

RESUMEN DE REVISTAS

C. A. Y.: *Los estudios de Administración Pública*. «Revista de Administración Pública.» Buenos Aires. Núm. 11, octubre-diciembre 1963, pp. 5-9.

La Administración puede ser estudiada bajo el ángulo jurídico, el económico y el organizativo. En la tradición latina la llamada Ciencia de la Administración es posterior al Derecho administrativo, contrariamente a lo que sucede en los países anglosajones.

Los estudios de Administración, en

la Argentina, sufren una evolución muy similar a la latina. Los más recientemente incorporados, en su origen como un complemento de los económico-contables, son los de teoría de la organización.

A poco que se examine el sujeto estudiado —la Administración— se advierte la falacia de cualquier posición que pretenda erigir uno de estos aspectos en preeminente sobre los demás. Sobre una determinada base socio-económica y dentro del marco jurídico establecido, desenvuelve su acción el administrador

público, quien necesita un conjunto de conocimientos y destrezas de tipo técnico que constituyen el objeto de la Ciencia de la Administración. Conclusión: una formación integral en Administración pública requiere el estudio de todos los problemas básicos de su razón de ser y de su funcionamiento.—E. S. G.

☆

ADOLFO F. ORBIETA: *Notas sobre el problema burocrático.* «Revista de Administración Pública.» Buenos Aires, núm. 11, octubre-diciembre 1963, pp. 104-125.

Existe lo que podría calificarse de «mal burocrático»: el expediente que no se resuelve, la descortesía del funcionario, la deficiencia del servicio público. Por su parte, la burocracia tiene que soportar a un Estado y a una sociedad que ni la estimulan ni la retribuyen siempre debidamente.

Periódicamente, cuando las finanzas públicas flaquean más de lo corriente, los gobernantes o el público vuelven sus ojos a la burocracia como causa primera del desequilibrio presupuestario. Ni esto último es cierto, ni el remedio puede consistir en cesantías de tipo masivo.

Hay que abordar el problema en sus términos reales: paro burocrático encubierto, actividad necesaria mal organizada y predilección nacional por el empleo público.

Lo primero es hacer una psicología del funcionario público: indolencia natural, empleomanía, excesiva concentración del poder decisorio—desligado de las fuentes de conocimiento del problema que se

decide—, rutina derivada de los reglamentos excesivamente rígidos (la «expedientocracia» o el expediente como forma de gobierno).

A continuación, llevar el problema a sus raíces: el régimen o estructura general de la Administración pública viene dado por las leyes y reglamentos y es al poder político al primero que hay que responsabilizar de los posibles fallos.

Seguidamente, insistir sobre lo antieconómico de una burocracia concebida en los términos antedichos. Hay que luchar contra el excesivo centralismo y el reglamentarismo sin fin. Una Administración, si quiere cumplir verdaderamente sus funciones, ha de empezar por ser eminentemente práctica.

E. S. G.

☆

VÍCTOR SILVERA: *Le point des modifications et des mesures d'application du statut général des fonctionnaires.* «L'Actualité juridique. Droit Administratif.» Abril 1964, páginas 202-207.

El artículo describe la situación actual del régimen de la función pública francesa en los siguientes apartados:

1. *Modificaciones recientes del Estatuto general de los funcionarios.* El artículo 72 de la Ley de finanzas para el año 1963 excluye al personal de las asambleas parlamentarias del ámbito de aplicación del Estatuto general de los funcionarios. Anteriormente los excluidos del régimen general eran sólo el personal de la Administración de Justicia, perso-

nal militar, personal de servicios y establecimientos públicos de carácter comercial o industrial. El personal de las asambleas parlamentarias tiene la cualidad de funcionario público, aunque su régimen jurídico esté determinado por la asamblea respectiva.

