

## RESUMEN DE REVISTAS

GANDOLFI, ALAIN: *La mobilité dans la fonction publique*. «La Revue Administrative», París, mayo-junio 1966; pp. 247-257.

La noción de movilidad se manifiesta sobre todo en la reforma de 1964 referente a la Función pública francesa. Ello no quiere decir que anteriormente no se hallara presente en los Estatutos funcionariales; pero ello era de forma discreta, manifestándose en toda su agudeza en la antedicha reforma.

La complejidad de la Administración pública aumenta a raíz de la resistencia del funcionario a cambiar

de puestos de trabajo, no ya en el seno del departamento al que se halla adscrito desde su origen, que le suele ser indiferente, pero sí a otro departamento si con ello se ve obligado a variar su residencia, a no ser que suponga una mejora económica o de otro tipo. Es por ello por lo que en la mayoría de los casos la movilidad se ha producido sólo a instancias del propio funcionario, en base a sus intereses privados.

Tras exponer los ejemplos de Estados Unidos y de Gran Bretaña al respecto, Gandolfi se enfrenta con la problemática del régimen francés. En Francia la movilidad tradicional

comportaba únicamente soluciones parciales de problemas particulares de determinados funcionarios públicos; pero fuera de ello, la oposición a toda movilidad suponía medios de defensa de los cuerpos o medidas de equilibrio y organización en éstos.

Junto a esta idea de movilidad tradicional, el concepto introducido por la ley de 2 de julio de 1964 es de signo diverso. El conjunto armónico de la Función pública y su equilibrio puede exigir que el funcionario no agote toda su vida administrativa en su cuerpo y departamento de origen. Para ello se arbitran racionalmente, no sólo situaciones de excedencia, sino sobre todo de supernumerario, ya que con esta última se obtiene la posibilidad de situar al funcionario en otros departamentos u organismos públicos donde sus conocimientos pueden tener una mayor eficacia, sin que ello suponga para aquél pérdida de antigüedad o derechos de jubilación en su cuerpo y Departamento de origen.

El nuevo régimen de movilidad quiere remediar sobre todo la crisis del funcionario público de nivel superior; para éstos, la norma se dulcifica en exceso, engendrando una «libertad-resistencia» hacia toda posibilidad de modalidad, a pesar de que ésta estaba prevista en la evolución legislativa, desde la ley de 19 de septiembre de 1941, bajo el autoritario régimen de Vichy hasta el decreto de 9 de octubre de 1945, que establecía que todo funcionario debe ser afectado, a lo menos, por un año durante los diez primeros de su carrera, a servicios externos de su propia Administración. Las nuevas tendencias tratan de regenerar la función pública de nivel superior en este sentido. Es preciso luchar con-

tra la rutina que para el funcionario supone enfrentarse con unos mismos problemas durante toda su vida administrativa. Las normas de 1964 se dirigen a eliminar ese automatismo basado en acciones y decisiones mil veces repetidas. En este sentido, la exigencia de que los administradores civiles sean destinados en situación de supernumerario a otros organismos que los propios de origen es ya significativo. Con ello el funcionario logra adquirir una idea de conjunto de la realidad administrativa. Y para el jefe superior supone el conocimiento de los problemas en toda su dimensión para poder actuar adecuadamente su primordial papel de coordinación.

Tal es el principio y finalidad de la reforma de 1964. No obstante, existe el riesgo que suponen las presiones de normas antiguas, las situaciones de hecho y los intereses creados. Eliminar tales obstáculos ha de ser en adelante el fin primordial. Para ello, Gandolfi estima como imprescindible la unificación de la función pública superior, pero sobre todo lo que denomina «su moralización», toda vez que si la movilidad es precisa para cumplir las condiciones de agilidad y eficacia de la moderna Administración, ha de actuarse, no obstante, con unas mismas garantías y en unas mismas condiciones en todos los casos. En conclusión, la movilidad interesa al funcionario porque le evita la rigidez que supone toda rutina para su formación general. Y es necesario igualmente para la Administración, toda vez que debe disponer de sus funcionarios con la elasticidad suficiente para el mejor servicio de los intereses públicos.— G. G. V.

R. BETTINI: *Scienza dell'Amministrazione: Sociologia e organizzazione*. «La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione», año XII, núm. 4, octubre-diciembre 1965, pp. 584-589.

