

RESUMEN DE REVISTAS

05

LUIS JORDANA DE POZAS: *La previsible alteración de nuestra división territorial*. «Revista de Estudios de la Vida Local». Septiembre-octubre de 1967, 641-660 pp.

En este artículo el profesor Jordana de Pozas nos da una lección sobre las posibles alteraciones que pueden preverse en la división territorial de nuestro país, como resultado de los cambios radicales que se vienen operando en los factores población, condiciones geográficas, desarrollo y sus consecuencias sobre la industrialización, riqueza, concentración urbana, despoblación rural y régimen político.

Analizando los antecedentes de la actual división territorial, los remonta a tiempos muy antiguos y considera la situación presente como consecuencia de las características geográficas de la Península. Pero una división ordenada tuvo lugar en 1822, que la estableció en 52 provincias. A partir de entonces, movidos por un principio ideológico más que por razones que respondieran a la realidad concreta, se vinieron efectuando diversas reformas en el sistema estructural, que han determinado la existencia de un gran número de municipios, así como de divisiones especiales, entre las que se cuentan la militar, la marítima y la judicial,

que agudizan aún más un problema, qué necesita una acertada solución. Este problema: las críticas al sistema imperante y las perspectivas políticas sobre la división territorial son tratadas por Jordana de Pozas, quien considera que todavía no ha llegado el momento de proceder a una reforma total de la división territorial en España.

El autor expone el estado presente de la cuestión, olvidando ya los motivos ideológicos que conducen a regionalismos contraproducentes, centrándola en las nuevas necesidades y circunstancias de la época en que vivimos; en las variaciones demográficas, el desarrollo y la transformación de los servicios públicos.

Finalmente, concluye el profesor Jordana de Pozas, la política más idónea a seguir, es la que se dirige a una planificación ordenada y racional que vaya reformando poco a poco las estructuras territoriales y locales hasta el logro de los objetivos propuestos.—M.^a C. A. C.

M. A. MUTTALIB: *The Municipal Commissioner*. «Public Administration». Otoño 1967, 287-303 pp.

Tres son las características principales del «Commissioner Plan» en el seno de la administración municipal: unificación de poder, separación de política y administración y nombramiento de un administrador profesional en representación del «Council» elegido popularmente.

Es el comisario municipal una institución que, en cierto modo, debe su origen a sir Feroz Shah Mehta, que la incorporó a la *Bombay Municipal Act* de 1888. Sir Feroz destacó la necesidad de disponer de una autoridad independiente en este ám-

bito, al señalar que «el Municipal Council no tiene la misión de administrar y gobernar—para lo que es radicalmente incapaz—sino la de vigilar y controlar un Gobierno ejecutivo, dando publicidad a todos sus actos, exigiendo justificación de todos aquellos que aparezcan confusos, censurándolos si resultan condenables, y expulsando a aquellas autoridades que abusen de su poder». Consideraba el nombramiento de una autoridad ejecutiva en cualquier «Council» «como un paso regresivo, que hundiría la municipalidad en un mar de desconciertos, ineficiencia y engaño tales como no han imaginado los rumores más exagerados...». El único camino seguro y eficiente—decía—de servirse de la autoridad ejecutiva es «otorgarla a un solo funcionario responsable».

De hecho, la institución se impuso en la organización municipal de la India, siendo el status del comisario el normal de las autoridades municipales, al lado del «Council», el «Standing Committee», etc. La especificación en detalle de sus funciones, en las diversas Corporation Acts, ha servido para garantizarles libertad de actuación en su particular campo de acción.

Su nombramiento lo efectúa normalmente el «State Government» afectado, y el organismo perdura un tiempo fijado de antemano, que oscila entre tres y cinco años.

Sus poderes y funciones provienen: unos del Acta de la Corporación correspondiente, en tanto que otros son delegados por el «Council», el «Standing Committee» o cualquier otra autoridad; estas funciones se dividen en tres amplias categorías: administrativas, financieras y electorales.

Por último, examinada la relación del comisario con el «Council», el «Standing Committee», el «Mayor» y el «Government», y los problemas que su actuación conjunta comporta, sienta la conclusión de que el comisario municipal constituye un adecuado instrumento burocrático perfectamente ajustado para ayudar a la satisfacción de las exigencias de la democracia en el ámbito del municipio.—P. G. M.

