

RESEÑA DE LIBROS

014.3

KOONTZ, HAROLD, Y O'DONNELL, CYRIL: *Curso de Administración Moderna*. 3.^a edición. «Mc Graw-Hill Book Company», 1967, 702 pp.

Este libro plantea un análisis de las funciones y de los principios de la Administración partiendo de la premisa de que estas funciones y principios son aplicables a cualquier tipo de empresa y en cualquier nivel de ella. Su enfoque es operacional. Las actividades de la Administración son consideradas como «un proceso en desarrollo», lo que requiere que cada ejecutivo se esfuerce por obtener los objetivos de la empresa y los de la unidad operativa de la cual es jefe. Así, la teoría se convierte en una guía para cada ejecutivo. Le proporciona principios operacionales

—y en consecuencia prácticos— que le harán obtener éxito.

La primera parte es una introducción a los fundamentos de la Administración a través de un estudio de la naturaleza de los principios administrativos—definidos como verdades fundamentales de validez general que tienen valor para predecir los resultados de la acción administrativa—, una descripción de las diversas escuelas de la teoría de la Administración, las funciones del ejecutivo y una breve investigación analítica de los principales fundamentos de la Administración—autoridad y responsabilidad.

Tras esta primera parte introductoria, cada una de las siguientes partes del libro se ocupa de una de las funciones administrativas: pla-

nificación, organización, desarrollo del personal, dirección y control, teniendo presente que toda actividad administrativa puede ser clasificada bajo una de estas cinco categorías.

La planificación es la más básica de todas las funciones administrativas, puesto que comprende la selección entre líneas alternativas de acción para la empresa como un todo y para cada departamento y persona de ella. Comprende la selección de los objetivos de la empresa, así como también de las metas y programas de los departamentos y la determinación de los medios para alcanzarlos. La buena planificación debe considerar la naturaleza del futuro en el que se pretende que operen las decisiones y las acciones de la planificación. En sucesivos capítulos se explican las razones para planificar y los tipos generales de planes, los objetivos de los mismos, el proceso de adopción de decisiones, la formulación de políticas que son guías del pensamiento en la adopción de decisiones y, por último, la ejecución de la planificación.

La tercera parte la dedican los autores a la organización. Esta organización se considera como la agrupación de actividades necesarias para el cumplimiento de metas y planes, la asignación de estas actividades a los departamentos apropiados y la provisión para la delegación y coordinación de la autoridad. La organización es simplemente una estructura para la ejecución, una red de centros de comunicación de decisiones, de los cuales se obtiene la coordinación de los esfuerzos individuales hacia la obtención de las metas del grupo.

En los capítulos referentes a desarrollo del personal se insiste en el desarrollo y adiestramiento de los ejecutivos, lo que es una evidencia de que la empresa moderna no considera que la función del alto ejecutivo de desarrollar el personal sea sólo una función de selección. Los ejecutivos deben ser desarrollados y adiestrados dentro de la organización. La clave para un efectivo trabajo es contar con un adecuado sistema de evaluación, de tal forma que las necesidades de entrenamiento y desarrollo puedan ser determinadas adecuadamente.

Respecto a la dirección, esencial para lograr que los subordinados integren sus esfuerzos en pro de los objetivos de la empresa, merecen especial atención los capítulos dedicados a la motivación y a las técnicas del liderato, que, junto con las comunicaciones, constituyen los tres medios fundamentales de la dirección.

En la sexta y última parte analizan los autores el control, que implica la medición de lo logrado en relación con el estándar y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan. El control está estrechamente relacionado con la planificación. Una vez que el plan se pone en funcionamiento, el control es necesario para medir el progreso, para descubrir las desviaciones en relación con los planes y para indicar la acción correctiva. El verdadero control indica que la acción correctiva puede y debe ser tomada para volver a su curso a las operaciones que se han salido de él.—F.R.L.-D.

JENNINGS, EUGENE E.: *El ejecutivo en la Empresa y en la Administración pública*. «Sagitario, S. A., de Ediciones y Distribuciones». Barcelona, 1966, 260 pp.

En este libro se nos presenta la actual problemática del ejecutivo con el propósito de contribuir a la resolución de esa incómoda sensación de incertidumbre que —a veces— acosa a los hombres sentados tras las mesas de trabajo en las grandes oficinas de los organismos de nuestra sociedad.