La publicación en el número 4 del año 1964 de la *Rassegna Italiana di Sociologia* de varios trabajos—firmados por Cimmino, Sani, Zimmerman, Lautmann y Spreafico—sobre el tema de «Sociologia de la burocracia e scienza dell' amministrazione», da pie al autor para enhebrar algunas consideraciones respecto al tema, entre las que cabe destacar las siguientes:

Superadas las estériles posiciones «científicas» del decenio 30-40, los estudios americanos de organización ofrecen actualmente una tal variedad de esquemas conceptuales que forzosamente conducen al abandono de la primitiva aspiración de elaborar una teoría general de la organización. Desde la «interaction approach» a la profundización de los conceptos de comunicación y decisión; desde una cuidadosa atención al factor humano al redescubrimiento del modelo weberiano; desde la búsqueda de las funciones latentes a la trasposición de la teoría organizativa en términos de teoría de la información, se ofrece al estudioso un panorama que deprime y estimula al mismo tiempo.

Incluso en los Estados Unidos, donde el esfuerzo teórico en esta materia ha encontrado las mejores condiciones de desarrollo, se ha puesto de manifiesto con toda nitidez la relatividad histórica y cultural de fenómeno administrativo, iluminando, mediante la comparación y la investigación intracultural, la única vía que lleva a la superación de una estéril labor conceptual: el estudio perma-

nente de las instituciones en su contexto social.

El encuentro entre ciencia de la Administración y sociología, si quiere ser provechoso, deberá producirse, más que por el camino de la precisión de contenidos y relaciones formales entre dos ciencias sociales, sobre el terreno de una decidida y sistemática investigación empírica.—E. S.

L. SANISI: *Divagazioni sulla Pubblica Amministrazione*. «Burocrazia», año XXI, número 3, marzo 1966; pp. 91-92.

Se refiere la presente nota al tema de los controles y, especialmente, al ejercido por el Tribunal de Cuentas.

Vaya por delante que el Tribunal de Cuentas es un organismo cuya presencia en la vida administrativa debería ser siempre creciente. Ocorre, sin embargo, que, hoy por hoy, el control ejercido sobre una serie de actuaciones administrativas constituye un auténtico *telum imbelles sine ictu*.

Son muchos los casos en que sucesivos controles anteriores y el tiempo transcurrido hasta que el Tribunal pueda ejercer el propio, ponen a éste en situación, prácticamente, de aprobar en blanco, so pena de provocar importantes problemas, lo mismo jurídicos que prácticos. Nada digamos de la peligrosa, pero cada vez más acentuada, costumbre de retroceder la fecha de los acuerdos.

Otro aspecto interesante lo constituye el pertinaz confucionismo reinante entre política y administración. Este es, para Italia, el principal responsable de la ineficacia de la Ad-

ministración, obligada a marchar tras directrices de oportunidad de lo más cambiantes. Se deja sentir, pues, la necesidad de situar al frente de la Administración un órgano lo más despolitizado posible. Ello se traduciría, para aquélla, en una recuperación de la autonomía que le corresponde en el ámbito de los poderes del Estado, con el consiguiente aumento de prestigio a los ojos del ciudadano.—E. S.

B. SPASSON: *I sistemi degli organi rappresentativi locali in Bulgaria*. «Amministrare. Rassegna internazionale di pubblica amministrazione», 1965, año III, núm. 11, páginas 34-36.

En la República Popular de Bulgaria los órganos representativos son la Asamblea Nacional y los Consejos Populares. Estos últimos son órganos locales, elegidos, uno por departamento y uno por municipio. Los consejos municipales, que pueden ser urbanos o rurales, están subordinados a los departamentales, y éstos, a la Asamblea Nacional, articulándose así la pirámide jerárquica. Los consejos de los grandes conglomerados urbanos—Sofía, Varna, Plovdiv—dependen directamente del poder central.

En realidad, incluso, los consejos locales son meras dependencias del poder central limitadas territorialmente. Más que auténtica administración local, lo son periférica, calidad que se aprecia claramente en el sistema de control a que están sujetos. Su competencia es muy extensa, yendo desde la tutela del orden público hasta la política local de transporte; sólo quedan fuera de ella

aquellos sectores que el poder central administra directamente: defensa nacional, correos y telégrafos, ferrocarriles y algún otro. Se tiende, empero, a reducir la reserva estatal al mínimo indispensable.

Órgano gestor del consejo es el comité ejecutivo, que cuenta con varias secciones administrativas regidas por funcionarios de carrera. Estas secciones se distribuyen la competencia por razón de la materia.

