

RESUMEN DE REVISTAS

G. BACCOS: *Osservazioni sulla riforma della Pubblica Amministrazione*. «L'Amministrazione Italiana», año XXI, núm. 4, abril 1966, páginas 351-354.

Acerca de la reforma de la Administración pública se ha venido hablando en Italia constantemente: con el Estado monárquico, con el fascista y, últimamente, con el republicano. Nunca se ha conseguido llegar a resultados importantes por razones obvias de naturaleza política, económica o derivadas de las tradicionales resistencias de los grupos de presión,

gubernamentales, políticos o sindicales.

En la última época —republicana— se ha intensificado la lucha por la reforma: se ha creado un Ministerio *ad hoc*, se han instituido comisiones, se han ideado mecanismos; todo, con muy escaso éxito. Y el hecho es tanto más chocante cuanto que todos estamos de acuerdo en que una reforma democrática y dinámica —tanto en lo orgánico como en lo funcional— de la Administración pública aportaría un notable beneficio a la colectividad a que sirve, determinando un más justo, equilibrado e imparcial

funcionamiento de los servicios públicos, recobrando para ellos prestigio y confianza.

Dos son, para el autor, los puntos básicos de la reforma: las instituciones y el personal. Hoy se habla mucho—quizá demasiado—del segundo, cuando éste debe ser, precisamente, un segundo momento de la reforma, si bien inmediato al primero. El primer momento debe comprender una serie de actuaciones, entre las que cabe destacar:

A) Respecto del Estado:

- Supresión de algún ministerio y algún subsecretario no demasiado justificados.
- Reforma de los ministerios y de la Presidencia del Consejo.
- Profesionalización de los altos cargos.
- Unificación de los órganos consultivos.
- Unificación de los órganos de control.
- Creación del Consejo Superior de la Administración Pública.

B) Respecto de las entidades locales:

- Reforma de la legislación.
- Reforma de las haciendas locales.
- Examen serio de la conveniencia de extender la creación de regiones de estatuto normal, y de la agupación obligatoria de municipios.

C) Respecto de las entidades de previsión, asistenciales, etc.:

- Unificación de entidades de actividad similar.

- Concentración en una entidad asistencial municipal de las prestaciones actualmente realizadas por el Estado, la provincia, el propio municipio y otras entidades públicas.
- Reforma de la legislación sobre obras pías.
- Reforma hospitalaria.

ZENON S. ZANNETOS: *On the theory of divisional structures: some aspects of centralization and decentralization of control and decision making.* «Management Science», vol. XII, núm. 4, diciembre 1965, pp. 49-68.

El estudio de la estructura y organización en las grandes empresas ha sido objeto de creciente atención. El autor, en este trabajo, se propone dibujar un marco en el que se integren los diferentes puntos de vista, analizando los diversos factores que afectan al problema de la centralización y descentralización. Para ello, el estudio se enfoca en tres direcciones: 1.ª Una breve revisión histórica de los esfuerzos llevados a cabo para centrar la cuestión. 2.ª Un intento de definición y exacta apreciación de los términos debatidos. 3.ª Análisis de los factores que favorecen la centralización o la descentralización.

Refiriéndose al primer punto señalado, el autor expone cómo, a pesar de la relativa antigüedad de los estudios sobre organización, las investigaciones de este tipo, hasta época muy reciente, han sido meramente descriptivas. Realizadas por contables, el objetivo de sus esfuerzos se limitaba a lograr un sistema de control de la conducta, a fin tanto de detectar, como de prevenir el engaño.

Posteriormente, fueron sociólogos, sicólogos y expertos en Relaciones Humanas los que, animados por el experimento Hawthorne, comenzaron a estudiar los diversos aspectos de la motivación en el trabajo industrial y las relaciones entre la estructura de la organización y la conducta y moral del empleado.

En cuanto a la noción de los términos centralización y descentralización, el autor considera que puede ser catalogada entre aquellas que, en principio, parecen evidentes, pero que, por ello mismo, carecen de una definición precisa. La mayoría de los estudiosos aceptan la de Simon: «Una organización administrativa es centralizada, en tanto las decisiones son adoptadas por los altos niveles de la misma; descentralizada, en la extensión y grado que tales decisiones se delegan en niveles más bajos de carácter ejecutivo.»

