

RESUMEN DE REVISTAS

05

GIACOMO GIACOBELLI: *Le Regioni in Italia*, «Nuova Rassegna», número 3, febrero 1968, pp. 265-268.

La polémica entre las tendencias centralistas y autonómicas es tradicional en Italia, pues nace con el propio origen del Estado italiano en el momento de la unidad nacional. En aquel tiempo se impuso una solución centralizadora que era la más idónea para lograr, de forma eficaz, la fusión nacional de poblaciones grandemente diferenciadas en cuanto a sus niveles económicos, culturales y sociales. De aquellos días data la famosa «cuestión meridional» que, hoy, continúa siendo uno de los caballos de batalla de la política y de la acción administrativa italianas.

Los autonomistas sostienen que su fórmula de organización es la única que puede originar unas fuerzas locales capaces de exigir al poder cen-

tral una actuación equilibrada en relación con las necesidades que se aprecian en las diversas regiones de Italia.

Por su parte, la Constitución vigente mantiene un cierto eclecticismo sobre la cuestión, ya que en su artículo 5.º rinde honor a la tradición francesa, consagrando la República una e indivisible y, sin embargo, expresa posteriormente todo un programa de descentralización administrativa y autonomías locales, hablando, específicamente, de autonomías regionales.

Aquí encontramos un primer punto de reflexión. Es muy distinto hablar de desconcentración que de regionalismo.

Ahora bien, si se trataba de crear entes regionales atribuyéndoles funciones propias del Estado, ¿hasta qué punto o qué tipo de funciones? ¿Funciones de administración y gestión o,

también, funciones legislativas en determinadas materias?

El artículo 117 de la Constitución prevé el segundo término de la alternativa y enumera las competencias legislativas de las regiones: reglamentación jurídica de los órganos y entes dependientes de la región, circunscripciones municipales, policía local (urbana y rural), beneficencia y asistencia sanitaria, planeamiento urbanístico, turismo, vías de comunicación de interés regional, etc.

De hecho, esta autonomía legislativa no es muy distinta de la ejercida por los Estados miembros en un sistema federal.

Otro punto de meditación es el papel que en este plano juegan los partidos políticos. De hecho, la actuación de los partidos políticos en Italia ha alcanzado unos límites de influencia tales que se puede decir, con Dell'Andro, que han absorbido al poder legislativo y al propio ejecutivo por el juego parlamentario de las mayorías. El autor estima que esta situación debe superarse hasta conseguir las condiciones fundamentales para una actuación, eficaz y tranquila, de la estructura regional prevista por el ordenamiento fundamental italiano.—
A. S. A.

FUSTER, M.: *Le mirage d'une politique des revenus*, «Hommes et techniques», núm. 282, abril 1968, pp. 313-316.

Se puede creer que el establecimiento de un salario es una cosa fácil y poco costosa, mas existe una serie de operaciones que revisten un formalismo bastante meticuloso. Las empresas deben recurrir a los ordenadores para poder resolver la com-

plejidad del sistema de remuneración. Esto origina que una parte de los ingresos de la empresa sea empleada en hacer el reparto de lo que queda de estos ingresos después que haya sido pagado el coste del reparto. Se puede llegar a temer que todos los esfuerzos intelectuales vayan a concentrarse en pagar al personal, mientras que la producción y distribución de los productos quedan relegados como fenómenos secundarios.

No se terminan aquí los problemas del reparto de rentas. La empresa asegura una parte de la carga; el Estado y los organismos públicos se atribuyen la otra. Si antes se trataba de una cuestión sindical, ahora es burocrática, de modo que la colectividad se ve afectada por el formalismo administrativo; en efecto, la Administración, incapaz de hacer frente sola a las obligaciones que ella se crea, pide a los particulares verificar contraseñas y preparar declaraciones.

Pero el fenómeno más desesperante no es el de los sometidos a leyes mecánicas, sino el psicológico. Nace de que la colectividad no sabe desembarazarse a tiempo de sus principios, costumbres e intereses particulares.

Es evidente que, en lo que concierne a política de rentas, no se puede destruir de un solo golpe las instituciones que son esenciales en el período que atravesamos, de la penuria a la abundancia.

Hay que llegar a la simplicidad que tienen, en materia de rentas, países como Estados Unidos.

Si en las empresas la atribución de rentas tiene tal complejidad que los recursos al ordenador se formalizan, en el plano nacional las administraciones y organismos encargados de la regulación de rentas aplican un

sistema aún más formalista, apoyándose sobre principios anticuados y antieconómicos.—F. S. J.

LORENZO MIGLIORINI: *Alcune considerazioni per un'analisi degli interessi pubblici*, «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», enero-marzo 1968, pp. 274-294.