El autor hace un estudio detallado de la complejidad del papel del ejecutivo, quien, como encargado de que se lleven a cabo las diversas tareas de la empresa o del Estado, está siempre entre dos fuegos, debe controlar a sus inferiores y obedecer a sus superiores.

Es innegable el proceso evolutivo por el que el mundo atraviesa; en medio de este cambio y experimentación que se está desarrollando, hay una cosa que parece cierta: a medida que todos los ejecutivos de todos los países se alejan de sus tradicionales estilos administrativos, el problema de cómo actuar administrativamente presenta más dificultades. Parece claro que, según se vayan adoptando prácticamente en nuestra sociedad estilos potencialmente contradictorios, aumentará enormemente la tensión que lleva implícita la dirección administrativa.

En este libro se ocupa el autor de los problemas cruciales que intensifican la ambigüedad de incertidumbre del papel del ejecutivo. Aunque primordialmente dedicado a los hombres de negocios, gran parte de lo que en este estudio se presenta tiene aplicación para entender el

papel del ejecutivo en el ejercicio del gobierno, la educación, la iglesia, la organización social y en la comunidad.

Al margen del contexto, administración significa tratar con las profundas necesidades psicológicas de los hombres simbolizadas en la autocracia, la burocracia y la democracia. El contenido del ejecutivo es un símbolo de nuestro mundo presente, aprisionado entre las fuerzas ascendentes de la autocracia, por una parte, y la democracia, por la otra, cada una empuñando toscamente los pesados instrumentos de una burocracia masiva.

La borrosa imagen del ejecutivo es símbolo de la moderna organización masiva. Su talento para el hallazgo de combinaciones humanas más eficientes ha sido de la mayor importancia en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas modernos en los negocios y el gobierno. A causa de esta tarea central es objeto de la ambivalencia que la gente, consciente o inconscientemente, siente hacia aquellos que fomentan y restringen sus oportunidades de ser agresivo y creador.

El individuo que asume acertadamente el papel de ejecutivo puede contemplarlo desde tres posiciones cruciales, cualquiera de las cuales puede llegar a ser dominante. Puede enfocar la responsabilidad del ejecutivo apuntando a una posición del poder que reduzca al mínimo la necesidad de someterse a los intereses agresivos de quienes están situados por encima de él, debajo y a su lado. Esta es la reacción autocrática. Un segundo enfoque nace del deseo de protegerse de la ambigüedad del cometido del ejecutivo mediante un sistema que determine cómo, cuándo y

a quién tiene que servir y controlar. Esta es la reacción burocrática. La tercera modalidad es la de reconocer y respetar los intereses y presiones en sus propios términos y dedicarse a defender la responsabilidad administrativa compartida. Esta es la apreciación democrática. En conclusión, el problema de cuándo, cómo y a quién servir y controlar no se determina libre ni fácilmente. El ejecutivo está sometido a dos rudos capataces, son él mismo y su organización. Para controlar a otros debe servir; para servir a otros debe someterse a control.

La detallada descripción que el autor hace de los estilos autocrático, burocrático y democrático muestra cómo muy raramente el ejecutivo puede encuadrarse en uno de estos tres tipos puros, y cómo, en realidad, tiene que mezclar en la adecuada proporción estos tres ingredientes para dar en todo momento la respuesta conveniente.

Respecto al ejecutivo autocrático, se señala cómo éste debe ser magistral y competente en grado sumo, ya que es la clave de toda la actividad que se desarrolle a su alrededor. El autócrata emplea a sus subordinados, invade sus dominios hasta en lo superfluo, los mantiene a distancia, hace sus propias opciones y decisiones, practica la intimidación y la reducción. Trata de controlar a los de abajo en beneficio de los deseos y las necesidades de los de arriba; se transforma en la única fuerza efectiva. Es un autócrata.

La fórmula autocrática se funda en la acción agresiva dirigida por la orientación jerárquica. Estilo diferente de ejecutivo es el dirigir la acción agresiva por la orientación sistemática. La reacción burocrática es una

tentativa de enfrentarse a las responsabilidades del ejecutivo mediante un dispositivo racionalmente discurrido de procedimientos y funciones integradas dentro de una política global u objetiva. Los problemas de cómo, cuándo y a quién servir, se resuelven en su inmensa mayoría consultando al sistema. En conclusión, la burocracia atrae fuertemente a los que logran productividad y seguridad por inmersión en un intrincado y exacto sistema de responsabilidades funcionales. El ejecutivo debe dar apoyo a las necesidades de la burocracia o renunciar a las ventajas que facilita un cometido sistemático. Pero resulta casi imposible para muchos resistir y dominar la burocracia.

