

## RESUMEN DE REVISTAS

0143

CLAUDE-ALBERT COLLIARD et JEAN-CLAUDE GROSHENS: *La sous-préfecturisation des préfets des départements*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger», núm. 1, enero-febrero 1965, pp. 5-30.

La reforma administrativa, introducida en Francia por los decretos de 14 de marzo de 1964, relativa a las funciones de los prefectos, es motivo frecuente de estudio por los especialistas del país vecino. Los comentarios cubren una gama que se mueve entre dos polos: el elogio incondicional y el repudio. Entre ambos hay posturas de aceptación con

reservas o de repulsa parcial por juzgarla insuficiente. Con el título de *La subprefectorización de los prefectos departamentales*, Claude-Albert Colliard y Jean-Claude Groshens, han publicado en el número de enero-febrero de 1965 de la «Revue du Droit Public et de la Science Politique», un artículo cuya clasificación en el esquema señalado resulta fácil.

Respecto de la figura del prefecto hay en pugna dos direcciones. Una de ellas pretende privar al prefecto del mayor número posible de competencias específicas, en tanto que a otra pretende concentrar en él las competencias de los servicios periféricos, no para que sean desarrolladas

por él, sino para que él sea el titular que delegue de un modo habitual en los jefes de servicios ministeriales. Hay en esta última postura, que es justamente la de los decretos reformadores, una aspiración de simetría presidida por la imagen de la jerarquía de corte napoleónico.

Los poderes fundamentales del prefecto, según los decretos citados son: poderes de decisión, de una parte, y de animación y coordinación de los servicios periféricos de su circunscripción, de otra.

Los autores citados analizan en concreto el contenido de estos poderes para determinar su alcance efectivo. Así, dentro de las facultades de decisión analizan las facultades de mando y de avocación. Por lo que se refiere a la primera, los autores opinan que la desconcentración llevada a cabo por esos decretos no atribuye a los prefectos ninguna facultad de hecho sobre la ejecución y gestión de los servicios, que por ser de carácter técnico difícilmente pueden facilitar un traspaso efectivo de competencias de los jefes de los servicios al prefecto.

Por lo que se refiere a la facultad de avocación, en primer lugar, los textos reglamentarios señalan que para cumplir con su espíritu debe ser raramente utilizada. Por otra parte, lo más probable es que de hecho el poder de avocación sea ejercido con muy poca frecuencia, para evitar problemas personales con los jefes de los servicios. Paradójicamente, pues, la reforma puede terminar en un aumento de hecho del poder de los jefes de servicios departamentales, sin que aumente paralelamente su responsabilidad, que teóricamente corresponde al prefecto.

Por lo que se refiere a las funciones del prefecto como impulsor y coordinador de los servicios periféricos en el departamento, los comentaristas partidarios de la reforma han utilizado calificativos tan expresivos como los de director de orquesta para referirse al prefecto.

El poder de impulso de los servicios implica en primer lugar estar informado de lo concerniente a ellos. En este punto la reforma es bastante detallada. Los autores estiman que el prefecto dispondrá efectivamente de la información adecuada, teniendo en cuenta la canalización de la entrada y salida del correo a través del prefecto. La duda se refiere fundamentalmente a si hará un uso conveniente de esa información. Los autores no se muestran muy optimistas, porque entienden que los prefectos están psicológicamente dominados por la prudencia, cuando no por la inercia que les conduce a no buscarse demasiadas complicaciones. «La libertad de acción es frecuentemente en las prefecturas un sinónimo de libertad de inacción.»

La coordinación puede entenderse en tres sentidos: coordinación de los servicios estatales existentes en el propio departamento; coordinación de los servicios estatales y locales; coordinación de los servicios ministeriales periféricos con los centrales. El primer supuesto de coordinación parece que ofrece al prefecto pocas posibilidades de intervenir. Aparte de la naturaleza técnica de los mismos, ha de consignarse, al menos al principio de la reforma, la resistencia de los ministerios.

El segundo aspecto de la coordinación es el más apropiado para la actuación del prefecto. Si se ha de creer a los autores citados, las expe-

riencias en materia de descentralización industrial y de construcción no han sido muy alentadoras. Al parecer, el prefecto no actúa como auténtico coordinador, ya que ejerce una influencia excesiva sobre los servicios de carácter local.

