

RESUMEN DE REVISTAS

HUBERT H. HUMPHREY: «Public Administration in the Developing Countries». *Public Administration*. Memorial Lectures 1963, pp. 55-65.

Los problemas, ya sean de índole organizatoria, económica o de seguridad nacional, implícitos a un plan de ayuda a países subdesarrollados, son grandes, y ello debió especialmente a la variedad de condiciones de los países que reciben la ayuda: diferentes leyes, religiones, tradiciones políticas, estructuras culturales, recursos naturales. Sin embargo, un problema es común a todos: la carencia de un sistema administrativo adecuado. Es difícil conseguir metas sin gobiernos, con instrumentos fiscales, instituciones económicas y servicios públicos inadecuados, especialmente en las áreas rurales, y todo ello unido a una carencia de insti-

tuciones de formación de funcionarios públicos idóneos. Una organización pública adecuada no se improvisa. De ello se deduce la importancia de la asistencia técnica que forme administradores en países administrativamente subdesarrollados para la gestión de sus propios asuntos nacionales, superando así el régimen de liderazgo y tutela extranjera.

☆

ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS: «Public Administration in Latin America». *Public Administration*. Memorial Lectures 1963, pp. 41-45.

Existen diversas razones—monopolismo, riesgos e incertidumbres negociales que desplazan a la empresa

privada en favor de la pública, razones de equidad que exigen acortar distancias entre clases sociales o sectores y regiones geográficas—que abonan la tesis del papel más relevante a desempeñar por la Administración pública en los países de mayor desarrollo económico que en los de industrialización más primaria. De esta manera, la Administración pública tiende a ocupar uno de los primeros puestos en una teoría racional de desarrollo económico. En la América latina la tarea a desarrollar no es menor que en África o Asia; los problemas económicos y sociales, actitudes y motivaciones constituyen las condiciones previas del funcionamiento de una Administración pública. Del estudio de motivaciones se deduce un fuerte número de actitudes psicológico-sociales contrarias, y ello debido: 1.º, a la preponderancia de actitudes típicamente parernalistas que impiden la gestión imparcial de los negocios públicos; 2.º, a la excesiva centralización en la adopción de decisiones, tanto en la administración central como en la periférica y local; 2.º, a la ausencia de un sistema adecuado de regulación del papel y límites de la intervención gubernamental, siendo deseable un mayor grado de intervención estatal en las economías privadas, planificando la inversión pública y delimitando la línea de división entre la actuación de la empresa pública y la privada.

Otro problema de la Administración pública en la América latina es lo que se ha denominado la discontinuidad anormal que en el campo de la elaboración de decisiones ha recibido el nombre de «la respuesta pseudocreadora», que originada por la frecuente sucesión de gobiernos, se manifiesta en un innecesario afán

de originalidad que lleva a olvidar a los nuevos gobiernos los logros y la experiencia acumulada por los gobiernos precedentes.

☆

KEITH M. HENDERSON: «Introducción al concepto de Administración pública en los Estados Unidos». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, 1964, páginas 124-144.

Estudio dirigido fundamentalmente a extranjeros, para facilitar mejor la comprensión de lo que es—como disciplina—la Administración pública en los Estados Unidos; algunos de aquéllos la han considerado siempre como un conjunto confuso. Para su entendimiento puede orientar un análisis histórico. Existen en el tiempo varias tendencias: a) la que considera a la Administración pública como «una ciencia política» en la que se establecen dos escalones, el político (o legislativo) y el administrativo (o ejecutivo) (Goodnow, White); b) la que considera a aquélla como «una ciencia de la organización» en la que se tiende a acercar los campos de la actividad pública a la empresa particular, resumiendo toda o casi toda la problemática en cuestiones de «eficacia» (Weber, Taylor, Fayol); c) otra tercera tendencia introduce un nuevo elemento en los estudios de la Administración; ésta se refiere a las investigaciones sociológicas sobre el comportamiento, el medio y el papel político del alto funcionario (Waldo); la aportación de los sociólogos a la ciencia de la Administración es muy importante; y d) a partir de

1958 parece tenderse a una síntesis, al nivel del estudio de las organizaciones, tanto de administraciones públicas como de empresas privadas; esta síntesis no impide las correspondientes especializaciones posteriores.

★

SUMITRO LS. DANUREDJO: «Central Authority vis-à-vis Regional Autonomy in Indonesia». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, 1964, pp. 179-187.

