

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS Y CAMINOS VECINALES

CICLO DE CONFERENCIAS PARA INSPECTORES E INGENIEROS

JEFES DE OBRAS PUBLICAS

PARTE PRIMERA

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR D. FRANCISCO GUIJARRO

SOBRE

PLANIFICACION EN GENERAL

24-V-61

Instituto Técnico de la  
Construcción y del Cemento  
Costillares - Chamartín

PRESENTACION POR EL EXCMO. SR. D. VICENTE MORTES, DIRECTOR GENERAL DE CARRETERAS

Buenos días, Señores:

Hoy vamos a oír a D. Francisco Guijarro, Inspector de Timbre y Jefe del Servicio de Información del Ministerio de Hacienda. Nos va a hablar de "Planeamiento". Y va a hablar por primera vez aquí, en este ciclo, una persona que no es Ingeniero, y que, además, es de "esos de Hacienda". Creo que estas dos son razones para que, a priori, tengan un gran interés en oírle; pero sobre todo sí tienen en cuenta la humanidad de Guijarro, que es uno de esos hombres de los cuales en España andamos escasos, porque además de preocuparse de lo que profesionalmente tiene que hacer, dedica muchas horas de su tiempo, robándolas probablemente al sueño y a su descanso, a esas otras actividades que hace tanta falta precisamente, para cumplir la función del Estado.

Yo creo que va a ser muy interesante su conferencia, y cuando termine será el momento de darle las gracias en nombre de todos.

Debo empezar agradeciendo estas palabras tan amables del Sr. Mortes. Aunque yo no sé si, cuando se habla de uno en el sentido de que realiza muchas actividades, es una buena o mala presentación. En España ahora estamos muchos en situaciones en que se juzga sobre nuestro valer o nuestra falta de valer, con una especie de criterio circense; según el número de sillas y mesas que nos hemos puesto encima de la nariz, se dice que tenemos más o menos valía. A mí me parece que el estar dedicado a tantas actividades, muchas veces quizá no es otra cosa que demostración de la capacidad de dispersión que uno tiene; y que se está constantemente, en riesgo de hacer muchas de esas cosas mal. Posiblemente incluso será una contradicción con el tema del que vamos a hablar: "Planeamiento". Es posible que el hacer tantas cosas, sea una falta de buen planeamiento de la propia actividad.

Ayer a uno de Vds., en un rato que estuve aquí, le oí decir -creo que fué la primera intervención-, que, después de escuchar al Conferenciante, llegaba a la conclusión de que había estado, durante muchos años, escribiendo prosa sin saberlo; quizá, diría yo, no prosa, hasta poesía puede ser que se haya estado escribiendo (si seguimos la metáfora) sin saberlo.

Yo recuerdo que la primera vez que me acerqué a temas de organización y métodos y de racionalización administrativa, también llegué a la misma conclusión: esto es lo que, en muchas cosas, yo estoy haciendo -me dije- hace mucho tiempo. Luego comprendí que, fundamentalmente, todas estas técnicas son una metodización del sentido común. Muchísimas cosas, la mayor parte, se hacen, por intuición; y según el grado de intuición que cada uno tiene, ha llegado más allá o más acá. Todas estas técnicas ponen método en algo que seguramente todos hemos estado haciendo, como decía este señor, sin saberlo, con un grado mayor o menor de método.

Yo tengo que empezar diciendo también, que no soy un especialista en nada de lo que voy a decir. A mí me han pedido -

los organizadores de este ciclo que les hable a Vds. de planeamiento, porque saben que el tema me ha interesado y que, en cierta medida, lo estoy aplicando a un nivel muy elemental y muy concreto dentro del Ministerio (de ello les puedo hablar a Vds. al final); pero no tengo autoridad ninguna. Les voy a hablar a Vds. de reflexiones sobre cosas que he oído y que, en parte, he aplicado. Ni siquiera puede ser una conferencia erudita, libresca, entre otras cosas porque no he dispuesto de tiempo para consultar demasiada bibliografía. Creo que no existe tampoco demasiada. En España, por lo menos, me parece que no. Posiblemente las cosas más concretas y concisas se han escrito en Documentación Administrativa. Probablemente lo más completo son los apuntes que en un curso dió Diez Holzleiner, de la UNESCO, que se dedica precisamente a trabajos de planeamiento.

Cómo, según pueden Vds. ver en ese guión, el contenido del tema es muy amplio, apenas si voy a hacer otra cosa que enunciar cuestiones. Si sobre alguna de ellas quieren Vds. luego alguna aclaración me la pueden, naturalmente, pedir, y yo, si sé, contestaré.

## I. PLANEAMIENTO

### 1. Terminología

Vamos a entrar ya, directamente, en el tema: "Planeamiento". Adelanto que al lado de la palabra planeamiento, se utilizan otras que creo sinónimas: planificación, programación. Parece que va prevaleciendo la palabra "planeamiento", pero creo que apenas existen diferencias de matiz entre planeamiento, planificación y programación.

## 2. Tres aspectos del Planeamiento

¿Qué es planeamiento? Pues, para mí, planeamiento son, fundamentalmente, tres cosas: Un método, una actitud y una función. Se puede tratar el tema desde estos tres puntos de vista.

### a) El planeamiento como método

Ante todo es un método para prever con precisión. ¿Prever qué? Objetivos, los medios adecuados para alcanzar esos objetivos y la aplicación racional de los medios a los fines, de modo que se obtengan cuatro cosas: máximos resultados, con medios mínimos, en el menor tiempo posible y con el respeto debido a la dignidad humana. Los tres primeros puntos están claros. El último, - que a mí me parece importante, quizá necesite una aclaración. Es-timo que el planeamiento cuando se refiere a procesos de transformación social, debe utilizarse con la preocupación inicial de que lo que se está tratando de transformar son realidades sociales y, por tanto, humanas. No podemos considerar las sociedades humanas como si fuesen rebaños. En el planeamiento, en la planificación, en la programación, cuando trata de la transformación de realidades sociales, el que planea, por un excesivo afán de eficacia, puede llegar a olvidarse de que lo que está tratando de transformar o de modificar es una realidad social, es una realidad humana, muy compleja, llena de problemas humanos. Piensen, por ejemplo, cuando se oye, actualmente, hablar de los distintos procesos de transformación social a que constantemente se está aludiendo. Por ejemplo, cuando refiriéndonos a España, decimos que en la agricultura sobra tanto porcentaje de españoles, tantos millones de españoles; y que hay que crear en la industria tantos puestos de trabajo, en el curso de tantos años y "transplantar" a esos puestos de trabajo aquel exceso de población agrícola. A mí me parece obvio que - hay que hacerlo así. Pero al mismo tiempo me planteo una interrogante: la interrogante de los problemas humanos de estos millones de personas, a los que se desarraiga de sus tierras, de sus familias, del medio del que siempre han vivido, y en el curso rápido de pocos años se les coloca, trabajando ciertamente, pero en un -

