

## RESUMEN DE REVISTAS

05

SCHNUR, R.: *La reforme administrative dans la République Fédérale Allemande*. «La Revue Administrative», mayo-junio 1967, pp. 319-327.

¿Corresponde la organización «territorial» de la Administración alemana actual a las necesidades de la época?

Antes de abordar con más detalle los problemas de la reforma administrativa, hay que resaltar que la construcción de la Administración alemana comprende las unidades-tipo siguientes: comunas, demarcaciones

rurales y ciudades no integradas en dichas demarcaciones, departamentos, países federados, la unión. La reforma administrativa se refirió a las tres primeras. Ya que cada país federado es independiente, al tratar sus problemas de reforma se hace precisa la creación de un órgano central único que pueda poner en marcha la antedicha reforma.

A diferencia de otros países, como son Gran Bretaña y Francia, la región es considerada en la República Federal Alemana, no como una unidad espacial, sino como una unidad

situada entre el departamento y el país federado respectivo. La mayor parte de las unidades espaciales alemanas han sido creadas después de 1815, es decir, inmediatamente después de las guerras de Napoleón, y desde entonces no se ha producido un verdadero cambio reformista. Pero el desarrollo alcanzado en el siglo xx lo hacen necesario. Las razones principales lo sitúan en lo que podría llamarse «organización» del territorio, caracterizada por el factor de la industrialización progresiva, una concentración demográfica en las ciudades cada día más extensa y, como consecuencia, la modificación de las estructuras agrarias. Desde hace algunos años se realiza en Alemania una política intensa de «organización» del territorio. A este fin, se ha creado para la Administración pública la obligación de vigilar el estado sanitario de los grandes centros urbanos. Además, la situación del campo tiende a mejorarse (limpieza, abastecimiento, asistencia social, sanitaria, etc.) para aumentar la capacidad de rendimiento y atracción de las ciudades e impulsar la creación de industrias en el campo.

Solamente mediante la planificación de las unidades arriba mencionadas se podrán tener en cuenta todos los aspectos organizativos del territorio, indispensables para el establecimiento de los planes respectivos.

Existen en la República Federal Alemana muchas comunas que por el escaso número de habitantes son incapaces de emprender determinadas actividades prestatorias. En este caso, se impone la constitución de unidades más grandes. Para ello se han venido arbitrando diversas soluciones: la creación de una oficina

común a los fines de la Administración de varias comunas; unidades mayores, bajo la forma de comuna federal; creación de grandes «comunas unitarias»; una comuna que comprenda en su estructura las localidades (partidos dependientes). Las 425 demarcaciones de la República Federal son corporaciones territoriales situadas por encima de las comunas y encargadas de las tareas que sobrepasan el cuadro local: mantenimiento de carreteras, tráfico local, aeropuertos destinados a vuelos de distancia media, hospitales y escuelas especializadas... Estas tareas se hacen cada día más complicadas. Tampoco existe acuerdo sobre la cifra ideal de población para estas demarcaciones, pero la Comisión de la Baja Sajonia la estimó en una mínima de 250.000 habitantes por cada una. Existen, además, 137 ciudades que no están integradas en ninguna demarcación, sino que están unidas directamente al departamento. Se tiende a defender la tesis de la incorporación de estas ciudades de menos de 100.000 habitantes en las demarcaciones.

El verdadero problema surge en las grandes aglomeraciones urbanas. La Ley de Land de la Baja Sajonia hizo de estas unidades una unión intercomunal, sin tener la calidad de una corporación territorial. Su misión consistía en planificar el desarrollo del centro urbano.

Alemania Occidental cuenta con 33 departamentos. Son circunscripciones intermedias. Se discute si estas unidades deberían de ser mantenidas o sustituidas por una unidad de «autogobierno» comunal. La doctrina afirma su importancia y utilidad en una Administración moderna. Esta Administración cumple con

la mayor rapidez las funciones de coordinación y repartición relativas a la organización del territorio, así como tareas de planificación.

La posición de los departamentos es diferente, según los países federados. Una medida eficaz sería la de armonizar las distintas circunscripciones de las diversas autoridades administrativas, problema de gran trascendencia, tanto para la Administración como para el ciudadano, mediante la realización de una unidad «interna», suprimiendo todas las administraciones especializadas que existen actualmente.