Partiendo de esta definición, que puede ser admitida en términos generales, se señala la conveniencia de precisar sus términos, tales como «alto» y «bajo» nivel. Ello sólo será posible hacerlo, en cada caso concreto, en relación con la totalidad de los objetivos que una organización se propone.

Entre los factores que favorecen una estructura centralizada se indican:

a) La existencia de totales y unificados objetivos.

b) Complementariedad de recursos y operaciones para alcanzar tales unificados objetivos.

Por el contrario, factores que favorecen la descentralización son:

a) Un sistema económico de balanza, desarrollado a través de funciones y entidades homogéneas especializadas y la existencia de un pro-

ceso continuo de aprendizaje tecnológico.

b) El coste de los canales de comunicación, necesarios si se quiere que el control de la decisión esté centralizado.

c) La incertidumbre, la inestabilidad y los riesgos.

d) Razones psicológicas de motivación.

e) El tiempo.

f) Las características peculiares del trabajo.

C. ALHAIQUE: *L'esperienza della «Escuela Superior de Administración Pública. América Central»* (ESAPAC).

Con motivo de una breve estancia en Costa Rica, el autor se ha documentado directamente sobre la estructura y las actividades de la ESAPAC, que, radicada en San José, viene funcionando desde 1954. Fruto de esta documentación e, incluso, de su experiencia directa de la Escuela, es el presente artículo. A través del mismo va describiendo el carácter del Centro y sus objetivos, así como las fases principales en que pueden dividirse sus actividades hasta el presente.

La Escuela es de carácter internacional, al servicio de los países centroamericanos. Entre éstos se halla actualmente en curso un proceso de integración económica más avanzado que el del Mercado Común Europeo, considerándose a la ESAPAC como un instrumento de primer orden de aceleración del mismo.

La Escuela ha sido concebida para:

— Organizar cursos de formación de directivos.

- Formar funcionarios especializados.
- Organizar programas informativos para los funcionarios.
- Realizar trabajos de investigación en materia de Administración pública.
- Fomentar el conocimiento de las técnicas y métodos aplicables a la Administración pública.
- Colaborar con los países miembros y asesorarles en materia de formación de funcionarios y de programación y realización de reformas administrativas.

La labor de la Escuela se ha centrado hasta el presente en las siguientes tareas principales:

- En un primer momento (1954-1960), la realización de cursos de formación de funcionarios.
- Durante una segunda fase (1961-1962), realización de seminarios especializados.
- La tercera fase (1963-1966) se caracteriza por una polarización de las enseñanzas alrededor de los temas que los Gobiernos han estimado más urgentes con vistas a la integración económica. Tales temas han sido, prácticamente, los siguientes: a) Administración aduanera, b) Administración fiscal, y c) Administración del desarrollo.

F. FAINA: *L'addestramento del Personale*. «La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione», año XII, número 4, octubre-diciembre 1965, páginas 563-575.

Bajo el término «addestramento» comprende el autor cualquier clase de preparación para la tarea a desem-

ñar por el funcionario público: formación, perfeccionamiento ulterior, especialización para determinadas funciones, etc. Se centró en el ejemplo americano, del que expone las diversas formas que reviste, deteniéndose en el perfeccionamiento o especialización de los ya funcionarios y, especialmente, en el que se realiza con suspensión de la prestación de servicio. Señala detalladamente sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, cabe destacar el llamado por O. G. Stahl «aspecto sabático»: libres los funcionarios de la cotidiana presión del trabajo y reunidos en una especie de retiro común, existen muchas probabilidades de que se potencien sus ideas e iniciativas respecto al propio trabajo, a la Administración en general y al rol que a ésta corresponde en el mundo de hoy.

Visto el caso americano, el autor echa una ojeada al panorama italiano en materia de formación y perfeccionamiento, deteniéndose también en los cursos con suspensión de la prestación de servicio. Tras una alusión a sus ventajas e inconvenientes, termina afirmando que este tipo de cursos resultan los más eficaces.

WALTER E. BAER: *Discipline: When an employee breaks the rules*. «Supervisory Management», febrero 1966, pp. 20-23.

Partiendo de la idea de que todo supervisor eficiente ha de crear el ambiente adecuado para que los subordinados, voluntariamente, acaten y cumplan las reglas establecidas, el autor señala que, incluso, el mejor supervisor no puede esperar fundadamente que sean observadas siempre y en todo momento. Por ello, es de

la mayor importancia contar con unos métodos disciplinarios idóneos, los cuales deberán ser revisados periódicamente, ya que el quebrantamiento de las reglas puede producir perniciosos efectos, no sólo por lo que el hecho en sí significa, sino por las posibles consecuencias futuras, que afectarán al infractor y, muy probablemente, a la moral del grupo de trabajo en que se halla inserto.

