MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

A FUNÇÃO PÚBLICA NA FISIOLOGIA SOCIAL E JURÍDICA

Separata de la revista "Ciencias Administrativas",
año XI, número 27, setiembre-diciembre de 1968.

LA PLATA

1968

A FUNÇÃO PÚBLICA NA FISIOLOGIA SOCIAL E JURÍDICA

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO *

> Dêem a um pedreiro tijolos bem cozidos, duros, de arestas vivas, e êle poderá construir sem argamassa, uma parede bastante sólida, de grande altura. Se, pelo contrário, os tijolos são feitos de má argila, se a sua cozedura foi irregular, se são toscos, fendidos, quebrados, será impossível construir sem argamassa uma parede igual à primeira em altura e estabilidade.
>
> HERBERT SPENCER

O ser organizado

I. A função pública deve ser técnica de especialização administrativa. No regime jurisdicional de competência a especificação das funções determina a atividade do Estado. O *corpo social* se traduz como autêntico *corpo humano*. A nomenclatura dos órgãos e sub-órgãos se classificam pela fisiologia jurídica. A idéia e o fato, como a tradição e o costume, fazem o sistema nervoso das sociedades políticas. Fatores *ideais* e *reais* se conjugam na dinâmica das formações bio-sociais. Matéria e natureza, geografia e história, atuam sôbre o *pensamento* como determinantes científicas na evolução da espécie. Todo ser

* Professor Catedrático de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Delegado do Brasil na XVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York. Observador Parlamentar na XIII Conferência Geral da UNESCO, em Paris. Antigo Deputado Federal. Ex-Secretário de Estado. Juiz Federal.

organizado, Estado ou Nação, homem ou grupo, adquire formas de desenvolvimento predominantemente marcadas por fundamentos de valor universal. As influências de variação geofísicas importam para o conhecimento histórico das *instituições*. Importam muito mais ainda para que o indivíduo caminhe dentro em concepções naturais que harmonizam *direito* e *cultura*. Em duas palavras: as tendências jurídicas não escapam da formação do *homem* e da formação do *corpo social*.

Função e funcionamento

II. Se cada parte do corpo vivo está condicionada pelas mutações de hereditariedade e de tempo, assim também acontece com o Estado e as sociedades politicamente organizadas. As manifestações do fenômeno jurídico se declinam pelas relações entre a vida humana e a sociedade. Na unidade dos diversos ramos do *direito* o que observamos é a integralidade de movimentação dos seres viventes. Penalidade, família, sucessão, propriedade, poder político, Estado e comunidade, explicam as conexões existentes entre o homem e o *seu mundo*. Não existem dúvidas quando os *instintos* individuais ou de *massa* agem ou explodem impulsionados por condições externas. Porisso quase todos os direitos *constitucionais* dependem do tempo. Não são absolutos para a eternidade dos propósitos humanos. No *processo* reside o método de execução da vontade jurídica. Função e funcionamento, são têrmos que se equivalem. A ordem dogmática não deve contrariar a ordem genética. Daí o afirmamos: quando a processualística falha a função deixa de existir. Por falta de função os órgãos enfraquecem ou violentamente reagem.

Normas e funções

III. As *funções* ordenam e coordenam as manifestações psicológicas das atividades grupais e sociais. Sem a função inexistem os órgãos. Sem os órgãos inexiste a vida social e falece a administração política. As teorias, mesmo quando estudar as *funções jurídicas* em face da realidade. O direito, como fôrça de relação, não é apenas puro raciocínio lógico. As condições econômicas são demasiadamente imperativas para se limitarem à contextura dos códigos obsoletos. As *normas* evoluem com as *funções*. A idéia do direito, envolvendo o problema da justiça, vincula-se e incorpora-se ao funcionamento social. Os valores jurídicos se transformam em valores de naturaleza política. Qual seria o fim do *direito?* Responda-se: *funcionar* em favor do indivíduo, *funcionar* em razão do Estado e *funcionar* em defesa da humanidade. Quando o pensamento polí-

tico entra em choque com a estrutura jurídica, as instituições adoecem e os órgãos ameaçam paralizar com perigo para o equilíbrio da harmonia social.

A história não engana ninguém

IV. A vida social, como o próprio Estado, está naquele conjunto de *funções* que se ordenam e coordenam em resistência contra a morte. A história, sábia aos ensinamentos que ficaram, apresenta fatos e acontecimentos para observar, criticar, comparar, analisar ou interpretar. A história não engana ninguém: mostra o homem e a sociedade, civilizações e culturas, existindo *funcionalmente*. A norma jurídica é uma norma característica de *ação funcional*. O conceito de *formalismo* fica transitório em relação do tempo e das idades. As XII Táboas não seriam leis para a nossa época. *Nossas leis* não aguentarão também as necessidades mais urgentes dos tempos futuros. Uma constitutio populi recomendaa que os poderes políticos precisam *funcionar* no sentido conjunto dos interesses comuns. Na *constituição* de cada povo está a sua organização administrativa. Que é, porém, organização administrativa? É organização política, por excelência. E que é política? É governo da *sociedade* pelo Estado e sobretudo *administração*. Ou na expressão dicionária: *ciência do govêrno das nações*...

Organização e administração

V. Quatro são os elementos então: 1º) a *sociedade*; 2º) o *Estado*; 3º) o *govêrno*; 4º) a *administração*. Para realizar o *bem comum* ou garantir os direitos *individuais*, a política organiza compondo os órgãos e os poderes que dão substância positiva ao Estado. Mas o Estado, como entidade abstrata, para materializar-se, transmuta-se em *administração*. Não devemos nos inclinar para fáceis indagações procurando definir administração como *arte* ou como *ciência*. As controvérsias de pouco adiantam. Preferimos definir *administração* como um fato orgânico constitucional cobrindo a sociedade nos seus misteres de govêrno. Preferimos entendê-la como organização de poderes políticos. Como *processo*, como *atividade*, como *função*, *variada* como *serviço público*. Cumpre investigar como a *administração* se vitaliza jurìdicamente. Como está formada originàriamente para cumprimento das suas finalidades essenciais. Quais os órgãos que a compoem no quadro geral do govêrno e quais as funções que executa no exercício da sua capacidade de gestão dos negócios públicos.

Conceito de administração pública

VI. Portanto: não há *administração pública* sem *função pública*. Três

são os fatores de *administração:* 1º) a *organização*; 2º) a *direção;* 3º) a *função.* A função, por sua vez, no sentido de exercício e prática de fenômenos vitais, subentende a existência natural de órgãos e sub-órgãos administrativos. Numa análise estrutural-funcional corresponde às linhas mestras da política de um govêrno enquadrado num determinado sistema humano e social. Como complexo jurídico retrata a fisionomia constitucional de uma nação. Pode ser administração política, administração burocrática, administração econômica, administração financeira, procurando entender serviços de justiça, de previdência, de trabalho, de educação, de saúde, de guerra, de polícia, de assistência, de comércio, de relações exteriores, de obras públicas, de agricultura, de pessoal, de produção e de planejamento. Executiva em todos os seus aspectos, multiforme nas diferentes funções, distribuida através variados órgãos essenciais ou supletivos, a *administração pública* se conceitua pela unidade de direção dos serviços do Estado.

Técnicas, serviços e funções

VII. Os processos administrativos de govêrno também se chamam de *administração pública.* Tanto nas funções constitucionais mais elevadas, como a *executiva*, a *judiciária*, a *legislativa*, como nas funções de menor relêvo de direção, onde quer que se exerça a *autoridade política*, a administração impõe regras de conduta, normas de procedimento, atitudes regulamentares e formas de expressão humana no trabalho de pessoal. Cada órgão é uma função específica determinada. Cada agente uma linha de competência limitada. *Administração* pública e *direito* público se confundem e se harmonizam formando um todo na ação política do govêrno. Os *planos* são de organização geral. Os meios são funcionais para cada fim. Possue seu eixo no vértice final: O Chefe de Estado. No descer da pirâmide se descentraliza dividindo e subdividindo funções, serviços e atribuições. Na base fica a estrutura do quadro do pessoal. Quando os problemas surgem trata-se de perguntar: "como", "onde" e "por que"? A síntese está na soma das técnicas, dos serviços e das funções.

Função e organização do Estado

VIII. Aqui o grande mérito: toda *administração pública* limita e delimita poderes. Como no caso das funções que são concedidas ao *executivo* sempre poderoso. Arbitràriamente não se preticam atos administrativos. A primeira preocupação está em saber quem pode praticar ato legal. Se a prática do ato corresponde ao exercício funcional. Ou se o ato não violenta direitos já consagrados. As administrações *autoritárias* não vingaram na evolução do Direito

Administrativo. Não se trata sòmente de dar e obedecer ordens, mas de dar e obedecer ordens legais. As regras jurídicas que são naturais não admitem excessos. A concepção *legalista* não está apenas na legislação, mas na identidade da administração com a estrutura do sistema social vigente. Não prevalece qualquer situação administrativa sem o fundamento de elementos jurídicos. Qualquer situação jurídica será precária sem a colaboração de elementos administrativos. As normas quando não são leis se afirmam como fatos surgidos dos usos e dos costumes. Daí a importância da *função* na organização do Estado.

As operações funcionais

IX. As funções da *administração*, —que são funções de Estado—, se efetivam por intermédio de *órgãos* próprios. A função traz o órgão em movimento. As operações funcionais objetivam duas finalidades precípuas: 1) de *política;* 2) de *serviço público*. A ação jurídica do Estado é amplamente funcional. Tem como base a ordem e o bem social. Ordenado jurìdicamente o Estado se completa pelo ordenamento da administração. O disciplinamento normativo de órgãos e funções fazem da *nação* a primeira comunidade política natural com *soberania* de ação e decisão administrativas. Não basta que a *função jurídica* do Estado estabeleça a reciprocidade de direitos e deveres. No equilíbrio das funções, quer de política ou quer de serviço público, está a harmonia dos órgãos que sustentam a sistemática da organização jurídica e social. Cientìficamente se explica como o Estado *como unidade* se multiplica e divide em atendimento da realidade histórica-social. A morte de um órgão constitui crise de funcionamento político. ***Funcionar*** significa: mover-se bem e com regularidade.

A hierarquia dos órgãos

X. A *hierarquia* como princípio é fundamental para que se mantenha a unidade das funções e dos serviços conforme a importância dos órgãos administrativos. A Administração não compreende, no seu grau de atividade executiva, órgãos ou serviços isolados. A *interdependência* supõe tutela e univocidade de manifestação político-administrativa. Mesmo quando autônomos os órgãos se caracterizam pela relação jurídica de objeto público. Há dependência mútua e geral dentro da ordem hierárquica pré-estabelecida. A *legislação* não permite controvérsias no exercício jurisdicional. O caráter legislativo-formal das leis incidem sôbre o processo administrativo estabelecendo obrigatoriedade de normas de conduta. A complexidade de *administração* reside na extensão de funções do Estado. Aliando aplicação do direito, normas jurídicas e legislação, o Estado sòmente se define centralizando e descentralizando grupos de atos

funcionais correspondentes à estrutura do *poder político*. Entre as *funções constitucionais* e as *funções auxiliares*, fica estabelecida a hierarquia dos órgãos estatais.

Não há Estado sem administração

XI. As oscilações na *conceituação* de Estado não influem na determinação dos fenômenos administrativos. As estruturas se equivalem, mudas as condições geopolíticas, para existirem como administração, órgãos e função. A mecânica do Estado não difere de nação para nação. Podem diferir, naturalmente, os fins do próprio Estado. Podem não ser iguais na formulação dos direitos políticos. Mas admitida a realidade do *poder constitucional* não será nunca possível aceitar um *Estado sem administração*. Há os que afirmam ser a *administração* o começo de todas as atividades estatais. Nada mais certo. As diferenciações que a *história* acusa refletem imposições mesológicas ou de *tempo* e de *lugar*. Sempre haverá administração, —órgãos, serviços e funções—, onde quer que haja qualquer espécie de comando político em atividade de direção. Os regimes se exercitam *administrativamente* no absolutismo ou no legalismo. Govêrnos revolucionários são também govêrnos de administração orgânica funcional. O *despotismo* infere forma de administração estatal, como as oligarquias.

O Estado é sempre constitucional

XII. As ditaduras não escondem o Estado. Ao contrário: revelam Estado *de fato*, aplicando regras de direito, funcionando administrativamente, desenvolvendo funções, somando outros critérios de justiça, dentro da relatividade do bem comum. Extinguir a *administração* será o mesmo que contrariar a naturaleza social do homem. O Estado *polícia*, de poder discricionário político ilimitado, não prescinde de organização administrativa. Para *funcionar* necessita de normas que condicionem o ordenamento. As conquistas revolucionárias objetivam a tomada do poder estatal. Todo Estado é *constitucional* com leis ou sem leis. *Constitucional* no conjunto dos caracteres morfofisio-sociais do indivíduo ou da sociedade. Como *constituição* é formação organosocial feita pela história através de usos e costumes seculares. A maioria das instituições administrativas refletem os interesses naturais de povo e de nação. A elaboração legislativa, mesmo se fazendo com reservas, busca na administração, os seus meios úteis de convencimento e de consagração.

Funcionamento e processo

XIII. No procedimento o Direito Administrativo realiza a *administração*. Nas autocracias ou nas democracias, o princípio é o mesmo: é o princípio do Estado se manifestando funcionalmente por intermédio de órgãos ou de serviços. A *estrutura* ordena as partes constitutivas do *todo*. Em qualquer das suas funções —a fôrça ou de direito—, o Estado depende da *administração*. Os direitos chamados fundamentais se executam pela *administração*. Quando o Estado muda de posição a *administração* completa essa mudança: Transmudando-se o *direito* na sua sistemática ou na sua filosofia sòmente se transmuda por fôrça da *administração* que leva o Estado para novos movimentos. A tarefa indisfarçável do Estado é, por isso, fazer funcionar a *máquina* viva da nação. A livre determinação estatal não é uma idéia definida: é um princípio de processo administrativo. Os Estados, pelo conteúdo social-histórico, podem nascer e morrer. Podem admitir formas novas de govêrno. Não escapam, porém, às exigências do *funcionamento* dos órgãos componentes da comunhão social.

A dinâmica da história

XIV. Não fossem os poderes que le são implícitos o Estado seria pura abstração. Realidade é a *nação*. Real é o homem. Verdadeira é a *sociedade*. Entre a naturaleza estática do *direito* e a dinâmica da história, o Estado sobra como denominador comum. A dinâmica da história acusa evidências irrefragáveis. Evolue por fôrça de guerra, de desastres e de revoluções. Criando direito *novo* em substituição do direito *anterior*. Não existem épocas tranquilas e sem problemas. Muitas vezes a lei não convence pelos privilégios que estabelece. Desde que as *funções* do Estado não correspondam à vontade coletiva, o *processo administrativo* fica prejudicado colocando em crise a estrutura vital da nação. Mesmo nos Estados considerados como negação do *direito universal*, a conduta de administração está vinculada à terapêutica funcional. Tão pouco a rigidez dos sistemas discricionários podem escapar às regras da hermenêutica na interpretação das normas administrativas. O ritmo ordinário da evolução é orgânico e funcional. O Estado está condicionado à auto-limitação administrativa.

O legislador não cria direitos

XV. Se na lei não está todo o *direito*, o Estado pela *administração* pode sobreviver falho de legislação escrita. Os preceitos públicos obrigatórios são naturais nas sociedades históricas. As fontes do direito são inesgotáveis porque

encontram base na vida social progressiva. O legislador não cria direitos: revela pela imposição situações de fato existentes. Não será o sistema jurídico também manifestação do Estado? Não será manifestação que procura conhecer interpretar a aplicar os preceitos do direito positivo e natural? Como entender o Estado, legislador e aplicador das leis, sem uma *mecânica* de posição administrativa? Qualquer análise de *administração pública* extravasa do simples conceito legalista. Todo corpo social se identifica com as *funções* de Direito Administrativo. Pela *administração* o Estado resolve, num sentido de trabalho normativo, os problemas absolutamente mais concretos. O Estado é o *sujeito*. A administração o *meio*. Tôda solução política ou jurídica está no tratamento administrativo. Como é óbvio: na função administrativa.

As práticas de govêrno

XVI. Desde que a *administração pública* seja compreendida como o conhecimento e a aplicação prática dos preceitos legais e constitucionais, não resta senão ao Estado encarecer a importância do *procedimento* jurisdicional ampliando a capacidade funcional dos seus órgãos mais importantes. De onde são tiradas as CONSTITUÇOES? De onde são tiradas senão da realidade histórica e social? Constantemente reduzidas ao fracasso não atingem a infra-estrutura administrativa. Os órgãos, como as funções, sempre existem e sempre existirão. A questão seria apenas esta: *como deve o Estado organizar seus poderes para melhor desenvolver suas funções?* Ou então: como pode o Estado organizar seus *poderes* para alcançar a eficácia dos seus *fins políticos?* Em qualquer época, no *processo de administração*, está a solução das equações econômicas, políticas e sociais. As práticas de govêrno, que são práticas administrativas, afirmam que os problemas de desenvolvimento também são problemas de administração. Na anti-tese, entre a norma e a realidade, está a resultante administrativa.

Os elementos da política

XVII. Permanecem os princípios políticos que são originários e orientadores. Mas a perspectiva histórica demonstra que as determinações *políticas* dificilmente se materializam sem a colaboração de normas que façam viver funcionalmente os poderes e órgãos do Estado. O que é a *organização* de um Estado político? É simplesmente *organização administrativa* através da ordenação de órgãos e de funções. A natureza foi sábia para o homem, para os grupos e para a sociedade. O que veremos se *anatomizamos* o Estado? Já se explicou: cabeça, tronco e membros. Não falando de composição orgânica que

provoca ações fisiológicas, traumas nervosos, envenenamento, infecções, comportamentos passionais, percepções ilusórias, intervalos lúcidos de loucura, distúrbios de consciência, alienação de emoções, histeria social, psicastenia coletiva, paralisia dos meios circulatórios, degeneração institucional ou atraso de desenvolvimento psíquico. Na política devemos considerar dois elementos: o elemento de consideração *científica* e o elemento de perspectiva *histórica*. Elementos sem os quais será impossível traduzir os enganos de morfologia social.

Evolução do Estado

XVIII. Na maioria das vezes os *políticos* não entendem de *política*. Nem sequer entendem de *administração*. As teses se transformam em abastrações. Não adianta falar de processos administrativos ou de técnica burocrática, de critério jurídico ou de administração científica, de normativismo ou de relações humanas, de métodos ou de valores, de planejamento ou de orçamento, de fiscalização externa ou de classificação das contas, de govêrno ou de atribuições relativas ao pessoal. Evidentemente que: não se pode contestar a evidência de *ciência política* marcada pelas catástrofes históricas e nacionais. Aceitamos que permaneçam duas situações: a situação de política *teórica* e a situação de política *aplicada*. A *teórica* procurando o estudo sistemático dos fenômenos de Estado. A *aplicada* formulando juizos de conhecimento em concordância com a vida prática. Os fins maliciosos, não em poucas oportunidades, substituem os fins *morais*. Depois que o indivíduo, sob razões humanas, criou estilos de dominação, o Estado evoluiu em formas e normas de procedimento administrativo.

O fato político

XIX. Entre o Estado *absoluto* e o Estado *liberal* sòmente vencem as distinções de profundidade na interpretação da história. O fenômeno, *fato político*, é um só, o Estado. Na excitação das *idéias*, os governos usam e se aproveitam da fôrça do Estado. Usam e se aproveitam porque o Estado é puro mecanismo como *mecânicas* também são as leis de relação que regem o mundo e movimentam os homens. Mesmo com o processo de despersonalização do *Príncipe* não se alteram as condições de racionalização do *poder*. O Estado chamado de *direito* não esconde sua profunda dependência aos métodos de *administração*. A política de *direito* se robustece como estatal e administrativa. A compreensão do problema atual está nisto: em compreender que a sociedade *antecede* ao Estado mas que o Estado não realiza *autonomia* com a administração. Concluindo: o *Estado* é expressão histórica de organização política e de organização de

poder. Para isso se vale de uma ordem que se constitui ou está constituida. *Ordem* que, por fôrça da realidade, explica e justifica o *procedimento administrativo*.

A função dividida

XX. A função administrativa é função jurisdicional. Aceita-se como função *dividida*. Quando se fala de funções legislativas, executivas ou judiciárias, o Estado não fica à parte, para ficar como integrador da comunidade nacional. Nunca houve generalizações que pudessem transcender ao *habitat* local. *Administração*, como natureza social, está na própria economia doméstica. Não basta gerir. É preciso, bem ou mal, também dirigir. Há vocábulos que são comuns ao direito, à política e à economia, porque são vocábulos que refletem a individualização da vida através do corpo, do corpo como conjunto de músculos. Aliás, *conjunto*, na harmonia coletiva, realiza subordinação à ordem jurídica. Muito mais do que isso: estabelece limitações que limitam a atividade do Estado. Ninguém pode, em sua liberdade, jogar-se contra uma muralha. Ninguém pode, sem sua liberdade, ferir direitos próximos ou alheios. Tôda liberdade que não for disciplinada, não é mais liberdade e deixa de ser direito. Dentro de limites, não há doutrina, que explique *Estado* sem administração.

A história do mundo

XXI. A história do mundo, antes e depois do cristianismo, é uma história de vitórias e de derrotas. Os dois extremos não se conflitam. Entram nas crônicas vitoiosos e derrotados. Os fatos são naturais e podem fazer *fatos* voluntários. Os *voluntários* decorrem da existência de um futuro provocado e desconhecido. Os *naturais* estão no chão em que pisamos. Quando a ação do homem produz efeitos, o homem deixa de ser entidade individual, para ser complemento coletivo. Mas tôda ação, pessoal ou de massa, de legalidade ou de rebelião, conservadora ou revolucionária, exige uma forma de procedimento funcional ou a aceitação daquelas formas tradicionais que fazem o *costume* na vontade subjetiva resultante do instinto de conservação. Ninguém faz *revolução* sem pagar pelos pecados revolucionários. Por que? Porque os órgãos, as funções, não morrem pela simples mudança de homens no govêrno. Não éexagero afirmar: a *função* é elemento natural e material no jogo dos acontecimentos políticos. Elas não desaparecem nunca. Podem, sim, encontrar substituição jurídica.