JEAN-CLAUDE GROSHENS: *Les problèmes actuels de l'administration locale en France*. «La Revue administrative». Julio-agosto de 1967, 377-387 pp.

La tradición democrática francesa que ha tenido siempre por base el respeto a las libertades locales, toma conciencia actualmente de las inseguridades de las colectividades locales y de sus numerosos y diversos problemas, originados por el crecimiento incesante de la población urbana, y el despoblamiento correlativo de las zonas rurales. Este fenómeno ha motivado profundas modificaciones en el sistema tradicional de la *comuna*, entendida como colectividad territorial y cuadro de la vida administrativa cotidiana. Como consecuencia se ha producido una política de *aménagement* del territorio, que necesita de medidas coordinadas entre colectividades locales en el cuadro de un programa de acción económica. Las estructuras antiguas no se corresponden en extensión de sus actividades con las nuevas formas de vida.

El objetivo de la *comuna* moderna dentro del cuadro de programación nacional se dirige a asegurar a sus habitantes de la mejor manera posible el bien común y los equipos colectivos precisos. Es necesario crear fórmulas nuevas para que los ciudadanos puedan contribuir con su opinión a la gestión municipal. En este sentido, se han realizado diversas tentativas, cuyos resultados son aún desconocidos.

El profesor de Ciencias Políticas y Económicas de la Facultad de Derecho de Estrasburgo, M. Groshens, nos proporciona en este artículo una información general sobre la administración local de su país, reuniendo en síntesis un análisis sobre diversos aspectos de la vida departamental y municipal y prestando especial atención a la región parisiense, que es en donde todos los problemas alcanzan mayor magnitud. Siguiendo el plan del autor, la reforma tuvo tres objetivos: la organización de los servicios del Estado en las circunscripciones de acción regional, la reforma de las instituciones comunales y la reforma de la región parisiense. En cuanto a los problemas actuales de la administración local, se refiere el profesor Groshens a los aspectos de reclutamiento y formación profesional y de organización y métodos, propio de las colectividades locales. Otros puntos tratados hacen mención a la economía local, a la participación ciudadana en la vida local administrativa, y a los límites de la autonomía tradicional característica de las comunidades locales francesas.—M.^a C. A. C.

TAVERNIER, YVES: *La réforme du Ministère de l'agriculture*. «Revue Française de Science Politique», Octubre de 1967, 889-917 pp.

El estudio de la reforma del Ministerio de Agricultura, no solo interesa a los especialistas de problemas rurales, sino que se inscribe en la reflexión general sobre el poder político y la administración.

Yves Tavernier divide su estudio en dos partes, en las que, sucesivamente, estudia la génesis y antecedentes de la reforma llevada a cabo durante el período 1961-1965, y el contenido y límites de dicha reforma.

La agricultura francesa no ha sufrido los efectos de la revolución industrial, sino que ha conservado su estructura de explotaciones familiares rutinarias en sus producciones y en sus medios de trabajo. Ello es debido a la organización del Departamento que en los cuadros directivos estaba formado por técnicos agrónomos con una deficiente formación en materia económica, jurídica y financiera. Por otra parte, existían múltiples direcciones que por sí mismas regían su personal, establecían sus estadísticas, disponían de un servicio de relaciones exteriores y conducían su política con absoluta independencia. Con el fin de unificar toda la política agrícola preparando, con una visión «prospectiva», la agricultura francesa para competir con Europa, el ministro Pisani decide reagrupar estas funciones según los tres capítulos fundamentales de su política agrícola: «hombre, producto, espacio» (Dirección General de enseñanza y asuntos profesionales y sociales, Dirección General de la producción y mercados, Dirección Ge-

neral del espacio rural). Al mismo tiempo se crea una Dirección General de estudios y asuntos generales, cuyas competencias son sensiblemente iguales a las de una secretaría general.

En la segunda parte, como ya hemos dicho, Tavernier estudia el contenido de la reforma y sus límites.