2. *Nuevas medidas de aplicación del Estatuto general de los funcionarios.*—a) Decreto de 19 de marzo de 1963: Trata de la publicación de decisiones relativas a la situación individual de los funcionarios. En resumen, dispone: que la publicación de tales disposiciones en el «Diario oficial» será obligatoria sólo para los nombramientos, ascensos y jubilaciones de los funcionarios nombrados por Decreto y para los funcionarios pertenecientes a los cuerpos de categoría A nombrados por Orden cuando pertenezcan a la Administración Central en todo caso y cuando pertenezcan a servicios periféricos o establecimientos públicos si están incluidos en una relación establecida por orden conjunta del primer Ministro y el Ministro interesado. En los demás casos bastará cualquier otro medio de publicación (Boletines de las distintas unidades administrativas o de organizaciones profesionales, tableros de anuncios, prensa local, etc.). También se prevé la publicación incompleta, por extractos, lo cual no cierra la posibilidad de que puedan apreciarse en su momento los vicios ocultos por la parcialidad de lo publicado.

b) Decretos de 10 de abril y 10 de julio de 1963. Aumentan la lista de los cuerpos que tienen un régimen especial para la selección de sus funcionarios.

3. *Medidas prometidas y todavía no adoptadas.*—Se refieren a los si-

guientes puntos: Fijación de los casos en que excepcionalmente se permita a los funcionarios ejercer una actividad privada de tipo lucrativo; definición de las categorías A, B, C y D en las que deben ser clasificados los distintos cuerpos de funcionarios; concreción de las actividades privadas que por su naturaleza no pueden ser ejercidas por funcionario que ha cesado definitivamente en sus funciones, así como duración de esa prohibición y armonización del régimen administrativo con el penal.

A. *Estatuto general y estatutos especiales.*—El estatuto general prevé la existencia de estatutos especiales y estatutos particulares. Los primeros normalmente sólo pueden derogar algunas disposiciones del estatuto general en razón de las características particulares del personal a que se aplica el estatuto; por ejemplo, en el caso del personal de policía se prohíbe el ejercicio del derecho de huelga. Los estatutos particulares que sólo pueden derogar al estatuto general sin llegar a constituir estatutos especiales comprenden a los miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, de la carrera diplomática, de la Administración prefectoral, de los cuerpos de enseñanza y de aquellos que tienen un carácter técnico. Estos cuerpos no se rigen por las disposiciones del estatuto general, sino por sus estatutos particulares anteriores en espera de que sean dictados otros nuevos. Si se tiene en cuenta que el personal dedicado a la enseñanza agrupa casi la mitad de los funcionarios civiles del Estado, se llega a la conclusión de que el campo de aplicación del estatuto general está en la práctica notablemente reducido.—J. M.

ANDREAS HAMANN: *Der «ausgeliehene» Beamte* (El funcionario «prestado»). «Deutsches Verwaltungsblatt.» 7, abril 1964, pp. 241-244.

No son pocos los casos en que la Administración federal y la de los Estados permite a sus funcionarios que presten sus servicios en otros organismos, manteniendo su condición de funcionario y los derechos que de ella se deducen. Esto sucede de dos maneras: el Estado envía funcionarios para desempeñar puestos en empresas de derecho privado en las que tiene una amplia participación; la segunda manera es la que resulta de la «privatización» de cometidos que anteriormente estuvieron desempeñados por las autoridades estatales.

Esta situación merece ser observada desde el punto de vista jurídico.

En los casos mencionados nos encontramos ante una disociación en la relación patrono-empleado. Este fenómeno ya nos es conocido a través de la «delegación», aunque en esta última forma el funcionario es enviado a otro cargo dentro del servicio público, cosa que no ocurre aquí. La calificación jurídica de la persona del empleador determina lo que es en realidad servicio público y lo que no lo es. En el caso que nos ocupa el empleador es una persona privada.

El derecho positivo no se ocupa especialmente de esta problemática. En la práctica, el funcionario «prestado» es puesto en situación de «permiso» sin sueldo con objeto de que pueda realizar una actividad que no es la del servicio público.

El autor analiza la licitud de tales «préstamos», ya que chocan con

principios del Derecho aplicable a funcionarios, tales como que el funcionario ha de «dedicarse a su profesión con una entrega plena» y esta profesión debe considerarse en relación con la función pública y no actuada fuera de la jerarquía estatal y de acuerdo con las indicaciones de un empresario o asociación no estatales.