Ordem e mecânica administrativa

XXII. Onde está a ordem *concreta* do Estado senao na ordem adminis-

trativa? De que vale um govêrno, representativo da fôrça estatal, se não pode expedir leis, decretos, regulamentos e portarias? De que vale um govêrno, enquanto seja govêrno, se o Estado não possui meios normais de execução política dos serviços públicos? De que vale um govêrno se não há funcionamento administrativo? De que valem os poderes públicos sem o escalonamento hierárquico das funções jurisdicionais? O que vale a decisão do *todo* sem a participação da *unidade?* Organização é resultado. Nunca foi começo de nada. Porisso as crises, quando eclodem, são parciais. Revelam apenas ataque de nervos. Derrubam situações, podem fazer história mas não atingem a mecânica administrativa dos órgãos e das funções. Os valores ativos, principalmente de *cultura,* não são portadores de civilização. A busca de razão da existência de uma comunidade política está na origem de três coisas: *natureza, poder* e *govêrno.* Mas o fim, objeto do *chegar*, antevê uma verdade: planejamento administrativo.

Direito e processo

XXIII. O problema da justificação será apenas indagativo. Razões não existem para os fatos passados históricos. Eles aconteceram simplesmente. Querer justificar o *poder* será o mesmo que pretender justificar o futuro. Podemos construir sistemas e teorias. Jamais sistemas e teorias que imponham homens sem pernas. Assim também com tudo quanto é *humano* neste mundo. A ordem cósmica poderá ser ordem histórica, como a ordem humana poderá ser ordem administrativa. Erroneamente fala-se do Estado como totalidade *moral.* Do Estado, como *contrato.* Do Estado como conjugação de interêsses. Observando, porém, a realidade, o que vemos? O homem, sempre o homem, desde a idade da pedra lascada. Mas o homem procurando o que? três possibilidades: a de sobreviver, a de organizar-se e a de impôr leis próprias e govêrnos próprios. O *direito* negaria sua vontade se não fôsse *processo.* As impossibilidades estatais são as possibilidades processuais administrativas. Todo sistema de aspirações humanas no sentido das probabilidades sociais está na execução administrativa.

O poder de governar

XXIV. Os povos bárbaros também conheceram a ordem administrativa que lhes era natural. A seleção hierárquica sempre motivou guerras e revoluções. O *niilismo* só possuiu um adversário: a ordem organizada administrativamente. As grandes religiões não se desagregaram em função de funcionamento administrativo. As melhor organizadas superaram. O *budismo* não conseguiu universalizar-se. O máximo da fôrça relativa ficou com o cristianismo. Entre o *sim* e o *não* vingou o Vaticano. O acaso obrigou aos fracos desaparecerem por falta

de ordem. No reino do *animalismo* a hierarquia predomina: a hierarquia do mais forte. Qualquer prolongamento histórico não esquece o *homem*. As formas mais antigas de idéia ou de *crença* exigiam a pregação. A pregação mesmo pela mentira, impunha continuidade de *procedimento* humano e social. As raízes de tudo, de tudo quanto existe, se resumem numa verdade: na verdade de *poder* governar. Negue-se a *legitimidade* dos governos, porque os governos são eventuais, mas não se negue que os processos não mudam e sempre serão os mesmos.

Justiça também é processo

XXV. Quem é que *legitima* os governos? Sòmente a legalidade do *poder* porque possui em suas mãos a *máquina* administrativa para executar decisões políticas. Não fôra isso o conceito de legitimidade não daria vitória à Revolução Francesa e destruiria os efeitos da Revolução Soviética. Quem tem a fôrça na mão não pode vencer quando usa da estrutura e da infraestrutura administrativa. Essa, a organização administrativa, pelos seus órgãos e serviços, não se transfere: esta *continua* através dos mais perigosos acontecimentos históricos. *Secularize-se o direito* porque os séculos fazem do direito apenas processo. Não adianta haver o direito em sí, porque não sendo natural, ele precisa ser conquistado como formalização jurídica. Não há filosofia nem escola filosófica, que possa explicar o sentido diferente das desigualdades políticas. Uns comandam e outros obedecem. Equívoco está na utopia: pensar que a justiça possa prevalecer contra alguém que haja para aplicá-la ou alguém que haja para condená-la. Porque a justiça também é *processo* de procedimento administrativo.

Fôrça materializada na administração

XXVI. A *sociedade* não passa de um agragado de homens. Considerada na sua origem ou pelo *princípio constituinte* de govêrno, transforma-se em *poder público*. Através de suas faculdades, —de vontade e de razão—, exerce fôrça material incoercível. Quando *ordena do* o Estado êle se ordena como? Resposta: por aqueles órgãos que são fundamentais e aos quais atribuem-se as diversas funções governativas. São comuns as referências aos poderes constitucionais como *organismos*. Não apresenta dificuldade o reconhecer as *funções próprias* do organismo legislativo. Também com os demais poderes, no sentido do cuidado das coisas públicas, as funções correspondem ao objeto de fim político. Surge, assim, o fenômeno da *administração*. Surge com as seguintes finalidades: de gestão dos bens móveis do Estado da gestão da receita orçamentária e da gestão de contrôle dos interesses da comunidade política. Para vencer resistências particulares a coerção substituindo o arbítrio faz dos órgãos

pelas leis, organizações de fôrça física incontestável. De fôrça que se materializa na *administração.*

A unidade corresponde ao todo

XXVII. O mundo paga muito caro pelas indeterminações políticas. O que se planeja para hoje pode não ser planejamento para amanhã. O homem, enquanto fôr estômago, necessita exercitar suas *funções,* funções quer humanas ou quer sociais. A estrutura de organização de poder é *específica.* Traduz aspirações e sentimentos. Revela inquietações e angústias. A *causalidade,* em filosofia, se faz *interrogativa.* Assim mesmo, nada será possível conseguir, sem organização política. O Estado, como simples mecanismo técnico, instrumenta seus *fins* por meio de processos. Não prevalecem conclusões contrárias contra a objetividade dos regimes que nascem, vivem e morrem. Não se pode conceber o *universo* sem pensar nas concepções individuais e administrativas. J-á se disse: a *unidade* corresponde ao *todo.* A atitude histórica não pretende suposições. Acredita até na ordem *cósmica.* A harmonia hierárquica sustenta o universo *funcionando.* Certa vez disseram: quem tem *umbigo* não nasce livre. De fato, não nasce livre, mas ganha independência. Inclusive, independência, pela autonomia dos órgãos vitais.

Política, direito e administração

XXVIII. Os que separam a *política* do *direito,* estão errados. Os que divorciam a *política* da *administração,* não encontram posição para explicar a natureza social do homem. Tudo é função porque a função faz o órgão. No sentido *administrativo* todos os conceitos se perdem pela importância da *mecânica funcional.* Se assim não fôsse, por que essa preocupação constante pela *tomada* política do poder. As afirmativas reformistas de Lutero. Calvino, Hobbes e Rousseau, não vingaram para admitir apenas capacidade de resistência à ordem normal constituída. Falando em época atual é possível esquecer os ensinamentos históricos? Esquecer o direito *natural?* Esquecer a cronologia humana? As posturas tradicionais são as posturas verdadeiras. A ordem jurídica se ativa do presente para o passado. A fôrça política dinamiza do presente para o futuro. Plantada a questão em têrmos concretos ninguém nega princípios que não se conjuguem com o *centro-nervoso* das aspirações coletivas. As nervuras sociais salientes obrigam dois caminhos: da legitimidade do poder ou do interesse revolucionário.

As categorias funcionais

XXIX. Mas o *processo,* maneira de operar em prolongamento, obriga o

Estado também à atualização. As *crenças* quando ordenadas se transformam em realidades positivas. A metodologia positivista desconheceu a história e por isso se perdeu. Quem é que nesse mundo pode dizer que o mundo não evolue? no testamento das coisas anteriores o que resta é continuidade processual administrativa. Continuidade nem sempre limitada ao *formalismo* de formas que caducaram. Como a *fenomenologia* se aplica ao *direito político?* Pelas categorias *funcionais*. Categorias chamadas Estado, Grupo, Município, Soberania e Democracia. A sociologia explica a verdadeira ciência social como fenômeno de poder. As fronteiras jurídicas não fazem pressuposto de que os acontecimentos não se condicionem pela fato das leis novas. A natureza *sócio-estatal* não é experiência. Está homologada pelos *fatos* de justiça especializada distribuida entre funções e atribuições. A diversidade genérica ajusta pluralidade de condições que estabelecem relações de desenvolvimento funcional, está claro!

A natureza constitucional

XXX. O *direito* não tem água para botar na terra. Tudo está acima das possibilidades humanas, menos o destino social. O processo natural ensina: quando as leis jurídicas contrariam as leis naturais a diversidade pela violência nutre o corpo coletivo de elementos que não dizem para o que vêm e nem para onde vão. Tudo é muito simples. Quando o poder se extroverte o que sobra dêsse poder extrovertido? Mecânica, órgão e função. A habilidade no manejo da técnica jurídica se distribui orgânicamente pelos meios executivos de funcionamento administrativo. Todo o problema, com leis ou sem leis, é de natureza constitucional. Tôda a solução, com leis ou sem leis é de natureza *administrativa*. A eficácia das liberdades individuais desaparece quando as instituições não funcionam em razão da existência social e humana. Há uma conduta com *fim* para atingir: daí a importância do Direito Administrativo. Civilização milenária ou de ontem, nos esforços processuais, todas encontram as mesmas dificuldades. O coração funciona em função fisiológica. A administração em função processual.

Onde há forma há processo

XXXI. As tragédias guerreiras não alteraram a composição internacional em função do patrimônio jurídico. O poder, que é natural, sôbre-existe às *constituições*. O poder, que é jurídico, está na base das *instituições*. Nas graduações do negócio administrativo prevalece a importância das articulações mecânicas. O natural não contraria o positivo. Porque o positivo está na fôrça da própria *história*. A viveza administrativa robustece a *lei* e não deprecia o

direito. As palavras, procedem, processualmente, à escrita. As formas duradouras são as formas vitais para qualquer instrumento jurídico. Quando não duram, não duram apenas porque o *direito* caduca, mas porque o *direito* evolue e progride. Tôda a evolução orgânica se estabelece pela *suficiência* funcional. As lesões produzidas aos direitos reconhecidos se curam pela harmonia de organização processual. Os contrastes judiciais em decisões que podem não ser justas morrem quando a vida processual começa. Nada deixa de ser forma neste mundo! Onde há forma, há processo. Onde não há processo, não há forma definida.

Direito e fato

XXXII. Por que então discutir *filosofia jurídica* se o direito não constitui *fato?* Por que então não acreditar na vida também jurídica se os *fatos* não constituem direito? Realmente o poder de fazer *direito* não é o poder de fazer . Obrigàtoriamente, tem o direito a obrigação de reconhecer o fato *acontecido*. Como reconhecê-lo? Olhando em tôrno e determinando o que é errado na conquista humana. As proibições, quando não reais, fazem revoluções. As revoluções fazem apenas isto: *renovam os órgãos*. Quem funciona dentro do Estado? Todo um sistema de aparelhamento de funções políticas, seria a resposta. A consciência pública, muitas vezes, está nos pés, não nas cabeças. As emoções sentidas exigem novas formas legais. O *estômago* realiza ação funcional em contradição com as sentenças mais infalíveis. Não há *ocasião* frente á história: existem *fatos*. Os nervos, como conjunto de fôrças, constroem para o futuro. O fator *antropológico* será quem sabe o mais decisivo: decisivo porque onde a multidão atua o indivíduo se renova em caracteres físicos iniludíveis.

A lei e o fato

XXXIII. Estado, direito, processo e função, determinando qualidades de *parte*, nem sempre determinam as qualidades do *todo*. As sociedades humanas não podem ser consideradas um *só homem*. Daí a complexidade permanente na compreensão do conjunto social. As decisões coletivas nem sempre aceitam a repressão jurídica. Cabe à *jurisprudência*, aliando as leis aos fatos, ser homogênea na heterogeneidade dos sucessivos acontecimentos humanos. A ambivalência de sentimentos já derrubou por terra muitos *tabus*. Muitas proibições morais, políticas e religiosas, desapareceram transformando a alma de multidões. Da forma do *fato* à forma de govêrno, o passo não é longo. O perigo precisamente existe no choque entre as normas tradicionais e as formas novas que surgem das necessidades novas de vida social. Não vamos querer condenar a crueldade da história. No exercício da tutela governamental, o Estado, pelos

seus órgãos, funções e serviços, precisa não esquecer, no desenvolver do processo administrativo, a existência das mutidões. Porque a *multidão* como a pólvora sêca explode também.

O organismo administrativo

XXXIV. O *organismo administrativo* necessita estar sempre em movimento. Como *máquina* ou *motor* de administração, êsse *movimento*, como atividade jurídica atual, de carater permanente, é condição de poderes, de órgãos, de serviços e de pessoas físicas. As relações funcionais são de natureza política e governamental: expressam orientação social de govêrno em quaisquer manifestações de ordem ou realidade *constitucional*. O crescimento das funções administrativas adquiriu conhecimento histórico e científico. O *serviço civil*, exagerado como conceito, carece apenas de notável importância supletiva. É o indivíduo espalhado pelas diferentes e distintas categorias funcionais. *Agentes-funcionários* ou *agentes-empregados* participam necessàriamente da mecânica administrativa e estatal como elementos capazes do desempenho dos *ofícios públicos*. Não fazem organização. Não estabelecem regras. Se transformam como pessoas físicas, em executores do interesse jurídico e social do Estado. O *direito administrativo* penetrou muito mais: penetrou nas instituições fundamentais do Estado.

Forma constitucional e forma administrativa

XXXV. A fisiologia jurídica da administração obriga: a *função pública deve ser técnica de especialização administrativa*. As mutações sociais, acarretando mutações na posição de govêrno, se realizam através de *complexos mecânicos funcionais*. Tôdas essas funções se coordenam dentro dos quatro elementos citados: *sociedade, Estado, govêrno e administração*. É importante compreender que as funções administrativas, que são as funções do Estado, se efetivam por intermédio dos seus *órgãos* próprios. Não se abstrai o *serviço público* das injunções políticas. Quando a *administração* se torna permanente em qualquer *tipo* de Estado, todo interesse está em saber como se executa e desenvolve. As construções sociais humanas estáveis se revelam pelo conjunto do seu mecanismo interno. Os programas de atividade dos órgãos se fazem eficientes pelas características da *unidade*, da *continuidade*, da *flexibilidade* e da *precisão*. Pela harmonia no conjunto das funções orgânicas. A *forma constitucional* de uma nação depende da sua forma administrativa. Dos seus órgãos e funções.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

O PODER POLITICO E O PODER ADMINISTRATIVO

Separata de

Ciencias Administrativas Nº. 28

LA PLATA

1969

O PODER POLITICO E O PODER ADMINISTRATIVO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

> É experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar dêle. Caminha até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder.
>
> MONTESQUIEU

Administração e conflitos de poder

I. A grande experiência manda precisamente evitar os possíveis conflitos do *poder*. Os conceitos se confundem porque os poderes são iguais na ação de técnica administrativa. É difícil saber onde começa o poder *político* e termina o poder *administrativo*. Onde começa o poder *executivo* e acaba o poder *político*. Onde está o poder *administrativo* e onde encontra limite o poder *executivo*. O judiciário, considerado também *poder* na sistemática constitucional, possui objetivos fins específicos. O *legislativo*, também assim considerado, não divide e nem concede atribuições jurisdicionais. Mas o poder *político*, mais amplo e mais orientado, não ganha eficiência sem fundar *sua verdade* na realidade do *executivo*. Como o executivo, positivo por excelência, não possui meios para atingir suas metas sem buscar apôio no procedimento da *administração*. Está claro que o *legislativo legislando* pratica atos dentro da soberania do Estado. Como o judiciário, protegendo a aplicação das leis, participa da fôrça política de soberania. Com a *administração* acontece o mesmo em grau maior de influência jurídica.

A administração como processo de Govêrno

II. Onde, portanto, encontrar a *administração* dentro da máxima política antiga da separação dos poderes? As *cartas constitucionais* quase todas explici-

tamente claras e conclusivas. Não admitem dúvidas na formação daqueles poderes que lhe são caracterìsticamente essenciais. O ordenamento fundamental do Estado fica na aceitação pacífica da teoria dos *três poderes*. A vantagem do legislativo está em estabelecer *normas* que os outros poderes são obrigados a obedecer. O *executivo* garante a própria vida do Estado. Quanto ao *judiciário* cabe limitar competência e assegurar os direitos consagrados. Na Antiguidade e na Idade Média também foi assim. A doutrina *aristotélica* orientou a formação das cidades gregas: Senado, Autoridades Executivas e Tribunais Populares. Poder limita poder: os direitos e atribuições dos governantes se limitam aos fins do Estado. Mas o Estado não se move no vácuo. Move-se dentro de estrutura chamada administração. Da administração como *processo de govêrno*. Da administração como responsável pela execução dos atos governamentais.

O poder constituinte

III. Esta é a verdade: o problema da supremacia política está no *poder executivo*. O temor dos abusos do *executivo* nunca deixou de existir. A *legalidade* executiva sempre se harmonisa com o *discricionarismo administrativo*. Os contrôles legislativo e judicial são bastante relativos. Não atuam com fôrça autêntica de coerção jurídica. A tutela do interêsse público, quando investigafa, esbarra no interesse político. Desde que as questões exclusivamente políticas fiquem excluidas da jurisdição do *judiciário*, cabe distinguir o *ato administrativo* pròpriamente dito do *ato político* correspondente. As nuanças são tão delicadas que a vontade do Estado se confunde com a vontade da administração pública. Não há quem possa, sem preconceitos, afastar o poder *político* do poder *administrativo*. A recíproca também é verdadeira: os atos administrativos de execução não passam de atos políticos administrativos. De onde nasce a organização do Estado? Da manifestação política de um *poder constituinte*. Dêsse *pouvoir constituant* e através dêle as nações se instalam sôbre o princípio da *ordem primeira*, que é *política* em tôdas as suas implicações de natureza humana e social.

O poder administrativo é absoluto

IV. Um argumento deve ser considerado para valer: dentro em regimes despóticos, quando desaparece a influência dos poderes legislativo e judicial, ainda assim o *poder administrativo* é absoluto nas suas determinações de comando dos serviços públicos. Em tôdas as épocas *cônsules vitalícios* empolgaram as várias magistraturas. Nunca, porém, extinguiram sistemas de govêrno e as funções de administração. Entre *monarquias* e *repúblicas* jamais se procurou destruir a máquina do Estado ou as condições de funcionamento administrativo. O *socialismo* vingou como *socialismo de Estado administrador*. Não existem inimigos do Estado: sim inimigos de govêrnos ou de sistemas de govêrnos. Os adversários do Estado nos séculos passados eram apenas e sòmente adversários de *trono* e quem sabe da *realeza*. Os governos autoritários forçam a posse material do Estado pelo

processo de domínio da ordem administrativa. Os governos autoritários, mesmo quando *criam o seu Estado*, procuram compreender o fenômeno da *administração*. Diríamos melhor: podem destruir tudo, menos os *serviços públicos* essenciais à nação.

Não mudam as estruturas

V. Muito pelo contrário: as revoluções têm aumentado atribuições na organização estatal. Intervindo na vida econômica a tendência tem sido sempre substituir o indivíduo isolado. Grupos profissionais, categorias sociais, sindicatos, corporações, são medidas de articulação das comunidades econômicas que passam a integrar o sistema do organismo constitucional e também administrativo. Mudam as formas e os métodos: não mudam as estruturas básicas nacionais e humanas. Não existem fôrças eventuais que superem a estrutura da sociedade e as suas condições existenciais. Não seria exagero se afirmássemos: o poder político encontra escôro no poder administrativo. Os regimes transforman-se no *tempo* seduzidos pelos problemas novos que surgem desafiando paixões, paixões que explodem em conflitos que se caracterizam pela tomada do poder absoluto. Acontecidos os *novos fatos* a administração não se modifica. Não altera de substância estrutural. Mantém as mesmas linhas nervosas de funcionamento orgânico. Porque não se restringe o âmbito geopolítico em sua base física, onde o Estado-órgão prepondera como conjunto de natural organização constitucional.

Os elementos do Estado

VI. Um sistema político não é uma concepção abstrata: assenta-se no *poder administrativo*. É organização para ser vivida socialmente pelos homens em condições indispensáveis ao funcionamento do mecanismo de govêrno. Os serviços públicos, cumpre repetir, aparecem como *finalidade* de órgãos que são específicos no corpo da administração do Estado. Os elementos do *Estado*, são clássicos em todas as fases da história: o elemento *população*, o elemento *território* e o elemento *govêrno*. As dimensões de qualquer sistema político apresentam características materiais e físicas. As indagações especulativas pouco interessam. A própria noção de *soberania* está ligada à noção de *govêrno*. Como também não se compreende Estado sem govêrno ou o Estado sem organização política *autônoma* no sentido da execução e cumprimento das suas *funções orgânicas*. Traduzindo: nêsse complexo de funções, que são funções administrativas, encontram-se as determinantes da ação do Estado, —*ação*— que será sempre distribuida, disciplinada e coordenada através dos serviços públicos.

Atos de comando ou de poder público

VII. Mesmo como *unidade* o Estado possui uma dupla missão: *fazer política e realizar administração*. Dois atributos do *poder executivo integram a administra-*

ção: os atributos de *autoridade* e de *soberania*. Age a *administração* em nome de quem? Em nome do Estado, da sua política e do seu *govêrno*. Os atos que exercita, na plenitude da sua capacidade jurisdicional, são atos de *comando* ou de *poder público*. A proteção jurídica do indivíduo e a fôrça de um poder soberano, *inexistem* sem as práticas de *processo* administrativo. Distinguir demasiadamente tem sido o equívoco dos teoristas dêste e do século anterior. A esfera do *direito privado* está tomada pelo *direito administrativo* em suas manifestações mais elementares. No *direito público* também assim é verdade. Herdando, como herdou o *direito administrativo*, nas suas origens jurídico-científicas, doutrinas e instituições, agora modernamente se apresenta face a expansão dos poderes do Estado, como *poder* também de limitada atuação em todos os ramos de atividade humana e social. Basta que se observe o mecanismo da sua morfologia jurídica.