La reforma administrativa alemana encuentra grandes dificultades y oposición por parte de las unidades de «autogobierno» comunal y organismos privados cuyo campo de acción recubre las circunscripciones administrativas. También por parte de los diputados del parlamento, cuando sus intereses entran en juego.—M.<sup>a</sup> C. A. C.

PALADIN, LIVIO: *Programmazione Economica Statale ed Ordinamento Regionale*. «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», febrero-marzo, 1967, pp. 5-44.

«La programación económica estatal y el ordenamiento regional» constituye un análisis objetivo, y por ello un tanto incisivo, del estado de esta cuestión en Italia, de los problemas que al respecto se plantean y de los que cabe suponer que se plantearán, así como algunas posibles soluciones.

Están dedicados los primeros párrafos al análisis de los distintos equívocos y preguntas que, sobre el tema de la incidencia de la progra-

mación estatal sobre las competencias regionales, se presentan en Italia a través del estudio de una doble cuestión: el primer plan quinquenal del Estado y sus posibles reflejos sobre la política económica de las regiones y la participación regional en el proceso formativo de los planes nacionales generales—que es, tal vez, la parte más lograda del artículo.

A continuación se analizan con cierta profundidad, los planes e intervenciones dispuestos por el Estado italiano para cada uno de los sectores de la competencia regional y aquí se distingue y estudia, en primer lugar, el fundamento de tales medidas según la jurisprudencia de la Corte constitucional; en segundo lugar, la consiguiente degradación de las potestades legislativas y administrativas regionales, y, en tercer lugar, las relaciones entre Estado y regiones en la actuación de los planes sectoriales.

Finalmente, los últimos párrafos del artículo, se dirigen a poner de relieve los aspectos más importantes y también más discutidos, del problema del concurso del ente regional en la formación y en la ejecución de los planes regionales.

F. A. O.

GLENN W. FISHER and ROBERT P. FAIRBANKS: *The Politics of Profetary Taxation*. «Administrative Science Quarterly». Junio, 1967, pp. 48-71.

La Administración de impuestos sobre la renta ha sido considerada siempre como el sector más ineficaz del complejo de la Administra-

ción de los Estados Unidos. Multitud de estudios, que ponen de relieve la discrepancia entre la práctica de tal función y los módulos legales, han propuesto reformas. Casi todas las recomendaciones se expresan en el sentido de que la Administración de impuestos sobre la renta debe ser puesta en manos de funcionarios profesionales y completamente independiente de los «policy-makers». Sin embargo, pocas de estas sugerencias han tenido un impacto significativo en la efectiva práctica administrativa.

Las decisiones relativas a la imposición sobre la renta están implicadas en un cúmulo de complejas circunstancias:

En primer lugar, tienen el carácter de difíciles soluciones financieras.

Por otra parte, muchas son las personas que influyen en el proceso de su determinación, siendo difícil la imprescindible armonización de actitudes.

Como resultado de todo ello, la adopción de decisiones en esta materia es compleja y difícil. Y los esfuerzos para independizar esta actividad de la de los políticos propiamente dichos ha tenido un éxito muy limitado. Claramente se puede observar que la Administración de impuestos sobre la renta se presenta como un proceso político controlado, en varios grados y formas, por las normas estatales que regulan los procedimientos administrativos. Estos estatutos forman un extenso cuerpo de leyes específicamente tributarias, que se encuentra sometido a las interpretaciones de: 1) Los numerosos funcionarios de la Administración de impuestos, central y local; 2) Los Tribunales; 3) Los contribuyentes. La interacción de to-

dos estos participantes en la toma de decisiones en el ámbito tributario, determina la cuantía del impuesto para una concreta unidad administrativa.

Ante estas perspectivas, el articulista sugiere como mejor camino para la solución en las deficiencias expuestas, la consideración de todo el proceso como un juego donde los contendientes tengan unas metas a conseguir y adopten estrategias, más o menos hábiles, que afecten al resultado final del proceso, y que sirvan para conseguir la satisfacción de sus intereses, sobre la base de un adecuado conocimiento del sistema político, de las relaciones aritméticas de tarifas de impuestos, bases impositivas y exacción de tributos.

