

## RESUMEN DE REVISTAS

05

CHEVALIER, JACQUES: *Le problème de la réforme de L'O. R. T. F. en 1968*, «Droit Administratif», París, abril 1969, pp. 217-231.

Poner en orden a la R. T. F., superar la ineficacia de una administración prisionera de sus propias estructuras, hacer que los intereses particulares se subordinen al interés general, protegerla de los abusos del poder, controlar su imparcialidad, fueron los objetivos que M. Peyrefitte asignaba, el 26 de mayo de 1964, a la nueva Oficina de la radiodifusión-televisión francesa.

Sin embargo, de 1964 a 1968, la O. R. T. F. ha padecido una enfermedad sorda, agravada a veces por crisis graves y públicas, y que culmina con la huelga de mayo-junio

de 1968; una tempestad de críticas se abate sobre dicho organismo, y sus vicios son denunciados en la Asamblea y en el Senado. Se toma conciencia de la necesidad de una reforma fundamental de las estructuras de la oficina, que favorezca, en primer lugar, la objetividad de la información.

Pero ¿qué se ha hecho en este terreno?, aparentemente pocas cosas: el estatuto de 1964 no ha sido derogado como pedían los huelguistas, y, aunque han caído algunos textos y aparecido otros basados en las medidas de reorganización decididas por el Consejo de Ministros el 31 de julio, en el terreno administrativo se ha hecho muy poco, si bien la gestión financiera ha sido modificada de manera mucho más profunda.

I. En el plano administrativo, la reorganización de la O. R. T. F., se caracteriza por su gran prudencia. Se suprime el S. L. I. I. que es reemplazado por un comité interministerial con una esfera de acción más extendida; esto no supone un cambio cualitativo y no resuelve el problema de la objetividad de la información al no disponer el renovado organismo de una verdadera autonomía frente a la autoridad del Gobierno.

En cuanto a la necesaria refundición de las estructuras, basada en principios cuyo valor es indiscutible, el Gobierno ha satisfecho gran parte de las peticiones de los huelguistas sobre la «participación», habiéndose aumentado considerablemente la participación del personal en la gestión de la oficina, reestableciéndose las comisiones paritarias especializadas que habían sido suprimidas en 1964, y creándose una comisión consultiva de estudios formada por agentes del propio organismo y que interviene en la preparación de las reformas. Sin embargo el problema del reagrupamiento de distintos servicios lo aborda con timidez y apenas si queda esbozado; las únicas reformas de cierta importancia en este campo son, de un lado, la institución de un secretario general, ayudado por un servicio de control, que dirigirá los servicios administrativos y financieros y facilitará la aplicación de la reforma, y, de otro, la fusión de la dirección de relaciones exteriores de la O. R. T. F. con el servicio de cooperación radiofónica (O. C. O. R. A.), con el fin de favorecer la difusión de la cultura francesa en el extranjero.

Por último, la anunciada revisión de los equipos de periodistas, con el

fin de responder mejor a las necesidades y aligerar los servicios, ha afectado, casi únicamente, a los huelguistas de mayo; inspirada por la idea de dar mayor coherencia a los equipos de redacción, corren el peligro de desembocar en un peligroso monolitismo político e ideológico.

II. En el terreno de la gestión económica, la reforma de 1968 ha supuesto importantes y profundas transformaciones. El calificativo de establecimiento público «industrial y comercial» atribuido en 1959 a la O. R. T. F. deja de ser ficticio para convertirse en verdadero. Eso es consecuencia en primer lugar, del sustancial aumento y diversificación de los recursos, producido al permitirse la publicidad y que fue motivo para una gran batalla parlamentaria. En segundo lugar, ha supuesto una gran mejora el aligeramiento de los controles que en materia financiera, sobre todo en la referente a la aprobación del presupuesto y en el control de la utilización de los recursos, pesaban sobre la oficina; el control «a priori» ejercido conjuntamente por el ministro de Economía y Finanzas y el de Información en unos casos, y en otros sólo por el primero, es sustituido por un control «a posteriori» que proporciona una mayor flexibilidad y autonomía a la O. R. T. F.