A divisão tripartida dos poderes

VIII. No paralelo entre as Constituições modernas extraem-se princípios fundamentais que são normas de *Direito Administrativo*. Tudo assenta no exercício pleno e dividido da *função pública* em razão específica do *serviço público*. Na mecânica das atividades humanas de govêrno toda dinâmica está na vivência do procedimento administrativo. Herdamos de Montesquieu a teoria da divisão tripartida dos poderes do Estado. Como fonte dêsses poderes aceitamos de Rousseau o princípio da *soberania popular*. Os efeitos jurídicos de *direito* transcendem muitas vezes a ordem constitucional para exigirem atendimento dos *fatos* em revolta contra as leis. A idéia de duração da lei se define como condição da consciência coletiva. Porisso a gestão dos *interesses públicos* afeta interesses individuais e interesses do govêrno, exigindo da administração *política* procedimento consentâneo com a realidade social emergente. A individualidade social assenta na individualidade humana impondo formas de procedimento para consecução de fins administrativos.

A administração não é estática jurídica

IX. Não de concebe *administração* em têrmos de estática jurídica. Pelo contrário. Na mobilidade política daquelas ações humanas de representação social está a verdade das grandes manifestações coletivas de movimento progressista. Porque o *progresso* constitui impulso, provocado por exigências técnicas sempre atuais. Daí a importância do fator administrativo. A fermentação que agita *classes* obriga o Estado a atuar *politicamente*. Quais, porém, os meios adequados para evitar-se expansões populares imprevistas? Sòmente um: colocar a *administração* em condições de executar aquelas regras jurídicas necessárias à consecução dos novos e verdadeiros fins do Estado. Há um conceito que ficou clássico para o conhecimento do *Direito Administrativo:* o objeto dêsse *direito* será sempre observar o Estado em sua atividade e descobrir as regras que regem essa atividade e servem para realizar as funções de administração. Nada mais exato.

Na consecução dos fins, poder *político* e poder *administrativo* se *igualam* e se confundem. Harmonizam-se, não permitindo choques.

O Estado como fato natural

X. É de saber: o princípio científico da divisão do trabalho, afastou definitivamente o *Direito Administrativo do Direito Político*. Não obstante, ambos os *direitos*, se resolvem através de correspondentes realidades conjugadas. Propriedade, liberdade, privilégios, garantias, homem e sociedade, dependem quase que exclusivamente dos meios naturais de *administração* do Estado. Examinando o conteúdo *político* das *constituições* verificamos que as implicações são de ordem social e também de técnica jurídica. Porisso, nenhum povo dotado de poder, em qualquer momento da história, pode fugir a uma doutrina de Estado. Quando o Estado se fixa como ordenamento político, êsse ordenamento é jurídico e sobretudo *administrativo*. Tôda história se faz através da luta política. Daí, o Estado, como organização, constituir-se em um *fato natural* de atividade cultural-administrativa. Política e direito, não se fazem concepções contrastantes. Juntam-se no homem dentro em um sentido hierárquico da sociedade e do mundo.

A idéia de poder

XI. Na idéia de poder está a fonte de todas as manifestações políticas. A substituição do poder *monárquico* pelo poder *republicano*, do poder *constitucional* pelo poder *revolucionário*, não quebra estrutura administrativa de govêrno. Quando muito transforma sistemas numa nova tábua de leis que geram diferentes prerrogativas de formulação política. A continuidade está no *direito administrativo*, o que quer dizer no *poder de administração*. Tôda organização, como processo, nos chega do *direito natural*. Mudam-se os princípios de comando, mas o organismo social continua. Mesmo que os regimes políticos sofram a pressão das idéias e dos fatos, não escapam ao condicionamento administrativo. Maquiavelo caracterizava a liberdade política como um conceito relativo. A necessidade do viver domina Estados como submete indivíduos. Porque há, no substratum da vida social, uma ordem que por natural pode ser até equilíbrio de fôrças contrárias. Em *Administração* não é o jurídico-formal que prevalece e sim o jurídico natural.

As vontades humanas multiplicadas

XII. Assim como o indivíduo, pode ser irracional, assim também pode o Estado. Até onde o homem resistirá viver sem nervos? as vontades humanas por isso mesmo criam múltiplas relações. Cada uma desas relacões é ação recíproca de efeito dinâmico. Na política, em razão do Estado, essas ações serão sempre afirmativas ou negativas. A Unidade na pluralidade, é o fato mais evidente e constante. Não é a sociedade humana por acaso mera e comum coexistência de

pessoas independentes entre sí? Para se possuir não precisa *funcionar?* Tudo quanto é real, é orgânico. As implicações fazem movimentos. Os movimentos revelam corpos. Os corpos transcendem num conjunto que é Estado e em consequência administração. As unidades orgânicas biológicas se transformam em unidades orgânicas sociológicas. Como autênticos seres compostos como o próprio corpo humano. Uma conclusão salta lógica: todo poder político é natural, como todo poder administrativo não escapa das influências de uma ordem também natural. Porisso o equilíbrio político se realiza tão sòmente através de leis constitucionais, de leis que emanem da *natureza* da soberania popular.

O normal e o patológico

XIII. Como, porém, caracterizar essa *natureza* de soberania popular? Está na estrutura viva do próprio corpo social. Convém, no entanto distinguir, em certas ocasiões históricas, o *normal* do *patológico.* Como aconteceu, por exemplo, na França, depois do golpe de Napoleão III, que se fez proclamar Imperador, pela graça de Deus e pela vontade nacional. Usaram-se assim daqueles poderes chamados *constituintes.* Mas a ordem administrativa funcional não ficou paralizada. Continuou dominante na sua expressão de estrutura jurídica. Manteve-se funcionalmente ativa para permitir novas implicações caracterìsticamente políticas. Donde se conclui que o *pouvoir constituant* pode ser também poder criador. Mas é poder criador que não quebra a substância da ordem administrativa natural e constituida. Porque essa *ordem administrativa* se afirma através de longo processo histórico. O ordenamento fundamental não está sòmente na lei, escrita, mas na própria organização natural da sociedade polìticamente organizada. Mesmo a fôrça constituinte, representativa da vontade popular, não altera a mecânica funcional do Estado.

A tradição institucional administrativa

XIV. Exemplifique-se para melhor compreensão: a França possuiu, por assim dizer, numa sequência de cinquenta anos dez *constituições* ou cartas de lei constitucional. Nunca porém houve abandono dos segmentos de tradição institucional administrativa. A máquina do Estado continuou funcionando mais ativamente ainda em certos períodos de agitação social e política. As modificações impostas não chegaram a transformar a fisionomia da administração. As alterações de ordem constitucional não atingiram a operação de mecânica administrativa. O *status* não modificou. Mesmo com a Constituição Francesa de agora, promulgada logo após a última grande guerra, que pràticamente hipertrofiando o executivo suprimiu o clássico parlamentarismo, não se atingiu a estruturação administrativa do Estado. Orgãos, corpos e funções, continuaram na demanda do serviço público. Outro exemplo está no constitucionalismo *orgânico* da Inglaterra. Como também a Constituição norte-americana, não rompendo os vínculos da tradição

histórica, criou uma ordem administrativa federal até hoje vigente, para uma nação que era resultado de soma de alguns Estados unidos politicamente.

Os sistemas administrativos não são abstratos

XV. Natural que a *administração* possa crescer com o crescimento do Estado. No Brasil então os ensinamentos são flagrantes. Depois da Revolução de 1º de abril de 1964 e da edição do Ato Institucional, nada se quebrou na estrutura orgânica natural da Nação. A continuidade, não dos homens, mas na função através dos órgãos, demonstra que a mecânica administrativa não se violenta fàcilmente, sendo indispensável ao sucesso das mudanças de orientação política. Pode sofrer a cirurgia no corte de órgãos doentes. Pode desenvolver até patològicamente. Dois fenômenos diferentes apenas atuam: os fenômenos de *crescimento* e de *desenvolvimento*. A Constituição Imperial, como as Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946, jamais atentaram contra o Estado no sentido de rutura de processo administrativo. As *cartas* européias, votadas às dezenas, algumas jamais postas em execução e outras tantas revogadas, não fundaram governos contra a tradição da *ordem administrativa* imperante. Os sistemas de administração nunca são abstratos. Há que compreender a natureza objetiva dos fatos sociais, os grupos, as formas, as atividades e a própria evolução social. Compreender o corpo político, que é social também, como compreendemos na sua fisiologia o corpo humano.

A realidade, que é social...

XVI. A *administração*, qualquer seja o seu entendimento ou forma, como a *sociedade* sobrevive aos indivíduos que nascem, vivem e morrem. Condições sociais determinadas dão características orgânicas ou constitucionais ao *direito administrativo*. Os fatos sociais, como a mecânica de procedimento administrativo, possuem uma realidade objetiva e uma determinação específica irreversível e fundamental. Na estruturação constitucional do Estado e princípio da divisão dos poderes não se pode realizar senão através de funções que se exteriorizam. Essas funções, pelas suas características, integram os órgãos que compõem a organização natural de govêrno. Está na sub-estrutura, tanto o meio físico, como o meio biológico, especialmente a vida social e comunal nas relações de indivíduo para com indivíduo. A realidade, *que é social* afirma-se pelas instituições que são históricas. Cristaliza-se pelo princípio genético em série de fenômenos que se podem classificar como econômicos, morais, religiosos, estéticos, jurídicos e também de *administração*. O imperativo da coexistência obriga e atua no funcionamento administrativo.

Os valores biológicos na evolução social

XVII. A sociedade se representa em realidade por duas maneiras: o grupo social e a forma de govêrno. Para atender necessidades diversas ou diferenciadas,

surge a *administração como natural* condição de unidade e sobretudo de unidade funcional. A função social, jurídica, política, constitucional, é administrativa. Porisso são organismos vivos autênticos, tanto a sociedade como os diferentes grupos sociais. Não há gênese humana, tribos, castas ou grupos isolados, que não conhecessem o princípio de govêrno e em consequência de procedimento administrativo. Os valores biológicos estão sempre latantes na evolução social. Manifestam-se, administrativamente falando, pelo ativismo dos órgãos que funcionam em razão do equilíbrio orgânico da sociedade naturalmente organizada. Daí, o processo social, assemelhar-se identificar-se ao processo de administração. Daí H. Spencer falar naquilo que denominava como a "unidade funcional do processo social". Porque os fatos antecedentes fazem os fatos consequentes. Na formação do meio social interno de uma certa nação ou comunidade, os princípios políticos que se fazem princípios de govêrno se traduzem em *administração*. A estática e a dinâmica realizam a fisiologia social. Fazem a evolução no tempo de acôrdo com as exigências do me o físico.

O social e o natural

XVIII. Depois é que a *função*, em razão do próprio organismo, se diferencia e se distribui. Se capacita pela competência específica face às condições de cada nação. Porisso a lição enunciada por Rousseau de que "nem tôda a forma de govêrno é própria a todos os países". Com o problema da administração se dá precisamente o mesmo. Mas, num sentido genérico, de base, dos tempos antigos nos modernos, afastadas as diferenças de geografia, mesmo com as profundas transformações por que passou a sociedade do Século XIX, a *administração* como método e processo não muda as suas características essenciais. Não se afasta do "social" e do "Natural". Não se radica no domínio das hipóteses. Ciência que é, de formação com fundamento político na organização do Estado, legítimo ou não, constitucional ou autoritário, a *administração* reduz à fenômenos mecânicos toda vontade de govêrno em realizar os seus fins e objetivos. Nas formas mais primitivas de vida social, desde as primeiras sociedades humanas pré-históricas, política, govêrno e administração se interligam para justificar o Estado na sua missão histórica.

Os dois tipos de administração

XIX. Tôda a vida social e em consequência a vida política está submetida assim a uma ordem fundamental que se caracteriza pela *constituição* do Estado. De certa forma jurídica, essa ordem com elementos de vontade e de atividade, é a própria *administração*. Para ela (administração), o Estado não passa de pessoa jurídica. Na gestão dos seus negócios, na orientação dos assuntos públicos, na direção das ações políticas, o Estado surge como *administração*. Tanto legislando como na esfera jurisdicional ou na administração de sentido burocrático estrito, o Estado mostra que é processo administrativo e que para exercitar-se realiza

administração em sentido lato. Porisso, na verdade, a *administração* até agora não se constitui em objeto de qualquer disciplina jurídica. Distinta do *direito administrativo,* que é administração naquele sentido estrito, está e se coloca na base de todas as demais funções que são políticas. Pré-existem, portanto, em razão da realidade de atividade de processo jurídico, dois tipos de *administração:* a interna e a externa, aquela que compõe o quadro administrativo e aquela outra que determina a vida política e protege a organização social de um povo.

A ciência da administração como ciência política

XX. Todas as ações administrativas estão ligadas aos fins do próprio Estado. A ordem pública exige e necessita de proteção administrativa. Fique bastante claro que a efecácia dos sistemas administrativos independem das formas de govêrno. Os fatores raciais, históricos ou culturais. A descentralização como se apresente por órgãos e funções acompanha sempre o espírito localista e o sentido geográfico atuante. A simples aceitação de uma estrutura político-jurídica e econômica, fundada na realidade do meio físico e histórico, dá substância natural aos fenômenos de *administração.* Assim vem sendo e assim sempre será. Há os que apontam a *ciência* da *administração* como *ciência política.* A política fixando ou determinando a posição do Estado se conduz para a realização dêsses fins. Na *administração* a norma jurídica se conjuga com a realidade natural. As *constituições,* mesmo mutáveis, não rígidas, mesmo estáveis, possuem objeto próprio. Mas êsse objeto jamais será atingido senão pelo meio dos processos de administração, ou melhor, da administração.

A realidade natural

XXI. A Constituição polonesa de 1935, no seu art. 4º, impõe as bases de um "Estado social" e prescreve que "a vida da coletividade, amolda-se aos quadros do Estado e nêles se apoia". A base na experiência histórica de outras *constituições* inovou muito e bastante, Inspirou o pensamento jurídico para outras cartas constitucionais. Aceitando a mecânica funcional político-administrativa assentada na realidade natural, declara quais são os órgãos do Estado submetidos à autoridade do Presidente da República. Enumera assim como *órgãos* e Govêrno, a Câmara dos Deputados, o Senado, as Fôrças Armadas, os Tribunais e o Contrôle do Estado. Identificou, administração geral e govêrno geral, pela pirâmide da hierarquia pública. Não buscava as distinções sensíveis entre o poder administrativo e o poder político. Foi longe demais até essa Constituição de 23 de abril. Enfàticamente explica que "a administração do Estado é um serviço público" exercido pela administração governamental, pelas entidades autônomas territoriais e pelas entidades autônomas econômicas. A ação do Estado, na sua atividade jurídica, ficou sendo *política* e *administrativa,* ao mesmo tempo. As funções ficaram unificadas. Passou ao futuro como um documento de alto realismo político. Onde os

valores de administração fazem o processo político de govêrnos sem violentar a ordem natural e emergente das condições físicas de vida de uma nação.

O poder de soberania

XXII. O *direito constitucional* de pós-guerra traz ensinamentos valiosíssimos que transcendem no *direito administrativo* e na técnica do procedimento administrativo. Fixando *direitos, liberdades* e *princípios*, procura exercitar o poder de soberania dando unidade de *todo orgânico* à ação administrativa do Estado. Cabe à *administração*, por intermédio de funções diferentes, ou dos poderes competentes, representar tambem politicamente o Estado. Em muitas constituições será porém difícil distinguir as atribuições do Presidente da República das funções pròpriamente do Poder Executivo. O procedimento e a mecânica legislativa configuram o fenômeno da *administração*. O fenômeno da *administração* identificado com o fenômeno político. As demais soluções constitucionais, outorga das pela maecha do tempo histórico, na Polônia, Tcho-Eslováquia, na Iugoslávia, na Rumania, na Bulgária, na Hungria e mesmo no Japão, consolidaram o poder administrativo no poder político ou vice-versa, criando um sistema de fôrças cuja unidade chaman de *democracia social*. Procura o sistema fortalecer, com fins de objetivo político, a organização e mecanismo dos poderes. Sobretudo fortalecer a *administração* do Estado.

Conteúdo ao poder político

XXIII. Considerando o Estado como, fenômeno *jurídico* e o direito *político* como direito *constitucional*, dentro da problemática interpretativa, onde colocaríamos a *administração?* Aceitando o direito *político* como *direito de Estado*, como buscaríamos explicar a mecânica funcional dos serviços administrativos? Onde o sentido formal e o sentido material de uma *constituição* ou de um Estado sem a unidade específica de um ordenamento jurídico-normativo? Erram, ao que parece, os que julgam limitar a competência administrativa, como isolar no limite da prática de atos meramente formais tôda uma estrutura constitucional, que é infra-estrutura administrativa de funcionamento orgânico. Pode o *poder político* independer do *poder administrativo?* Não são ramos de um mesmo *direito público*, tanto o direito *constitucional* como o direito *administrativo?* Não há dúvida. A *política*, aceita como imposição científica ou perspectiva histórica, como relação entre a sociedade e o Estado, jamais justificará poder de ação ou capacidade no exercício do pensamento, se não tiver apôio em métodos de *administração*. Está aqui o *direito administrativo*, ou a administração pública, instrumentando a organização política do Estado. Ou então o poder *administrativo* dando forma e conteúdo ao *poder político*.

A organização social pré-existe

XXIV. Como já dissemos: admitindo o Estado como uma forma histórica de organização política, ou de organização do *poder* para a sustentação de uma ordem legítima e natural, não é possível admitir a representação *dessa ordem* sem os pressupostos da vigência de uma estrutura administrativa. Essa vigência de estrutura administrativa, mantém o poder e o justifica no sentido da compreensão da realidade social. Existe o *direito*. Pré-existe a organização social. Também existe a *administração*. O *poder* em si, não se cria e nem se estabelece, senão para positivar o ordenamento político reconhecido e quem sabe, consagrado pelas cartas constitucionais. Não há pròpriamente separação entre a teoria e prática políticas. As antinomias desaparecem pela atividade administrativa do Estado. Do Estado govêrno, administrador e responsável pelo funcionamento dos serviços públicos. Entre a sociedade-Estado e a realidade política, encontra-se a administração. O homem se faz pelo pensamento criador de formas de organização política em função de determinações históricas e naturais. As formas de organização política para ganharem vida se identificam com as concepções de govêrno e se cristalizam em normas de procedimento organoadministrativo.

Sistemas e métodos de administração

XXV. Não há problema frente às imposições de uma realidade política e administrativa de govêrno. A questão é apenas de fenomenologia: trata-se de distinguir para melhor situar os fenômenos. Na essência tudo se resume na vivência social continuada. No processo de vida humana que se transforma em vida social. No condicionamento das funções, funcionamento dos órgãos, ordenamento do Estado, *direito político* se afirma administrativamente. Cada órgão, cada serviço, cada função, recebe parcelas de poder político. Nem por isso deixam de atuar no sentido executivo de capacidade administrativa. A descentralização administrativa e política constitui um complemento da atividade constitucional do Estado. Todos os sistemas básicos de govêrno se consolidam em métodos de administração. Na Inglaterra onde o parlamentarismo cresceu com o Estado, a mecânica administrativa chega às culminâncias do *police-power*. As formações político-representativas caminham de periferia para o centro. Afirme-se um regime como unitário ou composto, as implicações de substrato e ordenamento administrativo são as mesmas. Seria de perguntar: estão as nações libertas dos fatores de ordem social, política, jurídica ou administrativa? Daí porque a *tutela administrativa* corresponde à segurança do Estado.

A administração está em tudo

XXVI. A soberania pode residir inteiramente no povo. Mas em qualquer regime político ou sistema constitucional se realiza pela máxima antiga da sepa-

ração dos poderes. As características dos órgãos são inalienáveis a cada órgão. Com os poderes, chamados constitucionais, acontece a mesma coisa. O *executivo* fica apenas com maior parcela de execução. No entanto, a causuística judiciária, como o direito jurisprudencial, fazem também administração no sentido da prática processual. O direito positivo e a lei escrita se *administram* pelo processo. As leis, para o legislador, não se fazem por imposições experimentais, pois se fundam num processo de feitura que é normativo. A *administração*, como conceito científico geral, está em tudo: no *executivo*, no *judiciário* ou no *legislativo*. Os atos de gestão, ou atos administrativos, materializam a ação dos poderes constitucionais. São, porém, muito mais políticos, que pròpriamente executivos, judiciários ou legislativos. O *direito* do legislador, de fazer leis, o direito do juiz, de aplicar as leis e o direito do governante de gerir os serviços públicos necessários, é direito político que se renova na prática costumeira processual de *atos de administração*.

A origem do poder constitucional

XXVII. A Inglaterra é uma prova de que todo *poder político* está na origem de todo *poder constitucional*. Sem precisar de dogmas escritos obrigatórios e coercitivos. Em resumo é uma nação constitucional sem *constituição*. A legitimidade do poder na Inglaterra está no fato *constituinte*. Na desnecessidade da existência histórica de textos que justifiquem a legalidade política das instituições, inclusive dos direitos do Parlamento que são invioláveis sem a imposição formal de uma *constituição* escrita. As inspirações de fôrça constituinte para decisões de fôrça revolucionária ganharam muito com o exemplo inglês cujas instituições assentam nos costumes. O poder político assim legitima-se pela tradição consuetudinária. Uma nação aviltada, violentada na sua moral, mesmo no regime das *constituições* rígidas, pode apelar para as soluções de emergência. Abrigando, revogando, derrogando ou derrubando cartas constitucionais, o poder legítimo é sempre institucional. Com êle, em consonância com êle, está o poder administrativo, mudado nos seus titulares, permitindo o sucesso das novas medidas governamentais. Tal é, diante da história, a tradição francesa. A letra escrita da lei jamais poderá contrariae o *fato*. O princípio inglês é insubstituível. Como o francês também.