La actual doctrina socialista sostiene que los consejos populares no son tanto órganos burocráticos del Estado cuanto agrupaciones sociales coparticipes del poder estatal. Esta concepción entra en la línea de los intentos más recientes de eliminación del Estado como instrumento de clase—dictadura del proletariado—en pro de su fusión con la sociedad entera, lo que daría por resultado un Estado plenamente social.—E. S.

MABROUK, MOHIEDDINE: *Le régime juridique du Camping*. «Droit Administratif». Paris; pp. 388-398.

El camping es una actividad tan extendida y desarrollada en nuestros días que ha sido capaz de producir cierta inquietud doctrinal. Ejemplo de ello es este estudio de Mabrouk. Ya en la nota introductoria advierte cómo el camping puede aparecer como una forma de turismo, un deporte, una actividad; pero en todo caso, es una manifestación más de libertad.

Se ofrece ante todo en el presente estudio una evolución legislativa bastante completa del régimen francés del camping, así como de los orígenes de las asociaciones que en torno a aquél se han ido constituyendo.

Se expone, asimismo, lo que podría denominarse evolución social del camping, para manifestar cómo, en un principio, las disposiciones legales perseguían ante todo la general protección de la decencia y moral públicas, hasta desembocar, a partir de 1945, en un sistema de protección que ha ido acrecentándose de día en día, hasta adquirir las dimensiones que actualmente disfruta. Esta evolución desemboca en la consagración de los dos rasgos esenciales que califican el camping en la vigente realidad francesa, esto es, en el de ser un régimen sometido al poder de policía y el de ser una actividad de interés general.

Como actividad sometida al poder policial, Mabrouk examina, en primer lugar, las relaciones entre autoridad y beneficiarios del régimen de camping, determinándose, de una parte, las actividades constitutivas de delito, y de otra, el correspondiente régimen represivo.

A continuación se aborda el procedimiento de apertura de un terreno para la práctica del camping. Respecto de ello, las diversas formas pueden reducirse a dos fundamentales: si el terreno es municipal, se precisa autorización previa, aprobación por el prefecto del anteproyecto de adecuación del terreno, a instancias, generalmente, del alcalde.

Si el terreno es comercial, se somete también a la autorización del prefecto que corresponda al lugar donde está emplazado el terreno que quiere dedicarse a camping. Ello se subordina a las condiciones de salubridad, agua potable, alimentación y a la adecuación del equipo o instalaciones.

Como actividad de interés social, el régimen de camping acarrea una serie de consecuencias: beneficios de

subvenciones y préstamos, de expropiación por razón de utilidad pública, así como una serie de tarifas que se imponen por el poder público a los que exploten terrenos de camping. Pero la nota fundamental es que cuando esta actividad viene ejercida por una colectividad pública, tiene consideración de servicio público social.

En este sentido, los problemas a resolver se refieren al régimen de Derecho público o Derecho privado que pueda afectar al ejercicio del camping como servicio público, y si realmente puede asimilarse tal carácter de servicio público administrativo, o más bien de carácter comercial o industrial.

Finalmente, y por el momento, el camping, como actividad de interés público, se organiza por reglamentos administrativos, aunque es posible esperar que su posterior evolución desemboque en un régimen general de camping regulado por una ley que fijará su estatuto.—G. G. V.

A. TRUNI: *L'ordinamento comunale*. «Il Corriere Amministrativo», año XXI, núm. 24, diciembre 1965; pp. 2623-2632.

Entre los temas objeto del Congreso de Florencia, celebrado en el mes de octubre de 1965 para conmemorar el centenario de la ley administrativa de 1865, encerraba particular interés el relativo al municipio. Bajo la batuta del profesor Giannini, han sido numerosas las comunicaciones examinadas: de Franco Scoca, Luigi Gioenco, Mario Troccoli, Onorato Sepe, Gianni De Cesare, Francesco Pugliese, etc.

El autor, al hilo de los temas obje-

to de tales comunicaciones, hilvana sus propias ideas al respecto: inmovilismo de la legislación municipal, naturaleza ritual de la formalidad que impregna las decisiones municipales—formalidad que, para Giannini, resulta la única vía posible de homogeneización de la heterogeneidad sociológica de las propias entidades administrativas—y, sobre todo, el mito de la autonomía municipal. A rastraer los orígenes de este mito dedica la mayor parte del artículo.— E. S.

LOUIS CENCI; *13 Keys to better training*. «Supervisory Management», enero 1966, pp. 16-20.

Todos los supervisores, en ciertas ocasiones, han de ser maestros y, como tales, han de afrontar los mismos problemas que los maestros profesionales. Son problemas, unos de organización, otros se relacionan con los métodos, muchos afectan a las relaciones humanas.