medio totalmente diferente. No digamos si a donde se les transplanta es al extranjero. Ahí hay, indudablemente, un tremendo problema humano, cuya solución o atenuación, naturalmente, también se tiene que plantear y planear. No es que haya que renunciar al proceso de transformación porque lleve consigo problemas humanos; la realidad existente encierra problemas no menos serios, pero no podemos olvidar que el problema existe. Pensemos, simplemente, que fuésemos nosotros los desarraigados. Entonces nos daríamos cuenta de su magnitud.

Por otra parte, con el respeto debido a la dignidad humana, en otro sentido. Porque en el planeamiento, los medios que se utilizan para llegar a la ejecución del plan son, en parte, medios personales; y el afán de eficacia puede hacernos olvidar que aquellos hombres son seres humanos, y quizá tratemos de utilizarlos como si fuesen piezas de una máquina. Aquí entra, entre otros, el problema de las relaciones humanas del que también van a tratar Vds. Por eso, repito, que para mí el planeamiento en cuanto a método, es un método de prever con precisión objetivos, medios y racional aplicación de estos medios a aquellos fines, para obtener máximos resultados con medios mínimos, en el menor tiempo posible y con el debido respeto a la dignidad humana, ya se trate del hombre en cuanto medio que está siendo utilizado en la ejecución concreta del plan que se haya proyectado, ya en tanto el hombre forme parte de una realidad social que se pretende transformar.

#### b) La actitud en el planeamiento

Decimos, en segundo lugar, que planeamiento es una actitud; luego veremos a qué me refiero al decir esto. Ahora lo dejo simplemente apuntado, agregando que este aspecto es importante, porque es casi imposible aplicar el método si al mismo tiempo no se adopta, constantemente, la actitud necesaria y adecuada para aplicarlo.

c) El planeamiento como función

Y decía, en tercer término, que el planeamiento es también fundamentalmente una función. Es decir: este método y esta actitud ¿quién tiene que adoptarlos? Pues, fundamentalmente, tienen que adoptarlos los dirigentes, porque el planeamiento es una función esencial del plano dirigente. No se excluye que en cuanto a método y en cuanto a actitud se pueda y deba adoptar por niveles de funcionarios que no sean dirigentes, porque, en definitiva, cada uno está dirigiendo, y en cierto sentido planeando, su propia actividad, y los principios esenciales son aplicables a toda actividad administrativa; pero la función de planeamiento ya veremos también al final por qué, fundamentalmente, está referida a la función del dirigente. El dirigente que ante los problemas que se le plantean se encuentra desbordado, desbordado en tiempo, desbordado en conocimientos, necesita compartir la labor directiva; y al compartir la labor directiva se plantea, precisamente, la necesidad funcional de utilizar elementos colaboradores, auxiliares, que le ayuden en ese aspecto del mando que se refiere al "planeamiento" de su actividad.

## II. EL METODO

El cuanto al método, en la exposición me voy a referir a los principios generales del método, principios que son igualmente válidos en cualquier nivel y escalón dirigente. Los podemos aplicar en un bajo nivel administrativo, en una unidad administrativa muy elemental; o los podemos aplicar (la complejidad será mayor en su realización, pero los principios son los mismos) en un proceso de transformación social nacional o internacional, referidos a un grupo de naciones (como cuando se trata de grandes planes relativos a países subdesarrollados, etc.). Los principios esenciales son los mismos; la realización es lo que varía, los medios es lo que varía, pero -insisto- los principios son, fundamentalmente, idénticos.

El método y proceso de planeamiento, primer aspecto al cual nos vamos a referir, puede dividirse en cuatro fases: Primera fase, elaboración del proyecto; segunda fase, consulta y adopción; tercera fase, ejecución y rectificación; cuarta fase, evaluación - (utilizaremos la palabra que yo he puesto en el guión para que que de bien claro) y replaneamiento.

Vamos a ir viendo, fase por fase, las distintas etapas o sub-fases, en las cuales hay que sub-dividir el trabajo.

### 1. Primera fase: Elaboración del proyecto de plan

Esta primera etapa es de tanteos, de ensayos. Las líneas generales son las siguientes.

#### A) Determinación provisional de objetivos

Primero: determinación provisional de los objetivos que pretendemos alcanzar. Esto es, en gran parte, intuitivo. Se parte de una realidad de la que se tiene una idea más o menos completa,



así como de sus deficiencias, que hay que superar. La determinación de objetivos provisionales, nos señala la meta hacia la que, provisionalmente, nos queremos encaminar: los objetivos últimos a los cuales se encamina el planeamiento.

## B) Investigación de la realidad por métodos científicos

Segunda etapa de esta primera fase. Es la investigación por procedimientos científicos de la realidad sobre la cual vamos a actuar. No puede haber buen planeamiento, si no hay un estudio a fondo de la realidad sobre la cual vamos a actuar. El planeamiento, se ha dicho, parte, fundamentalmente, de un acto de diagnóstico de la realidad; o si quieren Vds., es la conclusión de un silogismo - cuya premisa menor es precisamente esta realidad sobre la cual vamos a actuar para alcanzar los objetivos a los cuales nos proponemos llegar (premisas mayores).

La realidad que se pretende modificar tiene que ser explorada, en lo posible exhaustivamente, con medios científicos. Creo que esta es una de las fases que más nos cuesta a los españoles llevar bien a cabo. Es decir, nos "saltamos" muchas veces la investigación a fondo de la realidad y nos guiamos sólo de aquella intuitiva determinación provisional de objetivos que suplanta el conocimiento a fondo de la realidad. Sin embargo, una investigación a fondo de la realidad, puede poner de manifiesto que aquella determinación provisional de objetivos tiene que ser rectificadas en muchos sentidos.

