

RESUMEN DE REVISTAS

JERALD HAGE: *An Axiomatic Theory of Organizations*. «Administrative Science Quarterly», diciembre 1965, pp. 289-320.

El propósito principal de este trabajo se cifra en sugerir una teoría de la organización, de forma axiomática. Se manejan ocho variables, relacionadas entre sí, de modo que se formulen siete proposiciones simples y una doble. De estas siete proposiciones se derivan veintiún corolarios. La octava proposición, que marca los límites de las restantes y sus corolarios, completa la teoría. Por este pro-

cedimiento se definen dos tipos ideales de organización. La combinación de proposiciones y corolarios produce veintinueve hipótesis, que son usadas para codificar un número de estudios e investigaciones y para analizar los problemas que presentan los cambios de organización.

De las ocho variables con que juega el autor, cuatro de ellas son consideradas como fines de la organización. Son estas: 1.ª, flexibilidad (número de nuevos programas o nuevas técnicas en un año); 2.ª, productividad (número de unidades producidas por año e índice de incremento de

las mismas); 3.^a, eficiencia, medida por el coste por unidad; 4.^a, satisfacción moral en el trabajo (satisfacción por las condiciones del mismo y porcentaje de movimiento en los trabajadores).

Las cuatro restantes tienen el carácter de medios de la organización. Son: 1.^a, especialización (número de puestos de trabajo especializados y nivel de enseñanza requerido); 2.^a, centralización (jerarquía y autoridad; proporción de cargos, que llevan implícita participación en la toma de decisiones y número de secciones en las cuales las decisiones se adoptan y hacen efectivas por los auténticos órganos decisorios); 3.^a, formalización o standardización (grado de codificación de las tareas y escala de variación, que se permite en la realización de cada una de ellas); 4.^a, estratificación (diferencias de ingresos y prestigio entre los niveles altos y bajos).

Partiendo de estas variables, se llega a la formulación de proposiciones, que demuestran su valor para mejorar los problemas que plantea la organización.

BRADFORD B. BOYD: *An Analysis of Communication Between Departments - Roadblock and By-Passes*. «Personnel Administration», noviembre-diciembre 1965, pp. 33-38.

Partiendo de una cita de Franz Kafka, expuesta en su novela *El Proceso*: «La recta percepción de cualquier problema y un malentendido del mismo, son dos posibilidades que no se excluyen por entero una a otra», en este artículo se pretenden desvelar los mejores, entre los posibles caminos, que conducen a un

más cumplido avance de las comunicaciones entre departamentos.

Desarrollar una comprensión mutua de las funciones y responsabilidades de cada departamento, en el marco de la total organización, constituye una de las fundamentales recomendaciones. Esto puede ser hecho de diversos modos: instituyendo un órgano encargado de la información oportuna; organizando reuniones periódicas de los diferentes departamentos; absorbiendo el órgano supervisor la tarea de orientar sobre la materia, etc.

Reforzar la simpatía entre los jefes es otro medio de estimular la comunicación entre departamentos. Poseer la habilidad de colocarse uno mismo en la situación ajena y percibirla desde su punto de vista es, probablemente, la más sencilla, pero también la más valiosa cualidad, en orden a hacer más fluida la comunicación. Mas, tal cualidad se presenta, en la práctica, raras veces, a menos que exista un efectivo contacto entre departamentos.

Es notoria la resistencia a entablar relaciones con otras personas o unidades, pero tal actitud, cuando es conscientemente adoptada, rinde provechosos frutos. Siempre que intentamos, con verdad, comprender a un hombre, o una situación, alcanzamos éxito en el empeño.

Alentar actividades que animen a los jefes de departamento a encontrarse en horas de recreo, o no laborales, se ha demostrado beneficioso, puesto que la coincidencia en afanes científicos, deportivos, artísticos o meramente recreativos, produce una fuerte ligazón de relaciones que, luego, ha de manifestarse en el interés común por el trabajo cotidiano.

Por último, dentro del campo es-

trictamente laboral, se señala la conveniencia de facilitar reuniones periódicas, para analizar estos mismos problemas de comunicación, así como de intercambiar personal de unos departamentos a otros, con objeto de que haya siempre individuos entrenados en el sistema y procedimientos de las unidades en que no prestan su trabajo.

RONALD A. HOWARD: *Dynamic Programming*. «Management Science», vol. 12, núm. 5, enero 1966; páginas 317-348.

La programación dinámica es presentada por el autor como una técnica matemática, dirigida a resolver ciertos tipos de problemas, caracterizados por estar sujetos a una serie de decisiones encadenadas. En ellos, cada decisión ha de ser pensada y adoptada, teniendo en cuenta que la misma afecta a todas las decisiones futuras. No es, por otra parte, esta característica excepcional, sino que, por el contrario, hemos de reconocer que raramente encontramos una situación operacional, en la que las implicaciones de una decisión no se extiendan persistentemente en el futuro.