Se realiza por el autor un estudio de la actual situación, a partir de la Constitución de 1945, del Estado indonesio, en relación con la centralización y la autonomía regional. La Administración se estructura en un Gobierno central, regiones autónomas y dos tipos más de demarcaciones territoriales inferiores. Todas ellas escalonadas de tal modo, que las superiores controlan a las inferiores según el grado de autonomía concedida. Esta se refiere a finanzas presupuestos, personal, etc. Los jefes de las regiones autónomas son nombrados y destituidos por el Gobierno central. Existen consejos electos en las regiones, pero con escaso control.

El sistema se manifiesta en la práctica con poca virtualidad, debido, fundamentalmente, a la falta de inventarios de tareas y poderes transmisibles y a la inconcreción de límites y competencias. Esto constituye una preocupación del Gobierno y el Parlamento, que trata constantemente de hacer más efectiva la autonomía citada.

H. DUBREUIL: «Perspectives sociales de l'organisation scientifique». *CNOF*, núm. 2, febrero 1965, páginas 3-5.

Los sociólogos habitualmente formados por «la dinastía de hombres de pluma» miran con una condescendencia desdeñosa al técnico, y no parecen muy dispuestos a aceptar la idea de que el progreso de la organización del trabajo constituya, por su influencia sobre las costumbres, uno de los aspectos del progreso de la civilización. La verdad es, sin embargo, otra: que la civilización ha comenzado por el trabajo y no por los escritos de los hombres de letras. Y no se podrá negar, desde el punto de vista social, que el destino de las masas se ha mejorado por la organización científica del trabajo. Por otra parte, los técnicos de la organización, ante los problemas planteados por lo que se ha dado en llamar «el factor humano», se han visto constreñidos a abordar los aspectos psicológicos e incluso ciertos aspectos morales de la organización del trabajo.

El hombre que organiza el trabajo está preocupado primariamente por el aspecto técnico de la productividad; pero como esa productividad debe ser conseguida por hombres, el problema se desplaza de la productividad a la subsistencia: he aquí uno de los puntos claves de la cuestión social. Desde el momento que el organizador estudia el campo del trabajo sin olvidar ningún elemento, encuentra al hombre. Es por esto por lo que podemos afirmar que la organización científica es uno de los medios de la civilización.

«La gerencia, ¿ciencia, profesión o qué?» *Boletín de Gerencia Administrativa*, núm. 40, marzo 1964, páginas 3-6.

Son demasiadas las dudas existentes en torno al contenido científico de la gerencia. Ciertamente que el concepto de ciencia, como sistema de conocimientos firmes y rígidamente entrelazados, ha evolucionado mucho últimamente, pero permanece, al menos, su sentido de disciplina acumulativa, donde cada nueva cota de conocimiento es un bloque de construcción sumado a otros y donde la omisión de cualquier etapa supone siempre un grave impedimento.

Contra el carácter científico de la gerencia se aducen las siguientes razones: el alcance prácticamente ilimitado de su radio de acción, que se opone a la tendencia cada vez más especializada de la ciencia actual; la flexibilidad de sus principios; en contraste con la rigidez del principio científico, que, antes de existir, debe probar su consistencia en armonía con los ya establecidos; el predominio del sentido común frente a la teoría; el hecho de que el administrador ha de bregar con hombres—emotivos, a menudo irracionales, siempre con ciertos prejuicios y diferencias individuales—y no con autómatas cargados de lógica y de deducciones.

Entonces, ¿se puede afirmar que la gerencia sea, por lo menos, una profesión?

Veamos los requisitos de esta última y si la gerencia los cumple. La profesión exige un riguroso adiestramiento previo que no parece ser tan indispensable para la gerencia. Supone una reglamentación profesional y ética que—aunque sería deseable—hoy por hoy no se da para la geren-

cia. Lleva consigo autoridad, responsabilidad y especialización, que tampoco acompañan—por lo menos en sentido unívoco—a la gerencia. Finalmente, los conocimientos profesionales y una cierta «conciencia social»—en el sentido de dar a la sociedad más que se recibe de ella—pueden ser otro motivo de divergencia.

En resumen, la gerencia no es ciencia ni profesión «todavía». Aún se encuentra en una etapa exploratoria.

☆

BERT E. PHILLIPS: «What is teamwork?» *Supervisory management*. Marzo 1965, pp. 4-9.

Existe un malentendido, en lo que a trabajo en equipo se refiere, que consiste en creer que los aspectos individuales han de ser necesariamente sacrificados a los principios del trabajo en común. Quien dirige un equipo de trabajo se enfrenta ciertamente con una tarea polémica por naturaleza que consiste en mantener y cooperar a la consecución de un fin común propuesto sin merma de los delicados aspectos subjetivos referidos a los individuos componentes del equipo.

