliares precisos para su ejecución con expresión del volumen y valor de los diferentes conceptos.
- c) Volumen y valor de la mano de obra a emplear en su realización, con especificación de su categoría laboral.
- d) Expresión del período de tiempo previsto para la ejecución de las obras.
2. Inversiones productoras de renta.

A los datos solicitados para cada obra y servicio del grupo anterior se añadirán las cifras relativas al volumen y valor del rendimiento que deba obtenerse en períodos anuales sucesivos.

- C) Forma de gestión prevista.
- D) Forma de financiación, indicando la aportación de las Corporaciones locales interesadas, y la ayuda o subvención estatal o de organismos paraestatales, que se consideren necesarias.

E) Relación de las obras y servicios que se proyectan realizar en el mismo ejercicio con cargo exclusivamente a los fondos de las Entidades locales.

F) Copia autorizada de los presupuestos de la Diputación provincial y de los Municipios afectados por el plan.

G) Exposición razonada de la necesidad o urgencia de la obra desde el punto de vista social, demográfico o de interés general.

1.ª Hacer un inventario de las principales tareas que corren a cargo de cada Secretario en concreto.

2.ª Considerar hasta qué punto es necesario que cada una de tales tareas inventariadas las tenga que realizar personalmente el Secretario, y no pueda delegarlas en sus inmediatos colaboradores (13).

3.ª Ordenar, según su importancia, cada una de las tareas que imprescindiblemente tenga que efectuar el Secretario.

4.ª Clasificar estas tareas en tres grupos:

— Cotidianas.

— Periódicas, y

— Excepcionales.

Son cotidianas las que se tienen que hacer todos los días. Por ejemplo: despacho con los inmediatos colaboradores y con el Presidente, correspondencia, etc.

Son periódicas las que se repiten con una frecuencia dada. Por ejemplo: preparación de sesiones, asistencia a las mismas, etc.

Son excepcionales, las que se presentan de forma imprevista, tal es el caso de la elaboración de un proyecto, creación de un servicio, etc.

5.ª Determinar —aproximadamente— el tiempo que requerirá la atención de cada una de las tareas cotidianas y periódicas.

Cálculo que debe hacerse con cierta amplitud para que quede tiempo disponible para ocuparse de las excepcionales que vayan surgiendo.

2) Ordenación.

En términos generales, puede considerarse que las grandes tareas que el Secretario tiene encomendadas, son:

— Conocimiento de la correspondencia y de las disposiciones legales que se dictan.

(13) Un jefe —destaca N. POUDEROUX— debe evitar todos aquellos trabajos para los que su intervención personal no es absolutamente indispensable. Para ello es suficiente que sepa organizar su secretaría en función de sus hábitos de trabajo, dar las consignas pertinentes a observar y utilizar de forma efectiva dicha secretaría. («Práctica de la dirección de empresas», págs. 279-80, Barcelona, 1960).

- Despacho de los asuntos de la Secretaría.
- Elaboración de proyectos, estudios, etc.
- Dirección de los servicios generales.
- Despacho con sus colaboradores inmediatos.
- Despacho con el Presidente de la Corporación.
- Preparación de las sesiones, asistencia a las mismas y ejecución de los acuerdos adoptados, y
- Visitas.

En este enunciado general se comprende la totalidad de las actividades que corren a cargo directamente de los titulares de la Secretaría, si bien el contenido en concreto de ellas varía de unas Corporaciones a otras.

Dada la dificultad de poder en términos generales, determinar la importancia que en cada caso reviste cada una de dichas actividades, y con el deseo de ofrecer una panorámica general, hemos atribuído porcentajes del tiempo que se invierte en cada una de ellas. Asignación efectuada de una forma totalmente discutible, pero que nos sirve para presentar la diferenciación en los tres grupos de Corporaciones que anunciábamos:

- *Grupo A*: Diputaciones y grandes Ayuntamientos;
- *Grupo B*: Ayuntamientos intermedios, y
- *Grupo C*: Ayuntamientos pequeños.

