

RESUMEN DE REVISTAS

DELBEZ, LOUIS: *Considerations sur le fondement du Droit Positif*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger», núm. 4, julio-agosto 1966, páginas 667-708.

Todo orden jurídico está constituido por un conjunto de normas positivas. Ahora bien, una norma toma su valor de positiva cuando aquellos a quienes dirigen deben, necesariamente, someterse a ella, voluntariamente o no, bajo pena de exponerse, al menos, a un prejuicio material y moral.

A esta idea de necesidad, que caracteriza la positividad del Derecho,

hay que añadir una idea de obligación inherente al Derecho mismo. A la conciliación de estas dos ideas es a lo que se reduce, según Delbez, el problema del fundamento del Derecho positivo.

Existen dos grandes tesis jurídicas, la subjetivista y la objetivista, que pretenden descubrir el fundamento del Derecho, y a ellas dedica el autor su estudio.

Para mayor claridad, y aunque en realidad vayan unidas, se separan estas tesis en dos apartados; en primer lugar, el relativo al Derecho interno y, a continuación, el relativo al Derecho internacional.

La tesis subjetivista fundamenta el Derecho interno en la voluntad del individuo, y el Derecho internacional, en la voluntad del Estado; la objetivista, en cambio, fundamenta todo el Derecho, tanto interno como internacional, en la idea objetiva de justicia. Ambas tesis se corresponden con una filosofía.

En cuanto al fundamento del Derecho interno, Delbez se apoya, al estudiar las doctrinas subjetivas, en la crítica de Duguit, y a continuación expone las numerosas doctrinas objetivas. Por lo que respecta al fundamento del Derecho internacional, su estudio comprende, primeramente, las doctrinas sociológicas, normativistas y las de Derecho natural, de los fundadores del Derecho natural y de los neoclásicos o iusnaturalistas.

COLIN, JEAN-PIERRE: *La nature juridique des Marchés de travaux passés par les sociétés d'économie mixte concessionnaires de travaux publics*. «Droit Administratif» núm. 9, año 22, 20 de septiembre de 1966, páginas 474-484.

Colin trata de fijar en este artículo la naturaleza jurídica de las sociedades de economía mixta concesionarias de trabajos públicos. Trata de aclarar si estas sociedades son consideradas como personas morales de Derecho privado o, por el contrario, deberán regirse por el Derecho público.

Esta tarea es delicada, y prueba de ello son las divergencias de las interpretaciones jurisprudenciales y las controversias doctrinales producidas por la decisión de la *Haute Jurisdiction*. Por ello es necesario estudiar el

método empleado por la *Haute Jurisdiction* en este asunto.

El criterio orgánico del contrato administrativo en los trabajos públicos desaparece en beneficio de un criterio funcional, y aún éste resulta incierto y demasiado amplio y de complementarse con un criterio de tipo relacional.

La institución de las sociedades de economía mixta puede hacer suponer que la persona pública ha decidido someter ciertas actividades a un régimen de Derecho privado, pero, apenas entradas en funciones, algunas de estas sociedades utilizan privilegios clásicos del poder público. En principio la existencia de una misión de servicio público es lo que se orientará al juez en la aplicación de las reglas de Derecho público. Sin embargo, este criterio no es por sí solo determinante. Para que se aplique al Derecho administrativo será necesario, además, que el cumplimiento de la misión, de la que está invertida el organismo en discersión así lo exija.

MILE, LATREILLE: *Problèmes français*. «Droit Social», núms. 7-8. Julio-agosto 1966. Págs. 416-424.

Se trata en este artículo de los problemas planteados en Francia por la orientación e información, tanto escolar como profesional.

Las medidas propuestas por M. Fouchet, ministro de Educación Nacional, en su conferencia de prensa del 24 de febrero de 1966, vienen a continuar la larga serie de disposiciones, reglamentarias o legislativas, tendentes a resolver los problemas de orientación escolar y profesional de los jóvenes franceses.