P. G. M.

Houricq, J.: *La planification régionale*. «La Revue Administrative». Mayo-junio, 1967, pp. 314-318.

En el número 1 de la revista que edita el Instituto Francés de Ciencias Administrativas, dedicada en especial al «regionalismo en práctica», Marcel Pinet publica un interesante trabajo sobre la planificación regional. Lo basa en la experiencia de un funcionario que ha trabajado durante algunos meses en una misión regional.

Existe un plan para toda Francia y las acciones de planificación sólo pueden insertarse en el cuadro del plan nacional, ya que como demuestra la experiencia, sobre todo en algunos países, como es la URSS, los intentos de descentralización de la planificación han conducido al fracaso.

La reforma llevada a cabo en Francia, en 1964, produjo grandes inquietudes, principalmente en la relación con los poderes conferidos al prefecto de la región, que de poderes decisorios pasan a ser poderes de proposición. Las decisiones definitivas corresponden a las administraciones centrales de los ministerios de París.

Los gastos públicos se dividen, a partir de la nueva reglamentación, en tres categorías: A, B y C. También esta división entrañó dificultades. La categoría A comprende los gastos de carácter nacional, es decir, los que por razón de su importancia y propia naturaleza solamente pueden ser financiados a un nivel nacional. Estos gastos son determinados por las administraciones centrales, y las regionales sólo presentan sus observaciones.

Las inversiones comprendidas en el grupo B tienen un carácter regional. Para ellas se señala una dotación por las administraciones centrales de los ministerios, y las instancias regionales proponen una lista de operaciones individualizadas, cuyo coste total no debe superar dicha dotación.

Los gastos de la categoría C tienen un carácter exclusivamente departamental y cubren operaciones locales.

Con este sistema se corre el peligro de querer sustraer determinadas clases de operaciones a unas y otras competencias.

El decreto de 14 de marzo de 1964 prevé que el prefecto de la región esté asistido por una misión regional, a la que incumbe toda la preparación de los trabajos de planificación. Su funcionamiento es de carácter colegial, debiendo el prefecto de la región tener la dirección

efectiva y coordinadora y estableciendo contactos frecuentes con la misión. El prefecto de la región es pues, prefecto del plan y organización del territorio.

En tan breve espacio de tiempo ha sido imposible sincronizar las innovaciones que ha introducido la reforma y, como consecuencia, se ha producido un «desfasamiento» del V plan. Es difícil instaurar un verdadero espíritu regional. La situación de los prefectos de departamentos sólo podrá mejorarse con la creación de los prefectos de región sin circunscripciones departamentales, estando de este modo mejor calificados para ejercer libremente su misión de árbitros.

Por otra parte, la idea de que se hace necesario un reparto teórico de la dotación regional entre cada departamento, en base a criterios técnicos lo más objetivos posible, es contraria al espíritu de la reforma de 1964. El remedio consistirá en suprimir resueltamente el cuadro departamental en materia de planificación.

Los organismos locales siguen dedicando su culto al pasado, al querer continuar con los programas antiguos que introducen rigidez en la utilización de los créditos puestos a disposición de la región. De esta forma se entorpece la realización eficaz del plan. También se choca con la comprensión imperfecta de las nuevas instituciones por parte de los representantes de los intereses locales. En su mayoría, los interesados no entienden que la comisión de desarrollo regional sólo tiene un poder consultivo, acostumbrados a tomar decisiones cuando se sentaban en los escaños.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que cualquier reforma no puede ser obra de un día, sino fruto de una educación progresiva, en este caso, motivada por el funcionamiento mismo de la misión.

A juicio de Pinet la reforma es una auténtica revolución administrativa. El plan se erige en soberano regulador de los destinos. Y a pesar de las apariencias, el poder consultivo manejado hábilmente, puede ser más efectivo que el poder decisorio, muchas veces ejercitado en el vacío.