Os acontecimento são irreversíveis

XXVIII. Pon que uma revolução vitoriosa derruba de plano uma *constituição* existente? Definindo: revolução é um *fato político* que se transforma em ato *institucional político*. Mas derruba de plano porque é um princípio de direito que assenta sôbre uma verdade ou necessidade de *fato*. Como poderia uma *constituição* sobreviver mantendo-se vigente quando acontecimentos históricos obrigam reformulações na ação do poder público e em consequência dos métodos administra-

tivos de governo? A natureza, a origem do *poder político*, está na base dos acontecimentos que surgem. Na maioria das vezes os *acontecimentos* serão irreversíveis pela imposição de uma natural legalidade revolucionária. Não basta contrapor pronunciamentos em favor das *constituições* escritas e em desrespeito de *fato* que faz *poder político*. Mantida a infra-estrutura e a estrutura social e jurídica, o Estado continua representando a nação no trabalho político e de comando administrativo. Não é a perfeição que torna uma *constituição* estável ou permanente. Mas a sua plasticidade que permite ao *poder político* transfigurar-se no entendimento das situações que surgem imperativas. Há na história uma *carta* até agora assim plástica: a *constituição* dos Estados Unidos.

As constituições francesas

XXIX. Na série das *constituições* francesas o *poder político constituinte* realiza diferentes regimes constitucionais, em aliança com o *poder administrativo* e as estruturas tradicionais históricas. Nunca há, como não pode haver, revolta contra o meio-ambiente. Não que as *constituições* na França se deformassem pelo uso. A ditadura do interesse público ou da necessidade social não impôs transformações à Constituição de 1791? Parece que sim. A Constituição de 1793 não foi revogada pela Convenção? O *poder político instituinte* aparece aqui em têrmos de profunda lógica e clareza históricas. Assim foram outras *cartas* de 1795, 1799, 1802, 1804, depois a *constituição* decretada pelo Senado a 6 de abril de 1814, seguida do *ato constitucional* de 4 de junho de 1814, vigente até 15 de março de 1815. Com a Constituição de 1830, frente à monarquia de julho, restabeleceu-se o regime da *carta* de 1814. Os fatos fizeram a instabilidade do constitucionalismo francês. Sensível como nação, suscetível como povo, intranquila como espírito, a França continuou até os dias atuais realizando obra *constituinte* sem nunca querer aceitar senão a plasticidade indispensável à sua evolução política marcada pelos acontecimentos. No cerne está o poder político *instituinte* se afirmando na prática administrativa.

Leis ordinárias e leis políticas

XXX. Tanto que o direito não se limita ao ato administrativo ou governamental, não se limita ao agente ou ao ato praticado, mas busca origem naquilo que o inspira e que é o sempre novo poder criador. Porisso as *constituições* escritas não se absolvem ante os golpes de Estados e os pronunciamentos revolucionários. Numa palavra, o poder político inspirador, coordenado pela ação do *poder administrativo* tendo para harmonizar o choque das fôrças políticas com as formas constitucionais até então consagradas. As leis ordinárias nada podem contra as leis políticas. Usa-se em política, da *administração*, porque ela não se substitui, como poder administrativo, para a aplicação de novas leis. É permanente na continuidade do processo político. A função administrativa assenta na

ordem pública e na legalidade. É função política de poder político como o poder político é também função administrativa. As limitações legais para a *administração* são aquelas de natureza política atual. A ordem pública, é a de hoje, não a de ontem. A legalidade não dispensa da execução através do processo administrativo. Sobrevive para toda lei uma determinação legislativa. Essa determinação, porém, só encontra realidade por intermédio da administração. Uma lei não se exterioriza por si mesma. Quando regulamentada, para ser completada nos seus fins, em todas as suas implicações, pertence à *administração*.

Substância do poder administrativo

XXXI. Está claro que o processo legislativo, o processo judicial e o processo executivo subordinam-se a um conceito de *delegação*, surgida de alguma fonte de poder soberano. Com maior razão de ser o *processo administrativo* cuja mecânica envolve tôda e qualquer atividade jurídica. Essa delegação pode ser também uma *concessão* de poderes outorgada por efeito de uma causa primeira que será o *poder político*. Ressalta afirmar que no *direito administrativo* estão os instrumentos de fixação dêsse *poder político* que é originário e instituinte. Os lineamentos da ação política, os propósitos governamentais no exercício de contrôle jurisdicional, a ação política conjugada com a lei escrita não estabelecem distinções no campo da administração, mas são substância formal ao *poder administrativo*. As diferenças, se existirem, buscan explicação na teoria e na prática políticas. A presença da *administração* generaliza os fenômenos jurídicos não limitando a ordem e o processo administrativos nos limites de valores de qualquer categoria funcional. A concessão em favor do *poder administrativo* provém do poder político soberano. A divisão que houver no plano geral do *poder administrativo* será tão sòmente de funções que são específicas. A natureza de Estado tripartido assim estabelece usando dos recursos da unidade na divisão de trabalho de govêrno. Onde se afirme o *poder administrativo* está sempre atuante para acompanhar as mutações do *poder político*. Materializa-se, através de órgãos e funções, com a rapidez necessária. Sempre em busca de soluções imediatas. Tudo como problema natural de pura técnica e processo.

A razão de estado

XXXII. A história política está cheia de exemplos flagtantes que não precisam ser repetidos. A evolução constitucional e das instituições políticas apresentam tantas e tão variadas formas de expresão que não será preciso melhor argumentação para juntar na ação jurídica tanto o *poder administrativo* como o *poder político*. Porisso a ação administrativa é sempre provocada estendendo-se numa amplitude em que o *direito* é o limite. Há um poder que executa na plenitude da sua fôrça política soberana: o poder administrativo. A razão de Estado se explica pela *administração*. A autoridade governamental e administrativa se

confunde jurìdicamente. Submetida ao regime de legalidade, é originária, é institucional, mesmo quando sofre ruturas nesse processo de legalidade. Na Inglaterra tradicional, cuja maneira de agir invoca liberalismo, não se impede que os ministros, representantes do poder político, recorram ao arbígrio na prática de exercer o ato administrativo. A identidade, sempre que provável, da ao Parlamento capacidade para a legalização. Os atos políticos, executados administrativamente, escapam ao contrôle jurisdicional. A autoridade administrativa, capacitada pelo poder de polícia, assentada no poder político, não encontra sansão contra ela quando a *administração* se faz de plano para manter ou reformular princípios surgidos de novos fatos e inspirados por condições diferentes.

A dupla função administrativa

XXXIII: Uma dupla função caracteriza a autoridade administrativa: a função de direção dos negócios públicos e a função de comando do poder político. Fixando assim duas categorias de atos: os atos de *império* e os atos de gestão. Em ambos os *atos,* como expressão de vontade, há um fim determinante, político ou administrativo. Mas em ambos está a *administração* revelada pelo procedimento constitucional. A administração como forma executiva do poder político. Dando feição, valor, espessura, conteúdo, fisionomia, caráter, jurisdicidade aos atos que emanam da declaração de vontade do Estado. Uma vontade superior às outras vontades. *Vontade* cujo desaparecimento quebra sistemas, teorias e doutrinas. Porque em suma: o Estado, como sujeito de direito, como pessoa jurídica, é sempre *uno.* Essa unidade tem assente em base constitucional. É também natural como formação soncial primária. Não se confunde com os poderes e os órgãos da administração. Como a pessoa moral, ou como a pessoa física, constitui-se em um *todo organizado.* Não podendo romper jamais nem a unidade do problema do conceito de direito. Na sua determinação unitária, é que é *político.* Na sua sistemática do processo executivo, é que é *administrativo.* Nas suas múltiplas manifestações e aspectos na escapa da história, não foge da geografia e é sobretudo *político* na expressão de ordem administrativa.

Direito, estado e administração

XXXIV. No após-guerra, maior se tornou a capacidade ativista do Estado. O intervencionismo, também de profundidade econômica, adquiriu sentido essencialmente político. O Estado procura mal ou bem, de qualquer forma, refletir a estrutura social da nação, defender os interesses que são públicos e manter a intangibilidade dos princípios institucionais. Para isso, usa do *poder administrativo,* exercita-se pela *administração.* Sedimenta, pela importância política, tudo quanto seja social ou coletivo. Explica as ações jurídicas que determinam a origem das relações jurídicas. Tanto assim que a noção de *direito* não se consolida senão com a ação do Estado. No entanto, o poder do Estado, que é *poder político,*

implica no conceito de soberania. Se a soberania pertence ao Estado como *suprema potestade*, sòmente mediante processo de organização política o Estado se transforma em *vontade*. Com respeito aos órgãos às funções, aos fins, seja inclusive na tutela de direito, êle é poder político e administrativo, é administração e processo de administração, se faz auto-suficiente, pela própria *administração*. Numa palavra realiza a supremacia do direito. São, portantos, três idéias inseparáveis uma da outra: direito, Estado e administração. Na forma de *proceder* caracteriza-se apenas como *administração*.

O executivo como processo de govêrno

XXXV. A amplitude dimensional da *administração* concorre para o aumento de prestígio e de autoridade dos *executivos*. Para organizar o trabalho administrativo o *executivo* também precisa organizar-se. As soluções *políticas* se completam pelas soluções *administrativas*. As relações dos *executivos*, organismos não coletivos, com os demais *poderes*, com o indivíduo, a sociedade ou a comunidade, autênticas abstrações de *direito público*, ante mesmo a violência que seja válida ou supérflua, o direito de revolução ou o direito de resistência, não mudam nunca a realidade ou substratum. Substituem-se os comandos, os grupos, os homens, as facções, os interesses, mas permanece a estrutura, que é natural, como máquina em conquista da posse, realizando-se por meio de atos que são *políticos* e procedimentos que são *administrativos*. O Estado, de uma forma ou de outra, fica intocável, incólime, servindo às expressões legais que tenham sido vitoriósas. Não poucas vezes se lança mão do exercício do chamado *direito de revolução* para a garantia de direitos violados. Para isso, o *executivo* é o elemento essencial dêsse processo, cujo carater dinâmico a administração amolda aos objetivos do Estado.

Ação da administração

XXXVI. O *executivo*, seja o anglo-saxão ou o soviético, está sempre conformado nas suas estruturas e métodos de prática administrativa. A mudança entre *conservadores* e *trabalhistas* não afetam as particularidades da estrutura governamental. As peças são as mesmas, os organismos em funcionamento os mesmos, os órgãos aqueles que a anção exige para preservar-se como *côrpo social*. As disposições *institucionais* encaminham o Estado em cada nação para a aplicação do *direito legal* nos casos emergentes, de ordem individual e coletiva. O funcionamento dos sistemas políticos giram entre dois pontos de unidade: o *executivo* e a *administração*. Onde um começa, o outro termina, num processo de desenvolvimento irrefreável e contínuo do aparelhamento ou da máquina administrativa. Por êsse motivo real, a ação da administração tende a exercer-se num duplo sentido: o *político* (orientação de decisão) e o *técnico* (aplicação das medidas projetadas). Não existem sòmente aproximações jurídicas entre o *executivo* e a

administração. O processo de govêrno traduz realidade política de administração. Reunindo o que dizem as *cartas constitucionais*, a experiência histórica e as práticas costumeiras, sob influências diversas que são naturais, uma sequência de atividade pública se afirma do *legislativo* para o *executivo* e do *executivo* para o *administração*. Todo um conjunto de fôrças, econômicas, religiosas e sociais, se integram no Estado e convergem para a *administração*. Toda construção do *direito moderno* encontra justificativa na capacidade originária do povo sem saber escolher os princípios mais condizentes com a sua própria realidade social no *tempo histórico*. O exercício, de uma forma ou de outra, desse *direito original* cria situações políticas que à própria política cabe resolver. Categorias sociais existem cuja representatividade impõe reconhecimento de *organização constitucional*. Estão todas elas dentro do corpo orgânico de uma nação. Vivem como células participantes de um conjunto que as *constituições* não podem desconhecer. São *seres vivos* nascidos de *seres políticos primários*. Ao Estado, como nação organizada, cabe atender a esses *núcleos corpóreos* porque eles pertencem aos fatos como história e sociologia. Por êsse motivo, todas as *constituições*, menos jurisdicistas e mais afeitas à realidade, desviam ser laboradas de acôrdo com o desenvolvimento da *ciência social*. São precisamente as formações representativas de fôrça econômica que dão fisionomia aos regimes políticos deste século.

O executivo: processo de govêrno

XXXVII. A amplitude dimensional da *administração* concorre para o aumento de prestígio e de autoridade dos *executivos*. Para organizar o trabalho administrativo o *executivo* também precisa organizarse. As decisões *políticas* se completam pelas soluções *administrativas*. As relações dos *executivos*, organismos não coletivos, com os demais *poderes*, com o indivíduo, a sociedade ou a comunidade, autênticos abstrações de *direito público*, ante mesmo a violência que seja válida ou supérflua, o *direito de revolução* ou o *direito* de *resistência*, não mudam nunca em realidade e *substratum*. Substituem-se os comandos, os grupos, os homens, as facções, os interesses, mas permanece a *estrutura*, que á *natural*, como máquina em conquista da posse, realizando-se por meio de atos que são *políticos* e procedimentos que são *administrativos*. O Estado, d'uma forma ou d'outra, fica intocável, incólume, servindo às expressões *legais* que tenham sido vitoriosas. Não poucas vêzes se lança mão do *exercício* do chamado *direito de revolução* para a garantia de direitos violados. Para isso, o *executivo* é o elemento essencial dêsse processo, cujo carater dinâmico a *administração* amolda aos objetivos do Estado. O *executivo*, seja anglo-saxão ou soviético, está sempre conformado nas suas estruturas e métodos de prática administrativa. As mudanças entre *conservadores* e *trabalhistas* não afetam as particularidades da estrutura governamental. As peças são as mesmas, os organismos em funcionamento os mesmos, os órgãos aqueles que a nação exige para preservar-se como *corpo social*. As disposições *institucionais* encaminham o Estado em cada nação para a aplicação do *direito legal* nos casos emergentes, de ordem individual ou coletiva.

Executivo e administração

XXXVIII. O funcionamento dos sistemas políticos giram entre os dois pontos de unidade: o *executivo* e a *administração*. Onde um começa, o outro termina, num processo de desenvolvimento, irrefreável e contínuo, do aparelhamento ou da máquina administrativa. Por êsse motivo real, a ação da administração tende a exercer-se num duplo sentido: o *político* (orientação de decisão) e o *técnico* (aplicação das medidas projetadas). Não existem sòmente aproximações jurídicas entre o *executivo* e a *administração*. O processo de govêrno traduz realidade política de administração. Reunindo o que dizem as *cartas constitucionais*, a experiência histórica e as práticas costumeiras, sob influências diversas que são naturais, uma sequência de atividade pública se afirma do *legislativo* para o *executivo* e do *executivo* para a *administração*. Todo um conjunto de forças, econômicas, religiosas e sociais, se integram no Estado e convergem para a *administração*.

Administração, política e revolução

XXXIX. Na Russia, observe-se, houve um processo evolutivo intenso, aliando administração, política e revolução. Êsse processo, pouco reconhecido, criou uma multiplicidade de ramos de auto-administração, numa procura de organização para a economia *soviética*. O rígido *centralismo* procurou o caminho da descentralização autonômica. Ou como querem alguns o caminho da *desconcentração* do serviço administrativo. A URSS não é um caso especial na evolução do *direito administrativo* em aberta colaboração com o *direito político*. Como dentro da unidade do Estado divide a função constitucional também divide a função de administração. Não há influência sòmente da condição *geográfica* como da condição de *estrutura* política. No plano da organização *jurídica* do Estado os diversos elementos se integram para possibilitar a organização econômica. Quanto às instituições de administração econômica muito se assemelham às instituições criadas para os Estados Unidos da América: buscam, apesar de objetivos diferentes, os mesmos resultados de ação política. Porisso, a *descentralização* na Russia atinge o limite do econômico, do político e do administrativo. O *localismo italiano aliado* ao *federalismo* norte-americano muito bem poderia ter servido de inspiração aos soviéticos na fase de consolidação do regime comunitário.

As constituições modernas

XL. Na verdade a tendência tem sido essa na conceituação de todas as *constituições* modernas, sejam liberais, socialistas, dinâmicas ou rígidas. Existe uma preocupação política, que é geral e universal no sentido de evitar o *congestionamento* do poder administrativo. Esquecer a *função dividida* é provocar a desintegração desse poder. Logo, não se admite, aquela concentração que possa a carre-

tar impecilhos ao desenvolvimento da atuação política e do processo econômico. As doutrinas, como as teorias, que não possuam *unidade política* não alcançam *realidade natural.* O processo *legislativo* é apenas um elemento da função *constitucional.* Os sistemas não fazem a verdade social e política. A solução dos problemas se enquadram nos princípios gerais de *política,* nunca nas características dos diferentes *processos legislativos.* A organização e prática legislativas constituem parte da estrutura estatal, mas não constituem o Estado como formação social. Eis a razão porque os modêlos de *constituição* que tiveram como fonte a Constituição dos Estados Unidos desde 1789 não vingaram como diplomas permanentes.

O direito em mundo novo

XLI. Não é o *direito* que se renova, mas a *vida* que se transforma. Não é a mecânica do Estado que muda, mas a existência social que exige outras condições de atividade política. O *direito,* por sua vez, na sua acepção *natural,* há de ser para o futuro uma ciência interdisciplinar pura. Na verdade, quando a *sociedade* evolue e as *técnicas* se aperfeiçoam, o *direito* envelhece procurando outras formulações éticas e sociais. Como idéia de relação, o *direito* participa da evolução moral do mundo, de nossa economia, dos nossos meios de comunicação e processos técnicos. É uma *idéia de relação* modificada do homem com outros homens e com a *sociedade universal* que o envolve. Assim é que surgem novos direitos e novos códigos numa verdadeira revolta dos *fatos* contra as *leis escritas.* Simultaneamente, como conta a longa história da humanidade, as legislações são recompostas e adaptadas a cada novo *problema-realidade* até também a cada caso particular isolado. Isso é vida, natureza que se transmuta, com o indivíduo vivendo as conquistas do *tempo.* Da mesma forma o *poder político* se amplia consideràvelmente. De igual maneira o *poder administrativo* assume dimensões anteriormente desconhecidas. A própria evolução dos *costumes* provoca conceitos diferentes na definição legal da *família.* A transformação da *economia* e da *sociedade* impõe uma revolução nas noções que possuimos de *propriedade.* Inclusive, o problema da *responsabilidade,* escapa totalmente do *individual* para admitir *carater social.* Em nossa sociedade atual, como não acontecerá na sociedade futura, os *direitos* não serão chocantes e nem contraditórios.

O direito no ano 2.000

XLII. Não evoluindo o direito as instituições se perdem pela paralização total. Sabe o *poder político,* que é tradicional por ser histórico, que as leis e as regras constituem a engrenagem de uma sociedade. Conhece o *poder administrativo,* sempre inspirado pela *função política,* que será preciso coibir os abusos no *complexo social,* onde cada sociedade deve ter o seu exato lugar e cada homem a sua exata posição entre os que como êle convivem. A ciência e a técnica abrem

os caminhos, uma outra sociedades diferente surge das décadas, não sendo suportadas as velhas concepções que não podem subsistir. Este mundo tecnológico que está crescendo mudará irrevogàvelmente todas as espécies de relação entre o trabalho e o homem, entre o homem e a sociedade. O problema atômico, do aproveitamento pacífico do espaço aéreo, colocado no debate das convenções internacionais, exige reformulação do *direito* enquadrado em outras formas jurídicas. Os grandes problemas sociais a serem equacionados em *formas jurídicas*, o uso extensivo dos meios de comunicação invadindo a vida privada, abrem perspectivas que são incógnitas para o homem dos nossos dias. Não se pode prevêr, como seria de esperar, o comportamento do Estado diante los *acontecimentos* que são imprevisíveis. O mundo de amanhã, projetado pelo cientista, impulsionado pela técnica, depende orgânicamente de outros *processos jurídicos*, sem o que o homem não sobrevivera. É de acreditar, num *direito universal*, longe do emaranhado de leis e regulamentações que perturbam o senso comum e o legítimo entendimento jurídico anômalo diante de um sistema de confusa complexidade legislativa.

MANOEL DE CLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Regime Jurídico das Emprêsas Públicas no Brasil

Separata de la Revista del Instituto de Investigaciones
"Ciencias Administrativas" — Año XIII - Nº 32

1 9 7 0

IMPRIMIO T.I.B.A. - ARTES GRAFICAS - LA PLATA - REP. ARGENTINA

FE DE ERRATAS

Página	Línea	Dice	Debe decir
2	2	Un Diseño de Investigación 45	Evaluación de la Repercusión del Adies-
			tramiento en el Lugar de Trabajo 45
5	e/27 y 28		público de natureza pública incontestável, com o estabelecimento
16	20	do direito e conceito do serviço público, que	do direito e do conceito do serviço público, que
		sofreu um processo de reelabo-	sofreu um processo de reelabo-
19	11	processo ou o mais adequado no ato de insti-	processo ou o mais adequado no ato de insti-
		tuição não está pela autorga	tuição não está pela outorga
31	9 y 10	municações tem por finalidade dotar o Brasil de un sistema de telecomunicações integrado, capaz de satisfazer às necessidade do desenvolvimento e da	municações integrado, capaz de satisfazer às necessidade do desenvolvimento e da
51	3	taría y autarquía, al igual que con los corres-	taría y autarquía, al igual que con los corres-
		pond las demás.	pondientes de las demás.
64		1 2 7 Total	1 2 7 Total
		| | | % | | % | | | | % | | %	| | % | | % | | | | % | | %
		| | | | | | | | | | |	| | | | | | | | | | |
72	11	distorsión perceptual de los informantes es tal	distorsión perceptual de los informantes es tal
		que invalidar la formación de	que invalida la formación de
87		Subordinados	Subordinados
		Superiores Pares jefes Funcionarios	Superiores Pares jefes Funcionarios

REGIME JURÍDICO DAS EMPRÊSAS PÚBLICAS NO BRASIL

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Titular da Cadeira de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Os chamados serviços públicos administrativos descentralizados encontram na *emprêsa pública* uma expressão jurídica até bem pouco tempo desconhecida da legislação brasileira.

Com a criação, como emprêsa pública, dos Correios e Telégrafos e das Caixas Econômicas Federais, o legislador brasileiro avançou na boa técnica de contrôle e procedimento administrativo.