En la experiencia jurídica sólo alcanzan relieve aquellos intereses que son susceptibles de satisfacción por medio de un comportamiento humano. Por tanto, el campo de investigación debe circunscribirse al hombre actuante, quien, después de analizar la utilidad de las cosas que considera idóneas para alcanzar sus fines, las transforma en medio para lograr este objetivo, operando, a través de su actuar, una modificación de la realidad fenoménica.

La escasez de los medios o la intrínseca incompatibilidad de los acontecimientos pueden ocasionar, no obstante, un conflicto de intereses, es decir, que la satisfacción de determinados intereses no sea posible sin el correspondiente sacrificio de otros.

Sin embargo, opina el autor, estamos tratando con una noción de intereses meramente subjetiva, y realizar una investigación sobre sus causas y motivaciones parece un trabajo propio de la ciencia psicológica.

En definitiva, decir que una persona tiene un interés puede significar el resultado de una investigación psicológica, o bien la referencia al sujeto de una exigencia, prescindiendo de toda investigación psicológica concreta sobre el propio sujeto. El

ordenamiento jurídico utiliza la noción de interés en ambos sentidos.

El Derecho público, por su parte, concibe los intereses singulares en tanto en cuanto sus detentadores son miembros de una colectividad concreta y, por ello, en estrecha conexión. Los intereses que la «opinión dominans» de un determinado conjunto humano considera socialmente relevantes adquieren el calificativo de públicos. El ordenamiento jurídico les recubre de una tutela especial, garantizando, a través de la adopción de los apropiados instrumentos jurídicos, su prioridad sobre otros posibles intereses en conflicto.—A. S. A.

MARIO VIANELLO: *Il ruolo delle Provincia oggi nel quadro delle autonomie locali*, «Nuova Rassegna», núm. 4, febrero 1968, pp. 410-415.

Por encima de las incertidumbres y los equívocos nacidos de la naturaleza doctrinaria del pluralismo, nuestra sociedad va adoptando, de forma tímida, lentamente y en diversa medida, según los sectores, el aspecto de una sociedad pluralista.

Las limitaciones que aún se encuentran son herencia de una concepción del Estado y de sus competencias enfrentadas en la práctica con la comunidad nacional. Esta postura deja poco campo de acción a la autonomía, plasmada constitucionalmente en Italia, de los grupos organizados y de los propios entes locales (municipio, provincia, región).

El autor señala algunos de los temas, a su juicio, más importantes, entre los que destacan:

- a) La consideración de la provin-

cia en un sistema de autonomía que, de acuerdo con los preceptos constitucionales, la convierte en un factor de oposición frente a las tendencias centralizadoras del Estado (tradicionales en la historia política italiana), eliminando la concepción que reduce a términos jerárquicos el conjunto de relaciones existentes entre las dos instancias, central y periférica, del poder público.

b) La reivindicación del papel activo de la provincia, el municipio y la región en la articulación democrática de la política de planificación.

c) La visión comprehensiva de las funciones de la provincia como representación directa y democrática de la población; como organismo capaz de una presencia activa en los campos social, económico y político, y, finalmente, en la esfera del ordenamiento regional.

d) El reconocimiento del papel de los entes locales como centro de madurez democrática de la vida del país y, por consiguiente, como medio de ampliar la participación de los ciudadanos en las tareas de la Administración.

Seguidamente se plantea el autor el tema de la supervivencia de la provincia con un doble enfoque: las nuevas funciones atribuidas a la provincia en nuevos sectores de la actividad administrativa y la aparición de las regiones que, según algunos, hacen innecesaria la existencia de un ente intermedio entre el municipio y la región. Esta última posición sostiene la impotencia de la provincia para la resolución de los problemas implicados en el desarrollo económi-

co y social que, estiman, sólo puede tratarse a nivel regional.

Finalmente se alude a la «autonomía de la provincia», que debe traducirse en una amplia descentralización institucional que signifique una efectiva transferencia de funciones a los entes locales, combinada con una clara delimitación de la potestad estatal de injerencia, que no debe transformarse en un control sofocante.—A. S. A.

TERREBERRY, SHIRLEY: *The evolution of Organizational Environments*, «Administrative Science Quarterly», marzo 1968, pp. 590-613.

Hace poco más de cien años desde que Darwin identificó la selección natural como el mecanismo clave del proceso evolutivo. No obstante, a pesar de su perspicaz aportación, los teóricos del cambio, incluso en el campo de la Biología, han continuado resaltando las interdependencias «internas» del sistema, a pesar de que el medio ambiente externo de la organización ha experimentado cambios más rápidos y trascendentes.

Ante ello, la tesis actual del estudio de Terreberry se concreta en la afirmación de que la conveniencia de una determinada configuración organizativa no puede afirmarse desde un punto de vista exclusivamente interno, prescindiendo de una consideración de la dinámica de su propio contorno ambiental: el proceso evolutivo se desarrolla en el medio ambiente de las organizaciones.