Se exponen a continuación los resultados de aplicar esta técnica a supuestos netamente representativos, con objeto de obtener los datos pertinentes acerca de su virtualidad. Requisito primordial de su aplicación es el de que los que la lleven a cabo posean una gran perspicacia, ya que, de otro modo, crearán un insoluble problema de imposible cómputo. En consecuencia, es aconsejable que el procedimiento sea utilizado por analistas profesionales y

no por los administradores gerentes o jefes directamente.

El número de circunstancias que deben ser valoradas aumenta considerablemente en razón tanto de las variables a observar, como del número de niveles a tener en cuenta en cada variable. Este número, lógicamente, llega a ser prohibitivo, rápidamente, incluso para los más especializados computadores.

Diversos intentos han sido hechos en orden a elaborar unas fórmulas de programación dinámica que fueran de general aplicación a todos los problemas que ofrecen procesos discontinuos. La más importante formulación de este tipo fué el modelo de «decisión», basado en el proceso Markov. Tal modelo ha logrado efectividad en un ancho campo de aplicaciones, ya que puede ser considerado como un natural punto de partida, a causa de que su computabilidad está asegurada.

J. LEMONNIER: *Le contrôle budgétaire, instrument de gestion de l'entreprise, instrument d'information et de participation des cadres et du personnel*. «CNOF», 3 marzo 1966, pp. 37-48.

Gestionar una empresa no consiste únicamente en aumentar sus ventas; los objetivos de la gestión están ligados a las grandes funciones empresariales: comercial, de fabricación, económica, financiera, administrativa y humana. La expresión «control presupuestario», al tener dos significados—el de verificación y el de dirección—, debe ser entendida, no únicamente como un método de verificación del presupuesto, sino también como un instrumento de direc-

ción del mismo, punto éste en el que se destaca el aspecto de gestión, constituyéndose el control presupuestario en útil altamente calificado al servicio del gobierno de la organización.

Por otra parte, la gestión del control presupuestario se actúa en las siguientes fases: previsoras, de síntesis y de análisis. La gestión en la fase de previsión supone el conocimiento de los mecanismos económicos, la evolución de precios, las posibilidades de financiación, la determinación de responsabilidades, la definición de las políticas generales y particulares, investigación operacional, etc.

Las características esenciales y modalidades de las fases de análisis y síntesis son examinadas igualmente en el artículo que reseñamos.

FÉLIX M. LÓPEZ, JR.: *The Trend to Obsolescence-its meaning for Administrators*. «Public Personnel Review», enero 1966, pp. 28-30.

El autor plantea el problema de la distinción entre lo que puede ser auténticamente considerado como cambio, impuesto por las nuevas necesidades, y los principios que responden a situaciones caídas en desuso, que no conservan ninguna posibilidad de revivir. Es llegada la hora de que los administradores y jefes de personal procedan a revisar los más consagrados principios, en que basan su actuación, y comiencen a reemplazar sus anticuados métodos por nuevos sistemas, capaces de reflejar la problemática que plantea la movilidad de las estructuras en el mundo social de hoy.

Citando a la economista Bárbara

Ward, quien considera que «vivimos en un mundo sometido, no a una o dos revoluciones, sino, quizá, a quince o veinte», el autor apunta a la condición del director de personal actual, que debe tomar conciencia, al menos, de las más importantes.

Entre ellas, deben ser tenidas en cuenta el gran desarrollo de la educación y la revisión operada en la consideración de los grupos minoritarios, que, en la actualidad, han de revestir una más acusada trascendencia para el director de personal. Es cierto que los procesos repetitivos y más rutinarios son elaborados por las máquinas, pero esto, precisamente, determina una más depurada exigencia de habilidad y conocimiento en los trabajadores.

El verdadero aprendizaje no podrá ser nunca desacreditado, mas los métodos y prácticas, hoy prevalentes en la administración de personal, especialmente por lo que se refiere al sector público, han caído en desuso por no responder a las necesidades actuales. Ha de reconocerse que cada tarea ha de ser desempeñada por la persona que posea una serie de conocimientos y habilidades. Estos pueden ser identificados a través del proceso de selección, mediante pruebas escritas y apreciaciones experimentales.

Cada día se impone con más fuerza un punto de vista dinámico sobre la dirección de personal, particularmente en lo que afecta a los métodos de selección, inspirado por dos principios fundamentales:

1.º El fin propio de un sistema de dirección de personal apunta, más bien, a las condiciones del sujeto, que a la estructura del trabajo a desempeñar.

