



COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA: *La formation des fonctionnaires de la Commission des Communautés Européennes*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, núm. 2, vol. XLI, 1975, pp. 109 a 127.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN, MARCO Y EVOLUCIÓN: I.1 Los hombres: del equipo a la gran Administración. I.2 Sus tareas: Tratados, transformación, superación. I.3 El marco jurídico: el Estatuto, el empleo y la carrera. I.4 Posibilidades y límites de la formación.—II. LA COMISIÓN Y LA FORMACIÓN DE SU PERSONAL: II.1 Los servicios de formación. II.2 El desarrollo de la formación. II.3 Formación en tres fases: II.3.1 Entrada en

servicio. II.3.2 Readaptación y perfeccionamiento. II.3.3 Cursos para el desarrollo de la carrera II.4 Los mecanismos de participación del personal II.4.1 Fundamentos jurídicos. II.4.2 Facilidades establecidas. II.4.3 La participación del personal. II.4.4 La participación de los servicios. II.5 Instrumentos de formación. Evaluación: II.5.1 Los instrumentos de formación. II.5.2 Evaluación de las acciones.—III. LA COMISIÓN COMO CENTRO DE FORMACIÓN: III.1 La información interna (del personal). III.2 Pasantías. III.3 Cooperación en los programas del exterior.—IV. PROBLEMÁTICA DE LA FORMACIÓN: IV.1 ¿Una formación en interés de quién? IV.2 Los problemas específicos de la formación en el medio comunitario. Conclusiones.

El presente trabajo es el texto del informe presentado por la Comunidad Económica Europea al Coloquio de la ciudad de Brujas, celebrado entre los días 29 y 31 de mayo, sobre el tema de la «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios internacionales y europeos» Dicho coloquio fue organizado por el Colegio de Europa.

De todos es conocido el empuje creciente que, en los últimos años, han experimentado las instituciones comunitarias europeas. Ello ha repercutido en el aspecto burocrático ya que se ha pasado del concepto de grupo de trabajo al de gran Administración, puesto que, en 1975, son cerca de 13.000 agentes los que prestan servicios en las citadas Instituciones. Y las consecuencias de este incremento de personal se han trasladado también, lógicamente, al campo de la regulación del mismo y al cuadro de normas que le es aplicable. El caso del personal de la Comisión de las Comunidades (unos 9.700 agentes) es bien significativo al respecto y a él nos referiremos en adelante.

Sin embargo, la cuestión que ahora interesa analizar es la de la formación de estos funcionarios, problema no exento de evidentes dificultades, dada su diversa procedencia y dado el hecho de que se hable nada menos que seis lenguas. Y si a esto, le añadimos las peculiaridades de las organizaciones supranacionales europeas, así como las heterogéneas misiones que están llamadas a cumplir, se advertirá con facilidad la profundidad de los temas a resolver al

hablar de la formación de sus servidores y empleados.

Ante la necesidad de montar una estrategia adecuada, sobre todo en lo que afecta a la formación lingüística, a partir de la fusión de los ejecutivos en 1967, se procedió a crear un servicio especial dedicado a la formación y cuya primera empresa fue elaborar una política de formación del personal aceptada por la Comisión de las Comunidades Europeas. La tarea del servicio citado, denominado División de Formación y Estadías, ha sido brillante, a base de los abundantes medios humanos y financieros que se le han proporcionado.

Cuando en 1968 se fijaron los objetivos de la División de Formación y Estadías, se señaló que «la formación a medio y largo plazo consiste, lo mismo que en las Administraciones nacionales pero teniendo en cuenta las necesidades específicas de la Institución y de su personal, en formar progresivamente un cuerpo coherente de funcionarios europeos de vocación múltiple». Y esta finalidad se habría de lograr mediante tres fases encaminadas a facilitar a los funcionarios una formación continuada y permanente: fase de acogida; fase de preparación con movilidad interna, y fase de perfeccionamiento y readaptación.

Por su parte, el programa acordado para 1975 se ha formulado atendiendo a la anterior distinción de fases con leves modificaciones: fase «entrada en servicio» al principio de la carrera; fase de readaptación y perfeccionamiento para actualizar conocimientos y conse-

guir el adiestramiento con los métodos y técnicas más recientes de trabajo, y fase de formación para impulsar la promoción social, especialmente de los que se preparan para participar en los concursos internos.

En la concreción de la política de formación, el personal participa por medio de un Comité Consultivo Paritario y de un Comité de Formación creado más recientemente. Por otro lado, un aspecto que preocupa al Servicio Central de Formación es el de contar con buenos especialistas por lo que ha de dedicarse a buscarlos y a solicitar su colaboración temporal, así como a implantar la evaluación de sus acciones lo que no resulta siempre fácil de alcanzar.

Aparte de esta formación que diríamos *interna*, otorgada por la Comisión a sus propios agentes, existe la que denominaremos *externa* para personas del exterior. En este orden, hay establecido un sistema de *stages* para jóvenes universitarios dentro de la Comunidad; hay *stages* para funcionarios a través de intercambios diversos, y, finalmente, hay *stages* característicos para funcionarios hispanoamericanos que deseen conocer las acciones de las Comunidades.

El informe se termina con un análisis de la problemática actual de la formación, preguntándose primero en interés de quién, las Instituciones, el personal o la sociedad circundante, se ha de impartir la formación; y elaborando, seguidamente, unas conclusiones que plasman las principales dificultades con que se choca a la

hora de asegurar una eficaz formación. Dificultades que, en cualquier caso, no deben ser obstáculos para seguir adelante, dentro de la trayectoria emprendida, con la aportación solidaria y constante de todos.—V. M.

MOLITOR, ANDRÉ: *L'administration de la Belgique. Essai*. Institut belge de Science Politique, Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques, Bruselas, 1974, 446 pp.

*Sumario:* PRÓLOGO. INTRODUCCIÓN: El pasado administrativo de Bélgica.—PRIMERA PARTE: La acción administrativa. Capítulo I: La Administración y la decisión política. Capítulo II: El procedimiento administrativo. Capítulo III: El marco jurídico. Capítulo IV: Las técnicas modernas de gestión pública. Capítulo V: El control.—SEGUNDA PARTE: Las estructuras. Introducción: Capítulo VI: Los Departamentos Ministeriales. Capítulo VII: Los mecanismos centrales de gobierno y administración. Capítulo VIII: La organización interior de los Departamentos Ministeriales.—TERCERA PARTE: La Función Pública. Capítulo IX: La concepción belga de la Función Pública. Capítulo X: Aspectos económicos y sociales de la Función Pública. Capítulo XI: Una política de la Función Pública.—CONCLUSIÓN.

Este libro, como apunta el autor en el prólogo, «quiere ser una tentativa de descripción de la Administración belga y de explicar su funcionamiento, en el marco socio-político que caracteriza nuestro país». Se trata, por tanto, de una obra que puede ser valorada como la primera en su género, referida a Bélgica y cuya originalidad prin-

cial radica en que ha sido escrita desde las perspectivas de la Ciencia Administrativa más que desde las del Derecho, con el fin de llenar la laguna existente en la literatura belga sobre el particular.

El plan del libro es muy claro y fácilmente comprensible. Tiene primero una Introducción que trata de situar a la Administración belga dentro de un contexto histórico, con una referencia muy específica al hecho de que Bélgica es un país que sirve de punto de convergencia a diferentes corrientes políticas y administrativas que han dejado su impronta sobre su aparato político-administrativo.

Tres partes dividen el libro que, pese a lo que pueda sugerir su título, no analiza toda la Administración pública belga, entendida en su sentido más amplio, sino que se concentra específicamente en la Administración del Estado propiamente dicha, es decir, como Molitor advierte, «el conjunto de servicios reunidos en los Departamentos Ministeriales», con lo que quedan al margen la Administración Local y la Administración Institucional pese a la importancia que tanto una como otra tienen en el país que nos ocupa.

La primera parte se centra en la acción administrativa contemplada en sus conexiones con la decisión política de modo principal; además de otros aspectos como son el procedimiento administrativo en cuanto «conjunto de trámites en que se encarna la acción de la Administración en el ejercicio de sus misiones», la importancia y función del Derecho, la aplicación de modernas técnicas de

gestión pública para una mejor toma de decisiones y para una más eficaz ordenación de informaciones, proyectos, opciones y acciones posibles y, como último aspecto, el ejercicio de la función de control en varias modalidades.

La segunda parte aborda el tema de las estructuras, entendiendo por tales los Departamentos ministeriales, los mecanismos centrales de gobierno y administración y la configuración interna de los ministerios, que aparecen como «las unidades mayores entre las que son repartidas las principales misiones confiadas a la Administración»; sin que falten algunas ideas sobre el impacto que sobre las estructuras centralizadas causa la existencia de los entes locales y regionales.