De lo dicho deduce el autor que en el caso de «préstamo» de funcionarios nos encontramos ante «medidas de duración no expresamente limitada» a las que el Derecho Federal de Funcionarios se enfrenta con escepticismo. De otra parte, la legislación sólo prevé que la concesión de permiso no puede ser por un plazo superior a seis meses; la idea que parece subyacer a este precepto es la de evitar que los funcionarios pierdan el contacto directo con sus cometidos. Finalmente, el «préstamo» de funcionarios afecta también a las relaciones jurídicas personales (derivadas del deber de fidelidad) entre éstos y la Administración.

En lo que se refiere a la representación personal, el autor niega que el funcionario «prestado» mantenga el derecho a elegir a sus representantes, ya que éste no ocupa ningún cargo de servicio público.

El «préstamo» de funcionarios, se concluye, debe ser regulado por medio de preceptos jurídicos. De no ser así, el ejecutivo asumirá facultades que, según el principio de la división de poderes, están fuera de su ámbito. «La figura jurídica del contrato de derecho público no puede ocupar el hueco dejado por la carencia de una tal regulación.»

PROSPER WEIL: *La nature du lien de la fonction publique dans les organisations internationales*. «Revue Générale de Droit International Public», abril-junio 1963.

Un dilema se plantea en torno a la función pública internacional: de un lado, conveniencia de proteger al funcionario contra la arbitrariedad y la inseguridad, y de otro, la necesidad de una agilidad organizatoria poco compatible con aquel régimen de garantías; dilema éste que adquiere especial intensidad dadas las circunstancias inherentes a la condición del funcionario internacional: necesidad de expatriarse, educación de los hijos, dificultad para nueva acomodación en su propia organización nacional una vez finalizado su servicio en el organismo internacional, etc. Ello ha determinado que la naturaleza del vínculo del funcionario internacional no haya podido desligarse completamente de la institución contractual. Tres etapas pueden distinguirse:

1.ª Etapa clásica, que se extiende hasta el año 1953. Predomina el contenido contractual del vínculo funcional, si bien por necesidades de buena administración aparecen ciertos elementos estatutarios que revisten la forma de cláusula contractual mediante la que el funcionario internacional presta su conformidad a una cierta discrecionalidad funcional del organismo internacional.

2.ª Desde 1953 a 1962. El vínculo del funcionario internacional es ya, de un lado, contractual; de otro, estatutario. Son contractuales los elementos relacionados con la situación particular de cada miembro de la organización; por ejemplo, natura-

leza del contrato, tratamiento y grado del funcionario, etc.; son reglamentarios los relacionados de manera general con la necesidad de buen funcionamiento de la función pública internacional; por ejemplo, renovación de contratos de carácter temporal, procedimiento disciplinario, indemnización por cargas familiares, etcétera.

3.ª A partir de la sentencia de Linsley del Tribunal de la OIT en el año 1962. Se distinguen desde entonces tres categorías de cláusulas: las propiamente contractuales, poco numerosas y contenidas en el contrato *stricto sensu*; las reglamentarias y las no reglamentarias. Estas últimas son susceptibles de variaciones y no son contractuales, sino en todo caso quasi-contractuales. Este último sistema ha venido a introducir oscuridad en una materia en la que se había alcanzado cierta claridad y ha desplazado en la práctica el problema, dando lugar en cada caso a la determinación de la naturaleza de la cláusula mediante una decisión jurisprudencial con la consiguiente sustitución de criterios objetivos por criterios subjetivos.— J. O. M.



J. CARRASCO BELINCHON: *Cualidades directivas*. «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 135, mayo-junio 1964, pp. 321-342.

El presente trabajo analiza una parte de los resultados obtenidos en una encuesta realizada en la Escuela Nacional de Administración y Estudios urbanos, en 1963, a base de las dos preguntas siguientes:

¿Qué tres cualidades cree usted que debe reunir el jefe?

¿Qué tres cualidades debe reunir el subordinado?

Las cualidades que deben reunir los jefes, según los encuestados —234 funcionarios de Administración local, desde jefes de sección a oficiales—, son:

- Capacidad o competencia profesional.
- Compañerismo.
- Recto sentido de la justicia.
- Dotes de organización y de mando.
- Ejemplaridad.
- Sentido de la responsabilidad.
- Eficiencia.
- Educación.
- Integridad moral.
- Personalidad.
- Inteligencia.
- Apertura a las ideas de los funcionarios.
- Defensa del personal a sus órdenes.
- Valoración de los méritos de sus subordinados.
- Simpatía.
- Confianza en los colaboradores.

