

## RESEÑA DE LIBROS \*

014.3

MORSTEIN MARX, FRITZ: *El Estado administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1968, 256 pp.

José Antonio García-Trevijano, en el estudio preliminar que precede a la obra de Morstein Marx subraya lo que la Administración Pública es en cuanto organización y, consiguientemente, la problemática que plantea su existencia. Destaca el aspecto del «personal» que va a trabajar por y

para la Administración ya que ello constituye la medula del trabajo de Morstein Marx. Estudia la estructura organizativa de tipo burocrático, los sistemas orgánicos, la extensión superficial y vertical de la burocracia, el tema de los puestos de nivel político y las exigencias formativas del personal al servicio del Estado así como el problema de la conexión entre burocracia y política.

Morstein Marx inicia su trabajo con un examen histórico sobre la naturaleza del Estado administrativo analizando el impacto de la era tecnológica en la tradicional actividad administrativa. Estudia, y aporta da-

---

\* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

tos, sobre las funciones y el personal así como sobre la creciente tendencia al aumento que experimenta la burocracia en nuestros días. Seguidamente estudia la burocracia, término ambiguo, como forma especial de organización, como dolencia de la organización, como característica del gobierno moderno, y como lacra de este mismo.

Pasa a continuación a analizar los fundamentos de la Administración pública considerando consecutivamente la racionalidad, la responsabilidad, la competencia y la continuidad. El siguiente capítulo se dedica a los diversos tipos de burocracia: vigilante, de casta, de patrocinio y del mérito, aduciendo ejemplos vivos, encarnados en determinados países en una época de su evolución. Los capítulos V y VI se dedican al problema del estatuto y al «mundo burocrático» planteando temas de fondo y pequeñas cuestiones de la vida diaria. Destacan las páginas dedicadas a los incentivos y al sindicalismo. El importante tema de la formación de los funcionarios de carrera recibe un tratamiento amplio, con examen comparado de los diversos enfoques utilizados en varios países.

Por último se dedican dos capítulos a la integridad en el servicio y a los conceptos del mismo. En estas materias, de evidente carga política, Morstein Marx navega documentadamente pero sin arriesgar ni comprometer una opinión personal. Finaliza el libro con unas «Perspectivas» sobre el futuro del gobierno moderno y las modificaciones que la estructura y actuación del sistema administrativo pueda sufrir. Es destacable su opinión sobre la influencia de la automatización y los desarrollos tecnológicos y opina que «el medio am-

biente institucional se verá modificado en muchos aspectos. Pero no parece probable que el resultado final sea un nuevo mundo administrativo que desconcierte al práctico de nuestros días. Este podrá deleitarse con la riqueza de los nuevos inventos y los sorprendentes modos de hacer las mismas viejas cosas. Pero cuando mire a su alrededor y olfatee el ambiente concluirá, feliz, que los burócratas siguen siendo burócratas».

La última frase del libro compendia un tanto la opinión del autor: «En la esperada elaboración de la relación entre la competencia técnica y el control político, una gran parte le corresponde a la burocracia, a su doctrina operativa, a la ideología de servicio que ella puede infundir en el sistema administrativo.»  
A. S. A.

RICCARDO RICCARDI: *Organización y formación*. «Ediciones Deusto». Bilbao, 1965; 240 pp.

La amplia literatura mundial sobre el tema carecía, hasta ahora, de una obra original y de amplia visión que estudiase las relaciones entre la formación y la organización. La obra de Riccardo Riccardi contribuye, de manera definitiva, a aclarar el papel fundamental que la formación juega en las estructuras organizativas. El mismo autor define su obra como una contribución básica para las investigaciones de la formación considerada como hecho organizativo.

El esfuerzo del autor está, sobre todo, centrado en dos problemas básicos:

1. La definición de los objetivos de la formación.

2. Sus ligámenes directos con la estructura organizativa.

En cuanto al primero, define el adiestramiento como «la actividad continua y organizada en el interior de cualquier entidad productiva, que permite llevar a los hombres que en ella operan, a través de la instrucción y la práctica, al nivel, y a las condiciones de eficiencia requerida».