En cada Departamento existe una Dirección de agricultura que sustituye a los diferentes servicios cuya acción era totalmente independiente. Este reagrupamiento tiene por finalidad conseguir en la política agraria una unidad y una eficacia que antes no existía. El director departamental dispone de un servicio administrativo y financiero y de una sección de estadística, controla la actividad de los funcionarios que no están sometidos a su poder jerárquico, dispone de un poder de tutela sobre los centros de enseñanza, de formación profesional y de promoción social agrícola.

Junto a este cuerpo de ingenieros directores departamentales existe otro cuerpo de ingenieros que asegura, entre los agricultores, la difusión de las ciencias agronómicas y la información técnica.

El Ministerio de Agricultura dispone, además, de una organización regional que surge, en gran medida, como contrapeso de la reforma departamental y para atenuar sus efectos. Así, a la cabeza de cada región se encuentra un ingeniero general, representante permanente del ministro y que tiene autoridad sobre los directores departamentales de su circunscripción.

El esfuerzo del ministro Pisani por renovar la administración de la agricultura y adaptarla a las exigencias de una economía y de un mun-

do agrícola en plena mutación, si bien no ha triunfado de una manera absoluta, no ha sido vano, pues ha demostrado las debilidades del antiguo sistema y ha abierto el camino que permitirá a un nuevo ministro, siguiendo la dirección marcada, proseguir y acabar la obra emprendida. F. R. L.-D.

JERALD HAGE and MICHAEL AIKEN:
Relationship of Centralization to Other Structural Properties. «Administrative Science Quarterly». Junio, 1967, 72-92 pp.

El punto en que incide este estudio, y que permite a sus autores extraer abundantes conclusiones, es el de las distintas formas de medida de la distribución del poder en el seno de dieciséis diferentes organizaciones. Una de estas formas, la participación en las funciones de dirección, constituye un magnífico exponente de las características estructurales de la organización, en mayor medida, incluso, que la jerarquía o la autoridad. La investigación futura podrá y deberá explorar todavía más indicadores de estas propiedades o caracteres, como la centralización, la complejidad estructural, y la configuración formal.

Lo realmente interesante sería comprobar hasta qué punto las conclusiones de un estudio específico pueden ser extendidas a la generalidad de organizaciones, ya que las dieciséis ahora estudiadas desarrollan servicios concretos (sanidad, educación, bienestar...), y están localizadas en el área metropolitana. ¿En qué medida, pues, serán válidas para organizaciones con otras funciones, y organizaciones ubicadas fuera del ámbito metropolitano?

Algunos recientes estudios proporcionan base suficiente para sustentar la validez casi general de estas conclusiones. Así, Chandler pone de manifiesto cómo numerosas empresas de los EE. UU. han evolucionado hacia una descentralización inmediatamente después que comenzaron a ocuparse de la manufacturación de productos grandemente diversificados, sugiriendo que la diversidad de productos tiende a un incremento de las especialidades de ocupación, que propende a una descentralización de la actividad de dirección. Este fenómeno es probable que se produzca todavía con más clara intensidad cuando los «managers» acentúan su carácter profesional, con lo que el profesionalismo se evidencia como activo agente acelerador de todo proceso de descentralización. Woodward revela que también en Gran Bretaña las organizaciones de negocios llevan en mayor medida hacia la descentralización cuando se ocupan de actividades especializadas (de expertos), y sus «managers» cuentan con auténtica experiencia profesional. En un estudio sobre ciento cincuenta «agencias», Blau, Heydebrand y Stauffer informan que las más «profesionalizadas» son las que más se inclinan a descentralizar sus estructuras de poder.

Está claro que cada uno de estos informes proporciona alguna confirmación adicional de las ideas expuestas en este trabajo.

Se deduce, pues, que las propiedades o características estructurales de una organización forman un sistema de variables estrechamente relacionadas entre sí, que, como tales, se influyen mutuamente.

Por último, se propone una difícil interrogante: ¿Atrae a personas me-

por formadas y experimentadas profesionalmente una organización con amplia participación en la actividad de decisión, o, por el contrario, es la adición de nuevas ocupaciones especializadas (sobre todo aquellas que exigen una gran preparación y un alto grado de capacidad profesional) la que presiona hacia una más intensa participación en las decisiones acerca de la organización?