### a) Selección de aspectos de la realidad

¿Qué necesitamos para llevar a cabo la investigación de la realidad por medios científicos? En primer lugar, seleccionar los órdenes de la realidad sobre los cuales vamos a actuar. Hay que seleccionar dos órdenes de aspectos de la realidad a investigar que nos interesan para poder realizar la labor de planeamiento. Primero, los aspectos generales en los que se inserta y que condicionan la realidad concreta a modificar (aspectos sociales, culturales, -

políticos, económicos); y luego, los aspectos concretos de esa realidad sobre la cual nosotros pretendemos inmediatamente actuar de una manera planeada.

b) Exploración metódica: Fuentes y utilización

Después de hacer esta selección tenemos que realizar - metódicamente, científicamente, su exploración.

La realización metódica y científica de esta exploración nos plantea dos problemas: El problema de la selección de fuentes que vamos a utilizar para poder llevar a cabo esta investigación de la realidad; y, luego, la manera de utilizar los datos obtenidos. Hay que tener en cuenta que la propia actividad de planeamiento tiene que ser previamente planeada, de manera que hay que ir estableciendo, desde un principio, cuales son las fuentes que vamos a utilizar para investigar la realidad sobre la cual nos movemos: archivos, bibliografía, censos, correspondencia, encuestas, entrevistas, estadísticas, legislación, observación directa -incluso con viajes-, planes anteriores (Esto suele muchas veces olvidarse; es decir, sobre muchos problemas existen ya planes anteriores proyectados, no nos inventemos ahora todo; vamos a conocer también lo que proyectaron otros).

Y una vez que ya se han seleccionado las fuentes y que se han hecho todos los trabajos necesarios para lograr este conocimiento de la realidad y sus problemas, viene el problema de la utilización de todos estos datos; hay que reunir los datos, revisarlos, evaluarlos en cuanto a exactitud, veracidad, significado, importancia; hay que tener cuidado con la deformación de los datos, que muchas veces nos son dados de una manera deformada por intereses o prejuicios; hay que clasificarlos, agruparlos, determinar los hechos, redactar un primer informe, difundir los resultados para -comprobarlos, rectificar el primer resultado; en fin: una labor minuciosa de metódica y científica exploración de la realidad sobre la cual pretendemos actuar.

C) Determinación de necesidades y problemas

Una vez llevada a cabo esta investigación de la realidad por métodos científicos, viene otro punto: la concreción de necesidades y problemas en los distintos aspectos de la realidad concreta que hemos explorado; y no solamente hacer el inventario de necesidades y problemas, sino, además, su clasificación, según niveles o aspectos de la realidad investigada.

D) Prioridad y urgencia

Después de esta determinación de las necesidades y de los problemas surge un cuarto trabajo: determinar la prioridad y urgencia relativa de las soluciones, teniendo en cuenta los objetivos del planeamiento y la interrelación de los problemas, es decir, en qué medida la solución de un problema es condición previa para que pueda ser resuelto otro problema. Y también los medios con que se cuenta. Sobre esto hay que tener también un gran cuidado, para no lanzarnos a soluciones desproporcionadas a aquellos medios con los cuales sabemos, desde el principio, que, estrictamente, contamos.

E) Soluciones única, alternativas y combinadas: Limitaciones

Al llegar aquí hay que hacer un estudio de soluciones. Puede haber una solución única, cosa muy difícil; lo normal es que los distintos problemas tengan varias soluciones posibles y haya que hacer un planeamiento de soluciones alternativas, luego combinadas; es decir, puede ocurrir que, supuestas varias soluciones diferentes, lo que haya que hacer es combinar aspectos de cada una de esas soluciones y resultar que la solución final a proponer es una solución combinada de las distintas soluciones posibles formuladas como alternativas, en función de los objetivos últimos que nos habíamos fijado al principio.

a) Limitaciones procedentes de la realidad de que se parte

Para el planteamiento de soluciones, sean únicas, sean alternativas, sean combinadas, hay que tener en cuenta siempre una serie de limitaciones. Limitaciones procedentes, por de pronto, de la realidad de que se parte y en que se está. No caer en la utopía. Siempre partimos de una realidad; en cierto sentido, aunque hablamos de planeamiento, siempre es "replaneamiento", es decir, siempre partimos de una realidad que se habrá o no planeado anteriormente con más o menos método, más o menos científicamente, pero que siempre responde, naturalmente, a una organización lógica, que en alguna medida hay que respetar, porque son organizaciones hechas por hombres y el hombre procede lógicamente.

b) Segunda limitación: ya la he apuntado: los recursos limitados de que siempre se dispone

En la mayor parte de los problemas si no tenemos esto en cuenta, nos encontramos con que las soluciones que se nos ocurren desbordan los recursos de que disponemos. Esto es frecuente: reuniones de directivos de distintos sectores de la Administración, cada uno de los cuales tiene que atender problemas suficientemente graves como para acaparar todo el presupuesto del Ministerio. Hay que hacer el acoplamiento de la solución inmediata de estos grandes objetivos y de estos grandes problemas y de estas grandes necesidades a los recursos o medios de que se dispone. Esto es obvio.

c) Tercera limitación: la necesidad de desarrollar cualquier solución en el tiempo

Es decir, que cualquier plan que concibamos hay que concebirlo, normalmente, en etapas; estas etapas serán más o menos largas, según el nivel del problema y el ámbito de la realidad al que se refiere el planeamiento. En los grandes procesos de transformación social (todos oímos hablar ahora constantemente de planes quinquenales, decenales, etc.), normalmente se planea por años;

posiblemente en una unidad administrativa inferior no es necesario fijar las etapas por años; es posible que baste con que el plan total sea de un año, o sea, que las cuatro fases de que voy a hablar les se refieran a un año, y luego se hagan por ejemplo, trimestralmente o mensualmente, las evaluaciones periódicas de la marcha del plan; pero, en todo caso, no cabe duda de que hay necesidad de desarrollar la acción planeada en el tiempo por etapas; procurando, como norma general, que no sean tan reducidas que no puedan desarrollarse con la suficiente reflexión y estudio, ni tan largas que aumenten los imponderables y las probabilidades de error.