El adiestramiento así definido, responde a una serie de exigencias urgentes, graves y concretas, unas, de carácter general y comunes al mundo económico actual, y otras, típicas de la gestión empresarial.

Por otra parte, con el adiestramiento, pueden ser alcanzados una serie de objetivos. Estos objetivos los clasifica en objetivos de inmediata efectividad; conocimientos que pueden y deben ser desarrollados en el destinatario del adiestramiento; capacidades profesionales que pueden y deben ser desarrolladas en el destinatario del adiestramiento, y actitudes que pueden y que en muchas ocasiones deben ser sustancialmente modificadas, si se quiere alcanzar un espíritu de grupo capaz de resolver las dificultades de la ordinaria actividad empresarial.

Estudia luego el autor la valoración de los objetivos, para lo que es necesario, en primer lugar, identificar los objetivos, saber cuáles son las necesidades adiestrativas. Señala las necesidades *adiestrativas* más generales y hace una valoración de los objetivos que el adiestramiento puede alcanzar en los distintos sectores (Alta Dirección, Producción, Administración, Relaciones con el personal, Comercial), y dentro de cada sector, en los diversos niveles. Ahora bien, afirma, una corresta valoración

de los objetivos, implica el conocimiento previo de los obstáculos que puedan impedir al adiestramiento alcanzar esos objetivos; obstáculos que pueden ser de naturaleza estructural, de naturaleza organizativa específica, de naturaleza intelectual y de índole general.

Siendo el adiestramiento un proceso continuo, permanente, específico y planificado, cuya finalidad es aquella de hacer capaz a alguien, en un determinado momento, de cumplir algo que se le ha asignado como tarea, es evidente la necesidad de adoptar un plan *adiestrativo*, cuyos elementos pueden resumirse en las siguientes preguntas: ¿A quien adiestrar? ¿Por qué? ¿Sobre qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo? ¿Cuánto?

Analizando el esquema general de un plan de adiestramiento, dedica la atención, el autor, al estudio del plan, teniendo siempre presente la relación existente entre el adiestramiento y la actividad empresarial. Este estudio detallado permitirá pasar a la fase operativa con un largo margen de seguridad de éxito.

Las fases operativas propias de cualquier plano de adiestramiento, son fundamentalmente dos: una fase de actividad *adiestrativa*, en la que se toman en consideración la orgánica del adiestramiento, las averiguaciones *preadiestrativas* y los esquemas de control; y una fase de acción *adiestrativa* en la que vienen considerados los sectores desde el punto de vista de las temáticas administrativas, las técnicas adiestrativas propiamente dichas, y sus auxiliares.

En la segunda parte del libro, se plantea el autor el problema del ligamen directo del adiestramiento con la estructura organizativa.

En primer lugar encuadra el adiestramiento en el esquema empresarial, para preguntarse a continuación, ¿a quién le espera la responsabilidad práctica del adiestramiento? La respuesta es: a la dirección, aunque ésta lo delega, descendiendo jerárquicamente hasta los jefes de primera fila y a los obreros especializados.

Pasa luego al estudio de la organización del adiestramiento, en donde nos habla de la estructura del organismo de adiestramiento, los hombres, la selección de los hombres y las relaciones entre la dirección de la empresa y el organismo de adiestramiento.

Afirma que la estructura del organismo de adiestramiento en el interior de la empresa, depende sustancialmente de la combinación de los siguientes factores: Dimensión de la empresa, tipo de dependientes (entendiendo por tal, el tipo de trabajo que realizan), tipo de dirección, tipo de empresa, grado de presión competitiva, y factores históricos y geográficos.

En cuanto a los hombres, los adiestradores, señala como característica fundamental de los mismos, que sepan enseñar; entre el que sabe mucho, pero no sabe adiestrar y el que sabe menos, pero sabe instruir, hay que quedarse con el último.