Queda por analizar el estilo democrático, el cual se basa en la orientación compartida, al practicar el acto de repartirse y repartir sus recursos administrativos con otros individuos, para mayor bienestar individual y de la organización, a la vez que manifiesta una profunda benevolencia en la gente.

«Democracia» es un término de tanta carga emocional como «autocracia» o «burocracia». Nace cuando las actividades de la gente siguen sus propios planes y referencias, y éstas deben instrumentarse de la forma más apropiada a su finalidad o intento.

¿Dónde entra la autocracia en conflicto con la democracia? Ello ocurre cuando se inhiben los fines de la democracia, es decir, el deseo de fijarse, mediante la libre elección, una conducta organizada y dirigida hacia un fin común. Según esto, todo lo que obstruye este logro trabaja contra la democracia, si la ineficiencia o el abuso del poder son culpa-

bles, deben ser eliminados o corregidos. Aspecto trágico de la democracia es que cuando se amenaza a estas condiciones es necesario emplear la fuerza. Aun persiguiendo la unidad, el pueblo amenaza dividirse.—F. S. C.

DORAL, JOSÉ ANTONIO: *La noción de orden público en el Derecho civil español*. «Ediciones Universidad de Navarra, S. A.» Pamplona, 1967, 138 pp.

La noción de orden público varía según las épocas, los países y los regímenes políticos de cada nación, pero además hoy propende a la universalización por la fuerza expansiva de los principios en que se basa, con lo cual los principios intangibles en que se asienta asumen un nuevo sesgo. Las líneas generales de la democratización y de la socialización constituyen la atmósfera en que se desenvuelven los proyectos legislativos y se orienta la jurisprudencia.

Pero la noción de orden público tiene una cierta relatividad, en cuanto que admite un significado amplio y otro más restrictivo. En un sentido amplio se consideran de orden público las normas no derogables por la autonomía privada, por lo que, en este sentido, la noción se asienta en el principio básico de hacer prevalecer en estos casos la voluntad del legislador sobre cualquier otra fuente de Derecho. De aquí que se subraye la protección del interés general y se pretenda encajarle en el Derecho público.

En su significado estricto, el orden público ha de entenderse como aquel conjunto de servicios que se consideran parte esencial del bien común, integrante de toda la sociedad o de un grupo social. En suma, aquellos

principios esenciales a la vida social en su conjunto.

Modernamente se parte, para delimitar la noción de orden público, más de la sociedad que de la contraposición individuo-Estado. De aquí que se destaque su aspecto afirmativo y prevalezca el cariz integrador que tiene el orden público, como instrumento adscrito a la dinámica social, como la parte esencial del bien común.

Al independizarse la noción, de la más amplia de bien común, se fracciona la institución, lo cual permite dudar de su fundamental unidad, por lo que en la doctrina moderna se habla de «crisis» del concepto.

De la misma manera que la idea de bien común es más amplia que la de interés público, el orden público no se contiene aprisionado en el ámbito exclusivo de las normas estatales. Esa dimensión legalista es la que hoy está en crisis. Por eso, la noción de orden público ocupa un primer plano de actualidad. El interés del tema en el Derecho público se debe a la dependencia que guarda respecto de las nuevas orientaciones acerca del Derecho.

El autor del presente estudio pretende aquilatar la penetración de estas nuevas corrientes, así como también lograr una noción unitaria, por más que actualizada, en el ordenamiento jurídico español. Noción que, para estar ajustada a la sociedad contemporánea, exige partir de la persona y de las sociedades intermedias. Ello lleva a la consideración de que el orden público no se contiene exclusivamente en preceptos legales, ni el juez se convierte en mero intérprete, pues el orden público no se reduce a ser el contenido de un tipo determinado de leyes impera-

tivas, ni tampoco exige que se plasme o formule en disposiciones legales.

Por su contenido dinámico, el orden público no es fácilmente aprehensible; está más allá de las leyes y de la jurisprudencia. De aquí su función de impulso, no sólo de freno, en cuanto que no reside tanto en el poder como en la autoridad de quien ostenta ese poder.