De esta lista de cualidades, las tres principales por orden de preferencia son:

— Ser muy competente profesionalmente.

— Ser un verdadero compañero para sus colaboradores.

— Poseer un recto sentido de la justicia.—E. S. G.



I. BALDINI: *Nuove tecniche organizzative: gli standards per la misurazione del lavoro d'ufficio*. «Produttività» núm. 1, enero 1964, páginas 43-47.

Los métodos tradicionales de medida del trabajo de oficina (mues-

treo, estadísticas, cronometraje, etc.) permiten determinar más o menos adecuadamente la cantidad de trabajo desarrollado por cada empleado o unidad administrativa durante un periodo de tiempo cualquiera. A veces hasta pueden facilitar la estimación del coste de aquél.

Tales comprobaciones, sin embargo, no pasan de medir el tiempo efectivamente empleado. Pero lo que realmente puede ser útil es el «paso» desde los distintos tiempos al tiempo «óptimo», es decir, al tiempo «standards». La fijación de tales «standards» será la que consienta la determinación del volumen de trabajo que normalmente podrá encargarse a una persona o unidad.

Establecido el interés teórico de estos «standards», el autor pasa a ocuparse de: a) la posibilidad práctica de establecerlos; b) su economicidad en relación con otros procedimientos de medida.

Ambos supuestos los demuestra mediante cuatro casos reales de aplicación de los «standards». Cada uno de ellos suponía la resolución de un problema distinto. A saber:

- Cálculo de la rentabilidad de una nueva estructura (un caso de mecanización).
- Medida del grado de cualificación del personal.
- Determinación de la economía a conseguir con un nuevo procedimiento de trabajo.
- Fijación de carga de trabajo.

De los ejemplos anteriores el autor saca conclusiones sobre las ventajas e inconvenientes del sistema. Entre las primeras se cuentan la independencia de análisis previos para establecer normas de trabajo, la precisión de resultados y la facilidad

de la aceptación del sistema desde el punto de vista psicológico.

Como inconvenientes principales cabe señalar la necesidad de adiestramiento del personal que ha de realizar estas medidas, la pesadez—por tratarse de tareas muy repetitivas—de su ejecución y la peligrosa trascendencia de los errores que en él se cometan.

El sector donde tiene más aplicación es, sin duda de ningún género, el del trabajo administrativo.—E. S. G.



GIUSEPPE CATALDI: *La meccanografia come disciplina autonoma e la meccanizzazione nello svolgimento dell'azione amministrativa*. «La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella pubblica Amministrazione» núm. 1, enero-marzo de 1964, pp. 6-71.

Empieza el autor haciendo una consideración histórica de la mecanografía—entendida en su sentido general de mecanización de la escritura—, para pasar seguidamente a su contenido actual, a sus limitaciones y aplicaciones. Hay que señalar que entiende el término «mecanografía» en su sentido más amplio de producción y tratamiento, incluso electrónico, de la documentación escrita.

A continuación se ocupa de las relaciones de la mecanografía con el lenguaje, la matemática y la cibernética; encuadrando a la primera dentro del esquema general de la organización científica del trabajo.

Pasa revista a la evolución de la mecanización en la Administración pública, partiendo del momento de su introducción y siguiendo sus fa-

ses—lo que llama él pequeña, media y gran mecanización, para terminar en la mecanización integrada—; analizando el paso de esta última a la automación, sin dejar de considerar los límites que supone para ésta la peculiar naturaleza de la Administración.

Entre las posibles aplicaciones futuras de la mecanografía al campo administrativo, destaca el tratamiento numérico de información no numérica.

Las consecuencias de la automación administrativa para el autor son de tipo técnico, social y jurídico. Las dos últimas son, evidentemente, las que pueden suscitar mayores problemas.