De los textos ya existentes en esta materia se pueden extraer varios hechos importantes:

- Antigüedad de la investigación en materia de orientación.
- Variedad de iniciativas sin una clara idea directiva.
- Ensanchamiento del campo de acción de los servicios de orientación.
- Integración progresiva de la acción orientadora en la acción educadora de la escuela.

Esta evolución de las instituciones dedicadas a la orientación corre paralela, según la autora, al desarrollo y evolución de la sociedad francesa. Se ha pasado de 5.800.000 estudiantes en 1930 a 11 millones en 1965, y al mismo tiempo el mundo laboral ha cambiado, pasando al sector terciario de la producción una gran cantidad de hombres que antes se encuadraban en el primario.

La conclusión de Mlle. Latreille es que, para llegar a resolver los problemas reales se debe, pues, reagrupar los servicios de Educación Nacional en materia de información y orientación, bajo la autoridad de la actual Dirección de Pedagogía y Orientación, y en contacto con el Ministerio del Trabajo; descentralizar la formación de «personal especializado»; los servicios regionales deberán disponer de una sección especial de orientación a nivel superior; los servicios locales deberán abrirse a cada distrito escolar, y, por último, la formación de los futuros instructores deberá comprender conocimientos suficientes en psicología del adolescente y en las realidades socio-profesionales para establecer una eficaz colaboración entre ellos y los especialistas de la orientación e información.

Aunque el coste de estas medidas sea grande, redundará en beneficio de toda la nación.

R. S. ARORA: *State Liability and the Public Corporation in India*. «Public Law». Londres. Otoño 1966. Páginas 239-247.

A las corporaciones públicas se les han encomendado variadisimas actividades: administrativas, fiscales, de desarrollo económico, etc. Y se ha confirmado, desde luego, su gran efectividad, por lo que es presumible que se continuarán utilizando, sobre todo en vista de la expansión del sector público de la India, dentro del entramado de una sociedad de molde socialista.

Primeramente el autor fija la atención sobre algunos aspectos constitucionales de la Corporación pública en la India, concretando el propósito de su trabajo a poner de relieve algunas de las contradicciones en materia de responsabilidad estatal y responsabilidad de las instituciones corporativas indias, y señalar la necesidad de una reconsideración y racionalización de este sector legislativo.

Es éste un terreno respecto del que, si resulta exagerada la calificación de *terra incognita*, hay que reconocer, sin embargo, que ha sido muy imperfectamente estudiado. Y los problemas que se plantean son muy numerosos desde el punto de vista legal, aunque la mayoría tienen condicionada su solución a la de una cuestión fundamental: la de determinar si una corporación ha de desempeñar las funciones a ella encomendadas con independencia del Gobierno, como una entidad distinta de él, o si, por el contrario, ha de resolverlas

como un mero instrumento del Gobierno que, a pesar de su forma corporativa, ostenta las prerrogativas del Estado, total o parcialmente.

Esta cuestión concierne al *status* de la Corporación pública ante los tribunales, y la verdad es que todavía no ha sido resuelta satisfactoriamente de una manera uniforme. Ahora expone las distintas opiniones doctrinales a este respecto, llegando a la conclusión de que parece que las corporaciones públicas son agentes del Estado, por lo que su responsabilidad será la misma responsabilidad estatal. Pero el problema—concluye—no es tan simple como estas palabras dan a entender, ya que, de aceptar la conclusión anteriormente señalada, surgirían serias objeciones, como, por ejemplo, la de que en ese caso las relaciones entre las corporaciones públicas habrían de ser consideradas esencialmente como relaciones del Estado consigo mismo, por lo que, consiguientemente, no serían objeto de reglamentación legal.

WILLIAM A. ROBSON: *The Managing of Organizations*. «Public Administration». Otoño 1966. Vol. 44. Páginas 275-281.

Robson comenta en este artículo el libro de Bertam M. Gross, profesor de Administración pública en la Universidad de Siracusa, que lleva el mismo título que este artículo.

El propósito de Gross es sintetizar el pensamiento moderno acerca de la dirección de las organizaciones. Y lo hace desde la perspectiva casi exclusiva del pensamiento americano, siendo su libro esencialmente un producto de la moderna escuela americana de teoría administrativa.