En el cuadro que sigue, reflejamos la distinta importancia que desde un punto de vista teórico-práctico, tiene para cada Secretario las distintas actividades enunciadas:

ACTIVIDAD	Grupo A %	Grupo B %	Grupo C %
1. Correspondencia.....	5	7	12
2. Despacho de asuntos.....	25	40	50
3. Elaboración de proyectos, estudios, etc...	17	7	3
4. Dirección de servicios.....	15	7	0
5. Despacho con el Presidente.....	9	10	10
6. Despacho con los colaboradores.....	15	5	0
7. Visitas.....	7	15	15
8. Preparación y asistencia a sesiones.....	7	9	10
	100	100	100

Si estas actividades las deseásemos agrupar en los dos sectores de «dirección» y de «ejecución», podría ser de la forma que se indica en el siguiente cuadro :

ACTIVIDAD	Grupo A %	Grupo B %	Grupo C %
I. DE DIRECCIÓN:			
1. Elaboración de proyectos.....	17	7	3
2. Dirección de servicios.....	15	7	0
3. Despacho con los colaboradores.....	15	5	0
	47	19	3
II. DE EJECUCIÓN:			
1. Correspondencia.....	5	7	12
2. Despacho de asuntos.....	25	40	50
3. Despacho con el Presidente.....	9	10	10
4. Visitas.....	7	15	15
5. Preparación y asistencia a sesiones.....	7	9	10
	53	81	97

3) Aplicación práctica.

Si nos fijásemos en un Ayuntamiento intermedio, la programación del trabajo del Secretario podría ser, por ejemplo, de la forma que se indica en el cuadro que reproducimos a continuación, en el que se ha tomado la jornada de seis horas :

Hora	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
8,30	Correspondencia y disposiciones legales					
8,45	Elaboración de proyectos y estudios					
9,15	Despacho de asuntos					
11,45	Dirección de servicios					
12,00	Visitas	Visitas	Visitas	Sesión	Visitas	Visitas
13,00	Despacho colaboradores			Sesión	Despacho colaboradores	
13,15	Despacho con el Presidente			Sesión	Despacho con el Presidente	
13,45	Preparación sesiones			Sesión	Ejecución sesiones	

Es manifiesto que para poder llevar a la práctica cualquier programa, es indispensable:

1. Elaborarlo con realismo.
2. Cumplirlo los propios interesados.
3. Lograr que lo respeten los demás. En especial, el Presidente, los colaboradores inmediatos y el público en general.

CONCLUSIONES

El examen efectuado, lo podemos concretar en las siguientes conclusiones:

Primera. La programación consiste en la preparación y ordenación de las actividades, teniendo en cuenta: lo que hay que hacer, con qué se puede hacer y cómo hacerlo.

Segunda. La programación requiere un análisis previo de la actividad a realizar; una consideración de los medios con que se cuenta y los que se precisan, y una decisión de cuál es el mejor método de utilizar dichos medios para ejecutar aquella actividad.

Tercera. Todo programa ha de fundarse en un profundo sentido realista y ha de ser único, completo, continuo y flexible.

Cuarta. El programa en su preparación, ha de elaborarse por persona o personas competentes, y ha de comprender el estudio de todos los factores y elementos afectados por el mismo, y la consideración exacta y objetiva de la realidad de que se parte.

Quinta. El programa en su ejecución, requiere la colaboración de los sujetos encargados de llevarlo a cabo; la coordinación de servicios y la uniformidad, continuidad y concentración de actividades.

Sexta. En la formulación de cualquier plan corresponde a los órganos políticos su iniciación y aprobación, en tanto que incumbe a los órganos técnicos su preparación y ordenación.

Séptima. En el ámbito local, la programación se puede considerar en dos sentidos, como planificación de actividades de la Corporación respectiva, y como ordenación del trabajo de cada uno de sus funcionarios.

Octava. La planificación de las actividades de la Corpora-

ción ha de efectuarse de conformidad con las normas generales de la programación.

Novena. La ordenación del trabajo de cada Secretario en concreto debe ser la resultante de un análisis en el que se consideren las principales tareas que corren a su cargo de forma ineludible; se ordenen según su importancia; se clasifiquen según su frecuencia, y se determine el tiempo que cada una requiere.

Décima. El éxito de la ordenación del trabajo del Secretario descansa no sólo en el realismo del plan trazado y de su cumplimiento por el interesado, sino también, y sobre todo, en el respeto por parte de los demás afectados.