La tercera parte comprende la Función Pública, respecto de la cual debe distinguirse entre factores constitutivos y elementos fundamentales, dentro de los cuales se comprenden el papel del Estado en la vida nacional, el carácter específico de las tareas del funcionario y la estima social de éste, mientras que factores constitutivos son el sistema de carrera, los criterios para selección de candidatos y ascensos en la carrera, los lazos entre el sistema de selección para la Función Pública y la estructura social y, en cuarto lugar, la idea que los gobernantes se forman de lo que debe ser un funcionario dirigente.

Otra vertiente de la Función Pública que Molitor desarrolla son lo que llama «aspectos económicos y sociales» de la misma, con alusión al problema de la cuantifica-

ción y previsión de efectivos, política de reclutamiento, régimen de trabajo, destino y movilidad, remuneraciones y sindicalismo administrativo. Y también el autor traza algunas sumarias sugerencias sobre lo que debe ser una política de la Función Pública, como contraposición a la gestión de la misma.

La Conclusión con que el libro termina agrupa un número de «reflexiones de síntesis» que Molitor agrupa en dos sectores: en el primero señala los rasgos peculiares de la Administración pública en Bélgica en relación con la sociedad en la que está inserta; y el segundo recoge la enumeración de las principales tareas que, cara al futuro, esperan a la Administración del país mencionado.

Para cuantos estén interesados por conocer la Administración de otros países, el libro comentado resultará un instrumento indispensable de consulta, tanto por su claridad de exposición como por la riqueza de conceptos que contiene. La personalidad de André Molitor, profesor de la Universidad de Louvain y con amplio y merecido crédito en el campo internacional, es la mejor garantía de que nos encontramos ante una publicación importante, esperada y científicamente muy valiosa.—V. M.

REVUE HISTORIQUE DE DROIT FRANÇAIS ET ÉTRANGER: *La bureaucratie et le droit*. Editions Sirey, París, 1975, 210 pp.

Sumario: Presentación, por *Pierre Legendre*.—La organización del conflicto administrativo. Investigaciones

sobre la práctica contenciosa de los Consejos de Prefectura (Años VIII-XII), por *Jean-Jacques Bienvenu*.—De nuevo sobre los orígenes de la Constitución de 1795, por *Clive Church*.—Tradicción e innovación en la Administración francesa: la experiencia argelina de 1955 a 1962, por *Claude Collot*.—El contrato de función pública. Nota sobre el nacimiento del Estado patrono, por *Jacques Laton*.—La realza del derecho administrativo. Investigaciones sobre los fundamentos tradicionales del Estado centralista en Francia, por *Pierre Legendre*.—VARIOS: León Aucoc, práctico y teórico del derecho administrativo, por *Frederic Blancpain*.—Producción del derecho por las oficinas. Nota sobre la experiencia de la Prefectura del Norte, por *René Van Berkel*.—TRABAJOS DE LA ESCUELA POLACA: ¿Dirección colegiada o personal? Para una historia comparada de la administración central de los Estados modernos, por *Hubert Izdebski*.—Sobre los orígenes de la concepción de la Administración social, por *Maria Nodzykowska-Gromadzka*.—APOSTILLA: El derecho administrativo del derecho civil, por *Jean Carbonnier*.—Derecho administrativo e historia, por *Pierre Laroque*.

La presente publicación es un número especial de la *Revue historique de droit français et étranger*, preparado bajo la dirección de Pierre Legendre, profesor de las Universidades de París y que es también el que ha escrito las líneas que sirven de presentación. Según Legendre, si se ha ofrecido para confeccionar este número de la Revista ha sido «dentro del espíritu de un retorno crítico a los fundamentos mismos de la historia jurídica y para justificar a los jóvenes investigadores, a veces turbados, en sus legítimas interrogaciones sobre una epistemología flo-

tante, a reconstruir evidentemente desde que se trata de estudiar la Administración, vivero de tradiciones considerables».

La publicación contiene trabajos de la más diversa naturaleza y entidad, que inciden sobre campos muy diversos del mundo del Derecho y de la Administración, si bien todos, más o menos directamente, tocan la problemática de las relaciones entre el Derecho y la burocracia, la norma y el agente público. Tal coincidencia es precisamente la que sirve de título a la obra, como el mismo Legendre pone de manifiesto en las palabras iniciales.—M. G.

W. POLLAY, RICHARD: *La educación y el futuro de la sociedad*. Revista «Alta Dirección», núm. 52, noviembre-diciembre, 1973, páginas 47 a 54.

*Sumario:* El desafío del cambio.—Nuevas metas en la educación empresarial.

El autor plantea el impacto del cambio social sobre la educación en general y sobre la formación y capacitación de los líderes empresariales en particular. Puesto que la sociedad está sometida a un proceso muy fuerte de transformación y dado que conceptos tradicionales como la propiedad, la sexualidad, la familia, el éxito son puestos en tela de juicio, hace falta que las empresas, si quieren conservar su papel esencial, sepan educar a sus dirigentes para que se adapten a los cambios de todo género.

El futuro es difícil de predecir, pero, a la vista de los acontecimientos que se producen a nuestro alrededor, hay que proporcionar a los hombres, a los estudiantes, a los directores de empresa, «una gran capacidad de adaptación», para que «sean perfectamente sensibles a su misión de modelar el futuro». Entonces surge la interrogante de si la educación actual sirve para formar al hombre del mañana y para que pueda desenvolverse decorosamente ante los nuevos retos y los nuevos desafíos.

La realidad es que la educación, tal como hoy es impartida, no sirve si pensamos con mentalidad renovadora. Educamos a los jóvenes para que obtengan un producto adecuado a nuestro sistema socioeconómico; buscamos de ellos una aceptación pasiva del mando y de la autoridad, así como una sumisión generalizada a la jefatura de los que ocupan peldaños superiores; y les preparamos para que se conviertan en «funcionarios relativamente banales» de cualquier organización.

Sin embargo, las cualidades que han de adornar al individuo de la sociedad venidera serán de otro signo. Por eso, la educación deberá cuidar crear hombres independientes, creativos, de sentido crítico y dubitativo. Tendrá que inculcarles sentido de la participación y de la responsabilidad, buscando que piensen y decidan por sí mismos. Y, si pasamos al orden tecnológico y científico, si nos adentramos en el campo cultural, entonces la educación no puede limitarse a una mera comunicación de conocimientos, sino que debe

preocuparse de que el estudiante, el joven, *aprenda a aprender*, se habitúe a fomentar la independencia de criterios y de pensamientos, sepa desarrollar su propia escala de valores.

Lógicamente, el nuevo enfoque de la educación incidirá directamente sobre los métodos de enseñanza y sobre los centros docentes. Tanto unos como otros habrán de introducir las modificaciones y las correcciones precisas para que el individuo reciba la formación y la educación exigidas por la sociedad de nuestros días. En especial, la Universidad está llamada más que otras instituciones a actualizarse y ponerse al día «a medida que su rigidez estructural se va alejando cada vez más de las cambiantes necesidades de sus alumnos».—  
M. G.

BURDEAU, GEORGES: *El Estado*. Seminarios y Ediciones, S. A., Madrid, 1975, 188 pp.

*Sumario*: INTRODUCCIÓN.—I. EL ESTADO, SOPORTE DEL PODER POLÍTICO.—II. LA AMBIGÜEDAD DEL ESTADO.—III. EL ESTADO, META DE LA POLÍTICA.—IV. EL ESTADO, REGULADOR DE LA DIALÉCTICA ORDEN-MOVIMIENTO.—V. EL ESTADO FUNCIONAL.

Este pequeño, pero denso libro, del catedrático de Derecho constitucional en la Universidad de París, Georges Burdeau, quiere ser un resumen o síntesis de la obra del mismo autor *Tratado de Ciencia Política* en la que aparece desarrollado, con mayor amplitud y detalles, cuanto se dice en el libro que ahora noticiamos.

Como el mismo autor advierte en las palabras introductorias, su pretensión no es estudiar todos los problemas y cuestiones que inciden sobre el Estado, sino que su tarea se concreta al intento, nada fácil por cierto, de responder a la pregunta ¿qué es el Estado?

Partiendo de la idea de que el Estado «no pertenece a la fenomenología tangible, sino al orden del espíritu» y que «sólo existe porque es pensado», el tratadista francés se adentra en el análisis de las diversas cuestiones que es preciso clarificar para penetrar, después, en la esencial misma del Estado. Así, se enfrenta con la naturaleza del Poder que es simultáneamente una idea y una fuerza y que en el Estado se institucionaliza en cuanto que es transferido de la persona de los gobernantes al mismo Estado. Se refiere al nacimiento de éste, así como a las circunstancias que han posibilitado su aparición y su existencia. Habla de la doble faz del Estado que, por un lado, supone el imperio del Derecho y, por otro, encarna las pasiones y luchas que tipifican la vida política; indicando que toda organización estatal expresa una disciplina de vida que sirve para unificar al grupo respectivo y viene a ser como el instrumento de realización del destino temporal de los hombres. Y aborda también la estructura del Poder, distinguiendo entre el soberano, los gobernantes y la «fuerza estatal» que es la que concede eficacia a sus decisiones.

Pero esta consideración, meramente estática del Estado, no basta, por lo que es preciso combinarla con una visión dinámica,

activa, del mismo. «Es totalmente inexacto—dice el autor al respecto—considerar el Poder estatal como un Poder estático que lleva en sí su justificación definitiva»; por el contrario, el Estado no sólo es protagonista de la realidad que le rodea y de los cambios que se producen en ella, sino que también viene a resultar el mismo centro de las luchas y de las controversias. Y esta situación se intensifica todavía más si pensamos que el Estado no es el único Poder que se mueve dentro de cada colectividad, por cuanto que, a su lado, se movilizan poderes de hecho cuya aspiración máxima precisamente consiste en la conquista del Poder que el Estado ejerce. Por eso, «el hecho fundamental de la vida política es esta competencia entre el Poder oficial—la idea y los hombres que la ponen en práctica—que representa cierta manera de comprender el orden deseable para la colectividad, y los Poderes de hecho en que cristalizan las representaciones individuales y colectivas hostiles u orientadas por el deseo de un orden diferente para la sociedad».

En el Estado, sin embargo, no se dan cita tan sólo las fuerzas, tendencias o partidos que aspiran a apoderarse del mismo. A su lado, aparecen las fuerzas que buscan la conservación del orden establecido y las fuerzas que, en contraposición, pregonan el movimiento y la renovación. El autor lo expresa con estas claras palabras: «Es esta dialéctica del orden y el movimiento, que caracteriza la vida política a nivel de gestión, la que tiene al Estado por regulador in-

dispensable.» Al Estado, pues, le toca actuar a la vez de acelerador y de freno, que ha de buscar continuamente el progreso pero sin caer en violencias, que ha de lograr el equilibrio social moderando las diversas presiones que le lleguen de unos grupos y de otros. Pero, en cualquier caso, para conseguir su propósito de armonizar los intereses en juego, no le basta con contar con una normativa constitucional aceptable, ya que es indispensable, también, que cuente con «una base social lo bastante homogénea para que los pensamientos de quienes obedecen converjan en la legitimidad del Poder que manda». En este camino un obstáculo se alza y que es preciso sortear: la existencia de las clases sociales. La superación de dicho obstáculo ha variado, respectivamente, en el Estado liberal, en el Estado marxista y en los Estados de base democrática pluralista.

En el momento presente, el Estado que se dibuja cada vez con más nitidez es el Estado «funcional», como consecuencia de una serie de fenómenos que se están ocasionando en nuestros días. Para Burdeau, se está pasando de la lucha por el poder político a la importancia de la gestión en la realización de los objetivos sociales. «En consecuencia—dice—la gestión es promovida al nivel superior, pues de ella depende, en última instancia, la prosperidad del grupo»; y, en este sentido, «la política consiste menos en discutir el Poder que en ejercerlo». Asimismo, el poder se encuentra como maniatado, encadenado, en cuanto que es la sociedad quien, cada vez

con más intensidad, impone lo que el Estado debe hacer y lo que debe realizar, hasta el extremo de que «la sociedad técnica determina la finalidad del Poder». El resultado de estos nuevos fenómenos determinan el nacimiento del Estado «funcional», que es precisamente el tipo de Estado en el que «la función política es considerada como sometida tan sólo a los imperativos de la previsión y del cálculo racionales».—G. H.

ALVAREZ RENDUELLES, J. R.: *La planificación del desarrollo en España*. Información Comercial Española, abril 1975, núm. 500, páginas 58-71.

La Revista *Información Comercial Española*, publicada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, recoge en su número 500 una serie de importantes colaboraciones que enjuician diversos frentes de la economía española en el momento presente. Entre las colaboraciones destaca la de Alvarez Renduelles, catedrático de Hacienda Pública y, en la actualidad, subsecretario de Economía Financiera, quien intenta, como el mismo autor señala, «repasar la experiencia de la planificación del desarrollo en nuestro país», partiendo de su personal aportación y participación en la gestación y realización de la programación económica española de los últimos años.

Alvarez Renduelles empieza reconociendo la crisis actual que atraviesa la planificación en todo

el mundo, si bien los recientes acontecimientos que han conmocionado la economía mundial más que justificar el abandono de las concepciones y los dispositivos planificadores lo que están demostrando es la necesidad de la actualización de éstos y de aquéllas a fin de «construir una economía a la altura de las circunstancias». «Sigo creyendo—dice el autor—en la utilidad de la planificación en las economías de mercado», apoyando esta creencia en algunas razones generales que enumera a continuación: incapacidad de las economías de mercado de cumplir determinados objetivos, importancia del sector público, etc.

Pero al hacer una declaración a favor de la planificación, Alvarez Renduelles cree necesario advertir que debe estar rodeada de una serie de requisitos y condiciones, porque «sólo así goza plenamente de mis simpatías». Así habla de que el plan debe proceder de un órgano adecuado, «de pensamiento y reflexión eminentemente técnico y que cuente con hombres capacitados»; ha de tratarse de un plan que responda a las exigencias de la sociedad, que discipline al sector público y estimule a los empresarios privados; y, especialmente, debe ser un plan que se lleve a la práctica y se ejecute.

Tras estas ideas de carácter más abstracto y amplio, el trabajo entra en el análisis, más concreto y realista, de la planificación española cuyos orígenes se pueden situar en los inicios del decenio pasado. En este sentido, el Plan de Estabilización de 1959 representó el punto de partida, mientras

que los frutos logrados a partir de dicho Plan se consolidaron en 1962 con la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo que, desde el primer momento, «desempeñó un papel de importancia en la marcha económica del país y trató de disciplinar y coordinar las decisiones a medio plazo».

Para el autor, cabe hablar de una primera fase que comprende los años 1962-1973, durante la cual se prepararon, confeccionaron y ejecutaron tres Planes de Desarrollo. Después de la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, en junio de 1973, se inaugura una segunda fase en la que el trabajo no entra por ceñirse a los años en que funcionó en el país la Comisaría del Plan de Desarrollo.

Alvarez Renduelles pasa, seguidamente, a exponer la forma en que se pusieron en marcha los tres Planes de Desarrollo, indicando que «se han construido de forma bastante similar, aunque cada uno haya llevado la impronta de sus características peculiares». Tal construcción seguía un camino que pasa por tres etapas: la primera, de estudios y planteamientos generales de cada Plan; la segunda, de programación propiamente dicha, y la tercera, de signo más político, de decantación de los objetivos del Plan y de las grandes líneas de la política económica a seguir. Tras superar estas etapas, el Plan iniciaba su periplo en orden a lograr su definitiva aprobación por las Cortes.

Si el método de preparación, acabado de esbozar, ha sido igual, con escasas variantes, ello no ha impe-

dido que cada uno de los tres Planes haya presentado sus peculiaridades y singularidades que lo diferencian, en mayor o menor medida, de los demás. Así, el Primer Plan se puede decir que fue esencialmente «global», mientras la selectividad fue la nota distintiva del Segundo, y, en cuanto al Tercero, «el más olvidado y el menos aplicado de todos», ha pretendido ser más social que los anteriores y ha buscado atender predominantemente a la mejora de la calidad de la vida.

El trabajo que venimos noticiando termina con un balance que el autor hace de la planificación española dentro de los años antes citados. En primer término, enumera los aspectos positivos como son que los tres Planes han protagonizado unos cuatrienios de evidente expansión económica en el país; la economía española se ha transformado de modo profundo en este tiempo; se ha logrado una mayor racionalidad de la política económica; la información a empresarios y consumidores se ha potenciado, y, finalmente, la planificación ha representado una vía para el contacto y el acercamiento de las fuerzas que sostienen el progreso de nuestra sociedad. Y, en cuanto a las parcelas negativas, debe citarse el hecho de que los Planes no hayan sido todo lo selectivos que debieran; el incumplimiento por parte del sector público de los mandatos legales de los diversos Planes también debe reseñarse aquí; como asimismo hay que resaltar, como sombras de éstos, que no hayan sido revisados en ciertos momentos de su reali-

zación, que hayan carecido de suficiente base estadística, que el aparato administrativo de la Comisaría haya permanecido estático a lo largo de su actuación y que la planificación social y regional apenas hayan progresado de un Plan a otro.

Por encima de estas deficiencias, y más allá de la crisis que afecta a la esencia misma de la planificación, respecto al mundo en general, el profesor Alvarez Rendueles considera que ésta «ha de ser una ayuda valiosa», siempre que nos adentremos por nuevos caminos y nuevas experiencias que nos conduzcan a «un nuevo modelo de desarrollo», en el que tengan un papel especial aspectos cualitativos básicos, como el medio ambiente, y se persiga un auténtico progreso social y una mejora de la distribución de la renta». Desde estas perspectivas, la necesidad de la planificación a España está fuera de toda duda.—G. H.

FEINBERG, MORTIMER R.: *Psicología efectiva para directores y jefes*. Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1975, 242 pp.

*Sumario*: Prefacio.—1. Cómo resolver los diez delicados problemas de un jefe.—2. Sea objetivo acerca de su capacidad directiva.—3. Control y utilización de su energía ejecutiva.—4. Utilice su madurez profesional para sacar el máximo partido de su trabajo.—5. Cómo comprender y tratar a las personas que se sitúan a la defensiva.—6. Dominio de las tensiones ocasionadas por su labor directiva.—7. Cómo conseguir mejores re-

sultados al actuar de consejero y guía.—8. Cómo motivar a los subordinados.—9. Cómo conseguir que los demás vean las cosas como usted desea.—10. El arte de la crítica constructiva.—11. Cómo dirigir a las personas creativas.—12. Cómo utilizar la pugna o competencia para conseguir mejores resultados.

El autor, profesor de Psicología de la «Baruch School», City University de Nueva York, presidente de la BFS Psychological Consultants, Inc. y lector principal de la American Management Association, ha escrito este libro porque «el director de nuestros días necesita poseer una enorme cantidad de información sobre *si mismo* si quiere actuar como líder, consejero y adiestrador de otros».

Este es el objetivo de la obra que comentamos, tal como el mismo M. R. Feinberg proclama en la Introducción, y que ha confeccionado sobre la base de la recopilación y adaptación de artículos e informes elaborados para ser publicados por el Research Institute of America y en diversas revistas comerciales.

A lo largo de los capítulos que componen el libro, el autor va desarrollando su visión personal sobre los problemas que afectan a la dirección empresarial, partiendo de la base de que ésta no puede ser bien protagonizada si no se cuenta con el concurso y la colaboración de los subordinados. Por eso, se trata de lograr el apoyo leal y solidario de los que están a nuestras órdenes, ya que «en mis observaciones personales—escribe Feinberg—he comprobado que los hombres con más éxito son aquellos que se han dado

cuenta de un punto básico y fundamental: que deben trabajar casi enteramente dentro del marco de la capacidad y debilidades, de los méritos y deficiencias de otras personas».

Tras enumerar los diez problemas que asedian a todo jefe, el autor pasa a analizar la manera de que el jefe pueda conocerse a sí mismo y pueda valorar su capacidad de mando, enumerando al respecto cinco técnicas que son el enfoque autobiográfico, la anotación de casos extremos, el análisis de los sueños, el cambio de rutina y las evaluaciones caracteriológicas. En las páginas siguientes, el tema hace referencia a la mejor forma de controlar la energía y empuje del que manda, ya que «es preciso dirigir los propios esfuerzos» y «es preciso canalizar las energías», pues de otra manera, tanto éstas como aquéllos se acabarán despilfarrando e infrautilizando; mientras que, por otro lado, es importante que el jefe, paulatinamente, vaya alcanzando la máxima madurez emocional y profesional. El capítulo 5 aspira a brindar al líder la información necesaria para tratar a los empleados que se sitúan a la defensiva, dándole varias orientaciones para reconocer los síntomas del comportamiento defensivo en sus colegas y subordinados. El capítulo que va a continuación trata el tema de la tensión de los jefes, «uno de los fenómenos característicos de nuestra sociedad», y el siguiente incide sobre cómo obtener los resultados más provechosos al actuar como jefe, con-

sejero y guía de los subordinados, por cuanto que «el éxito o el fracaso de cualquier actividad de un subordinado reside casi enteramente en el director individual, en usted, el jefe». La motivación de los subordinados y el propósito de que el jefe consiga que los demás actúen y reaccionen como él lo hace ocupan los capítulos 8 y 9, mientras que el 10 se orienta a explicar diversos aspectos de la crítica dentro de una organización. Los dos últimos capítulos se dedican, respectivamente, a proponer, de una parte, criterios para potenciar la creatividad de las personas, desde el momento mismo que «la adecuada dirección de la creatividad es una de las tareas realmente difíciles con las que se enfrenta actualmente el comercio y la industria, pues la creatividad no tiene valor para una empresa a menos que sea descubierta y explotada en todo su potencial», y, de otra, a enjuiciar el sentido de la competencia, de la pugna competitiva, en el marco de una organización, señalando los riesgos de una competencia mal planteada y deficientemente estimulada.

Resumiendo, cabe afirmar que Feinberg ha escrito un sugerente manual para uso de directores, jefes y líderes, ofreciéndoles ideas que les sirvan para mejorar su capacidad directiva, para encauzar los conflictos de orden humano que nazcan en el seno de cualquier grupo, para fomentar el espíritu creativo y original de los subordinados y para incrementar la racionalidad y energía de los que deciden y mandan.—G. H. G.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, ANGEL: *Procedimiento Económico-administrativo*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, 437 pp.

**Sumario:** Prólogo.—Capítulo I. De la Jurisdicción Económico-administrativa.—Capítulo II. Legislación vigente.—Capítulo III. Contenido de la Jurisdicción Económico-administrativa.—Capítulo IV. Objeto de la reclamación económico-administrativa.—Capítulo V. Facultades de gestión y de resolución de reclamaciones.—Capítulo VI. Competencia de los órganos económico-administrativos.—Capítulo VII. Legitimación de los interesados.—Capítulo VIII. Postulación.—Capítulo IX. Pluralidad de interesados.—Capítulo X. Presupuestos formales de actuación de la Jurisdicción Económico-administrativa. Capítulo XI. Generalidades del Procedimiento Económico-administrativo.—Capítulo XII. Procedimiento Económico-administrativo: iniciación y alegaciones.—Capítulo XIII. Procedimiento Económico-administrativo: fase probatoria.—Capítulo XIV. Procedimiento Económico-administrativo: terminación normal.—Capítulo XV. Procedimiento Económico-administrativo: terminación anormal.—Capítulo XVI. Efectos del Procedimiento Económico-administrativo en la iniciación: exclusividad jurisdiccional.—Capítulo XVII. Efectos del Procedimiento Económico-administrativo en la iniciación: suspensión del acto impugnado.—Capítulo XVIII. Efectos del Procedimiento Económico-administrativo en la terminación: recursos contra la resolución.—Capítulo XIX. Efectos del Procedimiento Económico-administrativo en la terminación: ejecución de la resolución.—Capítulo XX. Especialidades del Procedimiento Económico-administrativo en las Haciendas Locales.—Capítulo XXI. Otras especialidades en el Procedimiento Económico-administrativo. — Capítulo XXII. Formularios de diligencias

y actuaciones de los Tribunales.—Capítulo XXIII. Libros-Registro de los Tribunales Provinciales y estados o partes periódicos de la actuación de los mismos.—Apéndice. Esquema de recursos y procedimientos más importantes en materia tributaria.—Apéndice. Texto actualizado del Reglamento de Procedimiento para las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Decreto 2083/1959, de 26 de noviembre, con notas y concordancias.—Índice alfabético del Reglamento.

El presente libro, obra de Angel Sánchez González, Abogado del Estado, inaugura la Colección «Guías», con la que el Instituto de Estudios Fiscales, dependiente del Ministerio de Hacienda, pretende lanzar al mercado una serie de publicaciones que, con fin de divulgación y de ayuda tanto a los funcionarios como a los profesionales en materias tributarias y fiscales, sirvan para abordar monográficamente «todas y cada una de las tareas que asume una Delegación del Ministerio de Hacienda, órgano por órgano, función por función».

La publicación que ahora noticiamos, tal como se deduce de la lectura del sumario que encabeza estas líneas, es un análisis racional, objetivo y sistemático del procedimiento económico-administrativo y de sus diversas implicaciones en el mundo del Derecho. Como el propio autor advierte inicialmente, su trabajo no tiene pretensiones científicas, ni aspira a planteamientos profundos sobre las cuestiones que giran en torno a las reclamaciones económico-administrativas; tan sólo busca, al hilo de su exposición, trazar unos

principios generales que, al lector interesado, le sirvan para realizar investigaciones de mayor altura o para ahondar en sus propios conocimientos.

El libro escrito, tal como manifiesta el profesor Albiñana en el prólogo, «con modélica claridad y sin caer en innecesaria erudición», al abrigar un propósito pragmático de servir de instrumento de consulta a funcionarios y especialistas, contiene, junto a la parte meramente doctrinal, un repertorio de 37 formularios que, sin duda, contribuirán a incrementar la utilidad de la publicación; a la vez que dicho repertorio se completa con la información sobre los libros-registro y los estados de rendición de cuentas que han de llevar a cabo los Tribunales Económico-administrativos.—G. H. G.

VIÑAO FRAGO, ANTONIO: *Educación secundaria y transformaciones socioeconómicas*. «Revista de Educación», mayo-junio 1975, número 238, pp. 5 a 14.

**Sumario:** 1. EL NACIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA MODERNA.—2. ENSEÑANZA SECUNDARIA TRADICIONAL-CLÁSICA. CARACTERÍSTICAS: 2.1 Enseñanza preparatoria para la Universidad. 2.2 Orientación humanístico-clásica. 2.3 La enseñanza secundaria como distintivo u ornamento social.—3. CRISIS DEL BACHILLERATO TRADICIONAL. CAUSAS SOCIOECONÓMICAS. EL CRECIMIENTO DE EFECTIVOS: 3.1 Consecuencias cuantitativas: eficacia y necesidades de profesorado. 3.2 Consecuencias cualitativas: aspectos estructural-organizativos y tendencias en las reformas de los planes de estudio.

El autor, secretario de la Delegación Provincial del Ministerio

de Educación y Ciencia en Murcia, empieza afirmando que la educación secundaria, en su corte clásico y tradicional, aparece en el Occidente europeo como un «orden» educativo que busca diferenciar dicha educación de la de carácter popular o de base que va dirigida a las gentes del pueblo, mientras que la secundaria tiene como destinatarios preferidos a los hijos de la clase noble, alta burguesía y burguesía naciente durante los siglos XVI y XVII.

Aunque la educación secundaria se configura en sus inicios como educación distinta de la elemental y popular, y aunque aparece como de dirección única, la realidad es que coexisten dos direcciones bien definidas: de un lado, hay una educación secundaria «humanístico-teórica», «sin finalidad práctico-utilitaria alguna», y, de otro, se apunta una orientación que pone el acento en la proyección «técnico-profesional inmediata» y que se relaciona muy estrechamente con la concepción de la clase burguesa llamada a dominar al mundo y a la naturaleza.

En lo que toca a España, durante el siglo XIX se yuxtaponen multitud de instituciones, de iniciativas, de medios y organismos que posibilitan el desarrollo de la educación secundaria entre nosotros, si bien, como afirma Viñao Frago, falta «un definitivo intento oficial» que plasmara el rumbo de la educación secundaria en orden a satisfacer las pretensiones de la burguesía que sube al poder en los años primeros del segundo tercio del siglo XIX. La figura clave al respecto es Gil de Zárate; el

plan de estudios decisivos, el de 1845, y los años más representativos los centrales del siglo citado. Por eso, el autor escribe que «la nueva enseñanza secundaria va a consolidarse definitivamente con sus rasgos tradicionales, que perdurarán hasta fecha muy reciente en estos años centrales del siglo XIX, en un proceso similar, con muy ligeras variaciones, al que había iniciado ya la Europa más avanzada».

El tipo de enseñanza que se impone presenta, como rasgos más salientes, el de que es valorada como escalón previo para acceder a la Universidad; el de que ofrece una clara connotación de signo humanístico, dentro del cual es el latín la lengua preferida con rotundidad, y el de que sirve como «ornamento» social para diferenciar a la clase burguesa de las demás.

No es de extrañar, pues, que así las cosas, «el bachillerato, en cuanto a su pura consideración sociológica, devenía así un "símbolo" de clase, un rasgo social de separación y deslinde». De ahí que se pensara con mentalidad restrictiva a la hora de establecer la educación secundaria, montando barreras y obstáculos que separaban a quienes cursaban ésta del resto de los conciudadanos. En correspondencia a estas cualidades, *cuantitativamente* hablando, la enseñanza secundaria presentaba unas bajas tasas de escolarización y, lógicamente, un elevado grado de eficacia interna con muy escasos abandonos, retrasos o pérdidas. Pero precisamente será esta faceta cuantitati-

va la que, desde finales del siglo XIX, entró en crisis, que culminaría en nuestros días con la gran explosión estudiantil que tipifica el bachillerato actual; crisis que supone una serie de cambios, de modificaciones, de reestructuraciones a los que, en España, igual que otros países, estamos asistiendo en la actualidad.

Los cambios mencionados se están reflejando en realidades muy concretas y tangibles. En un enfoque más bien *cuantitativo*, tenemos que los efectivos de alumnos que cursan el bachillerato se ha disparado en todos los países occidentales y, por supuesto, en España; y tal incremento ha repercutido, a su vez, en «un descenso del nivel de eficacia interna, es decir, aumento global del número de abandonos, repeticiones, suspensos» y en un desfase entre el incremento de los alumnos y el de los profesores. Y en un enfoque de índole *cualitativa*, los cambios que se advierten se dirigen hacia transformaciones estructurales, organizativas, de programas y contenidos en la enseñanza secundaria de nuestros días, y así resulta que se ensayan diversas fórmulas para la configuración de la escuela media, a la vez que se actualizan los programas con el fin de adaptarlos a las nuevas exigencias sociales, siendo de destacar, a juicio del autor, las tendencias a la «concepción de la cultura general como cultura científico-tecnológica, y consecuente incremento, dentro del tronco común, de este tipo de disciplinas» y «la introducción, como opción, de enseñanzas técni-

co-profesionales». La razón de esta doble alusión específica radica en que tales tendencias anuncian algo que cada vez se vislumbra con más nitidez en el horizonte de la evolución social: la refundición del bachillerato y de la formación profesional.—V. G.

UGARTE, JOSÉ LUIS: *Cuatro dimensiones de la problemática regional en España*. «Información Comercial Española», núm. 500, abril 1975, pp. 198 a 206.

Sumario: 1. El «caso extremeño».—2. El «caso madrileño».—3. El «caso del litoral».—4. El «caso catalán».

El autor agrupa, en los cuatro «casos» a que se refiere el sumario, los problemas regionales que el país tiene planteados, sin que, en ningún caso, el orden en que aparecen enumerados implique un determinado orden de prioridad.

En el grupo primero, el «caso extremeño», se pueden incluir todas las áreas nacionales relativamente subdesarrolladas, muchas de ellas en trance de despoblamiento y que se encuentran ubicadas en la España interior. Característica de estas zonas es el desplazamiento geográfico de su población a «larga distancia», es decir a los grandes complejos urbanos del país o al extranjero, por lo que cabe afirmar que los resultados de la política regional seguida (Polos de Desarrollo, Plan Badajoz, Plan Jaén, etc.) han sido muy exigüos.

En relación con la política regional, Ugarte se pregunta si se podía haber hecho mucho más de

lo que se ha hecho. A su juicio, la respuesta «habría de ser o podría ser tanto menos afirmativa cuanto más alejadas en el pasado situáramos nuestras fechas de referencia», ya que, si en la España pobre de los años sesenta poco se pudo intentar, hoy, en 1975, ordenar los desplazamientos poblacionales parece «tarea menos hercúlea» porque se cuenta con mayores medios, el país está más desarrollado y la intensidad de los movimientos humanos ha decrecido.

En cualquier caso, una política regional verdadera no debe atender tanto a la densidad de población por kilómetro cuadrado, al PIB o a la renta per cápita personal o regional, sino al nivel de vida y a las condiciones de existencia de las personas que residen en una zona del territorio, evitando que puedan quedar al margen del proceso de desarrollo general. «Además—dice el autor—los objetivos perseguidos no tienen nada que ver con una suerte de intento de ligazón de las personas a su lugar de nacimiento, idea profundamente reaccionaria», por cuanto que la movilidad geográfica debe ser valorada como un síntoma externo de modernización. Y sobre los medios a emplear en el logro de las metas propuestas, los protagonistas básicos han de ser los propios Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, las regiones, las Mancomunidades, porque «la incompetencia de la Administración central para ejecutar los programas de desarrollo regional, además de previsible, está demostrada por los hechos».

El «caso madrileño», como contrapuesto al anterior, agrupa a las grandes aglomeraciones urbanas, que, en los últimos años, se han consolidado entre nosotros, y de las que podemos citar la barcelonesa, la bilbaína y, sobre todo, el caso realmente significativo de Madrid.

Madrid, «el Gran Polo Implícito de nuestra planificación regional», merece un estudio aparte por sus peculiaridades y rasgos definitorios típicos. Las palabras de Ugarte merecen ser reproducidas literalmente: «Madrid ha crecido en mancha de aceite, no actuando (o apenas) como centro regional, devorando mucho más que activando sus cercanías, en (casi) puro casco urbano, como un inverosímil mazacote de ladrillo, cemento y tráfico solidificado, acumulando todas las desventajas de la gran ciudad y ofreciendo muy pocas de sus ventajas».

Para evitar y controlar este crecimiento desordenado de nuestras principales zonas urbanas se podía haber hecho mucho; pero la realidad es que casi nada se ha hecho, y los resultados bien a la vista están. Y pensando más en el futuro que en el pasado, si bien «lo ya acontecido es irreversible», para evitar que la situación se degrade todavía más, han de realizarse inmensos esfuerzos e invertir importantes sumas de dinero, partiendo de algo tan sencillo como es definir y ejecutar políticas urbanísticas adecuadas para las aglomeraciones urbanas y sus zonas de influencia.

El tercer caso, el «caso del litoral», hace referencia a nuestras

demarcaciones costeras, especialmente del área mediterránea. Aquí los desafueros urbanísticos también han sido irreparables, y todavía seguimos destruyendo paisajes, pisoteando rincones cargados de belleza y de historia «para instalar sobre sus escombros rascacielos de pacotilla».

Cierto que para obtener un firme desarrollo turístico o para industrializar al país han de imponerse ciertos sacrificios y marginar, en ciertos casos, las exigencias de la historia, del arte o de la naturaleza. Eso es una cosa lógica, contra la que no se puede clamar; pero, sin embargo, sí hay que protestar «contra la enorme dosis de sacrificio impremeditado, irresponsable, no justificado por la falta de experiencia, y en definitiva, innecesario y contraproducente de estos bienes colectivos que ha tenido y sigue teniendo lugar en España». Y de esta situación hay que responsabilizar, en gran manera, a la débil contextura y organización de nuestros entes locales, carentes casi siempre de medios, de recursos y de poder para hacer frente a los retos que presionan sobre ellos.

El último caso, el «caso catalán», incide sobre la problemática de las provincias y regiones españolas más sensibles a la temática de la autonomía y de la descentralización. En este sentido, Ugarte escribe que «la reivindicación autonomista y descentralizadora es compartida por Cataluña, por el País Vasco, en medida al parecer creciente por Galicia y el País Valenciano, quizá pronto por Canarias (que constituye probable-

mente uno de nuestros «hechos diferenciales» más marcados) y, en verdad, potencialmente, por todas y cada una de las regiones de España». La realidad, añade el autor, es que todas ellas padecen el «hipercentralismo» de la Administración pública y del Estado en España, por lo que cabe afirmar, pensando en el porvenir de nuestra patria, que este asunto de la descentralización va a ser de los más apremiantes y difíciles en los próximos años.

Las soluciones, por multitud de razones, no se presentan cómodas ni sencillas; pero habrá que inventarlas para conseguir la potenciación regional que el país necesita y precisa. Potenciación que, inexorablemente, habrá de suponer también, como una de sus premisas capitales, «la transferencia de rentas desde las regiones ricas a las regiones pobres», ya que, tanto en España como en otros países, no cabe hablar de autonomías regionales sin que, previamente, se consagren e implanten «abundantes, sistemáticas y generosas transferencias interregionales de rentas».—V. G.

MCGREGOR, DOUGLAS: *Mando y motivación*. Editorial Diana, Méjico, 1974, 231 pp.

*Sumario*: INTRODUCCIÓN.—PARTE I. FILOSOFÍA DE LA GERENCIA: 1. El aspecto humano de la empresa. 2. Nuevos conceptos de la gerencia. 3. Una filosofía de la gerencia.—PARTE II. MANDO: 4. Condiciones para mando efectivo en la organización industrial. 5. Sobre el mando. 6. Análisis del mando.—PARTE III. RELACIONES ENTRE

SINDICATO Y GERENCIA: 7. Cooperación entre sindicato y gerencia: análisis psicológico. 8. El significado de la contribución de SCANLON. 9. El Plan Scanlon desde el punto de vista de un sicólogo.—PARTE IV. CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS INDIVIDUOS Y LOS GRUPOS: 10. La función *staff* en las relaciones humanas. 11. Desarrollo de la gerencia: esperanzas y realidades. 12. Una ojeada desalentadora a la calificación de méritos.—PARTE V. EL GERENTE Y LAS CIENCIAS HUMANAS: 13. El gerente, la naturaleza humana y las ciencias humanas. 14. ¿Por qué no explotar la ciencia de la conducta?—BIBLIOGRAFÍA.

El profesor Douglas McGregor, autor del conocido libro *El aspecto humano de las empresas*, aborda en la obra que resumimos cuestiones que resultan básicas para el buen funcionamiento de las organizaciones industriales y administrativas, como son las que se conexionan con la naturaleza de la gerencia, el ejercicio del mando, la actuación de los grupos y la creciente importancia de las llamadas ciencias sociales.

Para el autor, la tesis principal consiste en que «estamos necesitando una teoría distinta sobre la tarea de administrar y manejar a los individuos, que se base en principios más adecuados respecto a la naturaleza y motivación humanas». Y ello es así, principalmente, porque la gerencia efectuada a base de dirección y de control, que ha sido la aplicada en los años pasados, no sirve para estimular a los individuos en orden a que se solidaricen y logren los objetivos marcados por la organización, cuando las necesidades físicas y de seguridad de aquéllos se en-

cuentran satisfechas y cuando las necesidades que predominan son de otro tipo más elevado y espiritual o moral. Se trata, en definitiva, de que cuando las exigencias económicas fundamentales han sido atendidas, entran en juego en el hombre motivaciones más altas. Lo que se impone entonces, apelando a la terminología de Peter Drucker, es, más que la «dirección por control», la «dirección por objetivos».

A partir de este planteamiento, McGregor expone su teoría sobre la gerencia y sobre el mando, haciendo hincapié en los siguientes factores principales de éste: a), las características del líder; b), las actitudes, necesidades y demás características personales de sus seguidores; c), las peculiaridades de la organización, sus objetivos, su estructura y la naturaleza del trabajo que va a realizar, y d), el medio social, económico y político. Y las consecuencias que las investigaciones sobre el liderazgo, en el campo de las ciencias sociales, han ocasionado sobre la gerencia también son mencionadas con detalle por el autor, que alude a que una de las responsabilidades primarias de la gerencia «es formar un depósito heterogéneo de recursos humanos de entre los cuales puedan elegirse los individuos que vayan a cubrir una variedad de necesidades específicas, pero imposible de predecir»; a «que en un programa de formación de futuros ejecutivos deben incluirse muchos miembros de la organización, sin limitarse exclusivamente a unos cuantos elementos selectos»; a que «la gerencia

debería fijarse como meta el fomento de capacidades y talentos únicos en cada individuo, más bien que lograr objetivos comunes a todos los participantes», y a que «las normas de promoción o ascenso del personal establecidas y adoptadas por la empresa deben administrarse de tal manera que se tomen en cuenta y se estudien estos recursos heterogéneos cuando se produzcan huecos».

Un aspecto sugestivo que el libro aborda es el de las relaciones entre el sindicato y la gerencia, cuestión que ha sido recogida en una agudante literatura, si bien «han sido escasos los intentos de analizar esa cooperación desde un punto de vista psicológico», que es desde el que se sitúa el autor en las páginas de su obra, ocupándose del estudio sobre las formas de comportarse y de pensar los trabajadores, los líderes sindicales y los gerentes dentro de la empresa.

Resumiendo, la obra comentada, escrita, en estilo sencillo y asequible, presenta una vertiente eminentemente práctica, por lo que será de utilidad a cuantos, de una forma o de otra, se dedican a tareas de gestión de personal o asumen funciones de dirección en las organizaciones.—M. G. H.

GEORGE JR., CLAUDE S.: *Historia del pensamiento administrativo*. Ediciones del Castillo, S. A., Madrid, 1973, 217 pp.

Sumario: PREÁMBULO.—PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—CRONOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. La administración en

las antiguas civilizaciones. 2. La administración durante el período medieval. 3. El despertar de la administración. 4. Los primeros escritores sobre administración. 5. El preludio de la administración científica. 6. La administración científica. 7. Conceptos de principios del siglo xx. 8. Escritores y críticos menores. 9. Los filósofos de la administración. 10. Aparición de escuelas de pensamiento administrativo. 11. La escuela cuantitativa. 12. Teoría general de la administración. 13. La historia y la administración contemporánea.—BIBLIOGRAFÍA SELECTA DE LA LITERATURA EN ADMINISTRACIÓN.—GLOSARIO.—ÍNDICE.

A juicio de Claude S. George, Jr., «una historia verdadera y comprensiva de la administración sería toda la historia del hombre»; pero como escribir ésta en un solo volumen no es tarea realizable, de ahí que, como sucede en la obra que comentamos, se haya optado por la selección de las aportaciones más caracterizadas del pensamiento administrativo, unificándolas tanto para facilitar su conocimiento como para abrir posteriores vías de investigación en la materia.

El libro presenta, por tanto, un signo predominantemente expositivo, tratando de manifestar al lector lo que, a lo largo de la historia, se ha pensado y escrito sobre la administración. El empeño, sin embargo, no resalta fácil por cuanto que «la administración, a pesar de su importancia para el hombre, es una de las más ubicuas y difusas funciones en todas las sociedades» y porque el hombre, aun siendo por naturaleza administrador de los bienes y recursos con que cuenta a su alre-

dedor, no ha escrito sobre la administración hasta fecha muy reciente.

Claude S. George se remonta en su trabajo hasta la era prehistórica, para entrar, a continuación, en las civilizaciones antiguas, como son la de los sumerios, egipcios y otros pueblos tan representativos como Babilonia, China, Grecia y Roma, pudiéndose concluir que en la antigüedad existió el pensamiento administrativo, «pero solamente en un estado nebuloso y no sofisticado».

En la época medieval, el hombre comienza ya a avanzar, siquiera sea de manera rudimentaria, en sus ideas acerca de la organización y de la administración, destacando la ciudad de Venecia, «el caldero del intercambio económico» y las ideas, que se plasman en las obras de Tomás Moro y de Maquiavelo, entre otros.

«El despertar de la administración» se produce en el siglo xviii, que fue durante el cual maduraron nuevos conceptos de administración y surgieron mejoras en la técnica de las manufacturas. «La revolución industrial—escribe el autor—trajo con ella una decadencia en los conceptos provinciales de administración, y con tales horizontes ampliados, los administradores comenzaron la búsqueda de caminos para mejorar tanto la manufactura como la administración», siendo dos buenos ejemplos del nuevo enfoque la fundición Soho, de Boulton y Watt, y en New Lanark Mill, de Robert Owen.

A diferencia de los dos siglos anteriores, el siglo xix se distingue por una gran riqueza en la

literatura administrativa, que se orienta, sobre todo, hacia la empresa. Autores como Adam Smith, Turgot, James Mill, Laughlin, Alfred Marshall, Stuart Mill, son representativos del período, no tanto por lo que escribieron sobre administración como por lo que iniciaron y porque abrieron futuros caminos.

A final del siglo XIX comienza la llamada administración científica, orientándose la atención más que a la empresa a los problemas que se desencadenan dentro de la misma (incentivos, procesos de producción, distribución de plantas, etcétera.). «La administración —aclara el autor— estaba ahora orientada hacia «las cosas» más que hacia la empresa, como en el pasado». En realidad, es por entonces cuando la administración empieza a ser valorada como una entidad por sí misma, y «la administración como un campo delimitado había nacido finalmente». El nombre de Frederick W. Taylor, ingeniero de Filadelfia, va indisolublemente unido a la administración científica, cuya aparición y consolidación tampoco puede ser comprendida sin los nombres de Frank Bunker y Lillian Moller Gilbreth.

Tras el surgimiento de los conceptos básicos de la administración científica, varios seguidores y colaboradores de Taylor expresan sus versiones de la nueva ciencia de la administración; tales son Henry L. Gantt, Hugo Munsterberg, Walter Dill Scott, Harrington Emerson, Harlow Stafford Person y, sobre todo, Henry Fayol. Según el autor del libro que es-

tamos sintetizando, «el pensamiento administrativo moderno está en deuda con ellos por la creación de una imagen administrativa salvable y un medio ambiente propicio para su crecimiento» y «el desarrollo y posición subsecuentes de la administración se debe en gran parte a la visión y esfuerzos de estos hombres para promover su difusión, y al prestigio que cada uno de ellos le dió a la ciencia en su desarrollo y al estudio de la función de la administración».

Al lado de estos autores de primera fila, otros de talla menor se lanzan a retocar o reformar las ideas vigentes, y aunque no lograron la influencia de un Taylor o un Fayol, al menos «desempeñaron un papel necesario en la evolución y la aplicación del pensamiento administrativo», contribuyendo a su divulgación y aplicación.

Tratamiento aparte merecen los que el autor llama «los filósofos de la administración», con nombres del prestigio de Sheldon, Mayo, Follett, Mooney, Burnham, Barnard y Urwick, así como las diversas escuelas que se crean y que son la escuela tradicional, la del comportamiento, la del proceso administrativo y la cuantitativa, que merece los honores de un capítulo dedicado exclusivamente a ella.

El libro termina con el capítulo en el que el autor pretende desarrollar una teoría de la administración que, por encima de escuelas y de grupos, resulte lo suficientemente amplia, comprensiva y extensa para aplicarse a todo

tipo de situaciones administrativas; mientras que el capítulo siguiente presenta los cambios que la administración contemporánea ha experimentado, si la comparamos con la de otros tiempos, en lo que toca, por ejemplo, al personal, las relaciones humanas, el bienestar de los empleados, la toma de decisiones, etc. Todo ello provoca que la figura del administrador contemporáneo se nos profile con unos contornos y unas cualidades muy distintas de las del administrador de épocas ya superadas por la historia.—M. G. H.

CASADO, DEMETRIO: *Notas para un estudio sobre burocracia y servicios sociales.* «Boletín de Estudios y Documentación del SEREM», junio 1975, núm. 2, pp. 29 a 41.

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Burocratización de las actividades de bienestar social.—3. Disfunciones y contradicciones de la burocracia de los Servicios Sociales.—4. ¿Es posible una burocracia a la medida de los Servicios Sociales?

El autor parte de la afirmación del gran desarrollo que, en las sociedades modernas, están experimentando las actividades de carácter social (educación, sanidad, etcétera), la Seguridad Social y los servicios sociales, sectores todos ellos que se engloban en la expresión más general de «actividades de bienestar social».

El problema que, a la vista de este creciente predominio de los servicios, se plantea es decidir si el modelo de burocracia tradicio-

nal o clásica es adecuado para la organización y funcionamiento de dichos servicios, especialmente los que son gestionados por organismos públicos; y si al menos es posible una adecuación del modelo burocrático más conocido a las especiales características que revisten los servicios sociales.

En cuanto al primer punto, Casado explica el proceso de burocratización que se advierte en el mundo actual y que, en el área de las actividades de bienestar social, se manifiesta en una doble vertiente: la *racionalización* de fines y medios relacionados con las prestaciones asistenciales y la *societarización* de las tareas de ayuda y socorro al necesitado. «Resumiendo—escribe el autor—las tendencias de racionalización y societarización de las actividades de bienestar social suponen que las ayudas o actuaciones particulares—de grupo primario—prestadas directa y gratuitamente por personal no profesional, según modos convencionales y no reglamentados, van siendo sustituidas por ayudas prestadas por organizaciones formales, generalmente de carácter público y servidas por funcionarios técnicos, obligados por normas superiores y generales, y que actúan según criterios que pretenden ser racionales».

Aceptada la realidad de la burocratización de los servicios sociales, procede seguidamente llevar a cabo la valoración crítica de este fenómeno, en orden a determinar si beneficia o perjudica a dichos servicios la forma concreta de burocracia que, en la actualidad, tienen implantada. El punto

de vista de Salas es bien claro y terminante, tal como se deduce de las siguientes palabras: «La organización burocrática clásica es inadecuada en los servicios sociales, tanto por la disfuncionalidad de sus formas respecto a las necesidades de los clientes como por la perturbación que la estructura burocrática produce en la personalidad de los empleados, cuya conducta condicionada reduce aún más la capacidad de los servicios burocratizados para satisfacer las necesidades y expectativas de los beneficiarios».

Si, a la vista de lo acabado de exponer, hay una inadecuación, un desajuste cierto entre la estructura burocrática que conforma los servicios sociales y los fines y naturaleza de éstos, lo que importa entonces es ir a la búsqueda de nuevas fórmulas organizativas y de nuevos modos de actuación. Las soluciones que se han inventado al respecto son varias, desde las que defienden un «ordenanismo» a ultranza hasta las que piden «el desguace de las organizaciones de los servicios sociales».

A juicio del autor, hay que partir, ante todo, de la base de que «la organización burocrática seguirá siendo, por el momento, el medio de instrumentar las actividades de bienestar social». Ahora bien, realmente, ¿cabe establecer una burocracia a la medida de lo que son y representan los servicios sociales en nuestros días?

Para responder a esta importante cuestión, una premisa clave debe aceptarse, y es la de que «las organizaciones burocráticas pre-

sentan diferentes modelos de estructuración y régimen», lo que significa que, dentro de estas diversidades estructurales, hay que elegir aquellas que se acomoden mejor y más eficazmente al dinamismo y presencia de los servicios sociales.

Salas, sobre el particular, esboza en la parte final de su artículo «unas modestas sugerencias» que podrían ser tenidas en cuenta a la hora de montar y poner en marcha actividades y tareas asistenciales. En total, son once los criterios que el autor sugiere, en forma de recomendaciones, para que la organización de los servicios sociales sea la más conveniente y para que éstos no caigan en los defectos de una burocratización excesiva y retardataria.—S. E.

MOYA, CARLOS: *El poder económico en España (1939-1970). Un análisis sociológico*. Tucur Ediciones, S. A., Madrid, 1975, 262 pp.