Não se assemelham às *sociedades de economia mista* como pessoas jurídicas, porque estas revestem a forma das emprêsas privadas com a participação do poder público e de particulares.

São, entretanto, espécies do gênero *paraestatal,* porque nascem da vontade criadora do Estado e exercitam atribuições de interêsse público que lhes sejam cometidas no ato de instituição.

Quanto à expressão "economia mista" tem sido entendida, restritamente, "no sentido de conjugação de capitais públicos e privados" para a consecução de fins de interêsse coletivo.[1]

Com respeito à "emprêsa pública", o que a caracteriza é o seu capital exclusivamente público, a sua personalidade jurídica privada estatal, num organismo constituido e dirigido pelo Estado.

A mais conhecida, senão a mais antiga, *emprêsa pública* existente no Brasil, é quem sabe a *Companhia Urbanizadora da Nova Capital,* organizada em 1956 em sociedade por ações.[2]

Não obstante não haver legislação que dê figuração precisa às *emprêsas públicas* entre nós, os exemplos estrangeiros bastam para inspirar a doutrina brasileira.

Longe de uma concordância legislativa e doutrinária, as emprêsas públicas recem criadas no Brasil seguem a linha do pensamento jurídico no estrangeiro consagrado.

1 Hely Lopes Meirelles: "Direito Administrativo Brasileiro", página 305.
2 Decreto nº 40.017, de 24 de setembro de 1956.

Basta saber que alguns pontos comuns sobrevivem quando o Estado impõe uma nova estrutura descentralizada, sem que essa descentralização se conflite com a autonomia da pessoa administrativa.

A doutrina, como se é de esperar, oscila necessàriamente em face dos casos concretos e das circunstâncias que influem ou defluem da organização administrativa do poder público.

De acôrdo com a própria doutrina corrente, a emprêsa pública tem uma individualidade jurídica própria, toma posição diante de um fato jurídico concreto ou do fim econômico a atingir.

No fundo do ato que institue as empresas públicas há uma manifestação de vontade legal, integrada por dois elementos: um descentralizador e outro que decorre da direção pelo Estado.

Ambos os elementos se identificam completamente um com o outro, limitando as prerrogativas e os privilégios estatais ao que especificamente esteja outorgado por lei.

Não foi sem razão que BILAC PINTO escreveu já em 1953 sôbre o "declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas emprêsas públicas".[3]

§ 1º — *A Doutrina Brasileira e o Decreto-Lei Nº 200*

A doutrina brasileira, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ganhou grande impulso definidor: êsse diploma constitui-se num dos documentos mais próprios de *organização administrativa* dando estrutura às pessoas administrativas alí nominadas.

Diz o Art. 5º do Decreto-Lei nº 200:

—"*Para fins desta lei, considera-se:*

I — Autarquia —o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II — Emprêsa Pública —a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Govêrno seja levado a exercer, por

[3] "O Declínio das Sociedades de Economia Mista", RDA, 32/1.

motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III — Sociedade de Economia Mista —a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta."

Já anteriormente ao Decreto-Lei nº 200, HELY LOPES MEIRELLES, textualmente afirmava:

—"as emprêsas públicas são os mais modernos tipos de instituições paraestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, mas com capital inteiramente do govêrno." [4]

De igual maneira, em trabalho publicado em 1960, LAFREDO DE ALMEIDA PAIVA ponderava contrariando BILAC PINTO:

—"o advento da emprêsa pública não implica o declínio da economia mista; ambas podem existir simultâneamente, e, nos países subdesenvolvidos, em que falham os capitais necessários para os grandes empreendimentos, representam técnicas cujo emprêgo é indispensável para o desenvolvimento nacional." [5]

Não se pode, porém, por simples aproximação doutrinária, confundir as emprêsas públicas no Brasil com os *estabelecimentos públicos* na França, na Itália ou em outros países.

Concordamos com a opinião de CRETELLA JÚNIOR que a "noção que a expressão *estabelecimento público* procura traduzir não é das mais simples", suscitando muitas discussões por parte dos doutrinadores no sentido de capacitação da pessoa administrativa.[6]

O que é preciso distinguir sem confundir, porém, "e o *estabelecimento de utilidade pública,* de índole privada".[7]

Para a doutrina brasileira, assentada no Decreto-Lei nº 200, como para a legislação adotada, as *empresas públicas,* pela formação privatística, assemelham-se aos *estabelecimentos de utilidade pública,* condicionados à esfera jurisdicional administrativa.

[4] Meirelles, ob. cit., p. 306.

[5] Ver "As Sociedades de Economia Mista e as Emprêsas Públicas como Instrumentos Jurídicos a Serviço do Estado", RDA, 60/14; também é a opinião de Arnold Wald citado por Almeida Paiva "As Sociedades de Economia Mista e as Emprêsas Públicas no Direito Comparado", RF, 152/510.

[6] Ver "Tratado", Vol. I, p. 75.

[7] Cretella Júnior, ob. cit., p. 76.

Vale a lição de LOPES MEIRELLES:

—"...a emprêsa pública se apresenta como ente paraestatal, permanecendo na zona de transição entre os instrumentos de ação administrativa do Poder Público e as entidades privadas de fins industriais." [8]

Estão, assim, as emprêsas públicas, sujeitas sempre ao contrôle direto do Estado ou tutela, na dupla linha administrativa e política, de vez que o seu patrimônio, a sua direção e os seus fins são estatais.[9]

Depois do evento do Decreto-Lei nº 200 não há mais como tergiversar: está consagrada a *forma privada,* ou a personalidade jurídica de direito privado, para que certos *entes* (emprêsas ou fundações) desempenhem atribuições de natureza pública.

Daí porque as prerrogativas e privilégios estatais não são extensíveis e nem se comunicam automàticamente, a não ser que reconhecidos e configurados no *ato de instituição.*

As pessoas jurídicas de direito privado (emprêsas e fundações), criadas por lei ou por ato administrativo, ingressam no regime jurídico sem se confundirem com as pessoas jurídicas de direito público ou são públicas pelos objetivos que sejam públicos.

O que se pretende é, que além do Estado, vários *entes privados,* com denominações jurídicas próprias, exerçam atividade limitada como *pessoas administrativas.*

Tratam-se de *pessoas,* já agora com nítidos característicos jurídicos, que o Estado institue, reconhece e dá personalidade, com finalidades públicas, direitos e obrigações.

Como as *autarquias,* nas últimas décadas, as *emprêsas públicas* e as *fundações,* guardadas as peculiaridades específicas, são formas de descentralização de que o Estado se aproveita para o equacionamento de problemas da mais urgente solução.

O mesmo papel de relêvo desempenhado pelas autarquias [10] está reservado agora às emprêsas públicas e às fundações, como entidades destinadas a colaborar com a administração estatal.

Como as autarquias, tanto as empresas públicas como as fundações, pelo

8 Cretella, ob. cit., p. 76.

9 Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 308.

10 Ver: Tito Prates da Fonseca, "Autarquias Administrativas", São Paulo, 1938; Erimá Carneiro, "Autarquias", Rio, 1937; Luis Delgado, "Autarquias: Função Social e Aspectos Jurídicos", Recife, 1940; e Celso Antonio Bandeira de Mello, "Natureza e Regime Jurídico das Autarquias", São Paulo, 1967.

ato de instituição arrogam-se ao direito de auto-governarem-se nos limites da gestão de interêses que lhe são peculiares.

No quadro da organização administrativa brasileira, autarquias, emprêsas públicas e fundações, correspondem a uma forma específica da capacidade de direito do Estado, com autonomia qualificada resultante da faculdade legislativa delegada.

De igual maneira como nas autarquias, necessário considerar para as emprêsas públicas e as fundações:

a) a gênese da entidade em razão do ato administrativo de instituição;
b) a sua forma específica de direito;
c) a natureza peculiar das funções legalmente atribuidas;
d) a responsabilidade pela situação patrimonial adquirida;
e) limite e extensão dos poderes de direção ou de gestão;
f) naturaleza do vínculo relacional com o Estado.[11]

§ 2º — *As emprêsas públicas na sua forma externa*

Ocorre que as emprêsas públicas possuem dissemelhanças com as autarquias e as sociedades de economia mista, não só com atenção à sua estrutura interna, como no tocante à sua mecânica formal interna.

Para CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, são estas as peculiaridades mais evidentes:

a) realizam a mais moderna forma de atuação do Estado no domínio econômico;
b) distinguem-se das sociedades mistas pela diferença de substrato fáctico;
c) melas não há associação entre particulares e Estado;
d) o Estado é o único senhor da emprêsa;
e) são radicalmente distintas das autarquias e o ponto de contato que se lhes poderia encontrar é irrelevante, embora ambas sejam pessoas governamentais que podem atuar no mesmo setor;
f) as emprêsas públicas são sempre entidades propostas ao desempenho de

11 "A mais moderna tentativa de criação de uma emprêsa pública, entre nós, foi a que resultou do substitutivo apresentado pela União Democrática Nacional ao projeto da Petrobras. Por êsse substitutivo era instituido o monopólio estatal do petróleo, sendo que a sua pesquiza, exploração e refinação seria exercida pela Emprêsa Nacional do Petróleo (Enape), que estava moldada nos melhores exemplos de emprêsas públicas, pela adoção da flexibilidade e de todas as demais técnicas das emprêsas privadas" (Bilac Pinto, trab. cit., RDA, 32/13).

serviço industrial ou comercial o se caracterizam pela natureza privada que possuem;

g) as autarquias nem sempre são criadas para operar no setor industrial ou comercial;

h) entidades que se rejam pelo direito privado, ainda que se lhes batize de autarquias, não serão autarquias.[12]

Menos explícito que o ilustre administrativista de São Paulo, BILAC PINTO enumera entre as características:

a) adotam as formas das empresas comerciais comuns ou recebem do legislador estruturação específica;

b) a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais;

c) têm personalidade jurídica de direito privado.[13]

Por conseguinte, tendo em couta os elementos que externamente atuam, resulta claro que o conceito de *serviço público* no Direito Administrativo passou a ter sentido muito mais genérico e amplo, substituindo quando preciso o Estado a própria iniciativa privada.

Disso é prova bastante no Brasil o Decreto-Lei nº 200, armando o poder público de órgãos capazes de atuação exterior, dinâmica, cuja importância primordial está na descentralização.

Quanto à Administração *indireta* na atual legislação brasileira, ela assim compreende, se exteriorizando:

a) as autarquias;

b) as emprêsas públicas;

c) as sociedades de economia mista.[14]

Como já dissemos, e tornamos a dizer, as entidades compreendidas na Administração *indireta*, vinculam-se ao Estado através da área de competência em que estiverem enquadradas.

Quiz o legislador, è exemplo das fundações, que as emprêsas públicas, assegurassem posição na ordem de atividade no poder público, com as características de processo privado.

Não quiz o legislador, contrariando o pensamento doutrinário já consagrado, que o Estado deixasse de usar os instrumentais privados para funcionar sòmente por meio de repartições departamentais oficiais e burocratizadas.

12 "Natureza e Regime Jurídico das Autarquias", **Emprêsas Públicas**, ps. 348/50.
13 Bilac Pinto, trab. cit., loc. cit., 32/14.
14 Art. 4º, nº II, do Decreto-Lei nº 200.

§ 3º — *As emprêsas públicas na sua forma interna*

Naturalmente, da forma *externa*, decorre a forma *interna:* as emprêsas criadas por iniciativa do Estado prepondera o carater autonômico na dinâmica da função administrativa de gestão.

Ao adotar, como afirma BILAC PINTO, para as emprêsas públicas, as técnicas e os processos das emprêsas privadas, o Estado incorporou aos novos entes as possiveis vantagens da administração particular, a saber:

a) completa autonomia técnica e administrativa;
b) capitalização inicial;
c) possibilidade de outros recursos;
d) probabilidade de reter lucros para ampliação do capital de giro e constituição de reservas;

e) liberdade em matéria de despesas;
f) flexibilidade e rapidez de ação;
g) capacidade de acionar e ser acionada;
h) regime de pessoal idêntico ao das emprêsas privadas.[15]

Não, porém, como veremos, sem a prévia autorização legal e a supervisão ministerial competente, conforme hoje estabelece o Art. 19 do Decreto-Lei nº 200.

Não, ainda, sem o contrôle financeiro das contas gerais relativas a cada exercício, na forma da legislação vigente.

A supervisão ministerial exerce-se-á sempre através da orientação, coordenação e contrôle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados a cada Ministério.[16]

Não só com o uso do instituto das *fundações*, como noutro estudo afirmavamos citando MALEZIEUX, o Estado busca o auxílio do processo privado cada vez mais frequente no Direito Administrativo.[17]

Idêntica posição assume o poder público com as *fundações*, pelo simples motivo de que são entidades-órgãos capazes na sua efetividade, de atender os fins dos órgãos centrais de direção superior.

Nem mesmo a Ciência da Administração mais moderna discute as ven-

[15] Bilac, trab. cit., 32/15.
[16] Art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200.
[17] Raymond Malezieux, "Manuel de Droit Administratif", p. 81. Nosso trabalho "As Fundações e o Direito Administrativo".

tagens dêsse tipo de descentralização: no Brasil, os institutos que estão surgindo, sob a tônica do privatismo no serviço público, servem à ordem jurídica e ao regime jurìdicamente estruturado.

É preciso notar que as diferenças que se consolidam conceitualmente não tiram das emprêsas públicas e das fundações o carater e o conteúdo de entidades paraestatais, em também autônomas.

Classificam-se, pois, as entidades autônomas a que se atribuem personalidade privada, do seguinte modo:

ENTIDADES AUTÔNOMAS	Com personalidade pública	Autarquias Corporações Estabelecimentos (institutos vários previdenciários ou assistenciais).
	Com personalidade privada	Emprêsas públicas Fundações

Nêsse complexo de órgãos, está a Administração, o poder público, o Estado: o poder público impondo *meios* num sentido de efeito-jurídico-administrativo difuso na unidade organizacional.

Quanto melhor puder distribuir na unidade sob contrôle, mais racional se torna a Administração como *corpo administrativo* ou como *organismo* colimando variedade de objetivos públicos.[18]

A multiplicidade das exigências coletivas e a variedade dos problemas sociais, impõen ao Estado a multiplicação dos meios de intervenção, sendo os mais próprios aqueles já configurados no processo comum jurìdicamente regulador.

§ 4º — *A orientação do pensamento francês*

Ainda que no Brasil sòmente agora comecem a ser adotadas como figuras jurídicas definidas aqueles órgãos apontados como *emprêsas públicas*, êles não são novos na França ou na Itália.[19]

Precisamente em virtude dêles o Estado pode normalmente atuar inter-

18 "A nota saliente nos organismos está na unidade dos órgãos para consecução da finalidade comum. O organismo é, pois, uma pluraridade, que a organização reduz a unidade" (Tito Prates da Fonseca, "Lições de Direito Administrativo", p. 105).

19 Nem nos Estados Unidos, Inglaterra e Canadá com as "public corporation" e "Government Corporation". É de examinar o "Relatório final apresentado à Conferência realizada em Praga de 24 de setembro a 1º de outubro de 1958", para a compreensão internacional e a cooperação pacífica", RDA, 57/483.

vindo no domínio econômico com a adoção na esfera da economia de instrumentos próprios a uma estrutura descentralizada.

Chamando a êsses organismos de *emprêsas privadas de interêsse público*, ou pessoas *para-administrativas* participantes no funcionamento dos serviços públicos, pondera RAYMOND MALEZIEUX:

a) *"Ces organismes ont incontestablement la nature juridique d'entreprises privées;*

b) *Pourtant, pour des raisons diverses, l'administrative est appelée à s'intéresser à leur fonctionnement;*

c) *Il resulte de cette situation que ces organismes disposent de certaines prérogatives de puissance publique et que, d'autre part, ils sont placés sous le contrôle étroit de l'administration;*

d) *Certaines interprises privées, principalement des associations et des fondations, poursuivant une activité désintéressée qui présente un intérêt l'ensemble du public."* [20]

Diante dos característicos apontados e das pecúliaridades indicadas, as prerrogativas e privilégios estatais são de pessoas em serviço da Administração, em colaboração permanente com o Estado.

Definindo o Direito Administrativo pelo *serviço público*, catalogando os principais tipos de pessoas morais, distinguindo na sua evolução as pessoas morais públicas e privadas, caracterizando a unidade na diversidade no regime francês, JEAN RIVERO diz que

—*"par entreprise publique, on entend des entreprise e commerciales qui échappent à l'appropriation par le capital prevê, et relèvent, en dernière analyse, de l'autorité de l'Etat."*

Em parte divergindo de MALEZIEUX, mas no fundo como não podia deixar de ser, considerando

—*"la soumission de principe au droit privé"*, na atividade, no regime financeiro e na qualificação da pessoa.[21]

ROLLAND, menos preciso, informa:

a) *"que la regle comune em France c'est que les entreprise publique constituent des services publices proprement dits;*

[20] Malezieux, ob. cit., ps. 81/3.
[21] Ver "Droit Administratif", ps. 443/6.

b) *ce sont les règles du regime spécial aux services publices qui doivent donc être appliquées."* [22]

No entanto, procura ROLLAND, na distinção entre os serviços públicos e as emprêsas privadas de interêsse geral, estas submetidas a um contrôle especial, colocar a emprêsa pública como as fundações, entre as pessoas morais de direito privado.[23]

Já WALINE fala em serviço público administrativo e serviço público comercial, na inadaptação de processo do serviço público a certas emprêsas nacionalizadas, constatando a importância de algumas formas de intervenção administrativa para o que chama de

"reflouements d'entreprises privées" [24]

Há em WALINE, a preocupação conceitual em destacar o serviço público definido por seu *objeto* e o serviço público definido por sua *organização*, para chegar aos

"services publics gérés par des organismes privés."

ROGER PINTO, estudando a emprêsa pública autônoma de carater econômico, em direito comparado, falando do seu regime jurídico, ressalta de modo invariável a indispensabilidade da *autonomia.*[26]

Principalmente na França onde a atividade do Estado no tocante às emprêsas públicas em vários ramos se "une num sistema" a que chama de "federativo".[27]

§ 5º — *A orientação do pensamento italiano*

Assim, na Itália, como na França, sobretudo depois da última grande guerra, é a *emprêsa pública autônoma* dentro da atividade econômica do Estado, uma realidade do fenômeno jurídico-administrativo.

Não será preciso defender como ROGER PINTO "o carater universal do fenômeno jurídico do *direito*" que ninguém contesta, para dizer que as emprêsas públicas estão integradas na "universalidade da noção de direito".[28]

22 Louis Rolland. "Précis de Droit Administratif", p. 21.
23 Rolland, ob. cit., p. 28.
24 Marcel Waline, "Traité élémentaire de Droit Administratif", p. 304.
25 Waline, ob. cit., p. 311.
26 Ver a "Emprêsa Pública Autônoma de Carater Econômico, em Direito Comparado", RDA, 57/483.
27 Roger Pinto, trab. cit., 57/485.
28 Pinto, trab. cit., loc. cit., RDA, 57/484.

Dos trabalhos do colóquio internacional três aspectos essenciais do problema ficaram recomendados:

a) o estatuto constitucional da emprêsa pública;
b) o regime jurídico de sua atividade;
c) as relações da emprêsa face o Estado.[29]

No entanto, é na Itália, que êsses três aspectos se tornaram pacíficos para o entendimento doutrinário.

De há muito, logo que criadas, as emprêsas públicas italianas, ficam submetidas à autoridade de um determinado setor administrativo, que exercerá o contrôle estatal.

É responsável o seto, no caso o ministério competente, politicamente, perante o Parlamento.

As atribuições tutelares são necessàriamente aquelas chamadas de *prevenção* e de *controôle.*

SANDULLI escreve:

—"*Nell'esercizio di tali imprese gli enti publici non si propongono per solito fini di lucro, o, anche si propongono un lucro, ciò fanno unicamente affinche questo possa essere lo strumento per la realizzazione delle loro finalità di interesse pubblico.*" [30]

Para tais emprêsas, não espera o professor de Napoles, um regime de direito público, mas um regime que

—"*sostanzialmente non si differenzia da quello delle imprese private*",

ou se possa designar

—"*como imprese publiche di diritto privato.*" [31]

Vale o exemplo de DONATI:

—"*Quando, lo Stato concede a un ente privato l'esercizio di una ferrovia, l'esercizio della medesima é anzi tutto un pubblico interesse. Ma é evidente che tale interesse non é affatto identico a quello del concessionario, il cui interesse é invece essenzialmente patrimoniali.*"

29 Relatório à Conferência realizada em Praga, loc. cit., RDA, 57.
30 Aldo M. Sandulli, "Manuale di Diritto Amministrativo", p. 431.
31 Sandulli, ob. cit., p. 432.
32 Donato Donati, "Principii Generali di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione", p. 62.

Com MIELE, o que preocupa sobretudo o professor de Florença, convém precisar, é

—"*il grado di rilevanza degli interessi riflessamente protetti per l'ordinamento giuridice.*" [33]

A intervenção do Estado só se ligitima pelo interêsse que *deve ser protegido* ou pelo interêsse essencialmente patrimonial que justifica jurìdicamente regime especial jurisdicional.

§ 6º — *A emprêsa pública no direito comparado*

Este é o pensamento comum a todas as nações: *a emprêsa pública autônoma é uma criação do Estado.*

Na *Tchecoslováquia*, a par das obrigações em relação ao Estado, tende a emprêsa pública a planificar o desenvolvimento industrial, proporcional aos diversos ramos econômicos.

Na *Polônia* princípios são adotados que devem garantir os interêsses da emprêsa e do pessoal a ela vinculado, assegurando respeito à planificação central sem quebra do sistema autonômico.

Na *União Soviética* as emprêsas públicas estão ligadas indissolùvelmente ao sistema econômico e social em causa, dependendo a *forma da emprêsa* das implicações de natureza política.

Nos *Estados Unidos*, num sistema que é peculiar à nação norte-americana, comissões tríplices respondem pelas emprêsas num sentido próprio de atividade fiscalizadora.

Na *Inglaterra* as emprêsas se encontram dirigidas por um Conselho de Administração *(Board System)*, que reúne pessoal capacitado técnico com prerrogativas de fiscalização e de gestão.