- d) Ultima limitación que hay que tener en cuenta al ir concretando las posibles soluciones: la necesidad de desarrollar el plan en el espacio

Muchas veces no se puede afrontar la solución de determinados problemas en todos los lugares a la vez, sino que hay que irlo afrontando espacialmente, quizá por zonas, quizá por comarcas. En la organización de una dependencia ministerial, por ejemplo, se puede empezar por una Sección; en la de un Ministerio, por una Dirección; no hay que tratar de reformar todas las Secciones o Direcciones a la vez, cosa quizá en la práctica imposible. Pienso, por ejemplo -por poner un caso práctico- en el Servicio Central de Información del Ministerio de Hacienda. Un Servicio con seis Secciones en las que trabajan, aproximadamente, 200 funcionarios. Al principio, hace tres años, planteamos la posibilidad de su reorganización aplicando normas de racionalización administrativa, trabajos valorados, régimen de retribución por primas de incentivos mediante una trasposición al trabajo administrativo de los procedimientos de medición de trabajos y retribución que se aplican en el trabajo industrial. Para alcanzar este objetivo, no se nos ocurrió, naturalmente, intentarlo en todo el Servicio a un tiempo, entre otras razones porque iba a chocar absolutamente con la mentalidad anterior de los funcionarios. Hablarle a un funcionario público de reloj de entrada y salida, de que se le van a medir los trabajos, de que se le va a valorar en función de lo que resulte de esas me-

diciones, de que va a ser retribuido con una prima de incentivo a la que podrá o no llegar y superar, todo esto era una cosa que parecía imposible. Entonces montamos una sala con 20 funcionarias - voluntarias, es decir, afrontamos el problema dentro del Servicio espacialmente, pero el resto del Servicio seguía funcionando exactamente lo mismo que funcionaba antes. Cuando se vió el resultado de aquella sala, otros funcionarios empezaron a pensar que también a ellos les interesaría cobrar primas de incentivo, y entonces pedimos otros 20 voluntarios y montamos otra sala. En este momento, por un proceso de incorporación voluntaria de los funcionarios, - ya todo el Servicio se ha conseguido llevarlo a un sistema de racionalización, con criterios análogos a los de la empresa industrial, a pesar de que es trabajo administrativo. Faltan algunos trabajos en los cuales quizá no sea materialmente aplicable el sistema, porque el trabajo administrativo -como Vds. saben- es mucho más difícil de "elementalizar" que el trabajo industrial, y esto dificulta su medición. En muchos trabajos parecía que era imposible aplicar estos sistemas; sin embargo, ya en estos momentos están dentro del sistema, lo que no quiere decir que estén resueltas todas las dificultades. Aún queda bastante camino por recorrer.

De manera que -resumiendo- propuesta de soluciones alternativas y combinadas, con conciencia de las limitaciones procedentes de la realidad de que se parte, de la limitación de recursos, de la necesidad de desarrollar la acción en el tiempo y en el espacio.

#### F) Experiencias y pruebas

Y por último, si es necesario, experiencias y pruebas antes de adoptar soluciones.

#### G) Concreción del proyecto de Plan

Realizado ya todo este trabajo, podemos elaborar el - proyecto de plan o programa.

En los planes podemos distinguir varios tipos: los planes normativos, los planes específicos y los planes generales. La terminología es convencional y, por consiguiente, a las mismas palabras que yo voy a utilizar se les pueden dar significados distintos, según quien las emplee; como voy a explicar el significado que les doy, no hay problema interpretativo ninguno.

a) Planes normativos

El plan normativo es el que tiene más permanencia y estabilidad; incluye los grandes y últimos objetivos que nos proponemos alcanzar, las grandes directrices políticas (en el más amplio sentido de la palabra), a seguir, a corto, a medio y a largo plazo. Las líneas generales de reestructuración, organización y métodos necesarios para alcanzar las metas propuestas. Es la estrella polar, que debemos tener constantemente delante de nosotros, para no desviarnos al elaborar los planes específicos y los programas detallados de trabajo, etc.

b) Planes específicos

Programas o planes específicos. Partiendo del plan normativo se elaboran los específicos necesarios para su concreta realización, es decir, los planes de capacitación de personal, instalación, mecanización, inversiones, financiación, legislación, etc., subdivididos, a su vez, en programas y proyectos detallados del trabajo de duración, cada vez más limitado y de ámbito de aplicación cada vez más restringido.

Estos planes específicos son más flexibles que los normativos. Por tanto, hay que estar adaptándolos periódicamente a las circunstancias concretas a las cuales se trata de aplicar.

c) Planes generales

Podemos hablar también de planes generales. Si concebimos la totalidad del plan como un rectángulo subdividido por líneas verticales en planes específicos, y trazamos una horizontal

por cada período o etapa en que se subdivide (un mes, un año, etc.), entonces podríamos decir que todos los sectores de los planes específicos correspondientes al primer año constituyen el plan general del año, y aún cabe hablar del plan general del segundo año, tercer año, etc. (si es el año la unidad periódica de tiempo; si no, la que fuese).

#### d) Interdependencia y selección

Es fundamental no olvidar nunca la interdependencia en que se encuentran todos estos planes; es decir, siempre del plan normativo tiene que estar dando la pauta, la meta hacia la que se dirigen todos los planes específicos, que son, en definitiva, la forma de desarrollar congruentemente, por parcelas, el plan normativo; y, por consiguiente, es clara la coordinación que debe existir con los planes generales que, en definitiva, no son más que los específicos parcelados, digámoslo así, a su vez, por razón de período de tiempo.

Con esto hemos trazado el esbozo o esquema de lo que sería la primera fase, la elaboración del proyecto de plan. A mí se me antoja, como decía al principio, que es esta la fase (con la del control de que luego hablaremos) en que posiblemente hay que insistir más en España. Da la sensación de que, en gran parte, nuestros problemas proceden de no planear con más meticulosidad, con más detalle, con más método, lo que se hace; y luego, también de insuficiente control de la realización. En la realización, en la ejecución nos metemos demasiado rápidamente, a veces, con excesiva prisa; sin completar la fase inicial de planeamiento, y sin contrastar luego el resultado con la fase de control.

## 2. Segunda fase: Consulta y adopción

El planeamiento es, como digo, algo más que la búsqueda de soluciones, algo más que el mero proyecto de plan, aunque la palabra planeamiento no lo incluya a primera vista. El éxito, en -



definitiva, del plan depende del grado en que el plan se lleve a cabo. Por muy hermosa y espléndidamente que esté concebido un plan, si no es susceptible de llevarse a cabo, no "es" plan. Por esto el planeamiento incluye tomar ciertas medidas encaminadas a su eficaz adopción y puesta en práctica, a asegurar que se pueda realizar. - Aquí tenemos que cubrir dos fases.