El libro consta de dos volúmenes. El punto de partida del estudio es la afirmación de que la organización y administración son requisitos previos del desarrollo, mantenimiento y expansión del poder. La revolución administrativa que ha producido el mundo moderno se caracteriza por más complicadas y extensas organizaciones, mayor burocracia y más administradores.

De aquí la importancia del *Managing of Organizations*, de que se trata en este artículo.

Se hace un estudio completo acerca de muy amplias cuestiones sociales: multiplicidad de intereses individuales, el individuo como miembro de un grupo, *status* y papel social del individuo, etc. Se define la organización desde un punto de vista formal, y diferenciadas sus diversas clases, se analiza la cooperación y la resolución de conflictos dentro de la organización.

La mayor parte del volumen segundo es dedicada a analizar los fines de las organizaciones. La línea argumental es aquí extremadamente compleja: el autor habla de la «matriz del propósito», que comprende la satisfacción de los intereses humanos, la prestación de servicios y producción de bienes, la eficiencia, la movilización de recursos, la observancia de reglas convencionales, profesionales o morales, y la búsqueda de racionalidad.

En resumen, puede decirse que es un gran trabajo, de tremendo alcance; mira hacia el pasado y hacia el porvenir, y estudia desde mínimos aspectos de la Administración hasta los más profundos motivos que vinculan el destino del hombre.

NARDIN, M. J.: *Une Experience de Regroupement des Taches en Milieu Administratif*. «L'Étude du Travail» núm. 177, octubre 1966. Páginas 17-23.

Nardin expone, en primer lugar, las causas que le han inducido a estudiar la agrupación de tareas, apoyándose en dos aspectos diferentes, pero al mismo tiempo complementarios. Por una parte está el aspecto organizativo, es decir, la obtención de una mejor productividad, movilizándolo la reserva de trabajo existente en toda persona afecta a trabajos administrativos, y, por otra parte, el aspecto humano consiste en dar mayor interés a las tareas que se realizan y aumentar la responsabilidad.

A continuación se describe la experiencia llevada a cabo en ciertos sectores de la empresa de seguros Le Phénix, así como los resultados que se han obtenido y que fundamentalmente son: disminución de los gastos de gestión, independencia de una sección respecto a la otra y descentralización de las gestiones.

Sin embargo, esta agrupación, siendo una solución afortunada, no deja de ser difícil y delicada puesta en marcha.

PAUL T. DAVID: *Analytical Approaches to the Study of Change*. Ed. «Public Administration Review». Septiembre 1966. Volumen XXVI, núm. 3. Págs. 160-169.

Muchas ramas convergentes del pensamiento—filosófico y práctico—sugieren que la Humanidad ha entrado en un nuevo período de su historia. La consecuencia para la Administración es un cambio fundamen-

tal en la relación Gobierno—medio ambiente—. Quiérase o no, el Gobierno ha cambiado, y, por otra parte, el medio ambiente también ha cambiado, y su proceso evolutivo todavía no ha concluido.

Esta idea se aprecia claramente en los escritos de los autores americanos que enjuician nuestra época. Así, Boulding señala que «El siglo xx marca el punto medio de una gran transición del género humano. Puede llamarsele propiamente la segunda gran transición en la historia de la humanidad».

Ante esta situación, y aunque muchas disciplinas puedan ser provechosas, es la ciencia de la Administración pública la más obligada a establecer programas adaptados a las necesidades que impone este gran cambio.

Consciente de esta responsabilidad, David expone incluso un estudio de investigación titulado «Proceso de cambio», en el que señala las diversas categorías en las que ha de estudiarse este proceso. Proceso: 1) de desarrollo; 2) de innovación de la ciencia, la tecnología y la inversión; 3) ideológico: sistemas de opinión y su impacto; 4) conflictual: asuntos de conflicto, revolución y guerra; 5) de información e instrucción; 6) predicciones y planeamientos, y 7) de dirección y control.