El tercer aspecto posible de la coordinación departamental entre servicios periféricos y centrales de un mismo ministerio parece imposible, ya que el ministerio tiene conexiones propias entre sus servicios.

Así, pues, la colaboración entre prefectos y jefes de los servicios ministeriales periféricos ofrece una serie de dificultades. Los autores señalan que en la actualidad falta una organización adecuada. La reforma obedece a la ilusión de mantener el prestigio de los prefectos por acumulación de competencias, más teóricas que efectivas, desviándose de la función típica del prefecto, que es el orden público. De otra parte, se juzga que es difícil coordinar en el escalón departamental lo que está tan acantonado en el escalón central. Todo ello inclina a la búsqueda de nuevas soluciones que abandonen completamente su referencia a un mítico modelo napoleónico.—J. L. M.

FRANCIS WILLIAMS: *Organization theory and Civil Service reform*. «Public Administration». Vol. 43, otoño 1965, pp. 313-331.

La reforma del «Civil Service» se ha convertido en un tópico de discusión entre gobernantes, profesores, economistas y funcionarios. Expone el articulista las clases de servicios que los funcionarios civiles de alto rango deben prestar. Cuatro funcio-

nes les son características: proveer al funcionamiento de la máquina de gobierno, actuar como brazo ejecutivo de cada ministro respectivo, gestionar—al igual que en los puestos superiores de la empresa privada—los fines institucionales de la organización, tomar la iniciativa en la identificación de los problemas que deben ser investigados. La solución al problema parece encontrarse en la selección de hombres nuevos de características determinadas y en una reorganización estructural.

J. K. BAILEY and ALLAN H. SAVAGE: *How «pure» should the staff role be?* «Personnel Administrations». Septiembre-octubre 1965, pp. 3-6 y 35-39.

Para que una organización se pueda beneficiar de los conocimientos especializados de sus órganos «staff», es necesario que les conceda una autoridad real dentro de un área limitada, haciendo al órgano «staff» poseedor de una autoridad funcional. ¿Es esta autoridad funcional inevitable y, en su caso, se pueden controlar sus efectos indeseables?

El papel de los órganos «staff» crece en importancia en función de la complejidad de la organización; la existencia de la autoridad denominada funcional es una realidad. Sin embargo, las actitudes empresariales son aún contrarias a su uso; la autoridad funcional representa una expansión del concepto tradicional de «staff», y concentrada en niveles superiores, se encarga de preparar la expansión de la organización mediante la correcta administración de métodos, sistemas y procedimientos.

VINCENT E. CANGELOSI and WILLIAM R. DILL: *Organizational Learning: Observations toward a theory*. «Administrative Science Quarterly». Septiembre 1965, pp. 175-204.

El ensayo analiza los diferentes procesos de aprendizaje en materia de organización. Se examinan y discuten sus cuatro fases: inicial, de búsqueda o investigación, de comprensión y de consolidación, comparándose los resultados obtenidos con los de otras experiencias industriales y gubernamentales, proponiéndose a la luz de las mismas una síntesis en la que el aprendizaje de la organización sea un resultado de varias interacciones.

Se presume que el aprendizaje de la selección de fines y metas es coetáneo al de cómo lograrlos, postulándose mecanismos diferentes para controlar la adaptación del individuo a la organización y la de la organización al sistema total.

L. P. LIEVOIS: *Les conditions d'une vraie délégation de pouvoirs*. «CNOF». Julio 1965, pp. 26-39.

Sin una formación continuada, los hombres no pueden adaptarse a la cambiante estructura del mundo. Esta formación debe ir unida a la información, mediante el desarrollo amplio de los medios de comunicación.

A nivel de los cuadros responsables, la información reviste un carácter imperativo particular: darles los medios de juicio necesarios para hacer coincidir sus propios objetivos con los de la Comunidad; a nivel del conjunto del grupo, el contenido de la información debe ser general.

En conclusión: una delegación de poderes es ilusoria sin una filosofía de la dirección atenta a las necesidades del hombre, una concepción exacta de la autoridad, una libertad de iniciativa y responsabilidad, una estructura abierta adaptada al mundo moderno, un empleo juicioso de la personalidad de dirigentes y ejecutantes, una formación continuada de colaboradores, un extenso desarrollo de los medios de información, una comunidad de objetivos y una gestión presupuestaria dotada de un control eficaz.