#### A) Consulta

Primero, la consulta. Esto también falla muchas veces. En lo posible ningún plan debe llevarse a cabo sin que, en alguna medida, participe en su adopción el sector afectado, tanto en cuanto sujeto pasivo, como en cuanto agente.

##### a) Difusión

De aquí la necesidad de cierta difusión del plan, (consultas, publicidad, encuestas, información pública, etc.). Yo recuerdo, concretamente, en relación con Vds., que hace relativamente poco, en YA se dedicaron seis u ocho páginas a divulgar los planes actuales del Ministerio de Obras Públicas, concretamente sobre carreteras. Esta "consulta" es absolutamente conveniente, necesaria.

##### b) Recepción de opiniones

El sujeto activo, el sujeto agente, el sujeto pasivo, todos los que de alguna manera se encuentren implicados o afectados por aquel plan que se intenta adoptar, conviene que tengan - oportunidad de opinar y formular en algún grado su aceptación. Se necesita el apoyo de los sectores afectados, de las autoridades y organismos locales, nacionales o internacionales, según el ámbito, de personalidades, asociaciones privadas, grupos representativos, prensa. Todo esto parece que es necesario hacerlo. La medida y el modo de lograrlo, dependerá, como digo, del nivel en que nos estamos moviendo.

B) Seguridad en cuanto a la ejecución

Y una vez hecha esta "consulta", asegurar la existencia de los medios necesarios para su puesta en práctica. No lanzarnos a la adopción del plan y a su puesta en ejecución, sin tener asegurado su financiamiento, la legislación que recoja el plan, si es que hace falta legislar para llevarlo a cabo; no solamente la "nueva" - legislación, sino la revisión de la antigua que puede estar en conflicto o por debajo de las metas del plan que tratamos de llevar adelante. Asegurar la organización administrativa en todos los órdenes; elementos personales, elementos materiales. En el orden de los elementos personales, asegurar la capacitación del personal que va a - realizarlo, según el grado de capacitación que aquel plan que estamos tratando de llevar a la práctica necesite. Y así sucesivamente.

C) Adopción

Realizado todo esto, ya cabe que quién sea, a quien corresponda, decida, tome la decisión de adoptar el plan.

3. Tercera Fase: Ejecución y rectificación

Y entramos entonces en la tercera fase. Adoptado ya el plan, viene la ejecución del plan y la posible y subsiguiente constante rectificación. La primera impresión parece que nos dice que - la labor, el quehacer de planeamiento, de los planeadores o planificadores o programadores, había terminado con las dos fases anteriores, y que, por consiguiente, la ejecución y rectificación corresponde íntegra a los ejecutores. Sin embargo, si se piensa mejor, parece claro que los que han planificado o programado no pueden desentenderse de la ejecución. Empecemos por recordar que, como he dicho al principio, en realidad el planeamiento es una función esencial de la Dirección. En un nivel administrativo bajo es obvio que no se necesita el desdoblamiento de funciones, porque la persona - que dirige es la misma posiblemente que la que programó, y que, na

turalmente, ejecuta o dirige personalmente la ejecución. El problema se plantea cuando se eleva el nivel. En cuanto vamos subiendo de nivel, al de Dirección General, al nivel Departamental, al nivel de Gobierno, entonces se plantea el problema de en qué medida los servicios de planeamiento tienen que estar interfiriendo (y digo interfiriendo porque es como suele verse desde el sector ejecutivo) - en la ejecución de aquellos planes. Digo, sin embargo, que parece difícil que se puedan desentender de la ejecución los que han programado, los que han planificado.

A) Experimentación

En primer lugar porque es necesario en muchas ocasiones realizar experimentaciones, planes pilotos, realizaciones modelo de aquello que se había planeado a gran escala.

B) Asesoramiento

Además, porque es posible que haga falta el asesoramiento de quienes planearon, en la realización del plan, en su coordinación, en la elaboración de calendarios periódicos de realización, - planes periódicos de inversiones, programas detallados; y, sobre todo, en su objetiva supervisión y control.

C) Evaluación y rectificación

La evaluación y la rectificación periódica de los planes son completamente necesarias, porque por muy bien que se haya programado, por muy bien que se haya planeado, es muy difícil que exista solución que se haya concebido de tal modo que el resultado responda con exactitud al proyecto.

La evaluación y la rectificación me parece que es uno de nuestros problemas. Supone un constante balance de resultados, una constante revisión de los resultados, evaluados no por el resultado que se ha obtenido, sino por el que nos proponíamos obtener - en volumen y calidad. Muchas veces caemos en el "ya he hecho tanto"

No, No. No se trata de "ya he hecho tanto", sino de cuanto se tenía que haber hecho. Entonces sabremos si el plan va bien o va mal.

A veces en toda esta fase, como consecuencia de las sucesivas evaluaciones o para poderlas realizar, hay muchas veces que ir creando, o adaptando, la organización, los métodos, la maquinaria administrativa necesaria para revisar y ajustar los planes a la realidad cambiante. La evaluación permite saber si se realiza debidamente el plan y, en caso contrario, investigar las causas. La revisión o rectificación de los planes como consecuencia de su periódica evaluación hacen del planeamiento algo dinámico en vez de estático.

#### 4. Cuarta fase: Evaluación y replaneamiento

Es trasladar al plano del plan en su totalidad lo que acabo de decir referido a las distintas etapas de su ejecución.

##### A) Evaluación de resultados

Cuando culmina el plan, cuando ya termina de realizarse el plan total que nos habíamos trazado, es el momento de estudiar y aprovechar sus resultados, con el fin de que -si es necesario- en el plan subsiguiente se aproveche toda la experiencia anterior. De manera que procede otra vez la evaluación, pero ahora se trata de hacer balance de resultados totales, revisión total de resultados, en qué medida se ajustaron a lo previsto, cuáles han sido satisfactorios y cuáles no, y revisión de los grandes objetivos.