Ahora bien, a estos formadores hay que seleccionarlos, y para ello es preciso tener en cuenta una serie de datos que se obtienen a través de documentaciones, entrevistas, observación directa durante la enseñanza, y a través de tests y exámenes.

Por lo que hace referencia a las relaciones entre la dirección de la empresa y el organismo de adiestra-

miento, afirma el autor que dependen sustancialmente de dos factores, primero, la situación objetiva en que se encuentra la empresa, que puede ser de necesidad, de continuidad, de variaciones en los procedimientos productivos, de estancamiento y escasa dinámica por parte de la alta dirección y de moda, y, segundo, la organización y consiguiente eficacia del departamento que se responsabiliza del desarrollo de las actividades de formación y adiestramiento del personal de la empresa.

El último capítulo del libro, lo dedica el profesor Riccardi, a la averiguación de las necesidades y la programación del adiestramiento. Estudia, en primer lugar, la eficacia funcional de la organización, define la organización, la gestión y la dirección, y da doce principios que constituyen la base de una concreta eficiencia organizativa. Señala, después, cuáles deben ser los métodos de análisis y la valoración de la eficiencia orgánica de la empresa, para pasar luego a las averiguaciones sobre el personal, por medio de una serie de cuestionarios que se ocupan de analizar a fondo la moral de los dependientes, y, por último, hace un estudio sobre el programa de adiestramiento.

Concluye el autor afirmando que las posibilidades de éxito del programa de adiestramiento, dependen, exclusivamente, del hecho que éste se integre perfectamente con el objetivo de obtener un completo y continuo desarrollo de cada individuo con un mutuo beneficio, tanto para el dependiente como para la empresa.

Por tanto, como dicen Planty, McCord y Efersson, el programa de adiestramiento deberá tener estas cuatro características: ser completo,

estar integrado por los otros servicios de la empresa que contribuyan al pleno desarrollo de todo el personal de la misma, estar integrado por las necesidades de cada individuo y por las de la empresa. — J. F. J.

JOHAN AKERMAN: *Teoría del industrialismo*. Editorial Tecnos. Madrid, 1968; 399 pp.

El tema básico de la obra del profesor Akerman es metodológico y se centra en torno a la dicotomía entre una teoría abstracta y deductiva y una simple narración histórica de los procesos económicos. Los hechos económicos no hablan por sí mismos; no cabe pensar en hechos sin teorías que permitan ordenar la apariencia caótica de la realidad socioeconómica. Pero, al propio tiempo, rechaza el autor la existencia de unos modelos teóricos válidos en todo tiempo y lugar; estos modelos han de cambiar con el cambio de las estructuras socioeconómicas.

Comienza el libro con el planteamiento del tema para pasar a exponer, en primer lugar, cuáles son las fuerzas impulsoras del industrialismo, reconociendo que cada una depende, hasta cierto punto, de las otras. Entre ellas señala en primer lugar el progreso técnico que es una de las más señaladas características del industrialismo, para pasar luego a un análisis del aumento de la población y de los cambios en las motivaciones de la misma como «des ideas forces» que actúan sobre la estructura de la sociedad. A continuación hace una interesante historia de los cambios políticos y sus consecuencias en el proceso económi-

co; vienen después, como aspectos centrales del proceso comercial, industrial y social; el desarrollo de los instrumentos del crédito; la concentración de empresas y la organización del trabajo. Seguidamente estudia los cambios en la distribución de la renta para finalizar el capítulo comparando las ocho fuerzas motrices del industrialismo, combinándolas en una síntesis y dando un cuadro temporal en el que se indica el curso y los axiomas de dichas fuerzas para referencias posteriores en la discusión de ciclos y de las estructuras.

En el siguiente capítulo se destaca la importancia del año como unidad fundamental de tiempo, en parte como circuito, un esquema de balance, y en parte como un periodo contable que puede lanzar un movimiento acumulativo. La importancia del tiempo la analiza en el aspecto agrícola y en el industrial.

