

Dos de los temas que presenta DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA en este número son de naturaleza similar. Son: el primero, relativo a «El modelo cibernético y el estudio de las organizaciones», y el tercero, referente a «Los órganos de programación de la Administración pública».

La similitud no se halla en el título ni en las cuestiones de detalle que abordan. La coincidencia existe en el problema central referente a las funciones y a la funcionalidad de las organizaciones, pues en ambos temas se da este mismo denominador común.

En efecto, es ésta una cuestión central de la técnica de la organización sobre la que se ha escrito mucho, pero sobre la cual aún no se hallan ideas suficientemente decantadas. ¿Cuáles son los criterios detectadores de las funciones existentes en una organización? ¿Qué funciones deben existir teóricamente diferenciadas? ¿Cuál es la interrelación entre las funciones y sus órganos?, etc.

A DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA le preocupan todas estas cuestiones y piensa volver sobre ellas a menudo, a fin de colaborar, dentro de la medida de sus fuerzas, con la corriente doctrinal relativa a la determinación, clasificación y adecuación de funciones.

Desde luego, es cierto —como afirma ROLDÁN CASAÑÉ— que no cabe comprender las organizaciones si no es a través de una idea dinámica y fisiológica de las mismas. Para él, «una organización no es en esencia más que un mecanismo de comportamiento finalizado, cuya estructura debe estudiarse siguiendo los mismos métodos que se utilizan para estudiar una máquina automática». De aquí concluye que, para estudiar el movimiento en las organizaciones, es de gran utilidad el análisis lógico de las estructuras —«nueva rama de la Ciencia organizativa»—, que ha sido posible por la aplicación del modelo cibernético.

El modelo cibernético se compone de un centro de operación y cuatro de regulación —dirección, asesoría, control y mando—, unidos entre sí por circuitos de comunicación. La conclusión resultante es que la eficacia de una organización es directamente proporcional al «potencial» de los centros —calidad de las personas que ocupan los puestos de trabajo— e inversamente proporcional a la «resistencia» del circuito —complicación de los procedimientos de actuación.

Otra deducción del trabajo de ROLDÁN es la acentuación de la diferenciación entre la función de dirección y la función de mando, puesto que observa una tendencia divergente consistente en que la función de dirección tiende a centralizarse cada vez más, mientras que la función de mando tiende a descentralizarse acusadamente.

*El tema «Los órganos de programación en la Administración pública» es menos teórico, más concreto y más claro. Se parte de la necesidad de la función de planificación y de la existencia de órganos específicos para esta función. Se examinan las diversas clases de órganos de planeamiento y se distinguen al respecto los criterios de clasificación funcional, jerárquico, orgánico y territorial. Por último, se finaliza en un estudio de la organización de la planificación general en la Administración española, y en ciertas ideas de reforma, mejora y coordinación de esta función en España.*

*El tema «La permanencia y la seguridad social del personal de la Administración pública» constituye una exposición clara y sistemática de los diversos grados de seguridad y garantía del personal en la Administración española. A este respecto se distingue:*

a) *Personal sometido al Derecho administrativo. Si este personal se halla investido de nombramiento legal, está incluido en una plantilla presupuestaria y desempeña un puesto de trabajo determinado, reúne todas las calificaciones precisas para ser funcionario público, goza de una plena garantía de permanencia y de los beneficios sociales del Estatuto de Clases Pasivas y de las Mutualidades de funcionarios. Si este personal está incluido en una plantilla presupuestaria y desempeña un puesto de trabajo, pero carece de investidura legal, entonces recibe la denominación de personal interino, no tiene garantizado el derecho de permanencia, pero tiene derecho a los Seguros sociales obligatorios. Por último, si este personal desempeña un puesto de trabajo sin otro requisito, recibe el nombre de eventual y goza de una situación jurídica administrativa muy similar a los interinos.*

b) *Personal sometido al Derecho laboral. Son los obreros y empleados de la Administración que están sometidos a reglamentaciones de trabajo específicas. Su garantía de permanencia es la que dimana del contrato de trabajo y sus sistema de seguridad es el típico de los Seguros sociales obligatorios.*

c) *Personal sometido al Derecho civil. El contenido de la relación que se cree en virtud de este régimen depende de las estipulaciones fijadas libremente en el contrato.*