Con esto, sin embargo, no se agota la problemática abordada en este trabajo. Cuestiones similares pueden plantearse en torno a los cambios que experimenta la participación en la actividad de dirección, y también respecto de los trabajos de codificación y estudio de las normas. Sólo una investigación longitudinal podrá darles adecuada respuesta.—P. G. M.

W. N. RUCHTI: *Is there an answer for lateness and absenteeism?* «Supervisory Management». New York, noviembre de 1967. 19-23 pp.

¿Tienen la falta de puntualidad y la inasistencia al trabajo alguna clara justificación? ¿Puede el «supervisor» encontrar remedios para evitar estas faltas del empleado?

En primer lugar, parece que esta conducta—bien sintomática de desinterés por el trabajo—tiene relación con circunstancias internas de la compañía o empresa más que con la comunidad social en general. En concreto, son, sobre todo, razones de satisfacción o insatisfacción personal en el trabajo las que van a condicionar y determinar la puntualidad o retraso del empleado. Aunque es bien cierto que el esquema de po-

sibles causas no se puede simplificar de tal manera, ya que también juegan en él otros múltiples factores, como los conflictos en el área de trabajo o el aparentemente intrascendente del mal tiempo.

Los psicólogos distinguen dos tipos de retraso: el inevitable, y aquel otro que puede ser perfectamente controlado por el trabajador. Nada se puede hacer respecto del primero. En cambio, en cuanto al segundo hay que tratar de averiguar la raíz de esa impuntualidad, que puede ser originada por causas familiares, o bien por condiciones de trabajo (antipatía al jefe, v. gr.). Puede entonces el «supervisor», en este campo ayudar a resolver muchos problemas, y si él es incapaz, el médico o psicólogo de la empresa, e, incluso, el mismo personal directivo.

Se ha comprobado también la influencia, respecto de la falta de puntualidad, de otros factores, como la edad. Una investigación en una gran factoría demostró que los empleados con más años de servicio eran precisamente los que llegaban más tarde al trabajo, en una proporción, además, abrumadora: 73 %, respecto de los empleados recientes. Es evidente que también aquí la actuación del «supervisor» puede ser grandemente eficaz, convenciendo a este empleado experimentado, de que tan estimable como sus valiosos servicios es su exacta puntualidad.

Esto forma, en realidad, parte de la que debe ser una actuación general del «supervisor», explicando a los empleados el valor de su trabajo en relación con toda la organización, y lo imprescindible de su aportación para el logro de un producto terminado.—P. G. M.

J. C.: *Note à propos du VI^{me} Plan.* «La Revue Administrative» Septiembre-octubre 1967, 521-523 pp.

El autor trata en este artículo los tres principales puntos de discusión en torno al futuro VI Plan, cuyas decisiones, que serán tomadas desde ahora, tendrán efecto en el período 1971-1975. Estos tres puntos son: la presión europea, el papel desempeñado por el Estado y la concepción del Plan.

La preparación del VI Plan depende, en gran medida, del grado de confianza y colaboración que se establezca en la elaboración de los mecanismos «comunitarios». Se conocen aún mal las repercusiones que pueda tener en el plan europeo la «Kennedy Round» y la evolución de los cambios intercomunitarios después de 1968. Por otra parte, en cuanto a la política coyuntural, política industrial y de programación a medio plazo, se ignora si dicha política será una política común o solamente coordinada.

En relación con el papel desempeñado por el Estado, el Plan se ha basado sustancialmente en las inversiones públicas, pero quizá estas inversiones desempeñan un menor papel a lo largo del VI Plan. El verdadero problema del crecimiento económico es el del volumen de las inversiones privadas y su ritmo de desarrollo.

Por último, la idea misma del Plan esta en juego. Se ha dado demasiada importancia al Plan, su doctrina, su sistema lógico, convirtiéndole incluso en un cuerpo de enseñanza, cuando en la práctica era mucho más flexible. Si el Plan quiere servir para algo no debe intentar prever todo; la astucia, el compromiso son para él técnicas necesarias. Si quiere ser

demasiado operacional, es decir, instrumento de previsión y acción, en lugar de ser un instrumento político, el Plan perdería gran parte de su eficacia.—F. R. L.-D.