Por último, y en terreno de la gestión económica, ha supuesto un gran avance el decreto de 26 de diciembre de 1968, que intenta realizar por una parte, una normalización presupuestaria, en el sentido de acercar las reglas que se aplican a la O. R. T. F., a las reglas generales aplicables a las empresas públicas,

y por otra una racionalización contable exigiendo una aplicación efectiva del Decreto de 29 de diciembre de 1962.

En resumen, la reforma de 1968 es, sin duda, importante; la autonomía financiera se desarrolla notablemente, pero se amordaza la refundición de las estructuras, y la autonomía administrativa apenas progresa. El control del Gobierno continúa con fuerza. Es, desde luego, difícil para cualquier Gobierno renunciar a ese medio ideal de influencia sobre los ciudadanos y dejarlo es menos de un organismo independiente y objetivo. ¿Es la información un derecho de los ciudadanos o un medio de acción para los gobernantes? La solución a este problema no puede basarse más que en un compromiso: la información *no puede* ser totalmente objetiva, pero *no debe* confiarse sin garantía a un órgano sometido al estrecho control del Gobierno; sobre estas bases hay que lograr un equilibrio y las reformas de 1968, no lo han hecho.—J. F. J.

CASELL, FRANK H.: *Management incentives and management style*, «Personnel Administration», julio-agosto 1968, p. 4.

Este artículo, basado en una conferencia pronunciada en la American Compensation Association, en Pittsburgh, plantea un problema que preocupa razonablemente a la Administración norteamericana, donde los incentivos han alcanzado una importancia muy considerable. Se trata en concreto de que, no sólo la Administración pública, sino también las empresas privadas se interrogan acerca de si el gasto anual de millo-

nes de dólares en incentivos compensa realmente tal inversión. Hay razones suficientes para pensar que gran parte de tales gastos son improductivos, y que muy pocos se adaptan a las condiciones y necesidades reales de la actividad administrativa. A menudo, además, se plantea un agudo conflicto entre las ayudas programadas en los planes de incentivos y las actuales prácticas de *management*.

El ideal típico perseguido por medio de los incentivos puede decirse que estriba en lograr una reducción de costos y aumento de beneficios a través de una rígida labor de dirección-gestión. Pero tal ideal no se consigue realizar plenamente en la mayoría de las ocasiones.

Esto no excluye para el sistema de incentivos una consideración de globalmente beneficioso. Es claro que lleva consigo algunas consecuencias atrayentes: en primer lugar, juntamente con los niveles de salario base, puede dar lugar a una saludable actuación competitiva entre los miembros de la organización; por otra parte, es posible, aunque no esté del todo claro este extremo, que el establecimiento de un sistema de tal carácter consolide una mayor identificación con las metas totales de la organización. No obstante, el sistema de incentivos parece corresponder a épocas de crisis económica, ya que se utiliza con frecuencia para prevenir con fórmulas racionales la inevitable reducción de salarios que se produce en tales coyunturas.

El balance, no obstante, es considerado positivo y cualquier organización se beneficiará, sin duda, de la utilización de unos planes de compensación por incentivos que permitirán a buen seguro reforzar la par-

ticipación de cada individuo en las tareas comunes de la organización.

Por último, a los sistemas tradicionales de establecimiento de un mínimo de adiestramiento para ensamblar las líneas de trabajo, autofijación de metas por los mismos trabajadores, etc., Cassell añade su confianza en la productividad de otro tipo de motivación consistente en ampliar la responsabilidad individual de trabajo, reducir el grado de repetición y rutina, e introducir una ágil variedad en las labores a realizar.

Una corta sentencia cierra el artículo y condensa a la vez la idea central que lo inspira: en el planeamiento del trabajo, deberá atenderse no solamente a la prescripción concreta de las tareas a desarrollar, sino también a la mejora del propio estímulo individual como vía indispensable para realizar la motivación de trabajo de cada miembro de la organización y reforzar su entrega. P. G. M.

CLARK, TERRY N.: *Institucionalización de innovaciones en Higher Education: Four Conceptual Models*. «Administrative Science Quarterly», junio 1968, pp. 1-26.

La institucionalización, en su más amplio sentido, puede conceptuarse como el proceso progresivo de adopción por los actores del sistema social de unos específicos elementos u objetivos culturales. Es así, como ya señaló Talcott Parsons, un proceso básico para todas las organizaciones sociales, especialmente para las de carácter formal.

Sin embargo, a pesar de esta importancia, existen muy pocos estudios, tanto en el campo teórico como

en el práctico, acerca de la institucionalización de innovaciones en las organizaciones formales en general, y, por supuesto y en concreto, en los niveles de enseñanza superior.

Ante este vacío, el artículo de Clark pretende sistematizar algunas aproximaciones conceptuales al problema. Con tal propósito, se restringe el concepto de innovación a las nuevas formas de conocimiento resultantes del cambio estructural.

Sobre esta base, el autor analiza tres modelos tradicionales en el examen de la institucionalización de innovaciones:

- El modelo del crecimiento orgánico.
- El modelo de diferenciación; y
- El modelo de difusión.

Estos sistemas de aproximación no examinan las condiciones que generan las nuevas ideas básicas; pero sí tratan el proceso a través del cual las estructuras institucionales configuran y orientan aquellas ideas. Cada modelo contribuye, además, a un mejor conocimiento del proceso de institucionalización. Pero Clark estima que un cuarto modelo, que resulta de la combinación de los elementos esenciales de los tres primeros y que por ello denomina «de proceso combinado», es más comprensible y apropiado para una gran mayoría de situaciones.

Estudia las tres primeras fórmulas con gran detenimiento, para centrar su aportación en el modelo combinado y su satisfactoria aplicación al estudio del proceso de institucionalización en la enseñanza superior. Recuerda cómo este cuarto modelo fue elaborado y puesto en práctica cuando los otros tres no rindieron

convenientemente en el análisis de la institucionalización del sistema universitario francés.

La aplicación del modelo de proceso combinado permitió, en cambio, una completa y acabada visión de la institucionalización de innovaciones en el nivel de la enseñanza superior no sólo francesa, sino también británica, norteamericana y alemana. Clark cree, además, que esta ventaja del modelo combinado es extensible al estudio de otros tipos de institucionalización en sistemas diferentes al de la enseñanza universitaria. No obstante, a esta afirmación —dice— no debemos concederle, al menos por ahora, más que un valor meramente programático.—P. G. M.

BUNKER, H.: *La genèse du mouvement O. et M. au Royaume-Uni.* («Bulletin O. et M.», Janvier-Mars 1969, pp. 16-17.

Se detalla en el presente artículo la génesis del movimiento de O. y M. en el Reino Unido. Movimiento que según Bunker comienza con la creación del Servicio del Tesoro en el año 1877, al detallar la máquina de escribir creada por Remington.

Igualmente señala la importancia que para la O. y M. supuso la creación en 1925 por el Servicio de Correos, de un Comité para el estudio de formularios y métodos administrativos. De entre los miembros de dicho Comité, destaca M. P. T. Lloyd, el cual emprendió la puesta a punto y la utilización de un sistema enteramente nuevo para el pago de las indemnizaciones de reparación de servicios y de las pensiones de los combatientes de la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, ya anteriormente se habían creado una organización en el período 1912-1914, y un «Comité de funcionamiento de la Administración», llamado Comité Haldane (1917-1918) que sugirieron la necesidad de nuevas iniciativas.

En 1919, la Comisión Bradbury, marca una nueva etapa al sugerir la necesidad de expertos, que destinados en el Tesoro, aconsejaren a los diferentes servicios sobre la organización de sus despachos e informes y controlasen las actividades de la Administración pública, así como también efectuaran encuestas sobre los métodos, rendimientos, etc.

A partir de 1940, el Servicio de encuestas del Tesoro conocerá una rápida expansión. Para obtener una apreciación de los resultados obtenidos por dicho servicio, fue confiada una misión especial a M. J. Reid Young, el cual al terminar, insistió, entre otras cosas, en la necesidad de crear un organismo encargado de los trabajos de organización en las diferentes administraciones, y en que el Tesoro se ocupara de la formación de personal cualificado. Sin embargo, antes de conocerse este informe, una nota interior del Tesoro había decidido que el Servicio de encuestas, sería conocido en adelante con el nombre de «División de Organización y Métodos», y los encuestadores, con el de consejeros de organización.

Por último, tras las recomendaciones del XVI Informe de la Comisión de gastos del Estado, el primer director del «Servicio de O. y M.» del Tesoro fue nombrado en mayo de 1943, recayendo el cargo en Sir James Pitman, anteriormente director del Banco de Inglaterra.

La O. y M. afirmaba así su lugar

en las estructuras de la Administración británica al comenzar una carrera oficial que no ha cesado de ampliarse.—F. S. C.

*Un complément au problème des relations publiques dans l'Administration.* «Bulletin O. et M.» Enero-marzo, 1969; pp. 26-32.

En Francia, el ministro de Estado, encargado de la Función pública y de la reforma administrativa, ha llamado la atención de los ministros y secretarios de Estado sobre la necesidad de organizar y desarrollar en la Administración una red de relaciones públicas que se encargue de dar a las acciones en esta materia, hasta el momento dispersas, una mejor coordinación y una mayor eficacia. El ministro citado formula dos sugerencias: la institución de un sistema común de enseñanza general básica para la formación de personal destinado a servir en las relaciones públicas y el establecimiento de un calendario concertado de acciones conjugadas para la organización de las exposiciones, círculos de conferencias, viajes, etc.

En este artículo se analizan cuatro de las cuestiones evocadas en la circular. Estas cuestiones son:

1. La Administración concertada. Así como antes el soporte del Gobierno en Francia estaba en los notables y en los políticos, hoy día lo está en los técnicos, y éstos no pueden actuar sin conocer las aspiraciones de los administrados; por ello, la información es esencial para el buen funcionamiento del Estado y de la democracia. Pero la concentración implica además que, antes de poner a punto sus proyectos, la

Administración estudia las reacciones y sugerencias del público o de los grupos interesados por su acción. La política de participación supondría un real avance en el buen funcionamiento de los servicios públicos.

2. Una información clara y objetiva, ya que es ésta la única manera de que exista diálogo entre los administrados y los poderes públicos, y ello es necesario que sea presentada en forma accesible para el gran público, utilizando los más modernos y eficaces medios de comunicación.

3. La dispersión de las acciones de relaciones públicas en la Administración francesa. Todas las democracias occidentales han comprendido la necesidad de una información objetiva. En Francia, la cuestión ha evolucionado de forma diferente a la de otros países europeos, quizá debido al estado de ánimo del francés, que cree poco en la especialización y en las técnicas y que piensa que la cultura general puede hacerlo todo.

Los órganos especializados que han sido encargados de difundir la información son: el Despacho Universitario de Estadística (BUS) y los centros de enseñanzas estadísticas, fiscales, aduaneras, telefónicas y postales, a los cuales ha venido a añadirse el Centro Interministerial de Enseñanzas Administrativas (CIRA).

4. Necesidad de una unidad de acción sobre el plan ministerial y de una coordinación sobre el plan interministerial. La circular citada preconiza la puesta en marcha, en las administraciones centrales donde no exista todavía, de una célula centralizadora de los estudios y de las acciones de relaciones públicas. Para justificar estas medidas se dan dos

razones. De un lado, se dice que las relaciones públicas constituyen esencialmente una actividad de dirección en la que la impulsión debe venir del más alto nivel de la Administración interesada. De otra parte, se dice que los funcionarios vienen obligados por la ley a guardar la necesaria discreción profesional, distinta del secreto profesional o del secreto militar. Así, la responsabilidad de las relaciones públicas de la Administración no puede ser ejercida más que a un nivel superior por hombres susceptibles de apreciar cuál es la información inmediatamente transmisible. Es, pues, una medida

de formación de personal la que hay que tomar, y para ello han de aprovecharse al máximo todos los medios disponibles existentes, así como también fomentar los intercambios internacionales y tender a la investigación de nuevas formas que consigan para las relaciones públicas ese estado de ánimo particular, hecho, de una parte, de calor humano, de simpatía, constante búsqueda de contactos y de comunicación, y de otra parte, de honestidad intelectual, autenticidad y objetividad, con el fin de merecer la confianza de los hombres y de preparar un porvenir de paz social.—F. S. C.