Estudia el capítulo IV los ciclos, empezando con una crítica de las deducciones apriorísticas y de los agregados como proyectos explicativos, señalando a continuación cuáles son los requisitos previos de los ciclos, para pasar al estudio de los ciclos largos y los ciclos políticos, finalizando el capítulo con una síntesis que comprende un sistema de acumulación cíclica.

Con el cambio estructural, que es el tema del capítulo V, se estudian las causas básicas y reales del cambio y el crecimiento. Se proponen indicadores estructurales y las relaciones entre las estructuras y los ciclos, y también se discuten las existentes entre la transformación estructural, por una parte, y las innovaciones y el crecimiento, por otra.

El siguiente capítulo lo dedica el autor al estudio de los principios de

planificación económica, prestando especial atención a las diferentes unidades de decisión de importancia. Se discuten dos tipos principales de planes: los microplanes contruidos por los consumidores y los productores, y los macroplanes, hechos y llevados solamente por el Estado, entre los que estudia especialmente los dirigidos a conseguir el pleno empleo y los dirigidos al bienestar general.

El último capítulo lo titula «Análisis causal y planes» y en él contempla la autonomía entre el enfoque histórico y el enfoque matemático de los problemas económicos, proclamando el principio de dualidad. Pasa a continuación a estudiar el problema de la adición o relación micro-macroeconómica, para finalizar considerando la relevancia de la teoría económica, es decir, la relación entre teoría y realidad.—J. F. J.

BACHELET, DANIEL, BITHOREL, MONIQUE, GOUX, CHRISTIAN: *L'Economie française: Diagnostici 1967, Perspectives 1968*. Editions Cujas. París, 1968; 275 pp.

Jean Marchal, en su prólogo a esta obra, apunta algunos de los temas esenciales en los que se basa este estudio de la coyuntura económica francesa. En efecto, subraya la necesidad de la intervención estatal para asegurar los equilibrios globales e, igualmente, de una política de reformas estructurales desarrollada por el Estado como medio de hacer más competitiva la economía de Francia.

Señala, asimismo, otros dos hechos de gran trascendencia económica

como son el paro y la recesión del crecimiento de la producción francesa durante el año 1967.

Los autores inician el análisis con unas indicaciones sobre el contexto económico general de Francia. En ellas se apunta la necesidad de cambiar el papel desempeñado por el Estado, estudiando cuáles deben ser sus objetivos cuasidogmáticos (expansión con estabilidad, equilibrio del comercio exterior, pleno empleo y justicia social). Añaden a este programa básico unas reflexiones sobre las dificultades sobrevenidas en el curso de su realización citando, entre otras, la escasa información económica, la creciente interdependencia de las economías europeas, la intensificación de la competencia internacional, la firme tendencia a la integración europea y el crecimiento de las inversiones extranjeras.

Seguidamente estudian las elecciones precisas para el desarrollo de una economía competitiva afirmando que el Estado aún no se ha inclinado por una de estas dos alternativas: la lógica del mercado y la intervención o la integración europea o, en sustitución, el liderazgo económico de los Estados Unidos.

La parte segunda del título I de libro analiza los limitados medios que han sido puestos en marcha para salir del «impasse». Así, respecto de la creación de estructuras más competitivas se afirma que la política estatal ha sido ambigua favoreciendo, en el terreno financiero, una ortodoxia liberal-capitalista mientras que se anima, provoca y sostiene una amplia reforma del aparato productivo. En cuanto a las preocupaciones

de orden inmediato originadas por el frenazo económico se subrayan las causas del fenómeno recesivo y se apuntan los medios que el Estado debe proveer para lograr un relanzamiento de la economía. El capítulo siguiente se dedica a exponer las críticas convergentes que, procedentes de la izquierda y la derecha, se han hecho al gobierno. Se exponen las posturas de liberales e intervencionistas y también las tendencias europeístas y proteccionistas.