Las comisiones de desarrollo regional económico tienen una misión: informar sobre el plan; deben ajustar en cada región lo deseable y lo posible; hacer enumeraciones completas y calibrar qué es lo más urgente. A su vez, los estados mayores parisinos vigilan las exigencias de la expansión de la estabilización, de la política, aun cuando solamente pueden tratar los elementos que les son sometidos.—M.<sup>a</sup> C. A. C.

CRAWFORD WILLIAMS: *Delegation: The Three Major Problems*. «Supervisory Management». Julio, 1967, pp. 4-7.

Resulta evidente que una parte de las tareas del «supervisor» es promover iniciativas entre sus subordinados. Pero la delegación significa algo más: una transferencia del trabajo desde este supervisor a un subordinado particular.

Y la cuestión cardinal que entonces se suscita no es otra que la de determinar qué tareas pueden ser delegadas en el inferior más adecuado para desempeñarlas. Para su solución el delegante deberá obser-

var su propio trabajo e interrogarse acerca de si las tareas que realiza él mismo pueden ser desarrolladas eficazmente por el subordinado, y cuáles serían las consecuencias de esta transferencia de funciones.

En realidad, resulta difícil superar la idea expresada en la conocida frase: «si quieres un trabajo bien hecho, hazlo tú mismo». Esta idea surge de una desconfianza en la capacidad de los demás; pero está claro que el «supervisor» que dice esto indudablemente revela claras deficiencias en sí mismo: o bien es incapaz de explicar adecuadamente el trabajo al subordinado en quien ha de delegar, o bien ha perdido la capacidad organizativa imprescindible para distribuir el trabajo, y la paciencia para vigilar que toda función se concluya correctamente.

Y, aun en el caso de que las funciones las desarrolle mejor el «supervisor», deberá éste recordar siempre que en su departamento ocupa una especial posición, y que cuando planifica y supervisa—sin descender a actuar directamente—está entonces beneficiando la operación total. En otras palabras: antes de delegar debe estar emocional e intelectualmente convencido de que ese trabajo debe ser hecho por otras personas.

¿Cuáles son entonces los mayores problemas que se plantean en la delegación?

1) Las tres clases de comunicación. En todo tipo de delegación se requieren tres clases de comunicación. Las dos primeras (información necesaria procedente de los más altos niveles de «management», y descripción precisa de los procedimientos del departamento), suelen cumplirse, como condición imprescindible

dible para el éxito de la delegación. Pero es en la tercera clase de comunicación donde muchos «supervisores» encuentran dificultad. No basta con que el delegante diga que debe concluirse una tarea, es necesario que determine en concreto lo que debe hacerse, y, en algunos casos, incluso, cómo debe hacerse. Naturalmente, siempre influirá aquí la capacidad y la mayor o menor experiencia del funcionario de que se trate, pero, en todo caso, la delegación debe ser hecha con esta comunicación concreta.

2) Autoridad. Por la autoridad de que está investido, el «supervisor» debe ejercitar una especie de autodisciplina, que encontrará más fácil si recuerda la última razón u objetivo de su actuación: descargarse de tareas que otros pueden hacer casi tan bien como él mismo.

3) Controles. Cuando un superior delega una determinada tarea no abdica por completo de su última responsabilidad por el trabajo, ni del derecho a establecer controles que le permitan comprobar en pocos minutos el estado del mismo.

Los controles podrán ser pocos o muchos, dependiendo de la complejidad del trabajo a realizar, pero siempre deberán asegurar una perfecta información al delegante y la seguridad de que la operación no será entorpecida por circunstancias ajenas a su autoridad.—P. G. M.

VIRGLIO TESTA: *Sistemazioni di natura turistica nelle stazioni di cura e balneari*. «Nueva Rassegna». Enero, 1967, pp. 16-20.

En relación con las zonas turísticas, adquieren una posición especial los balnearios, sobre todo por ser

exigencia común que se asocie junto con los tratamientos de aguas termales la idea de disfrutar de unos entretenimientos propios de las zonas turísticas.

Existe en la actualidad, una preocupación por convertir en lugares atractivos los balnearios y su zona de influencia, por lo cual el autor considera oportuna que para estos casos debe aplicarse el artículo 12 de la Ley urbanística de 17 de agosto de 1942, que define los planes intermunicipales como planes reglados de carácter general, cuyo ámbito no se extiende a un solo término municipal, sino a varios, que por ciertas características comunes de desarrollo, deben mantener una coordinación en su dirección, que vele por el mantenimiento del aspecto urbanístico de diversos sectores, aunque pertenezcan a circunscripciones municipales diversas.—M. L. J.