Em conjunto, as emprêsas públicas, nos países nominados, estão sujeitas ao princípio de especialidade: a atividade é limitada pela finalidade estatutária, as operações das emprêsas fogem à finalidade específica, sujeitas que estão a regime jurídico fundamental.

Geralmente as emprêsas, com personalidade jurídica privada face ao direito, são proprietárias dos seus bens que em casos possível de dissolução revertem ao patrimônio do Estado.[34]

[33] Giovanni Miele, "Principii di Diritto Amministrativo", Vol. I, p. 58.
[34] Ver "Relatório", Roger Pinto, loc. cit., RDA, 57/483.

De igual maneira, o Estado se responsabiliza pela emprêsa pública, dentro dos limites da legalidade: a participação indireta do poder público na gestão das emprêsas não lhes tira o autonomia.

Pode, porém, a emprêsa, nos limites estatutários e do ato de instituição, livremente decidir: a autonomia permanece pelas obrigações legais assumidas com a participação do Estado.

Os princípios de administração que respeitam a autonomia da emprêsa são aqueles mesmos princípios informadores do Direito Administrativo quanto à organização do Estado e dos seus órgãos.

Nos *Estados Unidos*, no entanto, constitui obrigação de todas as emprêsas públicas de carater federal a submissão ao Presidente e ao Congresso, das previsões orçamentárias "estabelecidas nos moldes das emprêsas comerciais privadas, ressaltando o programa de atividades".[35]

§ 7º — *O serviço público descentralizado*

Para o Direito Administrativo dêste fim de século "serviço público e serviço de utilidade pública são expressões que se equivalem".[36]

A visão conceitual de CIRNE LIMA alcançou o futuro no presente, tornando claros conceitos colidentes, não antagônicas doutrinas harmônicas, sinônimas as mesmas expressões fáticas.[37]

Melhor do que MARCELLO CAETANO procurou o contenúdo da *sinonímia* sem se deixar impressionar pela realidade de fenômenos isolados na ordem da organização do Estado e da Administração.[38]

Não há dúvida, e aqui estamos com BILAC PINTO, quando dizia que

—"um dos aspectos mais característicos da evolução do Estado moderno é o da progressiva ampliação da área ocupada pelos serviços públicos ou pelo avultamento das atividades do Estado".[39]

35 "Devem estimar e indicar o montante dos fundos públicos reversíveis ao Tesouro ou necessários à reconstituição de um capital diminuido. Existe a Divisão de contrôle financeiro das emprêsas públicas do Tribunal de Contas (**General Accounting Office**), encarregada da verificação anual das contas das emprêsas privadas" (Ver "Relatório", Roger Pinto, loc. cit.).

36 Ruy Cirne Lima, "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", p. 69.

37 Cirne Lima, ob. cit., **Os Serviços Públicos**, ps. 68 e sgts.

38 Marcello Caetano, sempre muito lúcido, no entanto, amplia demasiadamente as diferenças entre as pessoas coletivas, dando maior importância à espécie genérica de institutos para certas pessoas afetadas de um patrimônio, preocupado com o tipo institucional (Ver "Manual de Direito Administrativo", ns. 58, 59 e 60). Cirne Lima, ao contrário, ampliou o conceito dentro da realidade descentralizadora.

39 Bilac Pinto, trab. cit., loc. cit., 32/1.

Não cabem, portanto, que suscetibilidades conceituais causem apreensões doutrinárias, desde que as transformações havidas representam a preponderância do interêsse geral sôbre o interêsse particular.

O que importa, como mui bem ressalta ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, são as diferentes formas de execução dos serviçoes públicos, incluindo entre as atividades estatais as de natureza industrial e comercial.[40]

Estamos, assim, colocados diante do Estado, que se obriga a suprir ou a estimular a atividade privada, em tudo quanto diga com o interêsse coletivo corporificado no primado do bem comum.

Tão legítima é a *concessão* como legítima a instituição de *emprêsas:* as sempre novas exigências dão ao poder público os instrumentos privados adequados de execução de serviço público.

Não é de admirar, portanto, que o Estado adote critérios fundacionais civis para as fundações que institui como o meio mais apropriado e objetivo de cumprir uma finalidade pública ou social.

No nosso entender, em considerando o serviço público, é como pessoa jurídica de direito privado que as *fundações* se plasman, tal e qual as chamadas e discutidas *emprêsas públicas.*

Êsse é um fato hoje histórico e de carater universal em virtude da unidade do direito e conceito do serviço púbblico, que sofreu um processo de reelaboração que o reajustasse às novas realidades.[41]

Tudo é *serviço público* desde que envolva interêsse geral das comunidades políticas ou dos grupos sociais:

1) quando a atividade seja de importância primordial e vise assegurar a satisfação de uma necessidade essencial;

2) quando a atividade privada seja inadequada ou contrária ao interêsse geral ou comum.[42]

Daí quando descentraliza, tentar o Estado, abranger as maiorias áreas para o exercício da atividade essencial, alargando a ação administrativa na extensão dos limites jurídicos permissíveis.

Torna-se a descentralização governamental, ou administrativa, uma forma comum de divisão do trabalho estatal, quando informada pela necessidade, interêsses e pressupostos econômicos.

40 Almeida Paiva, trab. cit., loc. cit., 60/3.
41 Bilac, trab. cit., 32/1.
42 "A atividade do Estado que reuna essas características pode constituir, contemporâneamente, um serviço público" (Bilac Pinto, trab. cit., RDA, 32/2).

§ 8º — *Poderes jurídicos e responsabilidade*

Tanto os órgãos da Administração direta como da *indireta* devem forçosamente ser estruturados em acôrdo com razões jurídicas e circunstâncias diversas, considerando:

1) a vontade pública diante do fato;
2) a natureza da função;
3) o regime jurídico; e
4) o princípio de ordem política.

No processo de formação da vontade do Estado as etapas são apenas relativas:

1) ao ato administrativo de instituição;
2) ao processo jurídico mais adequado; e
3) ao fim pela sua natureza.

Quando não existam normas determinando expressamente qual a forma de execução do serviço público, não cabe ao Estado atuar senão através dos possíveis meios pràticamente jurídicos-legislativos.

Pelo direito privado, a capacidade reconhecida à pessoa (o órgão) para desenvolver-se, não possue outros limites senão os estabelecidos pelas leis nacionais e o direito de cada nação.

O princípio se aplica inclusive para as pessoas públicas (ou órgãos) no sentido de limitação de competência, como acontece com as emprêsas públicas e as fundações.

Nas emprêsas públicas, para não falar nas fundações, a competçncia é a legal-estatutária, está na lei instituidora ou pròpriamente no que diz o ato de instituição.

Definir, classificar e determinar as atividades ou tarefas que competem às pessoas administrativas, é *função da lei.*

Os poderes jurídicos de que dispoem as emprêsas públicas para atuar nos limites fixados, são poderes legislativos, de administração ou jurisdicionais específicos.

Não há para as emprêsas públicas (e fundações) senão um critério em obediência ao princípio de especialidade relacionado com a capacidade e a competência legalmente configuradas.

Do princípio firmado, com apôio em SAYAGUÉS LASO, podemos dizer que

as pessoas jurídicas privadas ou públicas, jamais podem realizar atos alheios para as quais foram criadas.[43]

Cabe, entretanto, salvo normas não determinativas, admitir-se relativa amplitude de *ação quanto aos fins* ou extensão dos mesmos fins sem violentação dos limites de especialidade.

Nos poderes jurídicos e seus limites assenta o problema da *responsabilidade* já limpo de obscuridades, ao contrário do que pretende fazer crer BARROS JÚNIOR, em tratando do contrôle das emprêsas.[44]

Quanto à *responsabilidade,* em tese geral enquadrada no pensamento de ALESSI, estriba-se no princípio-relacional-jurídico-estatutário justaposto *"alla situazione peculiare".*[45]

No ato de instituição está, pois, a manifestação unilateral da vontade do Estado, nosentido dos poderes conferidos num regime permitido de intervenção e limitado ao exercício do negócio jurídico.

Assente que a instituição destinada à criação de uma emprêsa pública ou de uma fundação é um negócio jurídico unilateral, os poderes jurídicos e a responsabilidade decorrem da conveniência do ato administrativo e da integração dos bens no regime de propriedade privada.

As condições estabelecidas no *ato de instituição* não são nunca iguais no que toca com a especialidade, nem se conflitam em face do reconhecimento legal gerador de direitos e obrigações.

De modo que, em rigor, o princípio da responsabilidade está ligado aos poderes jurídicos conferidos, não excedendo às relações da pessoa com o poder público instituidor.

Aqui, como nas fundações, a personalidade é um produto do ordenamento jurídico, atribuição exclusiva do Estado.

§ 9º — *O reconhecimento específico*

Em nosso entender, como igual às fundações, as emprêsas públicas só aparecem pelo reconhecimento específico.

Lògicamente, em razão do ato de instituição, o poder público quando cria terá que conceder certos poderes necessários à atuação discricionária, consequente da personalidade jurídica.

43 Ver "Tratado de Derecho Administrativo", Vol. I, p. 198.

44 Carlos S. de Barros Júnior, "Compêndio de Direito Administrativo", Vol. II, p. 107.

45 Renato Alessi, "La Responsabilità della Pubblica Amministrazione", **La responsabilità dell'amministrazione pubblica per atti illeciti,** ps. 137 e sgts.

Com êste problema de *conteúdo* está relacionado o problema da responbilidade e do regime jurídico.

BULLRICH é muito claro:

— *"El Estado es una persona jurídica, un solo sujeto de derecho y cuando se dice persona jurídica de derecho público o persona jurídica de derecho privado quiere decirse solamente que la relación que se analiza, por su naturaleza, está regida por uno u otro derecho."* [46]

O exemplo temos nas concessões, sociedades de economia, fundações e emprêsas públicas.

Seria absurdo dizer que o Estado quando intervém escolhendo o melhor processo ou o mais adequado no ato de instituição não está pela autorga *reconhecendo especìficamente a pessoa jurídica.*

Como existem diferentes meios de descentralizar, existem distintos meios de reconhecimento-jurídico-específico.

Ninguém mais discute que a descentralização administrativa pode ser geográfica ou por serviços, com muito mais razão quando o Estado resolve reconhecer pessoas privadas com fins públicos.

Na Argentina operando-se a descentralização num rítmo acelerado envolveu universidades, obras sanitárias, ferrovias, correios, bancos, parques e juntas econômicas reguladoras.[47]

Todas essas entidades ou novos órgãos, desde do reconhecimento se personificaram: não obstante continuam sujeitas ao contrôle tutelador que varia conforme as circunstâncias legais.

Com as emprêsas públicas no Brasil o mesmo está acontecendo: com o reconhecimento recebem faculdades próprias e meios legais para a realização dos fins próprios de especialidade.

Exato que sòmente pode a lei prever o respectivo reconhecimento de emprêsas ou fundações, dentro de normas que respeitem o regime jurídico e os fins orgânicos de tais entidades.

O reconhecimento por parte do Estado da personalidade jurídica, resulta da manifesta vontade unilateral do poder público para a consecução de um fim ou atendimento de uma necessidade essencial.

Estamos, portanto, perante típicas figuras jurídicas, que podem ser de

[46] Rodolfo Bullrich, "Principios Generales de Derecho Administrativo", **La personalidad juridica del Estado es una**, p. 127.

[47] Bullrich, ob. cit., p. 171.

natureza pública ou privada, tendendo o poder público para a rigidez da norma privada.

Reconhecida uma emprêsa pública como pessoa jurídica de direito privado, resta saber qual o efeito que se produz com o reconhecimento consequente da vontade estatal.

Em todos os casos, pelo menos para a boa doutrina, o reconhecimento, ato administrativo, é quem afeta definitivamente os bens indispensáveis à vida das emprêsas públicas.

§ 10º — *A estrutura no regime jurídico*

O Art. 163, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, dispõe:

—"*São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.*"

No parágrafo único ficou escrito:

—"*Para atender a intervenção de que trata êste artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.*"

Leopoldo Braga, no melhor trabalho publicado sôbre as emprêsas públicas aqui no Brasil, observa que desde a Constituição de 1934 o problema da intervenção no domínio econômico é lembrado, inclusive reportando-se às várias cartas de republicas americanas, como as da Argentina, Colômbia e Venezuela.[48]

O supra-citado jurista brasileiro, no seu excelente e largo estudo sôbre o tema, dá o melhor entendimento:

—"As chamadas *modernas emprêsas públicas*, isto é, as *sociedades de pessoas públicas* e as *sociedades públicas de um só membro*, são, também, consideradas pela maioria dos estudiosos como *pessoas jurídicas de direito privado*, porque, não obstante constituidas, umas e outras, de capitais exclusivamente públicos, adotam as formas jurídicas das sociedades comerciais e se subordinam

48 Ver "Emprêsas Públicas", **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, Vol. XX, p. 109.

às regras e técnicas do direito privado e ao estatuto geral dos comerciantes." [49]

Irrelevante, portanto, quando a intervenção resulta de lei, as dúvidas levantadas por HENRI ZWAHLEN com respeito ao regime jurídico de uma instituição, para saber se ela pertence ao direito público ou ao direito privado, sem distinguirse no ato de instituição a forma adotada e os princípios de sua organização.[50]

A fonte do poder regulador é a lei, ou o Estado: tanto o carater de direito público ou de direito privado dependem de como o Estado procede em cada caso ou de como o poder público afirma a sua intenção para a consecução de um fim de interêsse geral.

Quanto à *estrutura no regime jurídico*, as várias opiniões de juristas refletem pontos de vista pessoais, que em nada podem descaracterizar a vontade estatal consubstanciada pelo ato administrativo, a menos que essa vontade não seja clara, não diga ao que vem, ou não expresse soluções jurídicas de serviço público.

Ora, se a *personificação* resulta da vontade estatal, não há como não admitir que no *interêsse comum*, possa o Estado impôr de regra regulamentação jurídica a mais adequada ao regime jurídico nacional e vigente em cada nação.

Estando a *permissão* no texto constitucional, realmente quem lhe dá vida é o poder público através de lei ou ato administrativo, êste sempre orgânico e finalístico.

Entre nós, porém, há que considerar, antes de tudo, o aspecto constitucional do problema: facultada a intervenção e o monopólio de determinada indústria e atividade, cabe ao Estado na interpretação do dispositivo do Art. 163, prover os meios jurídicos capazes para a fixação do regime jurídico próprio e peculiar.

Interpretando-se com rigor hermenêutico o dispositivo constitucional, a intervenção poder-se-á dar com respeito à qualquer atividade de interêsse comum, *na forma que a lei estabelecer.*

A forma privada, portanto, não surpreende, tanto para as emprêsas públicas como para as fundações, pois, é ela (a forma privada) da essência do regime jurídico.

BIELSA, depois de classificar os serviços públicos em *próprios* e *impróprios*, aponta a frequência com que o Estado exerce atividades privadas para a satisfação de interêsses gerais, concluindo:

[49] Leopoldo Braga, trab. cit., loc. cit., p. 166.
[50] Ver "Societés Commercieles avec Participation de l'état, ps. 102 e segts.

—"*En la actividad privada, esencialmente patrimonial, el Estado se coloca en la situación de los particulares; sus actos son de economía privada y su actividad es, por eso mismo, no social, sino particular.*" [51]

Aliás, do acêrto da nossa posição, diz a lei e avontade estatal quando manifesta: perfeitamente racional e jurídica é, pois, a tendência em personificar certos entes como privados, vivendo em regime privado, não obstante no exercício de fins públicos.

A menos que se atribua ao legislador incidência em erro quanto à sua verdadeira intenção, as pessoas jurídicas por lê especialmente instituidas para a execução de um interêsse público, seriam pessoas de direito público e não de direito privado.

§ 11º — *Orientação do pensamento brasileiro*

Algumas citações bastam para dar uma noção exata da orientacao do pensamento brasileiro sôbre a tese em questão.

THEMISTOCLES BRANDAO CAVALCANTI:

—"*O regime administrativo coloca as emprêsas públicas como processo de administração indireta, isto é, de descentralização administrativa, a que corresponde, para melhor atender aos seus objetivos, uma estrutura própria, diferenciada dos órgãos de administração direta. A sua estrutura é de direito privado e os seus métodos de trabalho também devem obedecer ao regime empresarial.*" [52]

CAIO TÁCITO:

—"*A estrutura das emprêsas públicas é fixada, em suas linhas básicas, nas leis que autorizam sua instituição, sem obediência a nenhum preceito geral. A criação de órgãos e departamentos, e as normas que regulam a desconcentração da gestão e a delegação de funcoes sao de livre decisao dos órgaos diretores das entidades.*" [53]

51 "Derecho Administrativo", Vol. I, p. 154/5.
52 Ver "Emprêsa Pública no Direito Brasileiro", RDA, 91/4.
53 "As Emprêsas Públicas no Brasil", RDA, 84/436.

ALBERTO DEODATO:

—"*Chama-se emprêsa pública aquela que o Estado conserva para poder, melhor que o particular, tutelar certos interêsses públicos ou obter maior soma de utilidade pública coletiva.*" [54]

ALIOMAR BALEEIRO:

—"*São instrumentos de intervenção governamental para realização daqueles novos fins cometidos ao Estado ou que êste assumiu.*" [55]

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

—"*Realizam a mais moderna forma de atuação do Estado no domínio econômico. Nelas não há associação entre particulares e Estado. Este é o único senhor da emprêsa.*" [56]

HELY LOPES MEIRELLES:

—"*As emprêsas públicas são os mais modernos tipos de instituições paraestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, mas com capital inteiramente do govêrno.*" [57]

LEOPOLDO BRAGA:

—"*Na emprêsa pública há, apenas, delegação de uma parcela da autoridade estatal para exercício de determinada atividade constitutiva de serviço público.*" [58]

No campo legislativo o pensamento não difere como adiante se verá: a progressiva transformação do executivo em poder legiferante encontra amparo na colaboração do direito privado com respeito à criação de emprêsas e à instituição de fundações.

Através às necessidades do *Welfare State*, tècnicamente, no exercício do seu *poder de decisão*, a Administração encontra, nas regras privadas, o modo de como satisfazer os interêsses públicos.

54 Ver "Manual de Ciéncia das Finanças", p. 60.
55 Baleeiro, "Uma Introdução à Ciéncia das Finanças", Vol. I, p. 170.
56 Celso Antonio, ob. cit., p. 348.
57 "Direito Administrativo Brasileiro", p. 306.
58 Braga, trab. cit., loc. cit., p. 116.

Inclusive nos Estados e na Inglaterra prevalecem emprêsas estatais no estilo da *"Public Corporation"* ou da *"Business Cooperation"*, regidas por princípios de direito privado.[59]

Não está, portanto, guardadas as circunstâncias nacionais, distante o pensamento brasileiro do pensamento que la fora orienta e disciplina o regime jurídico das emprêsas públicas.

§ 12º — *Responsabilidade e privilégios*

Explica THEMISTOCLES CAVALCANTI:

1) as *"public corporation"* são autônomas, os seus funcionários não são funcionários públicos, escapam em sua maioria do contrôle dos órgãos do Estado;

2) a tendência no direito estrangeiro é considerar essas emprêsas como públicas, embora obedeçam a um regime administrativo e comercial mais próximo das emprêsas privadas;

3) nos países anglo-saxônios, a diferença entre o público e o privado não é nítida: pode-se dizer que alí só existe o direito privado que regula todos os tipos de relações jurídicas;

4) na Itália, o carater econômico dêsses empreendimentos não os desvencilham dos objetivos mais imediatos do Estado;

5) na França também são, como entre nós, processos de administração indireta, embora de fins industriais e comerciais.[60]

No trabalho erudito de BILAC PINTO essas tendências gerais já estavam caracterizadas, com o apontamento prático dos elementos que aqui levantamos de capacidade interna ou externa.[61]

Nos Estados Unidos onde êstes tipos de pessoas administrativas muito proliferam, foi precisamente a natureza do serviço à prestar que impôs condições de atividade e regime jurídico.

Como nas *fundações* instituidas no Brasil pelo poder público, mesmo públicas em suas origens as *emprêsas públicas* deverão ou devem utilizar meios,

59 É o que informa Themistocles Cavalcanti, trab. cit., loc. cit., 91/2.
60 Themistocles Cavalcanti, trab. cit., loc. cit., 91/3.
61 Bilac Pinto, trab. cit., loc. cit., Vol. 32.

instrumentos, processos comuns às emprêsas privadas para realizarem suas operações.[62]

Por outro lado, convém destacar que foi a experiência da última grande guerra, quando o direito privado subordinou-se ao planejamento de uma *economia de guerra*, que as emprêsas privadas ganharam magnitude em têrmos de monopólio privado.

Mesmo nascidas, por assim dizer, em épocas de exceção, o que valeu foi a legislação civil apropriada.[63]

Precisamente pela circunstância do capital ser integralmente do Estado, aumenta a responsabilidade do poder público.

Aumenta a responsabilidade, de tal modo, que o patrimônio jamais poderá se desvincular das obrigações assmidas.

Pouco importa saber, num regime de responsabilidade pública, se essa responsabilidade é limitada ou ilimitada, pois o Estado responde sempre sejam quais sejam as condições de sucesso ou de precariedade das emprêsas públicas.

Quanto à imunidades ou isenções tributárias acolher o princípio de que não existem para as emprêsas públicas, seria o mesmo que caminhar diante da lei ou fora do que a lei diz quando criou tais entidades,[64] e as criou com personalidade jurídica peculiar.

A quem, na concorrência, prejudicaria o *monopólio*? Cabe ao legislador, na sua intelegência, em cada caso específico, determinar os privilégios, quando a atividade é sòmente *suplementar*.

Se uma emprêsa pública, pelos seus elementos integrativos essenciais é capital e patrimônio públicos, com estrutura privada e *criada por lei* para exercer funções que transcendem aos fins imediatos da Administração, não será injusto que privilégios se concedam.

Precisamente pelo fato de "serem serviços de administração indireta, importa em reconhecer nêles vínculos com o Estado de que decorrem também certas obrigações e perrogativas".[65]

Voltamos à THEMISTOCLES CAVALCANTI, porque

62 Sòmente que, com as fundações, a tificação da pessoa é diferente na forma, no conteudo e no objeto. Mas, quanto ao processo utilizado, nada há que distinguir.