Lejos de inhibir los talentos individuales, el equipo de trabajo debe y puede actuar como un potenciador y medio de expresión de esos mismos talentos. He aquí algunas normas de acción para quien dirige un equipo de trabajo: buscar en cada idea su parte buena, investigar todas las proposiciones, reconocer los éxitos ajenos, buscar la cooperación impulsando a la acción futura, tratar de ven-

cer el defectismo y las motivaciones negativas.

☆

WILLIAM A. FATORA: «Busy Workers but busy at what?» *Supervisory management*. Febrero 1965, páginas 21-38.

El análisis de la distribución del trabajo es una técnica que puede en la actualidad ser empleada en cualquier clase de actividad que realice un grupo. Cualquier tarea puede ser vertida en estos cinco moldes: *funciones* o actividades de carácter primario o esencial, como, por ejemplo, el desarrollo de nuevas fuentes; *actividades* o métodos intangibles usados en cada profesión en concreto, como planear, analizar; *tareas* o actividades físicas concretas, como escribir, pasear; *objetos* o áreas de trabajo con las que están relacionadas las funciones, actividades o tareas, como, por ejemplo, escribir una determinada carta sobre un asunto concreto, y, finalmente, *tiempos improductivos*. Tras un período de experimentación y recopilación de datos que suele durar semanas y revela errores básicos, tiempos muertos, repeticiones inútiles, se está en condiciones de simplificar y racionalizar una tarea.

☆

M. FAVREAU: «Le problème des archives». *O. et M. Bulletin*. Enero-marzo 1965, pp 15-23.

La masa de papeles modernos es tal, especialmente en la Administración central, que la Administración

francesa ha adoptado la decisión de crear un inmenso depósito central en un terreno de 10 hectáreas, «la ciudad interministerial de los archivos», a las afueras de París, en el que se depositarán 800 kilómetros lineales de documentos (de los que 100 kilómetros están destinados al Ministerio de Hacienda) Ello permitirá conservar de la manera más económica documentos de valor temporal, evitar el desorden y proceder de modo racional a la depuración de documentos. Expone a continuación el articulista la evolución en materia de archivos en la legislación francesa histórica y moderna, así como las líneas generales de la gestión en materia de documentos públicos.

☆

VÍCTOR SILVERA: «Le régime des emplois de direction des administrations centrales». *Droit Administratif*, pp. 132-144.

Hasta la reforma de la Administración central de 9 de octubre de 1945, la jerarquía de los cuadros superiores de la Administración estaba articulada en siete grados. La orden de octubre de 1945 sustituyó a los antiguos cuadros por un cuadro de administradores civiles reclutados exclusivamente entre alumnos de la ENA. Este cuerpo en el que se integraron los antiguos cuadros está dividido en tres grados o clases de administradores civiles, y está destinado a desempeñar las funciones de alta dirección. Por otra parte, a partir del decreto de octubre de 1945, todo administrador que desempeñe un empleo de dirección puede verse privado de tal empleo por necesidades del

servicio, conservando su grado. Esta disposición introduce por primera vez en la función pública civil el principio de la distinción de grado y de empleo. Los administradores civiles no son titulares de su empleo.

Se expone también en el presente artículo el régimen de los empleos de director general y director de las Administraciones centrales, el régimen de los empleos de jefes de servicio, director adjunto y subdirector de las Administraciones centrales y el régimen particular de funcionarios anejos a los empleos de dirección.

★

GERALD G. SOMERS: «Un programme de recherche sur la formation professionnelle des adultes aux Etats-Unis». *Sociologie du travail*. Enero-marzo 1965, pp. 60-71.

En los últimos años el Gobierno americano ha multiplicado las iniciativas tendentes a favorecer la formación profesional de los adultos. Tales iniciativas no deben ser acogidas con un optimismo sin reservas, siendo necesario que nuevas investigaciones psicológico-sociológicas vengan a esclarecer el panorama. El problema se plantea especialmente en relación con los desempleados, no siendo infrecuente que éstos rehusen recibir formación; es el caso de los refractarios a la cultura. Junto a éstos están los que no son admitidos por no superar las pruebas de selección y los que una vez admitidos abandonan posteriormente los cursos.

Todas estas dificultades son una consecuencia de la falta de información adecuada, de la escasa formación general, de las dificultades de

alojamiento y familiares, así como de las motivaciones contrarias a todo lo que ofrece un aspecto escolar. Se plantea finalmente el articulista las ventajas e inconvenientes, el costo y rendimiento de esta inversión en capital humano, concluyendo con el juicio de que la experiencia, aun cuando pueda ser inicialmente decepcionante, debe ser continuada.