##### B) Replaneamiento

Y entonces viene esto que he llamado replaneamiento, para dejar bien claro que se trata de volver otra vez a planear sobre la base del resultado de todo lo realizado anteriormente. Es claro, que ahora ya, en el replaneamiento, la primera y la segunda fase es posible que no haya que cubrirlas, al menos con la misma meticulosidad, sino que partiremos de la tercera.

### III. ACTITUDES EN PLANEAMIENTO

Actitudes durante el planeamiento. Y aquí entramos en el segundo aspecto del planteamiento de que les hablaba al principio. El planteamiento en cuanto actitud, punto que me parece básico y fundamental, porque sin estas actitudes de que vamos a hablar me parece que es imposible aplicar con éxito el método esbozado. - Esta actitud yo la condensaría en tres actitudes básicas: Actitud creadora y optimista; actitud humilde, ya explicaré en qué sentido; y actitud eficaz.

#### 1. Actitud optimista y creadora.

Sin ella es imposible "concebir". Hay personas que creen que por conocer un método de racionalización administrativa, ya son capaces de aplicarlo; y, sin embargo, quizá estén absolutamente incapaces para aplicarlo, porque -en planeamiento, concretamente, es claro- no tienen la capacidad de ilusión, la imaginación suficiente para "concebir". Hay personas que son excelentes ejecutores, pero - que no aciertan a concebir por su cuenta por mucho que conozcan el método de planeamiento. Es una condición básica, humana, del hombre que está planeando, ejercitar la actitud creadora y la actitud optimista; optimista, en el sentido de que el ismo se refiere a lo óptimo. No se trata de verlo todo del color de rosa, sino de ser optimista en el sentido de que se es, digámoslo así, un "hincha" de lo óptimo. No ser un conformista; quererlo mejorar todo. Esta actitud optimista y creadora, que tiene que tener fundamentalmente el Jefe, en cuanto dirigente y, naturalmente, los que colaboran con el Jefe en la función de dirección que es el planeamiento, se traduce en una serie de principios. Primer principio: "siempre es posible rejarar la realidad sobre la cual estamos"; y "siempre es posible hacerlo con resultados óptimos, en un tiempo mínimo, con medios mínimos". Por lo tanto -segundo principio- no aceptar hechos prefijados de antemano; acabar con el "ya vale", el "esto es así", "esto no tiene remedio"; una serie de resistencias pasivas que muchas veces nos encontramos,

sobre todo en quienes llevan muchos años sin salirse de su carril, cansados, desilusionados. En fin, no limitar la reflexión a la experiencia presente; imaginar, "ventear" el futuro. Si no se tiene otra actitud creadora y optimista, es inútil ponerse a aplicar métodos de planeamiento. En cambio, si se tiene esta actitud, aunque no se conozca con perfección el método, se seguirá hacia adelante, con mayor o menor rigor, pero progresando, creando.

## 2. Actitud humilde

Al lado de la actitud anterior, la actitud humilde. Es paradójica, porque resulta a primera vista una actitud contrapuesta a la anterior.

### A) Aceptación de la realidad

Es necesaria en tres sentidos. Primero, humilde en el sentido de aceptar la realidad de que se parte y el mundo en que se vive, como limitación y como condicionamiento. No caer en la utopía, y aceptarla como punto de partida. Esto también es importante, porque caemos muchas veces en la tentación de derrocar todo lo que había. No, no. Lo que hay es punto de partida y hay que tratar de aprovechar todo lo aprovechable que hay. Cuidado en, por un afán sensacionalista, un afán propagandístico, hacer tabla rasa, sin necesidad, de lo que existe, para crear eso tan sencillito de crear que es un "solar" sobre el que edificar a nuestro gusto. Actitud humilde. El hombre que planea con toda esa capacidad de concepción, con toda esa imaginación, con todo ese optimismo, tiene que tener, sin embargo, los pies bien asentados en la tierra y estar dispuesto a aceptar aquella realidad en la que está y de la que parte: esa organización, ese personal, esos medios, etc., no solamente como limitación, sino como elemento positivo, del cual hay que partir tratando de salvar todo lo aprovechable.

B) Aceptar también la relatividad histórica de todo plan

Porque luego, se encariña uno con su criatura. Se ha planeado "aquello"; el Jefe, el dirigente, los Servicios complementarios de planeamiento han planeado "aquello" y se olvidan de que "aquello" tiene una relatividad histórica. Primero por las dificultades con que siempre se tropieza para conocer a fondo la realidad sobre la que se quiere actuar. Por muy a fondo que hayamos investigado la realidad, probablemente no la habremos hecho en todas las dimensiones que podía hacerse; es seguro que se nos ha escapado algo que no habíamos previsto. Por otra parte no olvidemos que aquella realidad que habíamos investigado tiene un dinamismo íntimo; es una realidad fluida, que está incesantemente cambiando al margen de nuestros planes y mientras nosotros los estamos aplicando. A lo mejor resulta que al cabo de un año, de dos años, - aquella realidad que investigamos al principio ya no es aquella - sobre la cual estábamos actuando al principio. Hay que aceptar esta relatividad histórica de los planes, lo aleatorio del comportamiento humano y social, que nunca permite hacer previsiones exactas. Quizá nuestro plan se inspiró en experiencias propias o ajenas, pero las circunstancias no se repiten con exactitud. No vale el "yo hice entonces aquello, ahora voy a hacerlo también". No, no. No se repiten con exactitud las circunstancias. Cuidado con los trasplantes de soluciones. Esto se hace en América, sí; pero España no es América. Ayer lo decía uno de Vds. Adaptar más que adoptar; es verdad; no podemos adoptar simplemente lo que nos viene de fuera, hay que adaptarlo a nuestra realidad. Aceptar -insisto- la relatividad histórica del plan que habíamos hecho. Si no aceptamos esta relatividad histórica, seremos incapaces de rectificarlo; nos encariñaremos excesivamente con nuestra idea y nos empeñaremos en llevarla, sin rectificación, hasta el último extremo, venga o no venga a cuento, con la realidad en que nos movemos.

C) Otro aspecto de esta actitud humilde: excluir el personalismo

Quizá esto es lo que más nos cuesta. Excluir el perso-

nalismo supone trabajar con espíritu de equipo, con espíritu de cooperación (que puede llegar, según el terreno en que nos movamos, incluso a la cooperación internacional) con espíritu de coordinación con todos los sectores vinculados a la realidad de que se trate, en el orden externo e interno, en línea horizontal y vertical; con espíritu de continuidad. Que los planes no se consideren vinculados definitivamente a nombres de personas, sino a una organización del Servicio, a un procedimiento, a algo que aunque desaparezca esa persona continúe el plan, en lo posible. Claro que lo deseable es la continuidad de las personas y de las instituciones; pero cuidando desde el primer momento que el personalismo no se apodere de la ejecución de aquel plan.