En el terreno social, el problema se agrava en los países de salarios bajos y mucho desempleo—si es que en ellos puede plantearse—. En general, se prevén cambios en el campo de la jerarquía, por cuanto parece resultar útil una regulación de tipo horizontal. En cuanto a la responsabilidad es previsible una extensión en la aplicación de la teoría del riesgo.

Punto importante es el de las consecuencias jurídicas de la mecanización. Tras analizar los vicios de la actividad administrativa y ocuparse de las nuevas técnicas de organización, el autor concluye señalando los vicios específicos de una actividad administrativa mecanizada, sobre todo en relación con las responsabilidades exigibles.—E. S. G.



ANDRÉ MÍSSET: *Le dialogue dans l'entreprise*. «C. N. O. F.» núm. 7 julio 1964, pp. 19-25.

Dos preguntas fundamentales cabe hacerse sobre el tema: ¿Por qué

hay que dialogar? y ¿cómo hacerlo?

La contestación a la primera pregunta viene dada por la misma naturaleza humana. El hombre necesita contrastar sus ideas con el prójimo. De ahí que el diálogo represente la propia esencia de la civilización y que su ruptura total signifique nada menos que la guerra.

En estos últimos años se viene produciendo una tendencia general al acercamiento. En el ámbito nacional, ahí está el entendimiento Ejército-Universidad, Universidad-Industria, etc.

El problema se plantea sobre cómo hay que proceder para que el diálogo nazca y sea fructífero en el seno de las organizaciones. Por supuesto que no basta la buena voluntad. Es precisa una apertura inicial, un clima de comprensión y la concurrencia de ciertas condiciones de tipo material, intelectual y moral. Las primeras se dividen en dos categorías: las que se refieren a la remuneración y las que tocan a la permanencia en el empleo. Según el autor, hay que rebasar la remuneración media para que se produzca la satisfacción mínima indispensable que presupone el diálogo.

Las condiciones de tipo superior se apoyan en los dos pilares siguientes: formación e información. El paro tecnológico sólo puede ser reabsorbido por la empresa a base de formación; formación que, por otra parte, vincula al empleado a la empresa que se la proporciona. El diálogo es imposible con quien no está suficientemente informado de los objetivos y de la marcha de la organización.—E. S. G.

G. CASTELLANO: *Le pubbliche relazioni di un'azienda di trasporto urbano*. «L'Impresa Pubblica» número 2, febrero 1964, pp. 87-89.

El presente artículo representa la experiencia adquirida en el año 1963 por la Compañía UITE, que realiza el servicio de transportes urbanos de Génova. De su importancia dan idea los 273 millones de pasajeros transportados en 1962; los 36 millones de kilómetros recorridos; los 703 vehículos de que dispone la sociedad, y las 71 líneas de que consta su red de transporte.

La Sociedad dispone de un servicio de R. P. desde principios de 1963. Se halla a las órdenes inmediatas del director de la Compañía y bajo la supervisión del jefe del Reparto.

En las relaciones con la prensa—vitales para una mayor comprensión y estima por parte de los usuarios—se ha partido de la idea de que era preciso superar las simples comunicaciones relativas al servicio. La Oficina de R. P. ha debido convertirse en el órgano de colaboración entre la Compañía y la prensa, para satisfacer de la mejor manera posible cuantas preguntas quisieran hacer los periodistas. La presentación de la nueva Oficina de R. P. a la prensa se hizo mediante carta personal del director a cada uno de los periódicos y visita del jefe de la Oficina a cada una de las Redacciones.

Se empezó a tirar una publicación dirigida a cierto público más calificado y al propio personal de la Compañía, que se llamó «UITENOTICIAS». Hoy se envía a unas 1.800 personas—los líderes de la opinión en Génova—, aparte de a los 4.300

empleados de la sociedad, que la reciben en su domicilio.

Se estimó conveniente la organización de unas «Reuniones de R. P.», dirigidas por especialistas de reconocida fama. Se empezó por los más altos cargos y se ha ido descendiendo a escalones inferiores.

También se han llevado a cabo

sondeos entre el público acerca de los servicios de la Compañía. Se han tomado como base las cartas al director aparecidas en la prensa para aclarar puntos relativos a la marcha del servicio.

El balance general de todas estas iniciativas durante el año 1963 es francamente favorable.—E. S. G.