A continuación, el autor señala algunas directrices de carácter general, susceptibles de servir de ayuda en los casos que se presenten en la práctica. Han de conocerse las normas y asegurarse de que también son conocidas por los subordinados. Una vez conocidas, es esencial no ignorar las violaciones que se produzcan. Llegar un momento en que el silencio del supervisor, ante repetidas y claras contravenciones, equivale a una condonación.

A la vista de un caso concreto, debe ponerse especial empeño en reunir todos los datos que puedan conducir a una solución justa, tales como cambiar impresiones con otros supervisores, entrevistar a testigos, o utilizar algún medio físico de prueba. La acción disciplinaria basada solamente en la sospecha, no sólo es innoble, sino arbitraria, y corre el peligro de ser injusta. Al trabajador acusado debe siempre ofrecérsele una oportunidad para explicar su acto y las razones que le impulsaron a cometerlo, que, si generalmente no tendrán virtualidad para eximir de sanción, pueden ser suficientes, al menos para justificar una minoración de la misma.

Después de llegar a la más completa evidencia posible, ha de elegirse la medida disciplinaria más apropiada. Este momento es de la máxima

delicadeza, ya que, en cada caso, juegan especiales factores subjetivos y objetivos. Como regla general, se indica que la mejor disciplina es la «correctiva», mediante la cual se pretende obtener comprensión y cumplimiento voluntario de las normas, y no, simplemente, el castigo del culpable. Sólo en casos extremos, cuando la aplicación de medidas correctivas se haya demostrado inútil, se recurrirá al despido.

MAURICE KILBRIDGE y LEON WESTER :
An Economic Model for the division of labor. «Management Science», vol. XII, núm. 6, febrero 1966, pp. 255-269.

La medida de la división del trabajo se cifra en el tiempo que cada unidad de trabajo operativa emplea en su aportación para la elaboración del producto de que se trate. Este periodo de tiempo es usualmente denominado «tiempo ciclo». El problema de cuál sea el sistema de división del trabajo más económico radica en la determinación del «tiempo ciclo» óptimo, es decir, el que representa un coste más bajo comparativo.

La división del trabajo de carácter técnico o industrial difiere de la de tipo social y se contrae a efectuar la división entre hombres y máquinas en una determinada empresa. Tiene por objeto el incremento de productividad y su mayor o menor éxito, en cualquier tiempo y lugar, se halla en función de las dimensiones y estabilidad del mercado, del producto y de los métodos empleados. Aunque la división del trabajo constituye una de las características definitorias de los modernos sistemas productivos, es, el tiempo, un fenómeno que, remon-

tando la revolución industrial, se detecta como una constante histórica desde las más antiguas civilizaciones.

La división del trabajo ha prevalecido durante muchos años como uno de los objetivos principales de la industria, basada en una ley económica que se expresa así: «En toda industria la productividad del trabajo aumenta proporcionalmente con la extensión del mismo». La dificultad que este postulado ofrece es su unilateralidad, ya que no establece ningún límite económico a la división del trabajo. Sin embargo, existe siempre un cierto punto, más allá del cual la división resulta antieconómica. Cuando el mercado es lo bastante grande como para permitir soslayar la inexorabilidad de tal punto, como sucede actualmente en muchas industrias de bienes de consumo, son el producto y los métodos de fabricación los que determinan el coste y el beneficio de la división del trabajo y delimitan su ventaja económica.

Cuatro tipos de costes afectan a tal ventaja. Son el coste de trabajo no equilibrado (este coste resulta de no ser las tareas productivas perfectamente divisibles), el coste del trabajo no productivo, el coste de aprendizaje y el coste del trabajo especializado. En términos generales, los dos primeros tienden a aumentar con la división, mientras los restantes tienden a disminuir. El mínimo total de los cuatro define el coste más bajo de división del trabajo.