GRADY D. BRUCE y RICHARD F. DUTTON: *The Neurotic Executive.* «Personnel Administration», septiembre-octubre 1967, 24-31 pp.

No es fácil localizar autoridades a las que aplicar específicamente el calificativo de neuróticas, al menos si mantenemos el concepto generalizado de neurosis, que bien se refleja, por ejemplo, en la definición del doctor Horney: «un disturbio en la relación de uno mismo con los demás».

Pero si bien no es frecuente, la posibilidad está ahí, y, al surgir, suscita tres principales cuestiones: ¿Cuál es el normal desarrollo de una persona hacia la madurez? ¿Qué son los jefes (*executives*) neuróticos y cómo pueden ser reconocidos? ¿Qué responsabilidad tienen las empresas comerciales por la salud mental de sus *executives*?

1. El condicionamiento y la evolución necesarios para la pronta adaptación de una persona a la sociedad provienen ya de la actitud de sus mismos padres. Si éstos han orientado bien al niño—deben abrirle constantemente los ojos a la realidad durante su desarrollo—surgirá, como consecuencia lógica y natural, su madurez. Un dato que nos revelará la existencia de este grado de madura evolución será, entre otros menos expresivos, la presencia de una gran flexibilidad y capacidad de adaptación al cambio.

2. ¿Cómo surge el neurótico en el seno del *management*?, ¿se le puede reconocer?

Hay casos en que el desarrollo no lleva a la madurez, casi siempre de modo originario—ya lo hemos dicho— a causa de una suficiente atención durante la niñez. Esta deficiencia, como es lógico, la aprecia el propio individuo en sí mismo, y, desde que experimenta esta sensación, normalmente inicia un proceso de perfeccionamiento, que le lleva luego a exigir la misma meticulosidad y perfección en los demás.

Si el neurótico ocupa un puesto más o menos relevante dentro de las tareas de *management*, es normal que centre sus exigencias en estos puntos:

- a) Reconocimiento de sus méritos, *status* social y prestigio.
- b) Poder y autoridad.
- c) Dinero con el que satisfacer sus deseos.

Pero su ansia de perfección y de no fallar nunca hace posible que, mientras permanece en niveles bajos y medios de *management*, el neurótico pueda en muchos casos pasar inadvertido.

No obstante, casi siempre hay forma de reconocerle, porque en todo caso se dan en él síntomas claramente reveladores de su especial situación. Así:

- a) La convicción de una personal omnisciencia e infalibilidad.
- b) La ejecución de actitudes paranoicas («suspensivas») hacia sus asociados y subordinados en general (están —dice— trabajando contra él).
- c) Una actitud defensiva hacia cualquiera que le pregunte acerca de su actividad o se muestre en desacuerdo con él.
- d) Desarrollo de tendencias hiper-críticas (nadie más que él puede hacer las cosas bien).

e) Y, por último, una tendencia a rodearse solamente de hombres *yes*.

3. Es evidente que las empresas tienen una clara responsabilidad por la salud mental de sus empleados. Y deben emplear toda suerte de técnicas para descubrir al neurótico antes de que pueda causar un daño irreparable.

... *El estigma de los problemas mentales debe ser reducido. Una pierna rota es mucho menos importante que una neurosis depresiva, y, sin embargo, seguimos dando más atención a la primera. La mente representa menos masa que el resto del cuerpo, pero su poder y capacidad potencial es mucho mayor. La atención a la salud mental debe ser acelerada, y estudiada al menos con la misma atención que la salud física.*

La evidencia de estas palabras lleva al autor a esta conclusión: un procedimiento de selección de *executives*, que incluya la intervención de psicólogos experimentados en determinar grados de madurez de carácter, es la respuesta a esta cuestión cardinal: ¿qué puede hacer el *management* para prevenir el acceso de un neurótico al cargo de *executive*?— P. G. M.

A. D. P. HEENEY: *The Environment of Public Personnel Administration*. «Public Personnel Review», octubre 1967, 210-215 pp.

Gusta pensar a todo el que está asociado al desarrollo de una nueva legislación, que ha sentado las bases de un fructífero período de crecimiento y desarrollo.