2.º El trabajador encuentra una

mayor motivación en su labor, no tanto por el beneficio económico que de ella obtenga, como por las condiciones y estructura de la misma, que le permitan expresar plenamente su personalidad y potenciar, al máximo, sus facultades.

G. E. BUZZELLI: *Fonti di documentazione e accessibilità alla letteratura tecnica e scientifica*. «Produttività», año XVI, núm. 12, diciembre 1965, pp. 13-20.

La preparación profesional del documentalista comprende numerosas disciplinas que recogen aspectos teóricos y técnico-prácticos. Para quien, sin ser documentalista de profesión, aspire a poseer las nociones imprescindibles para procurarse su propia documentación—a cualquier nivel—, resulta imprescindible ponerse al corriente sobre:

- Metodología de la búsqueda bibliográfico-informativa.
- Metodología de la búsqueda de documentos.
- Conocimiento y utilización de los servicios de información disponibles en el sector de que se trate.

A estos conocimientos hay que añadir el de las lenguas en que se halle vertida la información.

El autor se detiene sobre cada uno de estos puntos, prestando especial atención al relativo al conocimiento de lenguas. Hoy la información a manejar alcanza dimensiones netamente superiores a las posibilidades efectivas de utilización (se ha calculado que un ingeniero electrónico que quisiera estar al día de lo publicado en su sector, debería leer al año—li-

mitándose a lo publicado en lengua inglesa—alrededor de 60.000 artículos, repartidos en unas 90 publicaciones), por lo que se plantea el problema, tanto del acceso a las fuentes de información, como de la elaboración de esta última. Por el propio imperio de las cosas y pese a dificultades hoy aparentemente insuperables, habrá que ir dentro de muy pocos años a la creación de un Centro Mundial de Elaboración de la Información. En tanto que esto ocurre, de las dificultades que hoy plantea el acceso a las fuentes informativas y la elaboración de la información obtenida, el más serio y más difícil de resolver—al menos a corto plazo—lo constituye la potenciación lingüística del propio sector documentalista.

El artículo termina recogiendo la organización de este sector en el plano internacional y ofreciendo una bibliografía básica del mismo.

S. LENTI: *Differenze fra atto complesso e atto collettivo*. «Il Corriere Amministrativo», año XXI, números 19-20, octubre 1965, pp. 2154-2157.

El artículo se limita a las diferencias estructurales y de formación de la voluntad. Ello elimina del análisis las figuras del contrato y del procedimiento.

De ambas diferencias, la primera constituye para el autor el *criterium distinctionis*. Por lo que respecta a la voluntad, en el acto complejo las diferentes voluntades que concurren a su formación se funden, coordinándose hasta formar una voluntad sola; en el acto colectivo se dan varias voluntades, individualmente autóno-

mas, que solamente confluyen con vistas a la obtención de una finalidad común. En este caso, cuando se produce el vicio de una de las voluntades concurrentes, esta *vitiatur*, *sed non vitiat* al propio acto colectivo.

De estas consideraciones deduce el autor que, en derecho administrativo, el acto complejo sólo puede ser expresión de una relación interorgánica; mientras el colectivo, de una relación intersubjetiva.

GENEVIEVE CAMUS: *Réflexions sur le détournement de pouvoir*. «Revue du droit public et de la science politique», enero-febrero 1966, páginas 65-84.

La figura de la infracción o desvío de procedimiento que ha aparecido en el contencioso-administrativo como una forma de la desviación de poder, se ha desarrollado a partir de 1947, habiéndose consagrado en 1960. La jurisprudencia y la doctrina estiman que la desviación de procedimiento constituye un medio de anulación de igual naturaleza que la violación de ley o la desviación de poder. Debe destacarse, sin embargo, su grado de autonomía en relación con las dos modalidades del recurso por exceso de poder, siendo necesario investigar, en primer lugar, la explicación de la aparición y desarrollo de la desviación de procedimiento, explicación que se circunscribe al examen de los siguientes extremos: la gravedad de la ilegalidad—el juez administrativo ha considerado como ilegalidad particularmente grave la desviación de procedimiento, ponderando el elemento intencional—y la facilidad de la prueba, pues aun

cuando su naturaleza profunda es de derecho subjetivo, existen elementos objetivos que surgen a la periferia del acto, en contraste con lo que sucede con la desviación de poder, en donde la ilegalidad es puramente subjetiva.

Se examinan finalmente las razones que se oponen a la estimación de la desviación de procedimiento como medio de anulación, que en unos casos están motivadas por el hecho de que la desviación lleva implícitos otros medios de anulación, y en otros por la falta de justificación de la anulación del acto.

F. LUBRANO: *I provvedimenti istruttori nel giudizio amministrativo in un recente progetto di riforma*. «Rivista Amministrativa», volumen CXVI, fasc. núm. 12, diciembre 1965, pp. 762-768.