El autor revisa y amplía los tipos

ideales de ese medio ambiente que rodea las organizaciones, originariamente formuladas por Emery y Trist, resaltando cómo un estudio de la literatura reciente en este orden evidencia el decrecimiento de la autonomía de las organizaciones y el consiguiente incremento de la interdependencia de las mismas.

Se examinan, además, cuatro formas de aproximación al análisis de las relaciones entre organizaciones:

- la de Willian Evan, que introduce el concepto de «organization-set»;
- la de Levine y White, que se centra específicamente en las relaciones entre las organizaciones de sanidad y bienestar;
- la cuarta estructura conceptual analizada es la de Thompson y Mc Ewen, que destacan la interdependencia de las organizaciones en la moderna y compleja sociedad actual, poniendo de relieve las consecuencias que de aquí se derivan para la consecución de las metas sociales.

Traza el artículo una perspectiva que permite que cualquier organización, sus operaciones y su mismo contorno ambiental, sean considerados en el seno de una común estructura conceptual.

Y, por último, el trabajo termina con la formulación y estudio de dos hipótesis técnicas:

- 1) que el cambio en la organización es en gran medida originado por causas externas a la misma;
- 2) que la posibilidad de una organización está en función de su capacidad de actuar amoldándose a las cambiantes contingencias del medio en que se desarrolla.—P. G. M.

MEYNAUD, PIERRE: *Les techniques modernes de direction générale sont-elles applicables à l'Administration?*, «O. M. Bulletin», número 27, febrero-marzo 1968, páginas 2-7.

Desde hace unos años las técnicas de organización y de gestión analizan la función de producción general, demostrando su eficacia para el conocimiento, expansión y supervivencia de la empresa.

La técnica de dirección general es difícil de definir, pero cada vez hay más ideas de técnicas importadas de Estados Unidos, que muy especialmente desarrolla Gelinei en Europa.

La formación de «managers» es necesaria, ya que las cualidades del dirigente de la empresa pueden hacer que ésta triunfe o fracase. El término «managers» es una noción fundamental que podría definirse como el organizador previsor y presupuestador en busca de la competitividad, la expansión y el beneficio.

La dirección es el motor de la empresa, y, para que ésta alcance sus fines, se requiere una política de investigación seguida de unas medidas para la coordinación de las políticas que evite las distorsiones y se dirija a la organización.

La descentralización es una regla general para estimular la iniciativa y favorecer las estructuras a la vez que evite la crisis. Tiene como corolario una técnica dirigida a la creación de la relación cliente-abastecedor. En esta descentralización, la elección de los colaboradores determina en parte el resultado de los dirigentes, y para la elección de aquéllos, se sustituye hoy día al subordinado leal por el personal en per-

manente formación. En toda esta política dirigida a la organización de beneficios, los presupuestos juegan un gran papel.

Para aplicar la noción de dirección general a los servicios públicos será necesario retocarla antes. El sistema administrativo de elección de directores, así como los estatutos de funcionarios, son diferentes en la empresa privada, pues en ésta la antigüedad en los cargos no favorece al desarrollo.

Por otra parte, la reglamentación no es aconsejable siempre para la productividad y para la expansión, así como tampoco el régimen general de contabilidad pública. La hipercentralización puede paralizar la expansión, mientras que una función de dirección general responsable y con atribuciones perfectamente señaladas favorece la buena marcha de la empresa. Las técnicas modernas de dirección general no pueden aplicarse fácilmente a la Administración, pues las normas legales limitan la libertad de acción. Los imperativos de productividad de concurrencia y de competitividad se concretizan por los esfuerzos constantes.

Cada vez más se hace necesario que los organismos públicos se adapten a las necesidades del mundo moderno y sigan la evolución de las técnicas de dirección general.—F. S. C.

Rocco Lucio Esposito: *Attività del Comune e responsabilità dello Stato*, «Nuova Rassegna», número 4, febrero 1968, pp. 399-409.

El problema que enuncia el título divide a la doctrina y no tiene un apoyo jurisprudencial constante y reiterado. Se trata, en efecto, de refe-

rir al Estado las consecuencias dañosas de la actividad de los entes locales. Y esto en dos diversos supuestos: cuando actúan como sujetos de la Administración en un sistema de descentralización autárquica y funcional y, fundamentalmente, cuando el Estado delega en los entes locales, en situaciones particulares, sus competencias específicas.

Otra interesante hipótesis formulada por el autor es la referente a los daños producidos a terceros no por la acción de los órganos estatales descentralizados, sino por la actividad, incluso ilícita, de las personas encargadas de la ejecución de los actos de estos órganos.