*Es interesante destacar la curva de crecimiento del personal laboral. También sería interesante que el autor hubiera deducido análogas conclusiones en relación con los demás contingentes de personal que integran la Administración española.*

Two of the articles which DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA presents in this issue are of a similar nature. The first one describes The Cybernetic Model and the Study of Organizations, and the third refers to Programming Agencies in Public Administration.

The similarity does not lie in the title nor in the questions discussed. Both articles converge on the central problem: functions and functionalism of organizations.

In fact, this is a central question of the technique of organization. About this subject many papers have been written, but ideas are not yet settled enough. What criteria are to be applied to detect functions existing in a organization? Which functions must maintain theoretically differences? Which relationship exists between functions and agencies?

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA is concerned with these questions and wants to insist on them frequently to achieve a collaboration of current trends relating to determination, classification and adjustment of functions.

It is true, no doubt—says ROLDÁN CASAÑÉ—that organizations cannot be understood without a dynamic and «physiological» idea of their nature.

To him «an organization is essentially nothing more than a mechanism of finalistic behaviour whose structure has to be studied with the same methods used in studying an automatic machine». His conclusion is that in the study of movement in organizations a very useful tool is the logical analysis of structures—a «new branch of organization science»—, which has been made possible by applying the cybernetic model.

The Cybernetic model is composed of an operations center and four centers—management, advisory services, control and command—banded together by means of communications circuits. The conclusion resulting therefrom is that efficiency of an organization is directly proportional to the «potential» of «the centers»—quality of people serving the positions—, and inversely proportional to the «resistance» of the circuit—that is, the complexity of procedures of processes.

Another conclusion resulting from ROLDÁN's work is the emphasis on the difference between management and command functions in terms of their respective trends: management function tending to become more and more centralized, and command function tending to a marked decentralization.

*The article under the title Programming Agencies in Public Administration is less theoretical, more concrete and clear. It starts from the essential nature of the programming function and the existence of specific agencies for this activity. Subsequently, author proceeds to discuss the different classes of planning agencies, examining the criteria of classification: functional, hierarchical, organic and territorial. Article ends with a study of organization of general planning in Spanish public administration, formulating some ideas in terms of reforming, improving and coordinating this function in Spain.*

*The article, Permanent Status and Social Insurance for Public Personnel, contains a clear and systematic discussion of the different levels of stability of employment in Spanish public administration. Following possibilities are distinguished:*

a) *Personnel subject to administrative law. When nominated by law, these persons are included in a section of the National Budget and serve in specific positions; they have all qualifications which entitle to be a civil servant, and consequently enjoy a full guarantee of permanent status and the social benefits laid down by the Pensions Act (Estatuto de Clases Pasivas) and by Civil Service Mutual Insurance Regulations (Mutualidades de Funcionarios). When nominated by act and included in a section of the Budget, serving a position but without an established appointment, public employees are called interinos (provisional) and have no guarantee of permanent employment; nevertheless, this personnel is entitled to social insurance benefits. When employees serve a position without any more requirements, they are called eventuales (temporary), having a legal status very similar to that of the interinos.*

b) *Personnel subject to Labor Law Regulations. These are all workers and employees subject to specific Labor Regulations. Their guarantees of permanent status depends on their own contract, and their social insurance system is that of National Insurance Regulations.*

c) *Personnel subject to Law of Contracts. The content of their respective relationship depends on the provisions freely fixed in the terms of contract.*

*It is interesting to observe the curve of increase in the labor law personnel. It would have been interesting to draw conclusions of the same nature with respect to the other manpower groups of the Spanish public administration.*