Pero para que este optimismo tenga una base real será necesario no incurrir en un quietismo que desfa-

se la legislación de las estructuras vitales cada vez más evolucionadas.

Es este un peligro que acecha en materia de Administración de personal: muchas de las soluciones a los problemas de esta naturaleza, adoptadas en nuestro país entre las dos guerras mundiales y perfeccionadas en el inmediato periodo de posguerra, no son demasiado capaces de adaptarse a las cambiantes circunstancias sociales, económicas y técnicas de nuestra sociedad. Esto provoca una situación grave, al ser notorio que estos elementos de cambio están ganando fuerza día a día. Quizá las presiones sean más espectaculares en el sector privado; pero sería poco realista y aun imprudente confiar en que las «paredes» legislativas y constitucionales que enmarcan los servicios públicos resistan y no queden rápidamente desfasadas de las nuevas circunstancias de todo tipo que poco a poco se van imponiendo en el mundo actual.

Así, en el terreno de personal, las relaciones entre empleado y «empleador» inevitablemente envuelven oposición, diferencias, debates entre empleados individuales; entre *managers* individuales; entre organizaciones de empleados y organizaciones de *management*, diferencias que en la mayoría de los casos no resuelven las oscuras y conflictivas soluciones adoptadas normalmente.

Tal efervescencia de ideas y opinión es seguramente un ingrediente fundamental de cualquier sociedad libre e inteligente. Su ausencia, por el contrario, es evidencia primaria de un avanzado estado de estancamiento burocrático.

Y es precisamente esta lucha la que hace nacer el *management* de personal, que comenzó siendo un simple

parte del *management* general. Pero, con el crecimiento de la complejidad de funciones y la necesidad de especialización, las cuestiones de personal alcanzaron entidad propia y enorme importancia.

El *manager* de personal debe tener capacidad, experiencia e iniciativa para entrar en contacto con las varias políticas, técnicas y prácticas, empleadas y proyectadas en la más amplia comunidad personal y evaluadas en relación con los objetivos administrativos, para distinguir aquellas que son aplicables en su particular medio ambiente, de las que no lo son, adaptando éstas a las necesidades de su propia organización, en persecución de sus propósitos generales, y proveer a su efectivo cumplimiento y aplicación.

Ahora bien, hemos hablado de «medio ambiente»; pero, ¿qué entendemos por tal? Podemos concretar el término, en el sector en que nos movemos, como la naturaleza general de la organización, el significado que se da al cumplimiento de sus objetivos y el cambio progresivo de las condiciones externas—políticas, económicas y sociales—en que aquélla opera.

El conocimiento de todas estas características es fundamental para el *manager*, que debe llegar a ser un auténtico especialista en su interpretación, imprescindible para cumplir a la perfección la finalidad a que sirve.

Esta labor no es fácil, porque múltiples condiciones influyen en la caracterización del medio ambiente en que los servicios públicos se mueven. De una parte existe una diferenciación primaria entre cualquier administración de personal en el ámbito normal de la comunidad y la admi-

nistración pública de personal: mientras ésta actúa en interés de todos, cualquiera de las primeras lo hace buscando el provecho propio. Además, geográficamente varía también el medio ambiente en que se mueven los servicios públicos en las distintas jurisdicciones; algo parecido puede decirse de las peculiaridades demográficas, que asimismo matizan el contorno ambiental del *management* de personal, particularmente en combinación con los factores políticos.

Finalmente, en esta misma línea cooperan los elementos sociales, económicos y culturales que rodean cada servicio público.

Por todo ello, la conclusión es la de que una efectiva Administración de personal no puede ser prefabricada con un mosaico de ideas, brillantes, eso sí, las más de las veces, pero recogidas inconexamente de conferencias, páginas de revistas de personal, o de las deliberaciones de altos científicos sociales. Todo esto será innegablemente útil, pero si lo que trata de conseguir el esfuerzo humano —y la afirmación creemos que tiene validez general— es producir unos beneficios óptimos, debe establecer y mantener una notoria relación, sensible y creadora, con su propio medio y circunstancias ambientales.—
P. G. M.