KILLIAM, R. A.: *Welcome aboard Orienting the new employee*. Rev. «Supervisory management». Junio, 1967, pp. 4-8.

Los métodos establecidos en Estados Unidos respecto a la situación de los empleados de una empresa van siendo adoptados y asimilados por nuestra mentalidad latina, a la vista del éxito obtenido en aquel país.

Examinamos, aquí, las medidas de orientación que se han de observar cuando un nuevo empleado es admitido en un puesto de trabajo. La actitud hacia él se caracteriza por la creación de un clima de cordialidad y confianza que hará que su incorporación efectiva a la empresa se realice de una manera rápida y completa.

De la misma forma que un empleado, para ser admitido en un puesto de trabajo, necesita una preparación previa que lo haga apto para desempeñarlo, la compañía debe, en cada uno de sus departamentos, dar una adecuada orientación al mismo, para evitar su desfase. Por otro lado, el nuevo empleado sabrá que ha entrado a trabajar en una empresa ordenada, sistemática y eficiente.

Esta misión de orientación está encomendada al supervisor, quien ha de conocer de antemano las necesidades de dicho empleado y hasta qué grado la compañía puede satisfacerlas.

Ha de enterarse de la disposición del empleado hacia la compañía y especialmente si le gusta su trabajo. Informarse del estado de incertidumbre provocado por el ambiente nuevo que le rodea, y su necesidad de reafirmación, insistiendo en que está capacitado para desempeñar bien su misión y que la compañía le prestará toda la ayuda que necesite para hacer de él un empleado eficaz.

También se informará de todo lo que debe saber sobre las condiciones de empleo, particularmente, de los beneficios que le corresponden.

La eficacia de la orientación del nuevo empleado depende de la habilidad y comprensión del supervisor, quien es el responsable.

Para conocer más a fondo la personalidad del nuevo empleado sostendrá con él una charla breve y amistosa, un cambio de impresiones, durante el cual le convencerá de lo útil que resulta para la compañía. Igualmente inquirirá sobre algunos

detalles de su vida privada, tales como domicilio, familia, experiencias anteriores, sus conocimientos acerca de la empresa y sus productos, etc.

Lo importante es persuadirle de que está entre amigos y que ha sido bien recibido.

El paso siguiente es el de la presentación al personal del departamento, haciendo observaciones sobre la importancia del trabajo de cada uno, el tiempo que llevan en la empresa, los progresos que han realizado y el excelente trabajo que desempeñan. Esto estimulará al nuevo empleado, quien dará una vuelta por el departamento para conocer bien el lugar en que va a desarrollar su labor y pueda sentirse cómodo.

El supervisor le explicará el funcionamiento del departamento. Por ejemplo, si se trata de un departamento de producción, la naturaleza del producto bruto que entra en el mismo, su transformación y la forma en que sale de dicho departamento.

El nuevo empleado ha de ser entrenado previamente al desarrollo de su trabajo por un ayudante o empleado de experiencia, pero, en todo caso, la responsabilidad siempre corresponde al supervisor. Este permanecerá siempre en contacto con el recién llegado, vigilará su trabajo y lo comprobará el final de la jornada, para así evitar situaciones embarazosas y poderle ayudar en todos los problemas que pudieran presentarse.

La misión del supervisor, resumiendo, consiste en mantener un clima productivo, de ayuda e información.—M.<sup>a</sup> C. A. C.

DE MAIO ANTONIO: *L'avvenire della organizzazione scientifica*. «La Scienza e la Tecnica della organizzazione». Enero-marzo, 1967, pp. 8-24.

¿Existe una relación entre progreso tecnológico, progreso social y organización científica?, se pregunta el autor.

Después de una definición de Organización Científica del Trabajo destaca que la finalidad de esta disciplina es incrementar la productividad del trabajo mejorando el rendimiento y todo ello dentro de una tendencia a liberar al hombre y no a encadenarle.