La puesta en práctica de este sistema implica muchas novedades. La principal, quizá, sea la necesidad de una más completa formación del *public executive*, que le ayudará a esclarecer sus esperanzas, incrementar su racionalidad y prepararse para el porvenir. Ante todo, necesita una coherente comprensión de las fuerzas de cambio que operan en el mundo, y aunque él no puede ser un experto

en ello, si debe estar preparado para conocer el momento oportuno en que ha de recurrir a alguien especializado en estas cuestiones.

ROBERT S. FRIEDMAN, BERNARD W. KLEIN, Y JOHN H. ROMANI: *Administrative Agencies and the Publics they Serve*. Ed. «Public Administration Review». Septiembre 1966. Volumen XXVI, número 3. Páginas 192-204.

La pequeña investigación empírica ha tratado de la relación entre los administradores gubernamentales y el público a que ellos sirven. Este estudio exploratorio trata de describir algunos aspectos de la citada relación, teniendo en cuenta la función representativa que aquéllos cumplen.

Noventa y seis *officials* fueron entrevistados en once agencias de Estados federales, tanto en los Estados Unidos como en Canadá. La mayor parte de los *officials* reconocieron a sus agencias como servidoras de grupos particulares, como opuestas al público en general. Creen que responden a las exigencias de los grupos a que representan, pero que, no obstante, el punto principal para la iniciación de una nueva política estatal es la agencia misma.

Hay, indudablemente, variaciones en el enfoque y el estilo percibidas por estos *officials*. Algunas de ellas pueden sean idiosincráticas, pero parece evidente que la mayoría nacen de circunstancias, tales como: responsabilidad por el trabajo individual y orientación o finalidad de su carrera, nivel de gobierno y diferencias de organización estructural y funcional.

La investigación de todas estas

cuestiones, de su influencia, representa la base misma de este estudio. Aparte de que puede ser fructífera en cuanto a verificar o rechazar los factores sugeridos como probables determinantes de variaciones en la actividad de representación que llevan a cabo los administradores, puede servir de trampolín para el examen de otras cuestiones interesantes en la actividad de los administradores dentro del sistema de política estatal. Así, por ejemplo, la influencia que pueden tener en los diferentes sistemas políticos. Para llegar a alguna conclusión será necesario, naturalmente, reunir múltiples datos no sólo de la actividad de los administradores, sino también de todos aquellos que actúan conjuntamente con ellos en el quehacer político.

Se podrá entonces hablar con mayor rigor del papel que juegan los administradores, legisladores y otros *officials* en el hacer de la política estatal.

BENJAMIN WALTER: *Internal Control Relations in Administrative Hierarchies*. «Administrative Science Quarterly». Septiembre 1966. Páginas 179-206.

Se exponen en este artículo las conclusiones obtenidas en un trabajo de investigación llevado a cabo para trazar y medir la transmisión de influencia en dos jerarquías administrativas municipales.

Para ello se establecieron dos hipótesis: la primera afirmaba que los subordinados eran relativamente más influyentes que sus superiores en la toma y ejecución de decisiones nuevas; la segunda señalaba una más grande influencia de los funcionarios

superiores en la programación de la toma de decisiones.

El estudio llevado a cabo confirma la primera hipótesis y refuta la segunda.

— La influencia de los subordinados sobre sus superiores en la toma de decisiones nuevas, no programadas, se ha demostrado que es mucho mayor que la de los superiores sobre los subordinados. Este resultado está aparentemente en función de una mayor pericia de los subordinados, o, quizá, de la presunción, por parte de los superiores, de la mejor preparación de aquéllos.

Lo interesante sería saber si las conclusiones obtenidas aquí, en el estudio de unas relaciones muy concretas, pueden mantenerse también con relación a otros niveles distintos de administración; por ejemplo, entre las agencias administrativas y los Comités del Congreso.

— Respecto de la segunda hipótesis, los datos obtenidos fueron contradictorios: los subordinados se mostraron también más influyentes en la ejecución de decisiones programadas. En realidad, el único asomo de verdadera influencia de los superiores en la toma de estas decisiones se comprobó que nacía de su habilidad para establecer prioridades entre las tareas rutinarias.

LABAT, JEAN: *L'Organisation pratique des tâches du dirigeant*. «Hommes et techniques». Núms. 259-260. Junio-julio 1966. Págs. 655-662.