Actitud optimista y creadora y actitud humilde por consiguiente, derivada de aceptar la realidad, la relatividad histórica y excluir el personalismo.

### 3. Actitud eficaz

Todo lo que hayamos concebido, por muy bello que sea, si no somos capaces de realizarlo, si no tenemos la preocupación de ser eficaces, es inútil que lo hayamos concebido. Esto supone que durante todo el planeamiento hay que adoptar diversas actitudes sin las cuales se pone en peligro la eficaz realización del plan.

#### A) Primero: Actitud objetiva

No aceptar la presentación deformada de la realidad o de los resultados por presiones, por intereses; ni el objetivo utópico, sensacionalista o propagandístico; ni la actitud inflexible, tendiente a impedir, por amor propio o por complejo de fracaso, las rectificaciones. Hay que estar constantemente en actitud objetiva. Desde el punto de vista de la eficacia hay que adoptar esta actitud, ya que, de lo contrario, no se llevará a buen puerto el plan.



B) Actitud metódica

Constantemente, durante todo el plan, cada fase, cada plan, cada programa y proyecto, debe ser previamente planeado, sin aceptar la improvisación, y someterse siempre a la buena organización del método, a la técnica.

C) Actitud estratégica

Sentido de la oportunidad; esto también es muy importante; sentido de la acción cautelosa en un sentido defensivo o en un sentido positivo, sentido de la acción conjunta.

D) Actitud prudente

Separar los efectos principales de los accesorios, los mensurables de los incommensurables, ponderando los mensurables, los medios de que se dispone, los sacrificios que se van a exigir, las probabilidades de riesgo.

4. Actitudes que hay que acentuar según las fases

Las tres actitudes -creadora, humilde y eficaz- son básicas para poder llevar a cabo el plan. Pero en algunas fases hay que acentuar, en algún sentido, estas actitudes.

A. Por ejemplo, al estudiar el plan es indudable que constantemente tenemos que recordar que no existe solución absolutamente transplantable al concebirlo, ni existe una única solución, sino que es seguro que existen varias. Por lo general muchas veces cuando hemos encontrado una solución, creemos que es la buena porque se nos ha ocurrido a nosotros y rápidamente la adoptamos. No, no; probablemente existen varias, es casi seguro que existen varias, y no existe ninguna que sea de inmediata y simultánea aplicación. Todas necesitan, como hemos dicho, espacio, tiempo, etapas, fases.

B. Al adoptar el plan, es conveniente recordar que el mejor plan no es el idealmente mejor, sino el mejor entre los posibles, entre los viables. Si no es viable, es "malo".

C. Al ejecutarlo, recordar que el plan adoptado no es el exacto, ni forzosamente el definitivo, y que, por las razones antes dichas de relatividad histórica, etc., un plan es imperativo en cuanto al conjunto de sus métodos, pero no excluye la libertad, la flexibilidad de rectificación en cuanto al plan normativo, ni mucho menos en cuanto a los específicos. Por tanto, puesto el plan en realización hay que estar constantemente dispuesto a modificarlo de acuerdo con los resultados obtenidos en el transcurso de la ejecución. Claro está que si lo tenemos que modificar muy a menudo, esto nos pondrá de manifiesto que lo habíamos planeado mal. Es decir, hay un límite en esta constante rectificación. Si lo tenemos que estar rectificando todos los días, algo ha fallado en la primera fase, la cosa es clara.

Una idea importante, en cuanto a la rectificación, es que la rectificación no es un fracaso. Nosotros estamos acostumbrados, sobre todo los que dirigimos, a creer que cuando yo rectifico un plan dado estoy poniendo de manifiesto mi fracaso. Es una cosa muy importante comprender y hacer comprender que la rectificación no es un fracaso, sino que forma parte del sistema. Mire Vd., Sr. mío, subordinado mío; cuando yo estoy rectificando -dentro de ciertos límites de frecuencia, como he dicho- yo estoy haciendo una cosa que ya había previsto; yo había previsto que tenía que rectificar y, por consiguiente, a mí no me cuesta rectificar, porque forma parte del sistema de planeamiento.

#### IV. LA FUNCION DE PLANEAMIENTO

##### 1. El planeamiento función esencialmente directiva

Como antes he dicho, en un nivel inferior posiblemente la labor de planeamiento se confunda con la personal del dirigente, porque es parte esencial de la función directiva; pero, a medida que vamos elevándonos en la escala del nivel del sujeto y de la realidad a la que se refiere el plan, tenemos que ir separando toda esta serie de funciones de manera que van perfilándose los Servicios de Organización y Métodos y los Servicios de Planeamiento.

Esta complejidad en los niveles elevados (por ejemplo, a nivel Departamental y de Gobierno) es extraordinaria. No pueden ser elaborados los planes sin un previo conocimiento de realidades nacionales en el que tienen que colaborar una serie de Organismos.

##### 2. Los servicios de planeamiento

¿Qué soluciones hay? Muy varias: Las personas que colaboran en los Servicios de Planeamiento pueden buscarse fuera del propio Departamento Ministerial o hacerle con funcionarios o con Servicios del propio Ministerio; con participación y responsabilidad en la ejecución o sin responsabilidad, etc.

##### 3. El planeamiento en los niveles inferiores: La Junta de Jefes en función de planeamiento

¿De qué forma llevar a cabo el método de planeamiento en un nivel inferior?

El sistema que yo utilizo para aplicar en lo posible todo lo que acabo de decir (creo que exponer conceptos sin hacer luego aplicaciones, es hurtar el bulto), es utilizar a la Junta de Jefes co

mo Organismo colegiado de planeamiento. Este sistema, no digo que sea el mejor, ni que sea el único, sino que, a falta de Oficinas de Planeamiento, creo que resulta bien. Yo utilizo a la Junta de Jefes para programar toda la acción del Servicio Central de Información.

Primera fase: "elaboración del proyecto de plan"; los Jefes de Sección preparan cada año los últimos objetivos de su Sección e, incluso, los planes con cierto detalle sobre la forma en que se van a desarrollar. Yo los reviso, hago observaciones y luego la Junta de Jefes, colegiadamente los revisa, coordina y completa, precisando los objetivos de todo el Servicio, de tal forma que cada Jefe de Sección conoce lo de los demás. Una pequeña Oficina de O. y M. revisa todo aquello que nosotros hemos proyectado; lo revisa desde su punto de vista, mirando a su mejor ejecución práctica y desarrollo. Por fin, la Junta de Jefes formula la elaboración del proyecto de plan del Servicio para el año.

La segunda fase, en cierto modo, está ya incluida en esto que acabo de decir, porque, al contar precisamente con los Jefes de Sección y el personal que va a ejecutar el plan, la consulta va implícita en ello. Se logra así una cosa importante, que es que el espíritu de quien dirige esté plenamente identificado con el de quienes van a ejecutarlos porque están incorporados a la labor directiva. Esto no supone democratizar el mando, porque la decisión siempre sigue siendo del Jefe, no de la Junta de Jefes. Pero esto aclarado, dejando siempre delimitado que la decisión es del Jefe del Servicio, es indudable que con este sistema de trabajo se consigue un grado de colaboración activa que posiblemente, de otras formas, no se obtiene.

La concreción del plan adoptado por la Junta de Jefes, la plasmamos en un "planning" que tenemos constantemente en la Sala de Juntas para ir viendo la marcha del plan.

La tercera fase de control, evaluación y rectificación, la hacemos en cuanto al detalle, semanalmente. La junta de Jefes se reúne todas las semanas, precisamente para ver, en la medida que corresponde al período semanal, la marcha del plan que habíamos hecho al prin-

cipio del año. Luego, trimestralmente, hacemos un análisis un poco más amplio sobre rendimientos, rectificación del "planning" etc., y, anualmente, hacemos ya la revisión total del plan del año anterior para hacer el replaneamiento, el plan del año siguiente.

Con esto ya entramos en la cuarta fase que se queda hecha en los primeros meses del año, que es el nuevo plan para el próximo año. Naturalmente, cada vez resulta más fácil hacer el plan del año, a la vista de las experiencias de los años anteriores y tenemos muchos menos errores en los objetivos que nos proponemos. Creo, pues, que este es uno de los pocos sistemas que puede utilizarse a un nivel inferior, es decir, en un nivel en que no se puede disponer de Servicio especial de Planeamiento (que, por otra parte, engendra otro tipo de problemas en el que no podemos entrar).

## V. PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACION

### 1. Necesidad de planes

Y, brevemente, trataré del planeamiento en la Administración Pública. Como son ya las once menos veinticinco y les voy a dar escrito este esquema que estoy utilizando, no me extenderé.

En definitiva, las ideas son claras; la elaboración de planes en la Administración Pública es cada vez más patente. Planes en la Administración Pública siempre se han hecho. Lo que pasa es que como los fines del Estado van ampliándose cada vez más, la sociología también avanza y van apareciendo nuevas técnicas, cada vez se va tecnificando más la actuación administrativa. Aquí cabe concebir planes en todos los órdenes: a nivel de Gobierno, a nivel de Departamentado ministerial, a nivel de Dirección General, de una Sección, de Jefatura provincial, etc.

### 2. Consecuencias

El planeamiento en la Administración tiene una serie de consecuencias importantes. Aumenta las probabilidades de acierto en el desarrollo económico-social; hace más fácilmente superables las crisis, porque, en cierto modo, si se ha previsto bien no deben ser tantas como las que serían sin haber programado la actividad administrativa; da estabilidad, coordinación y continuidad a la acción pública, cualesquiera que sean los cambios políticos. Todos sabemos que si un país tiene una buena administración, no se resiente demasiado en sus cambios políticos; y mejor si esta Administración está bien racionalizada, está bien planeada, si los planes de actuación están bien pensados, de forma que quiera o no quiera el político tendrá que contar con los técnicos del plan de actuación. Es indudable que el planeamiento en la Administración Pública es un factor de estabilidad política. En otros tiempos, nuestros políticos, como eran

políticos más bien de ideas generales de programas ideológicos, podrían cambiar con cierta facilidad sus programas. Ahora, en la actualidad, cada vez es más difícil que el político pueda hacer promesas o propósitos utópicos, sensacionalistas, de propaganda, porque cada vez se va tecnificando más la acción pública, y al tecnificarse la acción pública le va quedando menos margen de discrecionalidad, de arbitrariedad y de alegre promesa.

El planeamiento evita, también, trabajos improductivos y facilita la delegación de funciones.

### 3. Los "poderes" en el plan

En el planeamiento aplicado a la Administración Pública, pueden ir interviniendo, e intervienen de hecho, según el nivel en que se mueva el plan, el poder legislativo y el ejecutivo. El poder legislativo, sanciona, establece, adopta, por Ley, planes normativos y específicos; desarrolla, verifica estas Leyes; adopta los créditos para los gastos corrientes, para las inversiones de acuerdo con nuestros programas; el poder ejecutivo, en cambio, prepara y difunde los planes y programas, los ejecuta y controla; coordina los varios planes dentro del programa político general gubernamental y, además, es responsable de los Servicios Administrativos que preparan, ejecutan y controlan todos estos planes. Aspecto importante es el de las relaciones entre plan y presupuesto, en la que no puedo entrar. Es también cosa evidente. En cierto modo, el presupuesto no es más que la planificación económica de los otros planes, de la acción del Estado, y el Poder legislativo tiene que preparar las leyes relativas a los grandes planes de acción pública en forma conexas con las leyes de presupuestos.

Y creo que nada más, porque ya les he entretenido a Vds. casi una hora. Estoy al poste dispuesto a lo que Vds. quieran preguntarme. Si sé, con mucho gusto les contestaré.

DATOS BIOGRAFICOS DEL CONFERENCIANTE

D. FRANCISCO GUIJARRO

---

Abogado e Inspector del Timbre, desempeñando la Secretaría Técnica de dicha Inspección, y diversos cargos directivos en el Ministerio de Hacienda. Actualmente es Jefe del Servicio Central de Información.

Ha sido Presidente de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. En la actualidad es Presidente del Patronato del Colegio Mayor San Pablo y del Centro de Estudios Universitarios, y Subdirector Nacional de Caritas Española.

-----