★

GIUSEPPE DI GIRONIMO: «Riflessioni sulla organizzazione del Comune in regime democratico» (capítulo I). *Il Segretario del Comune e della Provincia*, núm. 11, noviembre 1964, pp. 595-607.

Uno de los grandes problemas que plantea la organización municipal es el que se refiere a la raíz democrática de los órganos municipales. Por supuesto que es en el momento de elegir sus propios administradores cuando el ciudadano de un municipio puede incidir plenamente en el destino de éste. Sin embargo, dadas la complejidad y dificultades de tipo técnico, informativo, etc., que comporta la gestión de un municipio moderno, resulta normal que dicho ciudadano vote sin conocer exactamente los problemas municipales, sus posibles soluciones, los programas de cada candidato y hasta la identidad de estos últimos.

Resulta entonces que lo que debiera ser un asunto puramente técnico o, a lo sumo, político-municipal, deriva por derroteros de política general. Lo que debiera implicar una participación de los ciudadanos en la solución de los problemas del municipio,

pasa a ser una participación en la solución de los problemas del Estado en el municipio.

★

GIUSEPPE DI GIRONIMO: «Riflessioni sulla organizzazione del Comune in regime democratico (capítulo II). *Il Segretario del Comune e della Provincia*, núm. 12, diciembre 1964, pp. 673-684.

Dada la confusión existente entre administración estatal propia y administración local, hay que partir —sobre todo con miras a una reforma auténticamente democrática del régimen municipal— de un intento de distinción entre ambas.

Para ello nada mejor que empezar distinguiendo, en el ámbito de los intereses públicos locales, los que pueden ser cubiertos por el propio municipio y los que precisan de la intervención de comunidades más amplias.

El primer criterio a utilizar puede venir dado por el ámbito de la comunidad a la que afecta de modo directo el interés general a satisfacer: si es más amplia que el propio municipio debe sustraerse a éste la competencia exclusiva.

Otro principio —éste derivado de la solidaridad entre las distintas comunidades que engloba una superior— es el de las posibilidades económico-financieras del propio municipio. Su afirmación más simple podría ser: «Tanto de autonomía, cuanto de autarquía.» Este principio, sin embargo, es complejísimo. Supone toda una teoría previa de las obligaciones municipales ineludibles y del engranaje,

con sus límites máximo y mínimo, de la propia solidaridad social.

Donde, en la práctica, se plantean los problemas más agudos de competencia es en materia de obras públicas. En este terreno la competencia municipal debe limitarse a aquellas obligaciones que todo municipio, aun el más débil económicamente, es capaz de cumplir en mayor o menor grado. Y ha de respetarse al municipio la facultad de intervenir en todo lo relativo a las obras públicas de extensión local.

Puestas estas premisas, la solución parece consistir en distinguir entre obras de implantación y de conservación, reservando sólo las últimas a la competencia municipal.

★

ONORATO SEPE: «I rapporti interorganici nelle amministrazioni locali». *Il corriere amministrativo*, número 23, 15 diciembre 1964, pp. 2639-2647.

Sobre la base de la tabla redonda tenida en Milán a mediados de 1964, organizada por el «Istituto per la Scienza della Amministrazione pubblica (I. S. A. P.) y dirigida a estudiar el problema de las relaciones entre los diversos órganos de la Administración local, el autor recoge las intervenciones más caracterizadas.

Las relaciones entre órganos electivos y burocráticos son estudiadas por el profesor Gustavo Vignocchi y el señor Camponovo. De las relaciones entre los órganos electivos se ocupa el profesor Sica.

Es de notar la intervención del señor Bassetti, asesor del municipio de Milán, afirmando la falta de homo-

geneidad que se esconde tras expresiones como «los municipios» y «las provincias». Es indudable —dice— que entre Milán y cualquier aldehueta existen diferencias más radicales que las que pueden darse entre Milán y el propio Estado italiano.

Resultan también interesantes las intervenciones del profesor Miglio sobre los aspectos históricos del problema, y del profesor Giannini sobre los sociológicos.

De la relación, netamente jurídica, entre los distintos órganos burocráticos se ocupa el profesor Del Prete.

★

LUIS ARCE MONZÓN: «Atribuciones de los órganos municipales». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 138, noviembre-diciembre 1964, pp. 842-865.

Objeto principal del trabajo es destacar la necesidad de revisión y reajuste de las atribuciones de los órganos y autoridades municipales en consonancia con los principios predominantes en la vida política administrativa del mundo y de España.