Aparte de las consideraciones económicas, se hace preciso tener en cuenta que en algunas industrias la naturaleza y extensión de la división del trabajo viene impuesta por la maquinaria y el equipo empleados en ellas. El trabajador sólo se ve afectado por el proceso, en cuanto ha de

desempeñar las tareas que no pueden ser realizadas a satisfacción por las máquinas. Su trabajo se caracteriza por ser un compuesto de funciones residuales. Por el contrario, en otras actividades industriales es el esfuerzo manual el que predomina y los instrumentos se emplean en muy escasa medida.

Dadas estas diferencias, el autor concluye que la división del trabajo debe estudiarse atendiendo a su beneficio económico y dentro de las condiciones peculiares de cada empresa. Con éstos datos procede a construir un modelo y da las instrucciones pertinentes para su aplicación.

T. E. EASTERFIELD: *Produttività: obiettivo o strumento concettuale*. «Produttività», año XVII, núm. 1, enero 1966, pp. 34-39.

La definición corriente de productividad —relación entre medida de la producción y de algunos o de todos los medios empleados para conseguirla— encierra una cierta ambigüedad deliberada y conduce a no pocas dificultades derivadas de la determinación del «output», como numerador, y del «input», como denominador. Hay que distinguir, además, el concepto de otros afines, especialmente el de eficacia y el de beneficio general. Se da eficacia, siguiendo a Ch. Barnard, en la medida en que se alcanzan los objetivos propuestos, sin tener para nada en cuenta los medios empleados; en cuanto al beneficio general, no consiste en una relación, sino en una simple diferencia entre producción y factores de la misma.

Los índices de productividad son instrumentos de manejo peligroso por sus efectos psicológicos. Si las cifras

se utilizan correctamente y el índice goza de una capacidad de adaptación a los cambios que puedan producirse, su primer efecto es positivo. De lo contrario, pueden producir distorsiones contraproducentes.

Como conclusión, cabe afirmar que el concepto de productividad resulta útil, y aún más el grupo de conceptos eficiencia-productividad-beneficio general, y ello por las siguientes razones:

El solo intento de estudiar lo que una organización está haciendo, los obstáculos que frenan su actividad, el criterio que debe adoptarse para una mejor utilización de los medios disponibles, ilumina ya de suyo los problemas y los pone en vías de solución.

La simple medida de la eficacia con que vienen utilizados los medios disponibles suele ayudar a descubrir los puntos en que tal eficacia puede ser acrecentada.

Unos índices de productividad serios, fiables y regularmente publicados constituyen un poderoso estímulo para el personal.

R. K. HATHAWAY: *Straight talk on performance appraisal*. «Supervisory Management», abril 1966, páginas 4-6.

Se destaca en el artículo la importancia de contar con un procedimiento de valoración del funcionamiento de la empresa. El éxito de un sistema de tal tipo no depende de su mecanismo formal, sino de las actitudes que adopten, tanto los supervisores como los subordinados, hacia él. En base a esta idea, el autor maneja un boletín que fué distribuido entre empleados supervisores y no supervisores.

Existen, es cierto, muchos sistemas semejantes y la auténtica eficacia de cualquiera de ellos se halla ligada al valor que los afectados por él quieran darle. De las actitudes personales depende, en cada caso, que el programa sea verdaderamente eficiente. Nosotros podemos hacer de él una ayuda o una pesadilla; convertirlo en piedra angular o en causa de fricciones en la empresa.

El boletín referido contiene una serie de normas y principios que, dice el autor, pueden garantizar el fracaso del sistema. De estos principios negativos es posible inferir *a sensu contrario*, los que son susceptibles de garantizar el éxito. Entre estos últimos se aconsejan, como básicos, entre otros, los siguientes:

Tan pronto como se haya acabado una entrevista debe comenzar la preparación de la próxima. Se guardarán notas relativas a la actividad de los empleados durante el año con objeto de poder revisarlas momentos antes de celebrar la entrevista, para así tener una clara visión de lo que se ha hecho y de lo que precisa una mejora.

En el transcurso de la entrevista se llevará al subordinado al convencimiento de que el fin de la misma apunta tanto a su interés como al del departamento. Para ello se establecerán objetivos comunes, permitiendo al empleado expresar sus deseos y la idea que tiene del rendimiento óptimo de su talento y habilidad, al tiempo que se le ofrece un balance descriptivo de su actuación pasada. Debe recordarse siempre que el mejor medio de desarrollo de la labor del supervisor consiste en desarrollar la de los subordinados haciendo viable su promoción.

I. S. GULATI: *Long-term planning of the budget: the need for advance tax planning*. «The Indian Economic Journal», vol. XIII, octubre-diciembre 1965, pp. 191-198.