A la vista de ello, el autor enumera una serie de cualidades, necesarias para el supervisor, en orden a cultivar, mejorar y reforzar la armonía entre él y sus empleados.

Es, en primer lugar, básica la organización. Con frecuencia, los instructores poco satisfactorios son los desorganizados. Es necesario conocer a la perfección los fines y objetivos, así como prevenir las dificultades. Deben cuidarse, asimismo, las bases de percepción del aprendiz, utilizando diferentes modos de presentación, hasta encontrar el más adecuado.

La enseñanza es, en sí misma, una base fundamental de aprendizaje. Mientras se instruye, surge la oportu-

dad de pulir las propias habilidades organizativas. Se aprende a planear el trabajo directivo, a proyectar el pensamiento y a estimar, en su justa medida, el valor del tiempo.

El sentido del humor, como actitud para rebajar la tensión, junto con un estricto sentido de justicia e integridad, que no excluye las consideraciones de equidad, por una parte, y la exacta firmeza, cuando resulte necesaria, son cualidades que debe poseer todo supervisor.

Condiciones intelectuales de primer orden son el genio creador, que sabe apreciar las específicas características de cada caso y aplicar el tratamiento correcto; las dotes de mando, que tienen siempre presentes los objetivos a conseguir, sirviéndoles con la realización, sin vacilaciones, de las tareas precisas; flexibilidad que constituye, precisamente, una de las características del espíritu creador.

Factores que más bien podrían ser considerados de orden moral, también requeridos por la función propia del supervisor, son: entusiasmo, equilibrio, paciencia y tolerancia.— J. P. B.

RAYMOND F. VALENTINE: *Initiative makes the difference*. «Supervisory Management», marzo 1966, páginas 4-9.

Este artículo se dirige a exponer en toda su amplitud el valor que la iniciativa, como cualidad personal, tiene no sólo en orden al mayor beneficio de la empresa, sino en relación con las ventajas que tal cualidad reporta a los individuos que la poseen.

Todos creemos estar dotados de tan preciosa capacidad, pero, en realidad, pocos son hábiles para actuar bajo su propia responsabilidad, sin ser urgidos a ello o dirigidos en el desarrollo de las operaciones necesarias. Es demasiado fuerte el deseo de seguridad y la resistencia a abrir nuevas vías de actuación.

El autor señala una serie de reglas prácticas, que, por una parte, demuestran la existencia de una auténtica iniciativa, y, por otra, contribuyen a desarrollarla. El supervisor, en primer lugar, deberá determinar los objetivos del grupo, si éstos no se hallan convenientemente establecidos, ejerciendo la actividad precisa, que conduzca después de su fijación al logro efectivo de los mismos.

Por lo que se refiere a la dirección de personal a sus órdenes, el supervisor tiene una amplia tarea a realizar, tanto en lo que afecta al perfeccionamiento profesional como al cuadro general de oportunidades educativas. Igualmente se destaca la importancia de la influencia que puede ejercer cerca del jefe o de otros departamentos para iniciar la promoción de sus subordinados a posiciones superiores fuera del departamento.

El supervisor debe permanecer atento a las insinuaciones y críticas sobre las posibles deficiencias de su labor, provengan éstas de un superior o de un subordinado. Es, por ello, conveniente que venza la natural resistencia a admitir los propios errores, especialmente cuando son descubiertos por personas que no ejercen autoridad sobre él. Debe también investigar cuáles sean las líneas de actuación de los otros superviso-

res en el desempeño de tareas semejantes a las suyas.

Todas estas actitudes han de estar presididas por un auténtico interés por el éxito de la empresa. Si tal interés existe, no faltará la iniciativa para comprender y abordar los más arduos problemas, asumiendo voluntariamente tareas ingratas que el superior no se atreve a encomendar, informando de hechos que puedan haber pasado desapercibidos o formulando sugerencias para el mejor funcionamiento de la empresa o de otros departamentos de la misma.—  
J. P. B.

ROBERT A. ALESHIRE: *The Metropolitan Desk: a new technique in Program Teamwork*. «Public Administration Review» núm. 2, junio 1966, pp. 87-95.

La lucha de la sociedad USA contra multitud de problemas de grave importancia (contra la pobreza, la incultura, los «barrios bajos», etc.) reclama la coordinación de esfuerzos en todos los órdenes. Debe desarrollarse una racional estructura, que asegure al máximo la efectividad de los programas federales y preserve y refuerce la decisión gubernamental local.