El proyecto a que se refiere el presente artículo ha sido elaborado por la comisión nombrada al efecto por el ministro para la Reforma Administrativa con ocasión de las IX Jornadas de estudio del Centro de Estudios administrativos provinciales, dedicadas al «proceso administrativo». El proyecto, discutido en las X Jornadas, celebradas del 17 al 20 de septiembre de 1964 en Tremezzo, se halla en la actualidad en fase de reelaboración para su elevación definitiva al ministro. El proyecto se contrae al juicio que se ventila ante el Consejo de Estado.

El problema debatido es el de concretar la relevancia que, respecto a la decisión del juicio, asumen los actos en virtud de los cuales la autoridad jurisdiccional provee acerca de las pruebas a aportar, o, lo que es lo

mismo, si las providencias instructoras llegan a vincular al juez en el momento de decidir, y, caso afirmativo, dentro de qué límites.

El autor es de la opinión de que, mientras no parece haber duda legítima sobre la vinculación que las propias providencias en materia de prueba—sólo, por supuesto, en cuanto implícitamente deciden determinadas cuestiones—suponen para el magistrado instructor, se presentan serias dificultades para afirmar lo mismo del órgano colegiado con funciones instructoras. La diversidad de opiniones al respecto y la dificultad de elegir entre ellas dimanan, en definitiva, de que la solución depende, en último extremo, de como se conciba el proceso administrativo; del valor que se atribuya dentro del mismo a la función instructora, y de la posición en que se sitúe al órgano juzgador dentro de esta última.

GABRIEL MONTAGNIER: *Vingt années d'évolution du régime communal*. «Droit administratif», 20 abril 1966, pp. 204-217.

La constitución de 1946 reafirmó solemnemente el retorno al régimen municipal de inspiración liberal que Francia había conocido hasta 1940. En la actualidad, diversas vías se han abierto a la descentralización municipal, siendo la ambigüedad la principal conclusión a la que conduce el análisis de una evolución de dos decenios, que ha afectado tanto a los principios de organización municipal como a las modalidades de su gestión.

Se examina en este artículo primeramente la evolución de los principios de organización municipal, con

especial mención de los aspectos relacionados con el declive del principio de uniformidad y transformación del régimen de tutela, sistema éste, que si no ha desaparecido, si se ha hecho más liviano mediante el desarrollo de las denominadas «decisiones reglamentarias».

Los últimos veinte años han aportado importantes cambios que, de una parte, han ampliado el ámbito de las competencias municipales asociando los municipios a la formación de decisiones estatales, y de otra, han restringido la autonomía local, reduciendo la libertad de inacción de los municipios y uniformando las modalidades de su gestión, aspectos ambos que, si aparentemente están en contradicción, en la realidad son íntimamente complementarios.

F. MASTROPIETRO: *La teoria dei contratti degli Enti Locali. Perfezione ed esecutività*. «Il Corriere Amministrativo», año XXI, núm. 23, 15 diciembre 1965, pp. 2445-2503.

Las casi 60 páginas de que consta el presente artículo constituyen un extenso análisis de la contratación local, análisis que se ocupa sistemáticamente de la naturaleza jurídica de los contratos, de sus fuentes normativas, de sus elementos esenciales, de su patología, interpretación, perfección y ejecutoriedad. Pese a lo que pudiera dar a entender el título, el tratamiento resulta eminentemente práctico, haciéndose de continuo recurso a la jurisprudencia, tanto del Tribunal de Casación como del Consejo de Estado.

Y es precisamente en base a dicha jurisprudencia como puede el autor afirmar rotundamente que la contra-

tación local se lleva a cabo, generalmente, *iure privatorum*, si bien y gracias a la peculiar imperatividad con que el cumplimiento de los propios fines se impone a toda entidad pública, los contratos pueden, en casos excepcionales, perfeccionarse válidamente y resultar ejecutivos. al margen de dicho derecho común, bien mediante un procedimiento particularísimo y atípico, bien cumpliendo una serie de condiciones que el autor enumera y justifica.

Lo característico de tales contratos es que, sin dejar de ser privados, se hallan recubiertos de alguna

forma por el derecho exorbitante del ente público, lo que coloca al particular, en cuanto a su garantía, en una situación por lo menos confusa. De ahí los esfuerzos del autor —y sus recomendaciones— en pro de una neta configuración de tales situaciones como figuras típicas contractuales, donde cada una de las partes sepa a qué atenerse de antemano. Y de ahí, también, su deseo de que, hasta que ello se logre, hagan gala las entidades locales de una exquisita escrupulosidad—dentro de lo posible—en el respeto de las normas comunes de contratación.—J. O. M., E. S. y J. P. B.