Respecto de la responsabilidad de la Administración en general, es destacable el estudio de la culpa en el que parte de la doctrina (Romano, Zanobini) estima suficiente el hecho objetivo de la «ilegitimidad» del acto lesivo con independencia de la «culpabilidad» del mismo. Otro sector doctrinal (Alessi, Guicciardi) se opone a esta corriente, sosteniendo un punto de vista más aceptable.

En cuanto a la responsabilidad indirecta de la Administración por la actuación de sus agentes, siguiendo la teoría de Torrente y las opiniones de Casetta y Montesano, se afirma la no responsabilidad de estos agentes, tanto en el caso de actos cuanto si trata de actividad material, y en esta última hipótesis aun cuando el agente haya obrado intencionalmente o incurriendo en culpa grave.

Por último se analizan las figuras del alcalde y del delegado de Sanidad para ilustrar la tesis de la referibilidad al Estado de la conducta de estos funcionarios que, en base a cri-

terios de relación orgánica, actúan como órganos del Estado.

Las instituciones de la delegación y de la sustitución, así como la exposición de las normas procesales que rigen en la materia, son los últimos temas tratados por el articulista.—A. S. A.

A propos de la promotion sociale dans la fonction publique, «La Revue Administrative», marzo-abril 1968, pp. 147-152.

En el presente artículo se hace un breve examen de los grandes rasgos de la evolución de la promoción social en la formación pública a partir de 1960. En esta fecha, el entonces primer ministro Debré, da el primer impulso a esta evolución definiendo todo un programa de acción y reclamando una cierta apertura de la Administración a las aportaciones exteriores. Posteriormente, en 1964, la Comisión de estudio de los problemas de formación y promoción social incluye en su informe algunas páginas sobre la promoción social en la formación pública, pero, sin embargo, fueron pocas las acciones acometidas en este sentido por la dificultad de luchar contra los reflejos administrativos.

La ley de 3 de diciembre de 1966, que dedica un título entero a la función pública, marca una nueva pauta en relación con estos problemas. La exposición de motivos del proyecto de ley proclamaba la necesidad de una política coherente de formación profesional en la función pública. Dos series de disposiciones fue-

ron fijadas: a) en un plazo de un año a contar desde la promulgación de la ley será establecido por cada departamento ministerial un inventario de las acciones de formación profesional y de promoción social en la función pública. b) Se debe hacer un esfuerzo en favor de los mandos intermedios de la Administración periférica. El señor Debré propone la creación de institutos regionales de administración destinados a formar a los jóvenes funcionarios.

La ley sólo podía exponer principios generales, y es por ello por lo que a continuación se analizan algunos problemas concretos que se pueden clasificar en dos tipos: a) problemas de categoría, y b) problemas de método.

Entre los primeros destaca el problema del personal femenino y de su situación dentro de la función pública; el de las categorías al margen de la función pública, principalmente los auxiliares; y el de la función pública comunal, terreno en el que todo, o casi todo, está por hacer.

Entre los segundos, es decir, los problemas de método, es necesario, en primer lugar, asegurar una mejor información entre los funcionarios de sus posibilidades de formación y perfeccionamiento, no sólo en sus cuerpos de origen, sino también en otros cuerpos y otras administraciones; en segundo lugar, revisar los programas y métodos de preparación de las oposiciones, mejorando las técnicas pedagógicas; y, por último, se debe llevar a cabo un esfuerzo de persuasión para incitar a los funcionarios a emprender un esfuerzo de formación.—F. R. L.-D.

ROSEN, G.: *La reproduction des documents*, «Hommes et techniques», número 282, abril 1968, pp. 375-379.

La difusión de informaciones, al interior y al exterior, es una inquietud cotidiana de las empresas. Es raro que un medio único pueda aportar una solución a todos los problemas planteados. La imprenta resuelve el problema de las grandes tiradas, pero el procedimiento es lento y reclama la intervención de intermediarios cualificados. No se adapta a la confección y a la difusión rápida de mensajes dirigidos a un pequeño número de interesados. Los fabricantes de aparatos de reproducir documentos han analizado todas las necesidades de las empresas. Se podría decir también que ellos han creado necesidades inexistentes y ampliado las necesidades débiles. El resultado es, ahora, una gama im-

presionante de aparatos de toda clase, propios para resolver verdaderamente todos los problemas de reproducción de documentos que se plantean en las empresas.

Este artículo tiene por finalidad ayudar a los responsables de las empresas a escoger con conocimiento de causa. El plan elegido seguirá el de las técnicas actualmente existentes:

- La duplicación, que asegura la reproducción mecanográfica de un clisé en múltiples ejemplares, realizada especialmente para este fin por impresión o por el procedimiento más antiguo.
- La reprografía, que permite la reproducción, en general por radiación en uno o algunos ejemplares, de un documento existente, sirviendo de clisé el original.—F. S. J.