Para conseguir estos fines, el «Department of Housing and Urban Development» ha planeado el establecimiento de «Metropolitan Desks». Con ellos espera mejorar la efectividad de los programas de desarrollo urbano en las áreas metropolitanas.

Estos órganos, de misión fundamentalmente coordinadora suministrarían información, tanto al Esta-

do como a los empleados locales, respecto de los programas federales, resolviendo los posibles conflictos; además, serviría de definidor de los intereses federales, constituyéndose un auténtico centro metropolitano de todas las actividades federales que afectasen al área.

En cuanto a la conveniencia de implantar esta técnica de los «Metropolitan Desks», señala R. A. Aleshire que se ha llevado a cabo una encuesta entre los «Local Officials», «Governors», «Federal Field Officials» y «Federal Urban Development Program Chiefs». El resultado de esta encuesta demostró que excepto los «Governors» todos los demás grupos apoyaban la constitución de los «Metropolitan Desks».

No obstante, los obstáculos para el triunfo de los «Metropolitan Desks» son todavía bastante grandes. Y quizá puedan ser identificados con aquellos que dificultan la coordinación en el ámbito agrícola: 1) falta de uniformidad en las delegaciones de autoridad por diversos factores administrativos, legales y políticos; 2) falta de uniformidad en los límites regionales; 3) confusión en las diversas jurisdicciones; 4) falta de uniformidad para determinar los receptores de concesiones de ayuda, y 5) falta de un proceso de planeamiento policial racional, que daría a los agentes federales, tanto en Washington como en el campo, una sólida base para la coordinación.

Existe, sin embargo, una circunstancia que puede favorecer el definitivo éxito de la experiencia de los «Metropolitan Desks». Es la provocada por el senador Muskie, que ha clamado por la creación de un Consejo Nacional de Asuntos Intergubernamentales. Este Consejo tendría un

grupo de trabajo de «Assistant Secretaries» encargados del programa intergubernamental de coordinación de responsabilidades. E indudablemente los coordinadores del «Metropolitan Desk» parecen ser los más lógicos candidatos a controlar estas responsabilidades regionales y constituir el soporte, a nivel metropolitano, de los esfuerzos del Consejo.— P. C. M.

EUGENE E. WITHWORTH: *How to give an order*. «Supervisory Management», enero 1966, pp. 4-7.

Como resumen del trabajo que se desarrolla en este artículo cabría decir que las órdenes deben ser tan simples como sea posible, al tiempo que deben incluir todos los datos necesarios, a fin de que el subordinado pueda utilizarlas y hacerlas servir para una consecución más rápida y eficiente de la tarea que tiene encomendada. Como regla práctica y de casi general aplicación se puede enunciar la siguiente: toda orden, si pretende aportar una total información, ha de pensarse conteniendo estos seis elementos: por qué, quién, qué, dónde, cuándo y cómo.

El autor señala los más comunes defectos de que adolece la formulación de órdenes. Son estos, principalmente:

1.º El uso de términos vagos e imprecisos, que imposibilitan la concreción.

2.º Presunción *ab initio* de que la orden, tal como queda redactada, ofrece suficiente claridad, sin proceder a comprobar tal extremo, a la luz de las reacciones de los subordinados.



3.º Falta de motivación, que haga posible el estímulo en los destinatarios.

4.º Extenderse en demasiados detalles, cuando la orden vaya dirigida a un subordinado con experiencia, o restringirlos, si se formula a personal poco experimentado.

5.º Faltas en el modo y tiempo de formulación, que para cada caso concreto deben ser particularmente sopesados.

En contrapartida a esta serie de defectos resulta aconsejable, a juicio del autor, establecer unas reglas básicas, en orden a la mejor y más completa formulación de órdenes.

En primer término, debe instituirse un equipo cercano al líder que haga comprender a los subordinados el alcance, contenido y fines de la orden. Debe asimismo procederse, en la expresión de la orden, de la forma más suavisadora posible, revistiéndola con el carácter de una petición de cooperación en una empresa común más que con el de una fórmula autoritaria.

En cuanto al tiempo, éste debe ser el suficiente, excepto en casos de verdadera urgencia, para que la actuación a desplegar, como efecto de la orden, sea asimilada y debidamente elaborada. Esta debe ser también clara y completa.—J. P. B.

*Clave para la calificación del cuestionario*

Proposiciones ciertas: 3, 7, 11, 17, 18, 23, 24, 26, 30.

Proposiciones falsas: 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29.