El autor, tras señalar el confusio-nismo terminológico y legal en cuanto a competencias y atribuciones se refiere y tras destacar la imperfección normativa y la inadecuación político-administrativa —ciertas preocupaciones liberales no intervencionistas, escasa preocupación democrática y falta de criterios tendentes a conseguir una mayor competencia y eficacia de la Administración—, aborda un nuevo planteamiento de las atribuciones de los órganos municipales. Son ideas capitales al respecto: a) La necesidad de reforzar las atribucio-

nes del órgano ejecutivo; b) la conveniencia de descongestionar las atribuciones del ayuntamiento en pleno; c) el logro de una mayor delegación de atribuciones, y d) el esfuerzo por conseguir una recopilación sistemática que diese lugar a una nueva regulación en la ley de Régimen local, cuyo cuadro se describe en el trabajo.

★

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO: «Significado y crisis de la vecindad». *Revista de Estudios de la Vida Local*, número 138, noviembre - diciembre 1964, pp. 801-818.

La vecindad es el tipo territorial de toda experiencia comunitaria. Con-figura los primeros núcleos de la convivencia interfamiliar y se asocia al crecimiento natural de la sociedad humana. No cabe duda que ésta, al crecer en los últimos tiempos, ha cambiado de signo. En un principio el municipio —abstracción hecha de otras formas históricas anteriores— fué la base territorial de convivencia. Esto sigue siendo cierto para los que aún restan pequeños, pero no es afirmable para los grandes como Tokio o Nueva York. Esto introduce un nuevo concepto de vecindad y hace necesarias nuevas formas.

A este respecto el autor estudia tres nuevas: más adaptadas a la vida moderna; íntimamente relacionadas con el urbanismo actual: las asociaciones de vecinos con medios de convivencia propia —son interesantes los experimentos alemanes—; las asociaciones de calle, que son la base de la vida comunal, así como el hogar lo es de la vida familiar, y las juntas municipales, del distrito.

L. JORDANA DE POZAS: «Madrid, capital política y sede de la Administración central». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 137, septiembre - octubre 1964, páginas 641-666.

El autor se ocupa, ante todo, del concepto y clases de capitalidad en función de las distintas comunidades humanas. La capitalidad del Estado acarrea la política y administrativa, lo que, a su vez, implica una enorme grandeza, al par que un cúmulo de problemas y peligros.

Entre las repercusiones de la capitalidad política y administrativa se cuenta la que ejerce sobre el régimen local en su estructura y en sus relaciones con el poder central.

Seguidamente se analizan algunos casos ejemplares de régimen local especial de capitales de Estado: Washington, Camberra, Islamad, Londres, París, etc. Sus principales consecuencias son la tendencia a exceptuarlas del régimen local general, la inexistencia o competencia relativamente menor de los órganos colegiados designados por sufragio, la deliberada disminución del papel del órgano ejecutivo municipal, la calidad exigida a sus servicios públicos, el enorme volumen de ciertas obras urbanas, etc.

Finaliza el autor ocupándose de la capitalidad de Madrid, avalada por cuatro siglos como capital del Reino, y de las consecuencias de esta capitalidad política y administrativa, según la ley de 11 de julio de 1963, especialmente en materia de recursos contra los actos de los rectores del municipio y del aumento que la capitalidad administrativa acarrea, tanto personal como material. Señala que, si bien este aumento se ha querido frenar de alguna forma en la

ley del Area Metropolitana de Madrid, no parece haya de contemplarse esta tendencia con mucho optimismo.

★

WALTER GROPIUS: «Ambiente urbano y planificación». *Revista de Occidente*, núm. 23, febrero 1965, páginas 134-140.

La vertiginosa transición de un sistema de valores centrado en lo local y limitado por marcos nacionales a una corriente cosmopolita, caracterizada por la avidez de bienes materiales, ha derruido la educación y capacidad estético-visual del hombre contemporáneo. Su resultado más aparente es el de considerar el arte y la arquitectura como cosas superfluas, meros signos de lujo y de prestigio social.

En todas las ciudades con pasado y que están orgullosas de él el problema actual más acuciante es el de discernir lo que debe conservarse, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades de mantener el «ambiente».

Hoy, además, resulta una tarea muy ardua la profundización y consolidación de cualquier verdad. En arquitectura, por ejemplo, aplaudimos más el efecto de sorpresa de nuevas maravillas que la búsqueda paciente y tenaz de soluciones fundamentales susceptibles de desarrollo, crecimiento y repetición.

La solución para los males que aquejan a la urbanística moderna debe venir por tres vías: una conciencia ciudadana del «ambiente» que exige el momento de cada ciudad y de cada una de sus zonas; una decidida política de planificación urbana que tenga en cuenta ese ambiente, y la instrumentación de medios adecuados—sobre todo la expropiación—para realizarla.