Por su dimensión social, la determinación del orden público no ha de quedar tampoco al arbitrio de un grupo social. Como la convivencia social es el resultado de la diversidad, el orden público no coincide con la seguridad cuando ésta se entiende como el orden establecido, «orden inmovilista y reaccionario». Por el contrario, el orden público, como parte integrante del bien común, no es un fin en sí mismo, sino el germen del orden al que se aspira; no es simple estructura del orden social establecido, sino el núcleo mismo de este orden, nunca acabado y perfecto, porque en su dinamismo tiende a perfeccionarse más y más en sucesivos logros.

Así, pues, la importancia del orden público es indudable, precisamente en unos momentos en que tanto la sociedad española como la voz autorizada de sus representantes anuncian, en medio de naturales tensiones, una institucionalización más acomodada a las características propias de un Estado de Derecho.—
F. S. C.

CHAMBRE, HENRI: *L'Union Soviétique. Introduction a l'étude de ses institutions*. «Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence». Paris, 1966, pp. 239.

Estudia este libro el régimen y las instituciones políticas de la Unión

Soviética con el fin de aclarar las dificultades que para su comprensión se presentan al hombre habituado a vivir en el interior de los regímenes políticos de tipo occidental.

En el L aniversario de su fundación, el régimen soviético es muy joven, comparado con aquellos de tipo inglés o americano; sin embargo, este régimen ha cambiado tres veces de Constitución: en 1918, 1924 y 1936. Este régimen, que se afirma nuevo, ha repudiado, en principio, todo parentesco con los regímenes e instituciones políticas conocidas hasta entonces. Sin embargo, el parecido es mayor de lo que se cree. Un rápido examen de los textos constitucionales revela el empleo de un vocabulario en el que el contenido ha sido fijado por una larga tradición occidental y por la existencia de instituciones aparentemente similares a las conocidas en Occidente. El régimen, en sí, no difiere esencialmente de los regímenes democráticos clásicos.

Nota que el autor tiene en cuenta en este tema es la profunda separación que se observa entre los hechos y las leyes, entre el funcionamiento de las instituciones y la constitución, separación que no aparece si el examen del sistema se hace de modo superficial.

Es interesantísimo tener en cuenta esta separación—debida a un conjunto de situaciones propias—, pues constituye una de las características importantes.

El régimen soviético es un régimen de base ideológica. Las influencias de Marx, Engels y de Lenin están bien patentes—son sus fundadores—, pero también las sucesivas etapas por las que ha pasado le han configurado de forma especial.

Los fines del poder político no se encuentran formulados por la Constitución soviética; ésta no es normativa, sino que describe un estado de hecho transitorio que, a medida que se transforme, dará lugar a que aquélla se modifique.

Sin duda, la evolución tiende a atribuirle una autoridad creciente, y en este punto es de señalar las insistentes peticiones de los juristas soviéticos.

Igualmente importante resulta estudiar la institución que constituye el partido comunista, su funcionamiento y el género de simbiosis que se realiza en todos los escalones entre órganos del partido y órganos del Estado para comprender de qué manera los hombres son efectivamente gobernados en la Unión Soviética.

Así, el autor comienza el estudio de las instituciones políticas y económicas de la URSS por la del partido comunista de la Unión Soviética, ya que es él quien da impulso a todos los órganos del poder, quien fija los objetivos y quien controla finalmente el ejercicio del poder de acuerdo con estos objetivos. Este poder se ejerce en todas las células activas de la sociedad. Gracias a las ramificaciones del partido, a su organización estructurada, piramidal. Nada importante en la vida social económica y política de la Unión Soviética y de sus ciudadanos (al menos en principio) escapa a la vigilancia e influencia del partido. De hecho, el poder está ejercido por una oligarquía, el Comité Central del partido, y a veces, en el seno del Comité, por un solo hombre, como sucedió en el caso de Stalin.

Respecto a los derechos del ciudadano, éstos han sido proclamados en la Constitución de 1936 (derecho

al trabajo, reposo, seguros sociales, derecho a la enseñanza, libertad para practicar el culto y para hacer propaganda contra ella, igualdad de todos los hombres, libertad de reunión, asociación, individualidad de la persona y del domicilio, etc.). Estos derechos son protegidos y garantizados por el poder; mas, sin embargo, éste puede modificarlos arbitrariamente, suspenderlos temporalmente o simplemente suprimirlos.