Partiendo del principio de que todo en este siglo tiende a la eficacia, Labat hace un estudio de la eficacia de

los hombres de empresa o de los cuadros dirigentes de la misma.

La eficacia no es sólo una cualidad que sirva para paliar la falta de otras facultades, como inteligencia, experiencia, etc., sino, más bien, el complemento indispensable, pero no suficiente del éxito.

Para conseguir esta eficacia se requieren cuatro condiciones:

1.^a Reflexión, para tener una visión clara y elevada de los objetivos a seguir, y formar así un inventario.

2.^a Método para jerarquizar los diversos elementos de este inventario.

3.^a Reflejos para actuar rápidamente.

4.^a Control para verificar, ajustar y, en su caso, rectificar la acción de la empresa.

Existen unos principios rectores en la búsqueda de la eficacia, y Labat encuentra en su estudio, fundamentalmente seis, que serán básicos en toda estructuración del trabajo de un dirigente empresarial.

Estos principios son los siguientes:

- Organización de su trabajo personal.
- Organización de su documentación.
- Organización de sus relaciones con quien le rodea.
- Organización de su tiempo.
- Organización de su secretaría.
- Organización de su lugar de trabajo.

Lo más importante en estos métodos propuestos es, para el autor, el contener, en potencia, la posibilidad de «asegurar la continuidad y la coherencia de la acción».

DAVID E. BERLEW Y DOUGLAS T. HALL: *The Socialization of Managers: Effects of Expectations on Performance*. «Administrative Science Quarterly». Septiembre 1966. Páginas 207-223.

Se exponen en este estudio los resultados obtenidos en una investigación llevada a cabo en dos compañías de una gran organización industrial norteamericana, sobre las actividades de los gerentes en estas empresas, los resultados de sus primeras previsiones y las de un momento posterior.

Concretamente esta actividad fué observada, sobre todo, durante los primeros seis o siete años de trabajo en la compañía. La conclusión fué que un gerente que sólo lleve un año en una organización estará necesariamente en un período crítico de aprendizaje, y quizá—es una hipótesis—a la exigencia de trabajo durante el primer año se corresponda fuertemente la futura obtención de logros y éxitos.

Ante los resultados derivados del estudio se propone un modelo de socialización de gerentes—en beneficio no sólo de la organización de que se trate, sino también del propio individuo—seguido de una investigación práctica llevada a cabo para comprobar la tesis central de ese modelo aludido.

CHARLES A. DAILEY: *Prejudice and Decision-Making*. «Personnel Administration». Vol. XXIX, número 5. Washington, septiembre-octubre 1966. Págs. 6-13.

El *consensus* social exige hoy una mayor seguridad de que todo ciudadano recibirá oportunidades semejan-

tes a lo largo de su carrera; es decir, que factores como el color, la raza, y otros parecidos serán tajantemente abandonados como determinantes de desiguales oportunidades.

Para llegar a este *consensus* claramente latente en la sociedad actual, se han seguido fundamentalmente tres líneas básicas de ataque en favor de la igualdad de oportunidades:

- Un argumento moral de que tal igualdad debe ser consolidada.
- El apoyo del legislativo, señalando cómo y cuándo ha de ser asegurada; y
- La educación orientada a favorecer esta idea.

En este artículo se expone precisamente el sistema de educación a seguir, entendiéndolo no como persuasión moral ni como parte de la política estatal (lo que implicaría una compulsión legal o burocrática), sino como «una nueva forma educativa» que es necesario seguir si de verdad se aspira a una sociedad en la que los hombres sean capaces de disfrutar una existencia próspera, sin que nada importen el color o la religión.

El sistema expuesto exige un radical cambio de actitudes y una total eliminación de los muchos prejuicios hoy existentes.

Y esta conclusión puede proclamarse quizá con mayor fuerza con respecto a los *administrators*, auténticos guardadores y distribuidores de las oportunidades: ellos abren o cierran las puertas de la oportunidad a los particulares. El autor confía en que, de aplicarse el sistema que expone, se controlarían y mejorarían esta clase de decisiones: