

RESUMEN DE REVISTAS

05

CIANNAMEA, LEONARDO: *I Tribunali regionali amministrativi*. «Nuova Rassegna». Julio 1969, pp. 1465-1474.

La primera parte del trabajo acusa, irónicamente, el descuido en que se encuentran los problemas de la justicia administrativa en Italia. Muestra de la situación es el estado de un proyecto de ley gubernamental sobre tribunales administrativos regionales, que fue presentado al Parlamento en 1967, y sobre el que aún no ha existido pronunciamiento de ningún tipo. Paralelamente se ha presentado una proposición de ley en el mismo sentido por diputados de los partidos de izquierda, existiendo notables contradicciones entre

ambos proyectos. Las diferencias son cuantitativas (respecto del número de tribunales y secciones descentralizadas) y cualitativas (en cuanto a la composición de los tribunales). En este segundo punto el proyecto del Gobierno prevé en cada tribunal regional: un presidente, que lo será de sección en el Consejo de Estado; dos magistrados, del escalafón de magistrados administrativos regionales, y dos asesores, nombrados por un quinquenio y que reúnan, junto con la nacionalidad italiana y una edad no superior a sesenta y cinco años, alguna de las siguientes condiciones: a), profesores universitarios de materias jurídicas; b), abogados en ejercicio, con cinco años, al menos, de colegiación; c), magistrados or-

dinarios, administrativos o militares, en situación de retiro; d), abogados del Estado, retirados; e), funcionarios públicos con diploma en leyes, retirados con un nivel de directores de división o puestos equiparados; f), personas que, por razón de los cargos administrativos desempeñados, estén especialmente calificados para el ejercicio de funciones administrativas judiciales, poseyendo, además, un diploma de leyes.

Frente al proyecto gubernamental la proposición parlamentaria excluye la presencia de estos asesores en razón a las influencias políticas que, sin duda, mediatizarían la elección de los mismos. Abunda en esta opinión el propio autor, quien invoca, como argumento de autoridad doctrinal, la opinión, contraria al sistema de elección de los asesores, de los profesores Nigro y Cannada Bartoli.

A continuación hace una defensa ardorosa de los funcionarios del Ministerio del Interior que formaron parte de las Juntas Administrativas Provinciales, pasando, seguidamente, al análisis de la competencia atribuible a los tribunales administrativos regionales. En el proyecto de ley gubernativo ésta versa sobre los recursos atribuidos a las Juntas Administrativas Provinciales, así como a los recursos por incompetencia, exceso de poder y violación de ley en los actos definitivos emanados de los órganos periféricos del Estado o de entes públicos nacionales, con sede en el ámbito territorial del tribunal. Igual regla se extiende a los actos de los entes públicos no territoriales que, con residencia en la circunscripción, ejercitan su actividad exclusivamente dentro de esos límites, así como a los actos definitivos de los

entes públicos territoriales incluidos en el ámbito espacial del tribunal administrativo regional.

Ciannamea señala la prudencia del proyecto en la atribución de competencia en contraste con la petición de competencia general de la propuesta parlamentaria. En ésta se solicita la legitimación del ciudadano para dirigirse al tribunal en demanda de justicia contra cualesquiera actos de la Administración Pública. El autor sostiene que la atribución de competencia general tendría dos resultados positivos: la inmediatez ciudadano-justicia administrativa (y, en consecuencia, más atención al caso y mayor economía) y el liberar al Consejo de Estado de gran parte de su trabajo, ya que se limitaría al examen, en apelación, de las cuestiones más importantes.

Finalmente se plantean los temas de la atribución en materia contable, así como el de la posibilidad de impugnación limitada, o no, a los actos administrativos firmes. Se refiere, finalmente, a la posibilidad de que el juez administrativo pueda imponer sentencias condenatorias patrimoniales a la Administración.—A. S. A.

MADIOT, YVES: *Les aspects juridiques de la politique contractuelle en agriculture*. «Droit Social». Junio 1969, pp. 367-377.

Dado el carácter fluctuante de la producción agrícola, es muy difícil la institución de una economía contractual. El establecimiento del sistema contractual lo aceptaron los agricultores como término medio entre el liberalismo y el autoritarismo del Estado; solución de compromiso que les evitaba ser integrados en la indus-

tria, al mismo tiempo que salvaba las explotaciones familiares.

La ley de 6 de julio de 1964 tenía una doble preocupación: armonizar la producción agrícola con los objetivos del plan y asegurar el equilibrio entre la producción y las necesidades.

El análisis del sistema contractual revela la existencia de dos tipos peculiares de acuerdos: los interprofesionales a largo plazo y los de integración. Según la ley de 6 de julio, el acuerdo interprofesional a largo plazo se concluye entre las organizaciones profesionales nacionales más representativas para un producto definido (lo que no dice la ley es lo que entiende por organización profesional más representativa). Respecto al contrato de integración se define como aquel que se concluye entre un productor agrícola o un grupo de productores, de una parte, y una o varias empresas industriales o comerciales, de otra; asumiendo la obligación recíproca del abastecimiento de productos o de servicios; en este contrato, el industrial o comerciante provee al agricultor del equipo o crédito necesario, a la vez que le compra lo producido.

Respecto a la naturaleza jurídica de los contratos agrícolas de la ley de 6 de julio debe observarse que: 1), la homologación no ejerce ninguna influencia sobre la naturaleza jurídica de los actos en cuestión, pues su misión no es más que la de permitir la aplicación de un régimen particular, y 2), todos los acuerdos se realizan entre personas privadas.

La economía contractual en agricultura presenta, pues, ciertas originalidades, pero lo cierto es que la iniciativa individual se encuentra cada vez más sometida a las leyes y reglamentos. A la vez, las presio-

nes políticas, sociológicas y económicas hacen que los agricultores tengan que seguir el movimiento de concentración que se desarrolla en el comercio y en la industria.—F. S. C.

DENHARDT, ROBERT B.: *Bureaucratic Socialization and Organizational Accommodation*. «Administrative Science Quarterly». Diciembre 1968, páginas 441-450.

Se analiza en el presente trabajo el problema que plantea la integración en los valores de la participación burocrática por parte de quienes ingresan por vez primera en una organización compleja o pasan de una a otra organización, sin estar identificados con las mismas.

Señala Denhardt, partiendo de una opinión de Robert V. Presthus que equipara los procesos de difusión de los valores propios en el caso de sociedad y organización, que para que se produzca la integración en unos determinados valores se hace precisa la «socialización» de los mismos, entendiéndose por «socialización burocrática» el proceso a través del cual los diversos valores burocráticos son inculcados en el sistema de creencias de personas que los desconocen. La organización socializa a sus miembros, tal como la sociedad a los suyos.

Pero hasta que este proceso culmina, la organización debe encontrar el medio de encaminar el sistema de organización burocrática hacia formas que la hagan compatible con las concepciones de los recién ingresados en la organización.

Las cuestiones que el tema suscita son analizadas por Denhardt en relación con los resultados a estos

efectos obtenidos en el examen del desarrollo de un programa contra la pobreza que tuvo lugar en la región sur de los Apalaches, y en el que trabajaron naturales de la zona, cuya idiosincrasia se manifestaba extraña al reconocimiento de modelos de autoridad. La aplicación a esta experiencia concreta de los criterios que se desarrollan en el trabajo, subraya la importancia de una conexión entre cultura y organización para el logro de una mayor eficiencia burocrática.

En definitiva, para que el elemento personal se acomode de manera eficaz en una situación burocrática, es preciso que él mismo se encuentre integrado por un convencimiento de los valores que la rigen. Por tanto, la «socialización burocrática», por la que los valores centrales de la organización se hacen concretos en la estructura de la misma, es un factor esencial del mantenimiento de tal organización. Hasta que se produce esta «socialización» se hace preciso un período transaccional durante el que la organización debe operar con métodos no enteramente burocráticos.

Entre las soluciones posibles a una situación conflictiva producida por la existencia de una situación burocrática, cuyo elemento personal no hace suyos los valores de la estructura burocrática, apunta las siguientes: a) socialización de los miembros de la organización, y b) integración de ciertos valores de la cultura local en las operaciones de la organización. Denhardt se muestra partidario de la última, la transaccional, como nuevo modo de actividad organizada, que se introduce en el sistema, bien que esta forma se propugne no como estadio final, sino

más bien como un método de mediación hacia ulteriores concreciones de los valores burocráticos definitivos.—
J. M. S.

THOLLIER, G.: *La presse administrative en 1848-1949*. «La Revue administrative». Julio-agosto 1969, páginas 432-443.

La Revolución de 1848 da rienda suelta a las demandas de los funcionarios contra el dominio de la arbitrariedad, la intriga y el despotismo: se forman los clubs; aparecen pequeños periódicos que quieren proseguir la gran tradición de la «Francia Administrativa». Los funcionarios y empleados del Estado se dan cuenta que representan una fuerza política y piden que se reforme el sistema jerárquico de la Administración, exigen el derecho de asociación, la participación en las comisiones de reorganización, una ley que permita hacer desaparecer el nepotismo y el favoritismo. Evidentemente todas estas reivindicaciones se malogran, y a partir de mayo de 1848 la Administración intenta reprimir la prensa administrativa.

Ahora bien, la prensa administrativa en 1848-1949 ha sido la obra de funcionarios humildes y de periodistas mediocres: nada de esto se puede comparar con la «Francia Administrativa», de Van Tenac, y la Administración superior no ha sostenido ni favorecido nunca estos periódicos, juzgados como demasiado revolucionarios. Pero gracias a su independencia, a su pobreza de medios, esta prensa ha podido inventar fórmulas nuevas: las ideas de una unidad de cuerpo administrativo, de un

derecho a la reparación se abrirán paso notablemente; igualmente la posibilidad de elegir delegados permanentes y ejercer una presión sobre las comisiones de diputados, a fin de proteger los intereses corporativos. Así, pues, estas ideas tendrán una resonancia considerable: es el nacimiento de una democracia de la función pública, de un socialismo burocrático, al que se asiste desde marzo de 1848 a mayo de 1849.—F. S. J.

WALKER, S. D.: *Job Evaluation and the Civil Service*. «O. M. Bulletin», febrero 1969, pp. 12-18.

La evaluación de tareas sobre la que este estudio incide no constituye en modo alguno una nueva técnica de gestión: la historia de su desarrollo comienza aproximadamente hacia 1870. Desde entonces, un buen número de escritores americanos, como Lanham y Lytle, han proporcionado abundantes manuales sobre esta materia.

No obstante, Walker alude en su breve artículo a estudios más recientes y que, además, ofrecen un particular interés para la Función Pública: el Informe de la Comisión Priestley, el Informe Fulton, y, finalmente, el Informe número 83 («Job evaluation») del National Board for Prices and Incomes.

El análisis esquemático que Walker lleva a cabo en este trabajo sintetiza el carácter, finalidad y objetivos de esta técnica de dirección. Precisa, en primer lugar, el alcance de la evaluación de tareas, en un sentido objetivo, sin referencia a las personas que las realizan. Describe a continuación las diferentes técnicas que abar-

ca el complejo proceso de «Job evaluation», clasificándolas en dos grupos: no analíticas y analíticas. En el primer grupo incluye dos técnicas, que denomina *Ranking* y *Classification*; otras dos son las catalogadas como técnicas analíticas: *Factor Comparison* y *Points Rating*.

La importancia de estos estudios para la determinación del nivel de los diferentes salarios y los beneficios adicionales derivados de la aplicación de este método de evaluación de tareas constituyen el colofón de este estudio, que se cierra con una breve referencia a la actual situación del Civil Service británico en relación con estas técnicas, que cuentan ya con abundantes precedentes en el actuar de la Función Pública del Reino Unido.—P. G. M.

Vingt trois années d'action O. et M.: *Bulletin O. et M.* Enero-marzo 1969, pp. 2-11.

Las acciones de O. y M. son ya antiguas, pues en este momento algunos de sus iniciadores llegan al final de su carrera administrativa. Tal es el caso de Paul Klein, inspector general del Banco de Francia, el cual ha jugado un importante papel en las primeras acciones de organización emprendidas en 1945.

Pensando en la importancia que la experiencia de Paul Klein puede tener para el futuro de las acciones de Organización y Métodos, se le pregunta en estas páginas:

1. ¿Cómo llegó a la O. y M.?
2. ¿En qué dominio ejerció preferentemente su acción?
3. ¿Se ha ocupado de los orde-

nadores, y qué piensa de la Informática?

4. ¿Cuáles fueron los principales factores que facilitaron su tarea o, a la inversa, la contrariaron?

5. La acogida hecha a las intervenciones de O. y M. por los organismos administrativos o contables, ¿ha evolucionado?

De todas las respuestas se deduce que la acción de O. y M. ha evolucionado mucho desde sus comienzos y que el organizador no puede actuar hoy sólo, sino que necesita de colaboradores que resuelvan la complejidad de problemas que se presentan a cualquier hombre de empresa.

La organización y la informática no son, no deben ser, fines en sí. No son más que palancas de acción al servicio de una política.

Para que el cambio, que actualmente afecta a todos los aspectos de la vida y de la actividad bancaria, pueda operarse en las mejores condiciones posibles, es necesario, ante todo, saber de dónde venimos, a dónde vamos y dónde estamos, además de reconocer los caminos por los cuales queremos y debemos dirigir la acción futura. En la historia ya larga y movida de los Bancos franceses, los últimos diez años aparecen, sin duda, como el comienzo de una era nueva. La experiencia del pasado muestra que cada época crea sus instituciones a la imagen de sus operaciones, de sus maneras y de sus posibilidades, y que, de otro lado, un sistema monetario, bancario y financiero eficaz, es uno de los más pujantes motores de la economía.—
F. S. C.

JACQUOT, H.: *Sur la nature juridique des plans français*. «Droit Social». Junio 1969, pp. 361-367.

Buscar cuál es la naturaleza jurídica de los planes franceses no tiene sentido si no se admite que son actos jurídicos. Aun cuando esto ha sido discutido por la doctrina, calificándolos como simples informes técnicos no susceptibles de tratamiento jurídico.

Sin duda, por las características técnicas particulares, su elaboración requiere la intervención de numerosos órganos que no están investidos de competencia normativa. Pero, por una parte, estos órganos trabajan dentro del cuadro de las normas del Gobierno y de las aprobadas por el Parlamento; por otra parte, el proyecto del Plan definitivo resultante de sus trabajos es ratificado por el Parlamento antes de ser puesto en aplicación.

El contenido de los Planes, como el de todo acto jurídico, tiene un carácter jurídico. La objeción que apuntan los autores es que no tienen un carácter imperativo y que sus destinatarios no incurren en ninguna sanción si no se conforman con las prescripciones planificadoras.

Desde el punto de vista formal, el Plan es visto como una categoría nueva de ley, si no como ley, si como un acto anexo a la aprobación de una ley. Materialmente el Plan no se presenta bajo la forma habitualmente revestida por los actos jurídicos. Está compuesto por una serie de informes que encierran igualmente otras disposiciones.

Las disposiciones son al Plan lo que las exposiciones de motivos a la ley: rinden cuenta de la ejecución de los planes precedentes; exponen las hi-

pótesis sobre las que reposa; explican y justifican las diferentes tareas que deberán ser emprendidas durante el período que cubre. Se distinguen fácilmente del mismo Plan por su carácter simplemente declarativo, informativo y explicativo.—F. S. J.

BRIDGEMAN, J. M.: *Planning Programming Budgeting Systems*. «O. M. Bulletin». Noviembre 1969, páginas 167-77.

Cuatro puntos clave acerca de esta nueva y debatidísima técnica presupuestaria aborda el artículo de Bridgeman: denominación; objetivos y premisas; elementos; y desarrollo del sistema. La actualidad e interés del tema justifican la extensión de esta noticia, que contrasta con la brevedad del trabajo comentado.

A) La denominación no es uniforme. Tres términos distintos se aplican para designar este único sistema presupuestario: «Planning-Programming-Budgeting», «Programme Budgeting» y «Output Budgeting». De todas ellas, el autor—a pesar de la utilización reciente, en Whitehall, de la expresión «Output Budgeting»—aconseja para evitar confusionismos el empleo de la denominación generalizada en USA, es decir, la de Planning-Programming-Budgeting, o mejor aún, sus iniciales PPB (o PPBS para expresar Planning-Programming-Budgeting Systems).