Cualquier plan que se conciba para lograr el incremento del desarrollo económico resultará incompleto, si no incluye la forma de cómo los recursos a invertir pueden ser obtenidos. En una economía de mercado es esencial complementar la planificación financiera con la geográfica, en orden a canalizar adecuadamente la riqueza en específicas direcciones.

Reconocida la importancia que reviste el planeamiento financiero para cualquier formulación de un programa económico, es preciso determinar dos puntos que alcanzan un valor clave:

1.º ¿Debe ser diferente la programación, según la misma se haga para un largo período de tiempo o para un plazo breve?

2.º Si la respuesta a la anterior interrogante es afirmativa, ¿en qué aspectos deben diferir ambos tipos de planes?

A la primera de las cuestiones planteadas, el autor responde en sentido afirmativo, ya que mientras un plan a corto plazo tiene forzosamente que contar con las instituciones existentes y operar dentro del marco y las estructuras por ellas determinadas, si el programa se concibe para que tenga efectividad durante un período de tiempo largo, siempre es posible pensar en un cambio más o menos profundo de las instituciones.

La segunda cuestión propuesta es abordada estudiando por separado tres factores que son los que precisamente marcan las diferencias. Es-

tos son el tiempo, la justa distribución de cargas y los incentivos económicos. En cuanto al tiempo, como ya queda señalado, hay que tener en cuenta el campo de posibilidades de actuación, según aquél sea de largo. En un plan a corto plazo habrá que contar siempre con la obligada sujeción a las condiciones impuestas por las instituciones existentes.

Por lo que respecta a la equidad, como criterio rector de la demanda financiera, que postula un reparto justo de las cargas, constituye un objetivo, al que siempre es necesario aspirar, pero de más fácil logro con tiempo por delante que cuando la urgencia de la situación determina inevitablemente la primacía de ésta y su posible solución sobre cualquier otro tipo de consideraciones.

El incentivo económico en los programas financieros varía según el tiempo para el que han sido formulados. En un plazo breve, lo más importante es asegurar que las firmas existentes no se verán obligadas a parar la producción y, hasta donde sea posible, trabajarán al máximo. A largo plazo, el objetivo principal se cifra en conseguir el mayor incremento de producción de cara al futuro.

FRANK PETRELLA: *George Berkeley's Theory of Economic Policy and Classical Economic Liberalism*. «The Southern Economic Journal», volumen XXXII, enero 1966, pp. 275-284.

Aunque la contribución de George Berkeley a la ciencia de la economía política ha sido objeto de varios estudios, el autor encuentra que los comentaristas han ignorado su aportación a la teoría de la política eco-

nómica y su doctrina de la armonía de los intereses. Esta última, especialmente, aclara su adscripción a la posición mercantilista y la lógica de su pensamiento partidario de la intervención gubernamental en el campo económico.

Temas centrales en Berkeley son su preocupación por los problemas monetarios más que por los relativos al valor y la gran importancia que concede al trabajo, como causa eficiente y material de la riqueza; temas éstos que, a la vez, son básicos en la doctrina mercantilista.

Aunque en principio parece posible la armonía entre el programa económico que preconiza y los postulados del sistema político liberal, pronto se echa de ver su incompatibilidad. Ello, en cuanto Berkeley formula la necesidad de la preocupación económica en el poder legislativo, las obligaciones que entraña el arte de legislar y el papel a desempeñar, junto con las responsabilidades del legislador.

La autoridad legislativa, en cuanto

interviene en las cuestiones sociales y económicas, es considerada como el requisito esencial de la actividad económica. La principal y más extendida aspiración del público es el pleno empleo y debe proveerse a ello por medio de la actividad legislativa. Esta resulta necesaria, sobre todo a causa de la inhabilidad natural del hombre para acordar sobre la relativa importancia de las acciones y los fines humanos y de la general futilidad de la actuación individual aislada.

Por otra parte, la armonía de intereses ha de lograrse contando con dos principios opuestos que gobiernan el actuar humano: egoísmo y altruismo. En consecuencia, la armonía no puede confiarse al libre juicio subjetivo de los individuos, sino que únicamente será posible establecerla en virtud de la universal observación de ciertas leyes. Este modo de acceder al bien común, como claramente se aprecia, depende necesariamente de la actividad que se encomiende al legislador.