En cuanto a las ideas que presiden la organización y el ejercicio del poder judicial, esta misma organización y este servicio confirman la contradicción que se observa respecto a las libertades. De hecho, los tribunales soviéticos están bajo la influencia y la presión de los poderes, en particular del partido.

Hay que hacer notar, no obstante, que a medida que el régimen se consolida y alcanza sus objetivos, va acercando cada vez más su forma de gobernar a la de los sistemas democráticos clásicos de Occidente.—
F. S. C.

GUYOT, FERNAND: *Essai D'économie urbaine*. «Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence». París, 1968; pp. 375.

Es esta obra una reproducción de la tesis sostenida el 27 de abril de 1966 en la Facultad de Derecho y de las Ciencias Económicas de Nancy. El autor, Fernand Guyot, nos ofrece con ella una aportación de incalculable valor para los estudios urbanísticos, los cuales aumentan día a día en importancia.

En la introducción analiza el autor los conceptos de ciudad y de región, considerando aquélla como una nueva entidad económica, pues dadas las actuales circunstancias, el preponde-

rante papel de la ciudad hace que la economía moderna tienda cada vez más a convertirse en una economía urbana.

Es indudable que el fenómeno de la urbanización es inevitable, a la vez que universal, y de este problema saben tanto los países desarrollados como los que no lo están, lo cual es anormal si se considera que el crecimiento está caracterizado por el desarrollo del sector terciario, el cual se concentra en las ciudades.

Guyot trata de colocar el concepto de ciudad en el pensamiento económico, y nos muestra que, contra la opinión dominante, los antiguos autores habrían dejado de utilizar el papel de la ciudad en la economía. Esto tiene múltiples razones, que se ordenan alrededor de tres factores:

- Las lagunas del análisis económico en materia urbana participan de la introducción tardía y muy tímida del concepto de espacio en la teoría económica.
- El segundo factor desfavorable se encuentra en la evolución de los centros de interés de la teoría económica.
- Por último, el tercer factor ha frenado el desarrollo de los estudios regionales y urbanos: la dificultad particular de la investigación aplicada en este dominio.

Sin embargo, últimamente, tanto los geógrafos como los sociólogos, los historiadores y los economistas, vuelven a considerar el tema de la ciudad con cierta intensidad, y ello se debe a cinco razones fundamentales:

1. La carencia del análisis teórico y los imperativos de la política eco-

nómica, sobre todo la planificación, han hecho que estos estudios sean verdaderamente necesarios.

2. La rápida subida de una nueva forma de necesidades: las colectivas.

3. Evolución de las estructuras políticas y económicas mundiales.

4. Economía del suelo.

5. La evolución de las técnicas de planificación conducen al encuentro de los conceptos de ciudad y región.

Tras la introducción, la primera parte viene dedicada al fenómeno urbano, y aquí se estudia tanto la definición y la clasificación de las ciudades como los sistemas urbanos, funciones económicas, nacimiento, etcétera. Hay que señalar aquí que Guyot caracteriza a la ciudad, ante todo, por la especialización de sus funciones, y, respecto al crecimiento, advierte que su causa principal no es la industrialización, sino las múltiples actividades que en la gran ciudad se desarrollan (actividades de decisión, de gestión, de administración, de distribución del crédito, de enseñanza, etc.).

La segunda parte de la tesis viene dedicada a la economía interna de la ciudad. A partir de una cierta dimensión, y a medida que la población crece, los problemas de organización se presentan en la ciudad exactamente igual que en las empresas, aunque hay que decir que con una mayor complejidad.

¿Qué papel corresponde entonces al economista? Indudablemente, participará en la definición de los objetivos y en el de la previsión. La primera supone, ante todo, una opción de naturaleza política. El plan no debe ser más que la traducción espacial de las aspiraciones de la sociedad y de sus necesidades. En cuanto a la previsión, el economista de-

berá intervenir para elaborar las perspectivas del desarrollo económico y urbanístico de las ciudades. Los cálculos versarán sobre cinco variables:

- La situación demográfica, y en particular los fenómenos migratorios que pueden afectarle.
- La situación de empleo en el cuadro de estructuras económicas existentes.

- La evolución de las rentas y de las estructuras económicas internas de la ciudad.
- La evolución de la situación de las fuerzas locales.
- Los costes de desarrollo urbano.

La importancia real de esta obra se apreciará en breve tiempo, pues de ella puede esperarse que pase a formar parte de los clásicos de la materia.—F. S. C.