Pero, ¿cuál es el futuro? Utilizando la técnica de la prospectiva, pese a la falta de datos precisos, podemos conocerlo a breve, medio y largo plazo. Una primera prospectiva hace relación al desarrollo del campo de trabajo de la Organización Científica. En efecto, se ha pasado de la empresa, industrial o comercial, a un sector en el que las mismas nociones de productividad y rendimiento son especialmente delicadas: hospitales, escuelas e instituciones de enseñanza, centros de investigación, profesiones liberales, comunidades religiosas, etc.... Igualmente se produce una traslación del marco de la empresa clásica al de los conjuntos empresariales, fundamentalmente en cuanto actúan en el plano internacional.

A continuación se critica el sistema de educación clásico que no concede importancia a los métodos, sino al almacenamiento de datos o conocimientos. Se sugiere «reducir los programas y enseñar los métodos».

La tercera prospectiva contempla la técnica de la Organización Cien-

tífica del Trabajo caracterizándola por ser más científica, más influida por la economía, más humana y más informativa (aprovechamiento de los medios modernos de información).

Este futuro técnico previsible, ¿significa que las pequeñas y medianas empresas están fatalmente destinadas a desaparecer? De hecho en los EE. UU., la inmensa mayoría de las empresas pueden calificarse de pequeñas o medias ya que no alcanzan 200 empleados. Sin embargo, gracias a la gestión a distancia (centros de ordenadores para tareas estadísticas y contables, por ejemplo) se estima que las empresas de tipo medio pueden resistir en buenas condiciones la absorción de las empresas más potentes.

Finalmente, es preciso hacer referencia al especial interés que tiene en Italia la reforma de la Administración pública, problema que se plantea como esencial, ya que se puede afirmar que el porvenir de la Organización Científica se identifica con esta necesaria reforma.

A. S. A.

DAVID MOMENT: *Career development*. «Personnel Administration». Julio-agosto, 1967, pp. 6-11.

Dos puntos hay que tomar en consideración en el estudio del «career development», término que significa proceso de orientación de los individuos hacia su trabajo, de vital importancia para el desarrollo, en el futuro, de sus facultades más destacadas.

El primero se refiere al proceso de cambio de orientaciones en el trabajo, a través de los diferentes ci-

elos de una vida humana. Sabemos que un trabajo determinado tiene diverso significado, según diferentes personas, pero incluso en una misma persona tiene un alcance distinto en cada época o fase de su propia vida.

El segundo punto trata de los procesos que permite a los hombres hacer elecciones en su trabajo. ¿Cómo elige la gente las líneas particulares de su carrera? ¿En qué momento de su vida toman decisiones entre varias alternativas comparadas y escogen un plan general de objetivos personales? Estudios sobre la elección de ocupación han demostrado que los hombres dedican muy poco tiempo a algo tan importante como es una elección acertada de su trabajo. Generalmente esta elección tiene lugar cuando es provocada por circunstancias exteriores. Incluso en gran número de organizaciones no se proporciona a los individuos una oportunidad de elegir entre varias posibilidades. La gente se mueve y actúa al ritmo de la corriente y normalmente interrumpe el proceso electivo cuando ha conseguido el obje-

tivo propuesto, es decir, un puesto de trabajo determinado.

Quizá sea ésta una de las causas del fracaso de muchas organizaciones. Para prevenirlo, toda organización debe estudiar cuidadosamente el proceso de elección de sus miembros, y para ello, la propia empresa ha de interesarse en la personalidad de sus componentes, como si fuera una cláusula del contrato de trabajo.

En algunas compañías han sido experimentados diversos métodos de ayuda, revisiones del trabajo, conferencias entre superiores y subordinados, etc., incluidos en programas de entrenamiento profesional.

La mayoría de la literatura escrita en el sentido de orientación sobre el trabajo tiende a forzar a hombres y mujeres a racionalizar su elección, sin tener en cuenta los posibles caracteres emotivos. Es cierto que hay que aceptar las realidades, pero han de ir acompañadas del elemento emotivo e intelectual, ya que, en último término, juega un papel decisivo en el desarrollo de la personalidad humana.—M.<sup>a</sup> C. A. C.