B) La finalidad esencial del PPB es simplemente mejorar las bases de adopción de decisiones acerca de la asignación de los recursos disponibles en orden a la consecución de una serie de objetivos públicos.

Este «mejorar las bases de adopción de decisiones» implica por sí mismo un juicio de valor acerca de la naturaleza del proceso político y administrativo. El sistema PPB descansa fundamentalmente sobre las siguientes seis premisas:

1. Las decisiones serán mejores si se conocen perfectamente los objetivos a alcanzar.

2. Las decisiones serán mejores si existe una adecuada información acerca de cómo se están utilizando los recursos presentes.

3. Las decisiones serán mejores si se hace una evaluación de la efectividad de los programas vigentes.

4. Las decisiones serán mejores si se consideran y analizan las posibilidades alternativas de consecución de los objetivos propuestos.

5. Conviene planear antes de decidir: primero, lo que el Departamento deberá hacer en el futuro, y, a renglón seguido, los inmediatos cambios políticos, presupuestarios y posiblemente legislativos, necesarios para avanzar en la dirección deseada.

6. Conviene actuar con rigor sistemático en la adopción de decisiones: seguir un procedimiento explícito de revisión periódica de planes a largo plazo a la luz de nuevas informaciones, evaluación y análisis, y traducir los cambios observados en consecuencias de orden presupuestario y legislativo.

C) Conviene considerar como elementos fundamentales del sistema de PPB los tres siguientes: el primero es el «Programme Budget», el segundo es la «Programme Review», que proporciona la base procedimental; finalmente, el tercer elemento está constituido por los «Special Studies»,

que suministran la base analítica del sistema.

D) El origen del PPBS puede —y así se ha hecho frecuentemente— centrarse en la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el impulso serio de este sistema se inicia en 1950 con los estudios llevados a cabo por la Rand Corporation sobre los medios de defensa y sobre los presupuestos de las Fuerzas Aéreas norteamericanas. McNamara había colaborado en el mismo trabajo, por lo que, al ser nombrado secretario de Defensa, resultó lógico que ofreciese a Charles Hitch, de la Rand Corporation, el puesto de Comptroller at the Department of Defense. El PPBS que Hitch desarrolló en el Pentágono se convirtió en el modelo a seguir en las posteriores aplicaciones del sistema, tanto en USA como en Gran Bretaña.

En agosto de 1965, y ante el éxito obtenido en el Departamento de Defensa, el presidente Johnson señaló a las otras «Agencias» del Gobierno Federal la conveniencia de introducir tal sistema. Desde entonces, el PPBS ha sido aplicado en 26 de aquéllas.

Canadá ha introducido, a partir de 1964, en varios importantes Departamentos la técnica del PPBS, siguiendo las recomendaciones de la Royal Commission on Government

Organisation (Glassco Commission). Los progresos desde entonces han sido considerables, y puede hoy afirmarse que a lo largo de 1970 se cumplirá el proceso de utilización generalizada de esta técnica prácticamente por todos los Departamentos ministeriales.

En Gran Bretaña, los primeros trabajos en este orden surgieron también en el campo de la defensa nacional. El ministro de Defensa decidió en 1964 adoptar un sistema similar al del Departamento de Defensa norteamericano.

El éxito del PPBS en el Ministerio de Defensa excitó el interés del Tesoro en conocer el alcance de la utilidad de este sistema en su aplicación al orden civil. El resultado fue el funcionamiento inmediato del «Public Expenditure Survey System». Aplica este sistema tan sólo algunas de las técnicas propias del PPBS, pero de manera generalizada implica a todos los Departamentos en la exigencia de una previsión de costes.

Los informes del Tesoro al «Select Committee on Procedure» revelan los magníficos resultados derivados de la aplicación del PPBS, que, a su entender, se muestra como prometedor camino de lograr una distribución racional de recursos dentro de los amplios programas de gastos.—P. G. M.