63 Ver Pietro Meschini, "Sulla Natura Giuridica Degli Enti Pubblici", p. 63.

64 Não é por exercer atividade mercantil que as emprêsas públicas não possam gozar de imunidades ou isenções tributárias. Podem quando assim a lei determinar imperativamente, sem ressalvas. Não é legitima, portanto, a posição, no caso, de Evaristo de Morais Filho (Ver "Sucessão nas Obrigações e Teoria da Emprêsa", I, § 273).

65 Themistocles Cavalcanti, trab. cit., loc. cit., 91/11.

1) o problema consiste em concentrar o empreendimento público de tal maneira que êle possa atuar como emprêsa privada, em seus métodos de trabalho e na apuração dos lucros; e

2) é a lei quem deve fixar as condições e limites das relações dessas emprêsas com o Estado, sistema de contrôle, isenções fiscais porventura concedidas.[66]

No direito comparado, como se pode constatar, as soluções são as mesmas, dentro dos princípios gerais informativos de direito nacional.

Em particular, o interêsse público, considerado *inconcreto* pela norma jurídica, é quem orienta a vontade estatal.

No Direito Administrativo, inclusive o do Brasil, a manifestação da vontade, o motivo, o objeto e a forma, integram o ato criador das emprêsas públicas.

§ 13º — *Estados Unidos*

Cumpre colocar em relêvo, para melhor compreensão da *emprêsa pública* nos Estados Unidos, os depoimentos colhidos nos trabalhos de JOHN P. GALBRAITH e HERBERT EMMERICH.[67]

Está claro que a mentalidade norte-americana não se harmoniza em vários aspectos com a mentalidade latina: nem pela formação, nem pela política e nem pela economia.

Para GALBRAITH, os pontos são:

1) que a moderna atividade produtiva exige um complexo conjunto de especializações e habilidades, num complexo mosaico de tarefas e funções;

2) que a autonomia é fator importante para uma emprêsa produtiva, como também o é a existência de metas específicas;

3) que na moderna organização americana na moderna organização soviética, muita acomodação se tem feito no sentido de dar-se autonomia às empresas públicas;

4) que a pessoa jurídica, tal como a física, só pode atuar eficientemente se fôr dotada de liberdade para atingir determinadas metas; e

5) que a emprêsa precisa ser protegida em sua personalidade contra intromissões estranhas em suas decisões.[68]

66 Cavalcanti, loc. cit., 91/11.
67 Frank Sherwood, "Emprêsas Públicas", **Textos Selecionados**, FGV, Rio, 1964.
68 Ver "Administracão Pública e Emprêsa Pública", apud Sherwood, ps. 13/18.

Procura, no entanto, o economista de *Harward*, na produtividade o *lucro*, na organização a *autonomia*, na autonomia a *personalidade* e na personalidade a *especialização*.

Já para EMMERICH as questões são:

1) que cada país tem de decidir por sí mesmo até que ponto deverá o govêrno desempenhar o papel de empresário no setor econômico;

2) que os países em processo de desenvolvimento, querendo elevar a produtividade e o padrão de vida, muitas vêzes não têm alternativa senão ingressar no campo dos empreendimentos privados;

3) que a experiência de muitos países tem evidenciado que é necessário cuidado em matéria de poderes e proliferação de autarquias;

4) que uma imunidade completa de contrôles governamentais especialmente no que se refere a planejamento e diretrizes gerais, poderá frustraa as próprias finalidades;

5) que a maneira como êsse contrôle de diretrizes deve ser definido, organizado e administrado representa um problema para o qual não há soluções de validade universal.[69]

Também o ilustre professor de Ciência Política na Universidade de Virgínia procura, em posição antagônica a GALBRAITH, pela tônica da segurança política, justificar a intervenção do Estado em gráu de liberdade que justifique os objetivos a realizar.

Colocando na decisão de cada país a solução do problema, EMMERICH não esconde sua preocupação com as *emprêsas estatais*, dando pela óbvioidade as razões que levam os govêrnos a criar serviços industriais, como as seguintes:

a) apressar o desenvolvimento nacional;

b) aumentar a produtividade e o número de emprêgos, e elevar o padrão de vida;

c) criar fontes de crédito para o financiamento da produção e do comércio;

d) fornecer serviços essenciais de utilidade pública;

e) diminuir a situação de dependência de capital e administração alienígenas, pela aquisição de emprêsas estrangeiras;

f) prover a prestação de determinado serviço necessário mas não lucrativo;

g) assegurar o contrôle do govêrno sôbre certos setores da economia, como postulado de política nacional.[70]

69 Ver "Instituições Autônomas e Emprêsas Estatais", apud Sherwood, ps. 44/50.
70 Herbert Emmerich, trab. cit., loc. cit., p. 47.

§ 14º — *O seminário de Rangum*

Considerando o grande número de emprêsas de propriedade do Estado e por êle administradas, o *Seminário de Rangum* sôbre a *emprêsa pública* realizado em 1954, trouxe valiosas contribuições com respeito à organização das entidades e das suas entidades afins.

Quanto às *formas de organização* escreveu-se:

—"Para a administração dos serviços industriais do Estado, empregam-se, atualmente, três principais modalidades de organização, cada qual admitindo uma série de variantes:

a) organização nos moldes das demais entidades governamentais;
b) autarquias;
c) sociedades de economia mista.

"Afora isso, há ainda um outro sistema, que nos últimos anos tem sido adotado cada vez mais e que consiste em contratar o govêrno com uma firma particular a administração de determinada emprêsa pública.

"Em quase todos os países encontram-se exemplos dêsses diferentes tipos de instituição." [71]

Para o Seminário realizado de Rangum, as características principais *dessas formas* de organização são as seguintes:

a) a emprêsa é custeada por dotações anuais do Tesouro, e toda a sua receita, ou a maior parte dela, é recolhida ao Tesouro;
b) a emprêsa está sujeita aos contrôles de orçamento, contabilidade e auditoria aplicáveis às demais atividades governamentais;
c) o pessoal permanente da emprêsa compõe-se de funcionários públicos e os métodos de recrutamento e as condições de trabalho geralmente são as mesmas vigorantes para os demais servidores públicos;
d) a emprêsa geralmente é organizada como um departamento ou outra importante subdivisão de um dos órgãos do govêrno central;
e) a emprêsa gosa da imunidade soberana do Estado e não pode ser acionada sem o consentimento do govêrno.[72]

71 Ver "Seminário Sôbre Organização e Administração de Serviços Industriais do Estado", Fgv, Rio, 1962.
72 Frank Sherwood, ob. cit., ps. 55/6.

Com respeito às *autarquias* e às *sociedades de economia mista* nada diz o Seminário de interêsse para a doutrina, novidades não traz que possam ser aplicáveis pelo menos no Brasil.

De 1954 para cá, na ampla atividade de serviço público, a Administração Pública consolidou as suas formas de intervenção e de administração indireta, com a colaboração plena do processo privado.

Quem o diz, em acôrdo com a nossa opinião, é CAIO TÁCITO, quando escreve, em tratando da posição brasileira:

—"as emprêsas públicas têm crescido de importância no país, e hoje ocupam posição de relêvo na economia brasileira." [73]

De fato, na realidade, sòmente "a carência de regulamentação legal da emprêsa pública tem dificultado, no Brasil, a sua conceituação e manejo, mesmo porque é de estrutura variável e moldável aos objetivos perseguidos pelo Estado".[74]

Cumpre dizer, a esta altura, que não é mais assim: três exemplos flagrantes estão aí para exame, o exemplo da Emprêsa Brasileira de Telecomunicações, dos Correios e Telégrafos e o exemplo da Caixa Econômica Federal.

É de esperar, portanto, que os resultados positivos do *Seminário de Rangum* não sejam hoje tão positivos assim para a Índia, Austria, Filipinas ou Turquia.

Haja visto que ANNIBAL VILLELA num estudo sôbre as emprêsas do govêrno brasileiro, apontou vinte e oito delas exercendo atividades típicas de serviço público industrial.[75]

Não obstante, os resultados de *Rangum* foram válidos e bastante expressivos, dando mostra como deram de como o Estado pode intervir no domínio econômico sem quebra da estrutura administrativa.

§ 15º — *A emprêsa brasileira de telecomunicações*

Os serviços de telecomunicações em todo o território brasileiro, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, assim como nos lugares em que princípios e convenções internacionais lhes reconheçam extraterritorialidade, obedecem ao regime da Lei nº 4.117, de 27 de agôsto de 1962.

73 Ver "As Emprêsas Públicas no Brasil", RDA, 84/432.

74 Hely Lopes Meirelles, "Autarquias e Entidades Paraestatais no Brasil", apud Frank Sherwood, ob. cit., p. 81.

75 Ver "As Emprêsas Públicas do Govêrno Brasileiro e sua Importância na Economia Nacional", 1956/1960, RBE, nº 1, Ano XVI.

Para efeitos dessa lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético.

Compete privativamente à União:

I. — manter e explorar dirètamente:

a) os serviços troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais;

b) os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de rádio comunicações, ressalvadas as exceções constantes da Lei nº 4.117, inclusive quanto aos de radiodifusão e ao serviço internacional;

II. — fiscalizar os serviços de telecomunicações pela União concedidos, autorizados ou permitidos.[76]

Pelo Art. 14, da acima citada lei, ficou criado o Conselho Nacional de Telecomunicações.

No Art. 51, relacionaram-se os recursos a serem arrecadados pelo prazo de 10 anos e postos à disposição da entidade, para serem aplicados na forma prescrita no Plano Nacional de Telecomunicações, elaborado pelo Conselho Nacional de Telecomunicações e aprovado por Decreto do Presidente da República.

Com o Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, aprovou-se o Regulamento Geral para execução da lei nº 4.117.

Quanto ao *plenário*, órgão deliberativo do *Contel*, é constituido de um Presidente que é o Presidente do *Contel*, e dos membros (Conselheiros), entre êles o Diretor da Emprêsa Brasileira de Telecomunicações, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete ou Diretores da emprêsa.[77]

Compete ao *Contel:*

1) elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações a ser aprovado por decreto do Presidente da República;

[76] Ver: Decreto-Lei nº 162, de 13 de fevereiro de 1967 e, Art. 8º, nº XV, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

[77] Art. 13, letra "f", do Decreto nº 52.026.

2) proceder à revisão do Plano Nacional de Telecomunicações, pelo menos, de cinco em cinco anos, para a devida aprovação pelo Congresso Nacional;

3) fixar as tarifas relacionadas com os serviços de telecomunicações explorados pela *Embratel;* e

4) elaborar diretrizes destinadas a ampliar, progressivamente, os encargos da Emprêsa Brasileira de Telecomunicações.

Pelo Decreto nº 52.859, de 18 de novembro de 1963, o Plano Nacional de Telecomunicações tem por finalidade, dotar o Brasil de um sistema de telecomunicações tem por finalidade, dotar o Brasil de um sistema de telecomunicações integrado, capaz de satisfazer às necessidade do desenvolvimento e da segurança nacionais, estabelecendo comunicações rápidas, eficientes, econômicas e seguras, e, possibilitando o efetivo contrôle e fiscalização das mesmas pelo Govêrno Federal.

A conquista dêsse objetivo se traduzirá pelas implantações de um Sistema Nacional de Telecomunicações, permitindo a formação das Redes Nacionais de: telefonia; telegrafia, inclusive telex; radiodifusão sonora; televisão, transmissão de dados, inclusive de interêsse militar.

Visa-se, como objetivo:

1) a possibilidade de conexão das redes nacionais com as redes internacionais;

2) o desenvolvimento e o estímulo da indústria nacional de telecomunicações; e

3) o desenvolvimento do ensino técnico-profissional dos ramos pertinentes às telecomunicações.

Conforme o Art. 44, do Decreto nº 57.611, de 7 de janeiro de 1966, nenhuma emprêsa ou entidade, concessionária ou permissionária de serviços de telefonia pública poderá negar-se a estabelecer tráfego mútuo com as emprêsas ou entidades congêneres.[78]

É a Emprêsa Brasileira de Telecomunicações, que usa a sigla de *Embratel,* uma emprêsa pública constituida nos têrmos da citada Lei nº 4.117, para explorar, industrialmente, serviços de telecomunicações postos sob o regime de exploração direta da União.[79]

A *Embratel* é regida pela legislação federal de telecomunicações, pelos seus estatutos pela legislação reguladora das sociedades por ações.

78 Que aprova o Regulamento dos Serviços de Telefonia.
79 Ver Art. 1º dos Estatutos da Emprêsa Brasileira de Telecomunicações, Embratel.

Sòmente poderão participar da emprêsa as pessoas jurídicas de direito público interno, os bancos governamentais e as outras emprêsas também governamentais.

A nenhum ente público descentralizado "imprimiu a lei tão marcante configuração de emprêsa pública como a *Embratel*, com capital subscrito apenas por entidades públicas e governamentais e dotada da mais ampla autonomia técnica e administrativa, modalidade já consagrada em outros centros civilizados, como na Alemanha, França e Inglaterra".[80]

O pessoal dos quadros da *Embratel* é admitido por concurso ou prova de habilitação, em regime empregatício subordinado à legislação trabalhista e às normas consignadas no Regulamento do Pessoal.[81]

§ 16º — *A emprêsa brasileira de correios e telégrafos*

Com a transformação no Brasil do Departamento dos Correios e Telégrafos em *emprêsa pública*, com a denominação de *Emprêsa Brasileira de Correios e Telégrafos*, aplicou-se tão sòmente o disposto no Art. 5º, nº II, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Compete à nova emprêsa criada:

I) executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território nacional; e

II) exercer, nas condições estabelecidas nos artigos 15 e 16 do Decreto-Lei nº 509, as atividades alí definidas.

O Art. 15 ressalva a competência e jurisdição da Emprêsa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), como sucessora do Departamento dos Correios e Telégrafos, para prosseguir na construção, conservação e exploração dos circuitos de telecomunicações, executando os serviços públicos de telecomunicações.

Pelo Art. 16, enquanto não forem transferidos, para a EMBRATEL, os serviços de telecomunicações, que o Departamento dos Correios e Telégrafos

80 Emprêsa Brasileira de Telecomunicações, EMBRATEL, **Legislação e Atos Específicos**, trabalho organizado pelo advogado Luiz Azevedo Berutti, Rio, 1969, p. 33.

81 "A instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações que entrou em vigor com a Lei nº 4.117, de 27 de agôsto de 1962, posteriormente regulamentada pelo Decreto federal nº 57.611, de 7 de janeiro de 1966, foi o marco de uma nova era na implantação das telecomunicações em nosso País" (Ver Luiz Gastão de Alencar Franco de Carvalho, "As Telecomunicações e seu Regime Legal", **Telepar**, nº 1, p. 10).

executa, a atual Emprêsa, mediante cooperação e convênio com aquela, poderá construir, conservar ou explorar, conjunta ou separadamente, os circuitos-troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações.

A Emprêsa será administrada por um Presidente, demissível *"ad nutun"*, indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações e nomeado pelo Presidente da República (Art. 3º, do Decreto-Lei nº 509).

A Emprêsa será administrada por um Conselho (Conselho de Administração), que funcionará sob a direção do Presidente, e cuja composição e atribução serão definidas estatutàriamente (parágrafo único do Art. 3º).

Com respeito à estrutura de organização administrativa:

1) a execução das atividades da Emprêsa far-se-á de forma descentralizada, distribuindo-se por Diretorias Regionais, constituidas com base no movimento financeiro, na densidade demográfica e na área da região jurisdicionada;

2) As Diretorias serão classificadas em categorias, de acôrdo com o volume dos respectivos serviços, e os órgãos que as integrarem poderão ser criados, desdobrados, reduzidos ou extintos, por ato do Presidente, ouvido o Conselho de Administração;

3) a operação do Serviço Postal e a execução das atividades administrativas de rotina ficarão a cargo da estrutura regional, observados o planejamento, a supervisão, a coordenação e o contrôle dos órgãos da Administração Central;

4) os encargos e funções de direção e assessoria serão providos, conforme o caso, pelo Presidente, pelos Diretores Regionais, ou outros Chefes de Serviço, conforme determinam os Estatutos;

5) caberá ao Presidente representar a Emprêsa em juízo ou foro dêle, ativa passivamente, podendo constituir mandatários e delegar competência, permitindo, se fô o caso, a subdelegação às autoridades subordinadas.

Quanto ao capital inicial da Emprêsa será constituido integralmente pela União; conforme o disposto no Art. 6º:

1) será constituido pelos bens móveis e imóveis, direitos e ações que, pertencentes à União, estejam, na vigência do Decreto-Lei nº 509, a serviço ou à disposição do antigo Departamento;

2) êsse bens e direitos serão incorporados ao ativo da Emprêsa mediante inventário e levantamento;

3) o capital inicial poderá ser aumentado por ato do Poder Executivo, mediante a incorporação de recursos de origem orçamentária, por incorporação de reservas decorrentes de lucros líquidos de suas atividades, pela reavaliação do ativo e por depósitos de capital feitos pela União;

4) poderão vir a participar dos futuros aumentos do capital outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como entidades integrantes da administração federal indireta.

O regime jurídico do pessoal da *ECT* será o da Consolidação das Leis do Trabalho, classificados os seus empregados na categoria profissional de comerciários.

A *ECT* gozará da isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, queer em relação à imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade dos seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a fôro prazos e custas processuais.

Compete ao Ministro das Comunicações exercer a supervisão das atividades da *ECT*, nos têrmos e na forma previstos no Título IV do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A *ECT* enviará ao Tribunal de Contas da União as suas contas gerais relativas a cada exercício, na forma da legislação em vigor.

Como a *Embratel*, a *ECT*, possui regime de administração o mais conveniente à sua adequação estrutural, possibilitando a inexistência de entraves burocráticos inerentes a multiplicidade variada de órgãos.

Como está organizada, igual a *Embratel*, pelos seus aspectos fundamentais, conceitua-se como emprêsa pública de natureza privada, autônoma e com objetivos industriais e comerciais.

§ 17º — *Caixa Econômica Federal*

Por fôrça do Art. 1º, do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agôsto de 1969, ficou o Poder Executivo autorizado a constituir a *Caixa Econômica Federal*, instituição financeira sob a forma de *emprêsa pública*, instituição financeira sob a forma de *emprêsa pública*, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Pràticamente, unificando, As Caixas Econômicas Federais, organizadas como *autarquias* num regime de processo federal, passaram a entidades privadas financeiras, não obstante integradas ainda no sistema de administração indireta do Estado.

Desde o Decreto nº 24.427, de 24 de junho de 1934, orgânicamente, as Caixas Econômicas, ainda que tuteladas pelo poder público, gozavam de ampla disciplinamento autonomo, com finalidade que ainda agora se identificam com os propósitos governamentais.[82]

Houve, com o Decreto-Lei nº 759, como exatamente se lê, uma modificação de base como aquela do Art. 3º: o capital inicial da *CEF* passou a pertencer integralmente à União, constituido como está pelo total líquido do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e de todas as Caixas Econômicas Federais existentes, devidamente avaliados e cujo montante se "estabelecerá" através de ato do Ministro da Fazenda.

Êsse patrimônio será formado pelo acêrvo de todas as Caixas Econômicas Federais e do seu Conselho Superior, incluidos em tal acêrvo os haveres, direitos, obrigações e ações, bens moveis e imoveis, documentos e papeis do seu arquivo que lhe foram automàticamente incorporados.

Como instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional, a *CEF* torna-se sujeita às normas gerais, às decisões e a disciplina normativa estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e à fiscalização do Banco Central do Brasil (Art. 6º).

Quanto aos recursos das Agências Estaduais serão aplicados, obrigatòriamente, nas respectivas jurisdições, de forma proporcional aos depósitos e aos regulamentos da venda de bilhetes de loteria no Estado (Art. 7º).

Sòmente com os *estatutos* da *CEF*, expedidos pelo Ministro da Fazenda e aprovados por decreto do Presidente da República, fica como ficou estabelecida a constituição, atribuições e funcionamento dos órgãos que compõem a sua estrutura básica.

São os seguintes os princípios de estrutura básica:

I – programação e coordenação das atividades, em todos os níveis administrativos;

II – desconcentração da autoridade executiva, objetivando encurtar os canais processuais e assegurar rapidez à solução das operações;

[82] O Decreto nº 21.830, de 9 de setembro de 1946, alterou dispositivos do Regulamento baixado com o Decreto nº 24.427.

III – descentralização e desburocratização dos serviços e operações, eliminando-se as tramitações desnecessárias e os contrôles supérfluos;

IV – simplificação das estruturas, evitando-se o excesso de chefias e níveis hierárquicos;

V – economia dos gastos administrativos, reduzindo-se as despesas de pessoal ao estritamente necessário; e

VI – incentivo ao aumento de produtividade de seus serviços.

São objetivos operacionais da *CEF:*

a) receber depósitos sob todos os títulos e formas autorizadas pela legislação em vigor, garantidos pela União, em especial os da economia popular, incentivando os hábitos de poupança;

b) receber os depósitos judiciais em dinheiro ou valores, relativos a processos de competência da Justiça Federal, depósitos êsses sujeitos às regras da legislação em vigor;

c) receber, com exclusividade, os depósitos das disponibilidades do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários;

d) conceder empréstimo e financiamentos sob tôdas as formas autorizadas e cooperando subsidiàriamente com as entidades de direito público e privado, na solução de problemas do bem estar social;

e) no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal Agente do Banco Nacional da Habitação, promover a aquisição da casa própria;

f) exercer o monopólio das operações sôbre penhores civis, com carater permanente e de continuidade;

g) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Govêrno Federal ou por convênio com outras entidades ou emprêsas, de direito público ou privado.

Além de explorar a Loteria Federal do Brasil e a Loteria Esportiva Federal, em acôrdo com a legislação pertinente, poderá realizar quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais no plano interno ou externo.

A *CEF* passa a ser administrada por uma Diretoria constituida por um Presidente e 4 (quatro) Diretores.

As deliberações da Diretoria poderão ser vetadas pelo Presidente e levadas à consideração do Ministro da Fazenda.

Com respeito à *tutela* compete ao Presidente submeter ao Ministro da Fazenda, até 31 de março de cada ano, a prestação de contas da emprêsa, relativa ao exercício anterior, aprovada pela Diretoria e parecer do Conselho Fiscal.