*Sumario:* A MODO DE PRÓLOGO.—I. INTRODUCCIÓN: A) El modelo académico del desarrollo capitalista occidental y el problema de una tipología de la gestión empresarial válida para el desarrollo español. B) Sobre clases y élites sociales. C) Las élites de la industrialización española.—II. LA RESTAURACIÓN Y LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA ARISTOCRACIA FINANCIERA: A) Supuestos generales. B) La sociedad española desde la crisis del Antiguo Régimen a la Restauración. C) La aristocracia española y la Restauración. D) Cambó y la aristocracia financiera.—III. UN ESQUEMA DE DESARROLLO ECONÓMICO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO: A) De la economía de guerra a la

autarquía: 1939-1957. B) De la estabilización a la liberalización planificada.—IV. EL «PARTICULARISMO» COMO LÍMITE DE LA RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA: A) La Autarquía en una «Sociedad de cabezas de familia». B) Sobre el particularismo autárquico. C) La Racionalidad tecnocrática y el catolicismo español: el Opus Dei y el «espíritu del neocapitalismo».—V. UNA TIPOLOGÍA DE LAS ÉLITES DEL DESARROLLO: A) La aristocracia financiera. B) Los gestores militares y el I. N. I. C) Los nuevos directores: tecnócratas y ejecutivos.—VI. UN FUTURO INCIERTO.—VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

El presente libro reproduce, con algunas modificaciones, otro estudio del autor que, en el año 1972, se publicó con el título «Las élites económicas y el desarrollo español», dentro del volumen colectivo, dirigido por Salustiano del Campo, dedicado a «La sociedad» en «La España de los años 70». Las modificaciones introducidas proceden de dos fuentes: el libro del autor *Burocracia y sociedad industrial* y una investigación realizada por el mismo sobre «Las élites empresariales en el desarrollo económico español».

El profesor Moya, catedrático de Sociología en la Universidad de Madrid, antes de adentrarse en el tema central de su trabajo, hace unas consideraciones de tipo metodológico y teórico, a fin de delimitar mejor sus posiciones personales y de deslindar los supuestos en que se basa para elaborar sus propias conclusiones. Así, se refiere a la investigación sociológica llevada a efecto, sobre el «sujeto» de nuestro desarrollo económico,

por los profesores Linz y De Miguel en torno al «empresariado español», especificando que el modelo de «sociedad industrial occidental» que aquéllos manejan no es aplicable al caso de nuestro país, por lo que sostiene que «el enfoque teórico que aquí se supone difiere notablemente del utilizado por Linz y De Miguel», pasando a continuación a referirse a los conceptos de «clases» y «élites».

En este sentido, al aludir a las élites que han hecho posible la industrialización del país, Moya afirma que nuestras élites que, en 1939, afrontan la reconstrucción de nuestro sistema económico «se estructuran a partir de un núcleo dominante, el de la "aristocracia financiera", históricamente estructurado en ese proceso que va desde la desamortización liberal hasta la dictadura de Primo de Rivera»; y es «a partir del poder económico de esa remozada aristocracia, que se ha reconstruido como clase dominante en ese largo período histórico», como se pone en marcha el proceso de racionalización de nuestra economía.

El capítulo II está dedicado al estudio de la formación de la citada aristocracia, arrancando de la Restauración, puesto que es precisamente en esta etapa de nuestra historia cuando se produce la estructuración y conformación de la mencionada aristocracia «como núcleo clave» de la clase que protagoniza por entonces el «incierto desarrollo capitalista español». Y la realidad definitiva, tras los diversos azares político-sociales por los que atraviesa la España

de finales del xix y comienzos del xx, es que se frustra el nacimiento de una burguesía moderna, dinámica, fuerte, ante el peso y poder de nuestras clases aristocráticas en el funcionamiento de las instituciones nacionales, como la Banca, la Administración, el Gobierno, etc.

El capítulo III representa un intento de explicación del desarrollo español desde el año 1939. La etapa que dura hasta 1957 puede ser calificada como de autarquía y, en ella, tienen una intervención decisiva tanto la aristocracia financiera como la élite de los gestores militares, a los que Franco expresamente encomendó «la impulsión estatal de la industrialización». Las figuras de Suances, Planelle, Sirvent, las tres con profesión militar, son bien significativas al respecto. Después, hacia los años 1953, se hacen sentir la necesidad y conveniencia de una progresiva racionalización económica que, de modo concreto, cristaliza en la política económica de nuevo cuño que se empieza a aplicar desde 1957, y que, al decir de Moya, «se revelaría como el cambio más importante del sistema desde el final de la guerra civil». Y, en conexión con la implantación de la nueva política liberalizadora, dos hechos merecen ser destacados: la reforma administrativa patrocinada por López Rodó y la nacionalización del Banco de España, defendida por Navarro Rubio. Con estas dos innovaciones y el lanzamiento del I Plan de Desarrollo, «la racionalización burocrática del Estado

español entraba en una etapa decisiva», surgiendo por entonces la nueva élite de «ejecutivos», «nuevos directores», «tecnócratas» que van a tener en sus manos los resortes del poder.

Seguidamente, mientras el capítulo IV analiza el fenómeno del particularismo hispánico, enraizado y apoyado en la estructura familiar española, como opuesto a la racionalización económica y burocrática, el capítulo V, último de la obra, se dedica a dibujar una tipología de las élites de nuestro desarrollo, empezando por la aristocracia financiera, para continuar con los gestores militares en su función de directores del INI y con los que el autor denomina «los nuevos directores tecnócratas y ejecutivos».

Finalmente, el capítulo VI habla de las incertidumbres que se divisan en el horizonte de la evolución española, como consecuencia de los cambios que experimenta nuestra sociedad y de las tensiones que se detectan en el área política, económica y social. «Ante las élites del poder económico en España —valgan estas palabras del autor para cerrar nuestra glosa— se presenta una doble alternativa: la tensa expansión desde una decidida apertura al Mercado Común, coherente con todas sus consecuencias políticas (democratización política y sindical), o la progresiva involución nacionalista en una imposible vuelta a la autarquía, que irreversiblemente llevaría a una serie explosiva de conflictos sociales en cadena».—S. F.

SOLS, ALBERTO: *La formación de doctores como nivel académico. Consideraciones sobre el desarrollo del tercer ciclo en nuestro país.* «Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social», Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, abril-junio 1975, vol. VII, fasc. 2.º, páginas 248-249.

Este breve pero sugerente artículo, publicado originalmente en la revista *Arbor*, núm. 348, diciembre 1974, plantea la temática sobre la situación de las enseñanzas de doctorado en nuestro país.

El autor empieza haciendo unas consideraciones previas sobre el crecimiento de la enseñanza secundaria entre nosotros, lo que, necesariamente, desemboca en un proporcional incremento de licenciados. Sin embargo, este incremento lleva consigo, para que se produzca con racionalidad y no conduzca a un verdadero callejón sin salida, que el número de profesores ha de crecer y de subir para atender a la masa de alumnos que, cada año, hace acto de presencia en la Universidad.

La solución para afrontar la cuestión radica en la formación eficaz y consecuente de un nivel académico superior al de licenciado y que, entre nosotros, es el doctorado. Sin embargo, como afirma el autor, «es una realidad que nosotros tenemos apenas un rudimento de enseñanza a nivel de doctorado» y que «nuestras Universidades dan títulos de doctor, pero no tienen realmente organizada la formación de doctores». En este

sentido, es bien conocido de todos que la atención que se presta al funcionamiento y realización de los dos primeros ciclos de la enseñanza universitaria es muy superior a la que se presta al tercero, por lo que, en el momento presente, nuestro grado de doctor no puede equipararse al que otorgan otras Universidades europeas o americanas.

Expuesto este estado de cosas, Sols manifiesta su opinión de que es preciso organizar, con rigor y seriedad, el tercer ciclo universitario; y que ello, por supuesto, no se conseguirá por generación espontánea, sino que hay que actuar con previsión, coherencia y realismo. A su juicio, se podrían poner en marcha algunas iniciativas que enumera en la parte segunda de su trabajo.

En primer lugar, habla de crear, en cada Universidad, una *comisión de doctorado* para asegurar unos niveles mínimos y para garantizar una cierta homogeneidad entre los programas. Y en las ciudades en las que hay más de una Facultad de la misma materia se podría hacer funcionar una *Comisión de doctorado interuniversitaria por Facultad*.

También sería de interés reforzar la capacidad docente del tercer ciclo, dando facilidades para que los universitarios matriculados en los cursos de doctorado pudieran cubrir parte de sus requerimientos con cursos monográficos de otras Universidades distintas a la suya. Cabría igualmente pensar en un *sistema de créditos* «más adaptable a las realidades y conveniencias que un simplista nú-

*mero de cursos aprobados*. Y, en fin, sería provechoso utilizar las posibilidades que se derivarían del hecho de que el Consejo Superior de Investigaciones Científicas estuviera autorizado a dar cursos, mediante la participación de su personal especializado en los mismos, logrando por las vías más adecuadas una mayor coordinación entre el Consejo y la Universidad.

«Estas y algunas otras medidas fáciles de introducir —concluye el autor— podrían mejorar muy marcadamente la calidad de los estudios de doctorado en nuestro país», pensando predominantemente en la exigencia, cada día más acentuada, de ir preparando profesores suficientes para responder al recto del auge de la enseñanza en nuestra patria.—S. E.