L. M. RODRÍGUEZ MORALES: *Depósitos intermedios de documentos*. «Boletín de Gerencia Administrativa», núm. 119, abril 1965, pp. 7-8.

Un depósito intermedio es una estructura dedicada al almacenaje en masa de documentos, caracterizada por el número reducido de personas altamente especializadas que constituyen su personal, equipo de calidad y dimensiones adecuadas a la naturaleza y valor de los documentos a almacenar y una política de coordinación con las oficinas y sus respectivos sistemas de archivo. A él se trasladan aquellos documentos inactivos, de consulta poco frecuente, de innecesaria retención en las oficinas, pero que no pueden destruirse por razones legales o administrativas.

La economía en los costes es un objetivo fundamental de toda unidad. Archivar, por ejemplo, 100.000 legajos o expedientes que no pueden ser destruidos hasta pasados cinco años, supone un depósito permanente de 500.000 expedientes inactivos, con todos los problemas que ello comporta. Criterios, por tanto, que las oficinas

deben seguir para el traslado al depósito, son el imperativo del propio espacio y la fecha de prescripción de los documentos.

A cada oficina compete la preparación de listas descriptivas de los documentos a trasladar, su colocación en las cajas del depósito y la rotulación de éstas. Todo el sistema de ficheros, localización, control y búsqueda de los documentos corre a cargo del archivo o depósito.

En suma, el depósito intermedio es una prolongación de los sistemas de archivo de las oficinas. Tan pronto como vence el período prescriptivo de los documentos en el depósito, éste solicita de las oficinas autorización para su disposición final.

R.: *Lista de las funciones de los modernos departamentos de Relaciones públicas.* «Relaciones Públicas», núm. 18, mayo-junio 1965, pp. 8-15.

Se trata de un artículo publicado por «Printer's ink» y traducido para *Relaciones Públicas* por Ramón de Garay.

Basándose en el principio de que la organización de los negocios modernos exige muchísimo más que la sola financiación, producción, propaganda y venta de los artículos, se propone una lista de las funciones que pueden ayudar al director de Relaciones públicas a que la opinión pública trabaje en favor de la compañía a que pertenece.

La lista que se propone, comprensiva de 49 funciones—que van, por orden de importancia, desde el planeamiento de programas, política y procedimientos de producción, hasta la propaganda de exportación y problemas de comercio exterior, y que constituyen, cada una, todo un pro-

grama de acción—, tiene múltiples finalidades—hasta once se enumeran—: desde servir la lista de comprobación para el establecimiento de nuevos departamentos de relaciones públicas o reactivar los ya existentes, a actuar de medio informativo para los estudiantes y empleados nuevos de las diferentes oficinas y departamentos.

M. SOUCHAL: *Les marchés publics.* «O. et M. Bulletin». Julio-septiembre 1965, pp. 8-22.

Investigaciones realizadas han puesto de manifiesto el excesivo fraccionamiento de las compras del sector público, fraccionamiento al que corresponde una extrema dispersión de los servicios de aprovisionamiento.

Procurarse la calidad conveniente, en la cantidad económicamente deseable, al precio correcto en el momento querido, es la definición de la función de compra, función de dirección en la que el comprador no ha de encontrarse subordinado al proveedor. Se analiza, finalmente, en el artículo que comentamos, la necesidad de colaboración de compradores, usuarios y técnicos.

O. SEPE: *Il problema della vigilanza sulle pubbliche entrate.* «Il Segretario del comune e della provincia», núms. 4-5, abril-mayo 1965, páginas 193-197.

Mientras el estudio del control sobre los gastos públicos sigue siendo tema grato a los cultivadores del derecho público, existe muy poca preocupación por el control de los ingresos. Y no sólo esto, sino que la normativa y la propia estructura de

los institutos de control nos ofrecen el mismo panorama. Ello puede deberse a una insuficiencia o imperfección de los instrumentos legislativos, o bien a una organización defectuosa de las propias instituciones.

Hay, sin embargo, por lo menos dos razones fundamentales para que el control sobre los ingresos se lleve con el mismo rigor que sobre los gastos: la necesidad de que el órgano superior de intervención tenga siempre una visión completa de la gestión del presupuesto, y la seguridad y garantía que este control total supone para el contribuyente.