El título II se dedica a la coyuntura en 1967, estudiando las «fuerzas y debilidades» de la economía francesa, su evolución pasada y futura para seguir con un análisis económico de dicho año. En él destacan los capítulos sobre la decaída de la producción, los cambios estructurales y la agravación del subempleo, los problemas monetarios y financieros, la inestabilidad del equilibrio exterior, y las reformas sociales llevadas a cabo cuya finalidad original tenía mucho mayor alcance que lo efectivamente realizado.

El último capítulo de la parte teórica se dedica a las perspectivas para 1968, año del que se afirma será rico en acontecimientos políticos y económicos destacándose la influencia que ejercerán la devaluación de la libra esterlina, el alza general de tipos de interés y el problema de la liquidez internacional, así como el clima de tensión en que vivirán los Estados Unidos. «Plantear perspectivas para 1968 parece, más que nunca, hacer una apuesta.»

El libro se completa con unos anexos estadísticos que acumulan datos muy amplios y pormenorizados en 89 cuadros.—A. S. A.

BERNARD CHANTEBOUT: *La organización general de la Defensa Nacional en Francia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial*. Biblioteca Constitucional y de Ciencia Política. Librería General de Derecho y Jurisprudencia. París, 1967; 500 pp.

El tema de la Defensa Nacional se encuentra entre problemas esenciales del Estado moderno. Después de una introducción en la que se hacían las ideas y la historia haciéndose referencia a una nueva concepción de la defensa global, universal y permanente, y al principio aceptado, en materia de organización, de la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, se entra directamente en la materia de la organización general de la defensa.

Se consideran dos grandes distinciones: el empleo de las fuerzas y la gestión de los medios. Los problemas esenciales de la dirección de la defensa se estudian a través de los acontecimientos políticos y militares que nos presentan una imagen histórica clara del juego de influencias, las intenciones de los gobernantes, las diferencias que la orientación política de los regímenes supone respecto de la dirección de la defensa y el reparto de competencias y responsabilidades de la misma.

En esta primera parte se analizan las Constituciones de la IV y V Repúblicas respecto de la competencia en materia de defensa de los presidentes del Consejo de Ministros y del Presidente de la República.

En cuanto a la gestión de los medios de defensa, en realidad no hace sino describir la puesta en práctica de la misma. Se distinguen los medios civiles y los militares y se apun-

tan las insuficiencias o lagunas existentes asociándose felizmente la descripción de la realidad con las reflexiones que la misma sugiere.

En resumen, puede afirmarse que la obra plantea las cuestiones esenciales de todas las democracias en esta materia: autonomía de las tres ramas militares o sumisión a una autoridad única, relaciones entre el poder político y las autoridades militares, dirección general de la defensa en manos del jefe del Gobierno o de otra autoridad, determinación exacta del papel de los estados mayores y de sus jefes, etcétera.

El libro está redactado en francés y constituye la tesis doctoral de su autor.—A. S. A.

**SECCIÓN DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA:**

*Jurisprudencia constitucional.* Universidad de Panamá. Panamá, 1967; 574 pp.

El volumen recoge los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá desde el año 1946 al 1955 (ambos incluidos).

En el prólogo el profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, don César Quintero, expone las razones por las que se ha estimado importante recopilar estas sentencias y presentarlas al público. El motivo fundamental es que, pese al precepto constitucional que exige su publicación en la «Gaceta Oficial», dos terceras partes de los fallos nunca han aparecido en dicho periódico del Estado.

De gran interés es la clasificación, que veremos repetida en un índice especial, según el artículo o artículos de la Constitución cuya violación haya sido invocada por el recurrente o aquellos que la Corte Suprema haya aplicado o interpretado en su fallo.

Finalmente es preciso destacar la excesiva amplitud que alcanza el recurso de inconstitucionalidad en Panamá, ya que en un período de diecinueve años (1946-1965) se han producido 437 fallos en recursos de este tipo.—A. S. A.