Por supuesto, que en las normas sobre organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas se prevé expresamente que el organismo ejercerá «vigilancia sobre los ingresos»; pero esta vigilancia es, hoy por hoy, inoperante. Y hasta se ha querido ver en los términos empleados por el legislador —«control» para los gastos; «vigilancia» para los ingresos— un velado pronunciamiento sobre el distinto rigor de ambas tareas interventoras.

Se apunta, por último, que la corrección de esta anomalía podría venir dada por la reorganización de todo el servicio de control y su mecanización, con el fin de responsabilizarlo y dotarlo de medios para el cumplimiento íntegro de su importante misión.

LÉ THANH KHOI: *Réflexions sur la planification de l'éducation: ses caractéristiques - ses contraintes - ses limites*. «Développement et civilisations». Septiembre 1965, pp. 38-44.

La necesidad de planificar la educación no se discute. La educación incide sobre la evolución de los valores

socio-culturales, desempeñando un papel decisivo en las transformaciones psicológicas y sociales que condicionan el desarrollo económico. Lo económico se realiza en función de lo social y viceversa. La educación crea un medio ambiente general propicio y las circunstancias necesarias para el desarrollo económico. Los beneficios de la educación no se pueden traducir en valores monetarios y el largo plazo es inevitable en su planificación.

En cuanto a su contenido, la enseñanza no es más que un aspecto de la educación, que en cada país está en función de su desarrollo y es resultado de la colaboración de educadores, sociólogos y economistas; las opciones fundamentales en materia de planificación educativa son un compromiso entre la política, la economía y el factor social.

JACQUES JEAN RIBAS: *La politique sociale de la Communauté Economique Européenne*. «Promotions», primer trimestre 1965, pp. 29-55.

Del conjunto de disposiciones del tratado de Roma se desprenden dos rasgos finalistas fundamentales: la CEE pretende asegurar un alto nivel de empleo eliminando el paro mediante la libre circulación de las mercancías y la formación profesional, garantizando derechos análogos a los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad; por otra parte, y a tenor del artículo 117, se persigue la mejora de las condiciones de vida y trabajo que permitan la igualdad en el progreso de los sistemas sociales.

En relación con la primera finalidad, se estudia la problemática de la función población activa-empleo y

la evolución de la estructura de empleo; las reglamentaciones sobre la libre circulación de trabajadores y el derecho de establecimiento de trabajadores independientes en relación con la libertad de circulación de personas; la seguridad y servicios sociales de los trabajadores emigrantes; el papel de los fondos sociales europeos; la igualdad de los salarios masculinos y femeninos, vacaciones pagadas; horas extraordinarias; condiciones de trabajo y política familiar, llegándose a la conclusión de que el progreso social es una de las condiciones del éxito de la integración europea.

F. RODRÍGUEZ: *Lo que es y lo que no es la política social*. «Boletín de Estudios Económicos» de la Universidad Comercial de Deusto, número 64, enero abril 1965, pp. 5-30.

Dada la tendencia moderna, a utilizar palabras con un contenido extraordinariamente impreciso, urge, ante todo, ponerse de acuerdo sobre lo que hay que entender por «política social», expresión para muchos tautológica. Política social viene a ser el sector de la política directamente encaminado a resolver la cuestión social de nuestro tiempo y que, por tanto, se refiere de modo inmediato a la sociedad.

Coincide el autor con la opinión general que coloca los arranques de la política social científica en Gustavo Schmoller, fundador, con Brentano y otros, en Eisenach, de una sociedad de estudios, la «Verein für sozialpolitik», preconizadora de una «reforma social liberal». Una segunda etapa se abre con Bortkiewicz, quien, por una parte, suprime las limitaciones que al concepto de política social imponía su dependencia de la economía, y, por otra, la vincula más decididamente a las medidas correctoras de las relaciones entre las distintas clases sociales. La tercera etapa se caracteriza por plantear los problemas de la política social en su raíz: ¿cuáles deben ser los objetivos de la política social y qué criterios de objetividad pueden avalarlos? Max Weber es su iniciador. La cuarta etapa se abre en 1922.

Para el autor, política social no es política económica. Ni beneficencia. Ni política general. La primera, porque deja intactos y sin resolver los verdaderos problemas de la política social. La segunda, porque se ocupa de problemas individuales. La tercera, porque tiene como fin el arte de la convivencia, que la política social da por conseguido.

La política social viene definida por sus objetivos, y éstos son, fundamentalmente, dos: la seguridad del orden colectivo y la justicia social.

J. O. M. y E. S. G.