§ 18º — *O conceito brasileiro da emprêsa pública*

Já agora o conceito de *emprêsa pública* no Brasil está estabelecido em lei e não depende das classificações doutrinárias.[83]

Na própria Constituição, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, está a enunciação jurídica:

Art. 170 — *às emprêsas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apôio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.*

§ 1º — *Apenas em carater suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará dirètamente a atividade econômica.*

§ 2º — *Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as emprêsas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicaveis às emprêsas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.*

§ 3º — *A emprêsa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.*

Estão exatas jurìdicamente e de fato as distinções conceituais entre a emprêsa pública e a emprêsa privada.

Pela inteligência do Art. 170 sòmente querendo não podem os Estados-membros instituirem emprêsas públicas.

Aqui no Brasil, pela clareza do dispositivo constitucional, mesmo em caráter suplementar da inicativa privada, atendendo ao espírito da Constituição, sòmente à União Federal cabe a iniciativa da criação de emprêsas públicas de natureza paraestatal.

Não há como extender a intervenção no domínio econômico aos Estados-membros, face o que dispõe o Art. 163 da Constituição, quando faculta a intervenção indispensável, mas *mediante lei federal.*

Os *motivos,* ao que dissemos, são apenas dois, ou por motivo de segurança nacional ou "para organizar setor que não possa ser desenvolvido no regime de competição e de liberdade de iniciativa".

Assim, a emprêsa pública, em sentido jurídico, é pessoa jurídica de direito

[83] "O conceito de emprêsa pública não se acha estabelecido em lei e varia nas classificações doutrinárias" (Caio Tácito, trab. cit., loc. cit., RDA, 84/432).

privado, "regida a um tempo pelo direito comercial e pelo direito administrativo",[84] dependente de prévia autorização legislativa federal.

CAIO TÁCITO, abordando o problema, antes da vigência da atual Carta, faz referência à importância das emprêsas públicas criadas pelos Estados federados e municípios.[85]

Acontece, porém, hoje, que na competência constitucional dos Estados-membros, nem mesmo supletivamente, ressalva-se a possibilidade de qualquer tipo de intervenção no domínio econômico.[86]

Inclusive a *autonomia municipal* está limitada ao Art. 15 quanto "a organização dos serviços públicos locais".

Salvo melhor entendimento, sem lei federal reguladora, não há qualquer espécie de intervenção no domínio econômico.

Na verdade, pode-se argumentar, que nem sempre se criam emprêsas públicas, para que intervenham no domínio econômico.

Deixar à discrição do Estado-membro ou do município capacidade decisória para a constituição de emprêsas públicas, será o mesmo que permitir indiscriminadamente a proliferação perigosa dessas entidades com prejuízo para a ordem econômica.

Sendo o Brasil uma Federação e sendo a *ordem econômica e social* aquela assegurada pela União Federal, jamais seria recomendável tirar do poder público central a responsabilidade pela conveniência da intervenção e da criação de empresas públicas concorrentes ou monopolísticas.

Generalizando, diríamos com CAIO TÁCITO:

—"Os objetivos das emprêsas públicas são estritamente fixados na lei de autorização; qualquer alteração ou mudança dêsses objetivos requer novo ato legislativo." [87]

Não é, porém, suficiente a aquisição de ações pelo Estado para a caracterização de uma emprêsa pública: "a participação estatal representará mero investimento, ou garantia especial, se não corresponder à atribuição de um encargo de serviço público".[88]

O fato, assim, da existência de serviço público na administração indireta,

84 Caio Tácito, trab. cit., 84/433.
85 Caio Tácito, trab. cit., 84/433/4.
86 Parágrafo único, do Art. 8º, da Emenda Constitucional nº 1.
87 Caio Tácito, trab. cit., 84/434.
88 Caio Tácito, trab. cit., 84/435.

importa em reconhecer nêle vínculos com o Estado "de que decorrem também certas obrigações e prerrogativas".[89]

Da relação vinculada surge o princípio da responsabilidade civil da emprêsa e da responsabilidade civil subsidiária do Estado, quando não baste o patrimônio da emprêsa para o atendimento dos compromissos assumidos e não tenha a emprêza capacidade financeira.

Quanto à dissolução da emprêsa pública, conforme esteja constituida como pessoa jurídica privada, segue naturalmente as normas gerais do direito privado.

Embora gozem de personalidade jurídica de direito privado, são pessoas administrativas do Estado.[90]

Não obstante não haver ainda uma disciplinação legal orgânica para as diferentes formas de emprêsas públicas, já se pode falar no Brasil em ajustamento de normas gerais comuns de algumas entidades que se fizeram instrumentos de ação do Estado no campo econômico.

§ 19º — *A emprêsa pública no processo histórico*

Para FRANK P. SHERWOOD,

—"a emprêsa pública foi criada nestes últimos sessenta anos para libertar dos contrôles normais as atividades estatais de natureza econômica." [91]

Na Turquia, a falta de maior participação do capital privado, levou o govêrno a estabelecer critérios para identificar o papel adequado do Estado.[92]

Nos Estados Unidos, ainda perdura, em grande parte devido às peculiaridades do regime, a emprêsa pública em forma *autárquica*, vivendo e movendo-se numa terceira dimensão política.[93]

Na União Soviética, onde a área de liberdade administrativa é *extra legem*, a independência de ação das emprêsas limita-se a um sentido de maior obediência ao poder central.[94]

89 Temistocles Cavalcanti, trab. cit., 91/11.

90 "Impõem-se, por isso, que a sua administração se harmonize com a política econômica e administrativa do govêrno a que estão subordinadas" (Caio Tácito, trab. cit., 84/438).

91 **Introdução Geral ao Problema da Emprêsa Pública**, "Emprêsas Públicas", ob. cit., p. 3.

92 Menduh Yasa, **As Emprêsas Públicas e o Capital Privado na Turquia**, "Emprêsas Públicas", ob. cit., ps. 40/44; e também **Problemas de Estrutura Organizacional na Turquia**, loc. cit., ps. 90/104.

93 Luther H. Gulick, **Autarquias como forma de Emprêsa Pública nos Estados Unidos**, loc. cit., ps. 105/12.

94 Alexander Gershenbrou, **O Gerente nas Emprêsas Soviéticas**, "Emprêsas Públicas", ob. cit., ps. 163/77.

Na Inglaterra, conquanto as emprêsas estatais estejam sujeitas a muitas das mesmas influências das emprêsas privadas, a emprêsa estatal não parece ser satisfatòriamente responsável perante ninguém, seguindo as emprêsas uma política comercial quase independente.[95]

No Brasil, quem o afirma é FRANCO DE CARVALHO, em tratando de emprêsas de telecomunicações, pela primeira vez, na Constituição de 1934, mandou-se que a lei federal disciplanasse

—"a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, ou delegação." [96]

Não há dúvida, que depois da Constituição de 1946, a intervenção que o Art. 146 autorizava, buscava uma interpretação sistemática, ou em função da estrutura política do Estado.

Promulgada a Constituição de 1967, ampliou-se a competência da União, chamando a si a responsabilidade de exploração da atividade econômica através das emprêsas públicas.

A única inteligência do Art. 170, compatível com o sistema da atual Constituição, é de que o seu objetivo, como aliás, resulta de seu contexto, foi o de possibilitar ao Estado amplitude de visão do problema econômico de natureza política.

Está perfeitamente conciliada a faculdade legislativa da intervenção no domínio econômico através das emprêsas públicas, ressalvados os direitos fundamentais.

Quando, portanto, o Art. 163 se refere à intervenção por *lei federal,* não poderia está claro ter em mente facultar ao legislador capacidade indeterminada de intervenção no domínio econômico.

É o que esclarece, de modo inequívoco, o último período do citado dispositivo constitucional:

—"*Quando indispensável por motivo de segurança ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa.*"

Ora, como conciliar então uma faculdade determinada de intervenção no domínio econômico, senão atendo ao disposto no Art. 170 e seus *parágrafos* da Emenda nº 1, bastante elucidativo da posição do Estado?

95 C. R. Crosland, "Relações Emprêsa Pública - Govêrno na Grã-Bretanha", loc. cit., ps. 178/85.

96 Ver "As Telecomunicações e seu Regime Legal", trab. cit., loc. cit., p. 10.

Na conjunção que liga as duas situações, a do Art. 163 e a do Art. 170, a declaração constitucional é incisiva e categórica, não admitindo, que a atividade administrativa de intervenção se execute, a não ser autorizada por lei federal.

Com respeito às telecomunicações, a edição do Código Brasileiro de Telecomunicações, antecipou a vontade do atual legislador constituinte, contrastando em grande parte com a Carta de 1946.[97]

Não há dúvida, que mesmo no interêsse da segurança nacional, a Constituição de 1967 submete, assim, em toda a sua amplitude, a atividade administrativa ao contrôle da lei, ou à condição dela.

Naturalmente que, para instituir emprêsas públicas, a Administração se deve orientar pelo princípio da legalidade: a Administração jamais poderá agir *contra legem* ou *praeter legem*, mas tão sòmente dentro da condicionante constitucional.

Não está livre para, indiscriminadamente, constituir emprêsas públicas: a Administração só poderá atuar, portanto, com fundamento na lei, sob reserva da lei e mediante normas constitucionais estabelecidas em lei.

Na tradição do nosso regime constitucional se observa, quanto à Administração, o *princípio da legalidade*, e, quanto à legislação, o *princípio da constitucionalidade*.

É de lembrar, que a Constituição de 1934, organizou a *ordem econômica* dentro dos princípios da *justiça* e das *necessidade da vida nacional*, e só nesses limites garantiu a liberdade econômica.[98]

Com a Carta de 1937, a intervenção no domínio Econômico poderia ser mediata ou imediata, revestindo a forma do contrôle, do estímulo ou da gestão direta.[99]

Entre dois tempos políticos sem quebra na evolução constitucional, a Constituição de 1946, permitiu a intervenção no domínio econômico e a monopolição mediante *lei especial*, sempre, porém, tendo por base o interêsse público e por limite os direitos fundamentais.[100]

Sòmente agora, as formas se vão configurando, tornando-se mais positivas, em face das circunstâncias que são outras: com a Administração alargando sua

97 Entrou em vigor com a Lei nº 4.117, de 27 de agôsto de 1962, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, e pelo Decreto nº 57.611, de 7 de janeiro de 1966.

98 Art. 115 da Constituição de 16 de julho de 1934.

99 Art. 135 (última parte) da Constituição de 10 de novembro de 1937.

100 Art. 146 da Constituição de 18 de setembro de 1946.

atividade em diferentes latitudes, sem qualquer alteração da estrutura jurídica ou transposição de planos econômicos.

§ 20º — *Conclusão*

Ocorre, como conclusão, compreender, que as pessoas públicas, ou administrativas, dentro em um critério de interpretação de normas, possuem campo de ação limitado por sua *especialidade.*[101]

É fora de dúvida que não podem ultrapassar essa *especialidade* sem incorrer em flagrante *ilegalidade.*

Para o Direito Administrativo *moderno* não há mais possibilidade de conflito entre o interêsse público e o privado.

As dimensões que separam institutos assinalam uma certa adaptação das estruturas de Direito Público aos princípios do Direito Civil, que se manifesta, sobretudo, com a aplicação analógica de alguns preceitos particulares do Código Civil.[102]

Na realidade, no tocante às pessoas jurídicas públicas, ou administrativas, são elas organismos descentralizados estatais, a quem a lei confia a gestão de determinado serviço público, ou de um conjunto de serviços públicos, afetando-lhes um patrimônio e uma estrutura orgânica administrativa.[103]

Essas pessoas, no dizer de BASAVILBASO, resultam do complexo fenômeno da intervenção estatal no domínio econômico, que se manifesta com maior persistência depois da primeira guerra européia:

—"*esa intervención presenta diversas modalidades: algunas veces se traslada el ente del campo del derecho privado al del derecho público, otras sus funciones se transforman en públicas y por lo común, en la mayoría de los casos, el Estado desciende a la calidad de accionista u obligacionista.*" [104]

FORSTHOFF, anota com clarividência, que as formas de direito privado e de direito público, se entrelaçam e são intercambiáveis: se em algum caso particular pode ser especialmente preferível uma, falando em têrmos genéricos, é irrelevante para a atividade de *função pública* que se escolha uma ou outra forma jurídica.[105]

É o que se dá com as *fundações,* pessoas jurídicas privadas e chamadas de públicas.

[101] Enrique Sayagués Laso, "Tratado de Derecho Administrativo", Vol. I, p. 201.
[102] Ernst Forsthoff, "Tratado de Derecho Administrativo", p. 523.
[103] Benjamín Villegas Basavilbaso, "Derecho Administrativo", Vol. II, p. 182.
[104] Basavilbaso, ob. cit., Vol. II, p. 195.
[105] Forsthoff, ob. cit., p. 524.

O mesmo acontece com as *emprêsas*, chamadas de públicas, mas pessoas jurídicas privadas.

Independente de toda aspiração de lucro, a intenção lucrativa que de ordinário caracteriza a atividade econômica de uma emprêsa pública, não possue valor essencial com respeito às relações que sejam de direito privado.[106]

O característico do serviço empresarial público, pelo menos para o legislador brasileiro, coloca a função pública entre as atividades econômicas que exigem a intervenção estatal.

Daí porque:

1) a mais recente legislação submete as emprêsas públicas à obrigações de direito público, e portanto, administrativas;

2) a atividade de função pública visa assegurar uma forma de ação comercial adequada às necessidades públicas;

3) essas emprêsas se acham pela tutela funcionalmente subordinadas à administração central estatal;

4) o direito material, senão as formas de organização privada, se vitalizam pelo exercício da função pública;

5) os meios de que dispõe a Administração para efetivação dos seus fins não são meios sòmente políticos ou públicos;

6) com a administração direta o Estado não se basta a sí próprio para cumprir com os seus objetivos essenciais;

7) com a administração indireta, no caso as emprêsas e as fundações, as dimensões do serviço público se ampliam;

8) pela administração privada indireta o Estado usa de meios administrativos específicos conforme a especialidade;

9) o serviço público, delegado, concedido ou indireto, pode ser tanto regulado pelo Direito privado como pelo público;

10) a extensão da Administração na sua atividade econômica não se mede pelo valor das formas jurídicas utilizadas.

Como regra geral, os serviços públicos de uso comum, ou as coisas públicas de uso comum, se institucionalizam pela atuação administrativa e pela intervenção do Estado.

106 Forsthoff, ob. cit., p. 524.

Não cessa a capacidade interventora do Estado nos limites da autonomia da pessoa privada e nem diminui o grau da responsabilidade estatal quando atribui funções ou delega poderes.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

INTRODUCAO A TEORIA DO ORGAO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

SEPARATA DE LA REVISTA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
AÑO XIV — Nº 34 — ENERO-ABRIL

LA PLATA

1 9 7 1

INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Catedrático (Titular) de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

AS SOCIEDADES COMO SERES VIVOS

I — A teoria do *órgão*, bem examinada a estrutura do Estado, pertence à *fisiologia jurídica*. Tècnicamente considerada, adotando-se o método comparativo, harmoniza-se com a *função* que faz o *órgão*, impondo condições para a satisfação das necessidades sociais. Não há como não compreender que a sociedade se assemelha a um enorme *organismo* com implicações de ordem, organização e funcionamento. Não se trata de trazer para a *filosofia jurídica*, procurando posições controvertidas, o pensamento daquelas *escolas* cujas tendências são *organicistas*. Dentro do campo científico, pela essência dos problemas fundamentais, as *sociedades* se constituem como *seres vivos* existindo e se conservando através de *elementos* que são dependentes, independentes ou interdependentes.

A SOCIEDADE COMO ORGANISMO

II — Compreendida a *sociedade* como princípio de ordenação, coordenação e organização administrativa, a sociedade aparece como um *vasto organismo* com um ciclo vital próprio no processo de evolução natural e desenvolvimento político. Os *grupos*, integrantes de uma *sociedade*, dotados de personalidade histórica, respondem pela existência normal do *todo social*, assimilando tendências e costumes, desde o conhecimento da *pessoa natural* até o reconhecimento da *pessoa jurídica*. Transportado o conceito de *órgão* para o Direito Administrativo lògicamente que o conceito surge em sentido figurado para indicar na contextura do Estado *divisões funcionais* ou de *funcionamento* perfeitamente caracterizaveis.

TEORIA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

III — Não basta que o *poder administrativo* exista e que o Direito Administrativo seja uma realidade: é preciso que, correspondendo ao seu objeto, assuma formas adequadas à natureza das funções e que possua uma *organização-própria* jurídico-pública. A essa organização-própria chamam de *Administração.* Por traz dessa organização própria está o Estado como imposição lógica formal e constitucional de qualquer organização de unidade hierárquica dos poderes políticos. Daí porque a *teoria da organização administrativa* muito se assemelha à *teoria do órgão na fisiologia jurídica.* Impossível, portanto, manter a ação do Estado pela Administração sem uma distribuição de funções, serviços e competências que em última análise se coordenam na unidade.

UNIFORMIDADE E CONEXÃO

IV — Como entender a *organização política* sem a organização de coordenação administrativa? Como explicar a *coordenação* na ordem-jurídico-administrativo sem a hierarquia de fins e de funções, sem um sistema estrutural e de atividade coerente? Como entender um *sistema estrutural* sem unidade de gestão administrativa? Como explicar *gestão administrativa* sem uma atividade nominada de atos e de serviços públicos? Como entender *atos* e *serviços* fora de regime de competência funcional ou sem meios que busquem os fins? Como coordenar órgãos centrais, órgãos inferiores ou superiores, sem *conexão* de *atividade* administrativa? Sem *uniformidade* de ação nas diferentes áreas de procedimento?

O ESTADO MODERNO

V — Realmente, pela natureza mesma dos seus objetivos essenciais, o Estado moderno exige pela sua *organicidade,* composição dos seus órgãos de *vida administrativa,* um tipo de organização que não atenda sòmente as idéias diretrizes, como atenda, principalmente, a sua estrutura histórica de gravitação na evolução do processo político. Para isso, contribuí, e muitíssimo, a formação nacional e do povo, a índole peculiar da raça, as peculiaridades da sua psicologia coletiva, o traço entre o passado e o presente com prospecções no futuro, como contribui preponderando acima dos mandamentos legais-jurídicos o necessário conhecimento das *instituições* que não se formulam apenas pela vontade do homem. As regras valem quando não contrariam a natureza social. Os princípios permanecem enquanto não conflitantes com a sensibilidade da consciência colectiva. As formas de *sociabilidade política* são produto ou consequência das instituições naturais. Ao Estado cabe entender as *regras,* sentir os *princípios* e dar ajustamento às *formas.*

MISSÃO DO ESTADO: PODER E LIBERDADE

VI — O postulado da preeminência do princípio do *poder* sôbre o princípio da *liberdade,* resulta das condições orgânicas do *corpo social,* da sua unidade com respeito aos interesses grupais, da missão transcendente do Estado, do primado real de um *poder central,* da existência de uma *ordem política* seja ela qual seja. Não cabe aqui investigar o que representa a *ordem* ou a *legalidade* quando ésses conceitos se diferenciam no *tempo* e no *espaço,* mas permanecem històricamente em todas as organizações políticas como inilu-díveis verdades naturais. Porque também o *mundo moderno* não é diferente do *mundo antigo:* no sentido da evolução constitucional dos povos (que é orgânica) só aquelas nações que preservaram a autoridade do poder central se conseguirem manter soberanas. Mesmo nas formações democráticas as mais puramente liberais, a *estrutura estatal* evoluiu no sentido da *concentração* do poder dividido e da preponderância da *missão executiva* do Estado.

O HOMEM E A SOCIEDADE: PODER POLÍTICO

VII — Não há mais lugar para o *individualismo grupalista* nas autênticas formações políticas: o grupo como o indivíduo são partes de um *todo único,* um não eliminando o outro, surgindo como átomos associados incorporados à sociedade, o homem se constituindo por natureza um ser social e parte dessa mesma sociedade. Está claro, que o homem não pode viver senão em sociedade, que é a sua forma de ser e de existir. Nutrindo-se do homem, o *poder político,* é o poder do Estado, poder como causa formal e material, poder como fôrça física, poder apoiado, antes de tudo, nos fatores de consciência coletiva, assentado em normas jurídicas e postulados políticos, normas e postulados considerados em sí mesmos como determinantes da conduta social e humana. Êsse *poder político,* observado face às indeterminações da história, é o instrumento ou meio natural de que dispõe a sociedade política para promover o seu próprio bem, o bem comum e as necessidades sociais frequentes.

O HOMEM E O ESTADO

VIII — O verdadeiro *ser,* o *ser* que existe, é permanente e imutável. Imutável e permanente é o *Estado* no pluralismo da sua existência política. Imutável e permanente é o *homem* desde as suas origens biológicas. As transformações exteriores não alteram a substância do homem e da sociedade em que vive. A idéia de um *ser vivo* está representada do modo mais puro pelas *plantas.* De um modo mais completo pelo ente chamado *animal.* De um modo mais complexo pela idéia do *corpo social.* Assim como as plantas *consomem vida,* existindo nutrindo-se e reproduzindo, assim também acontece com o

homem e as sociedades. O *ser* social, como o *ser* animal, tal como as plantas, possuem órgãos e funções, funções vegetativas e sistemas nervosos, movimentos unitários orgânicos, numa dimensão que vai do cosmos ao microcosmos. Assim o *fato* e o *tempo* se conjugam harmonizando *homem* e *sociedade*. O jurista, ao lidar com os fenômenos sociais, jamais pode esquecer que a *consciência individual* integra o indivíduo no grupo como a *vontade geral* indica a soma dos interesses grupais.

O CORPO POLÍTICO

IX — Como a *nação*, tanto o *corpo político* como o *Estado*, pertencem à *sociedade*. São três expressões que podem ser usadas como sinônimas. Em nossos tempos, distinguir é possível, a nação, o Estado, o corpo político ou a sociedade política. Impossível, porém, é separar os fenômenos, não obstante a diversidade de categorias. No fundo, as quatro categorias diferem, como a *parte* pode diferir do *todo*. A sociedade *política*, imposta por fatores naturais e aceita pela razão, é uma realidade humana complexa, concreta e real. O *corpo político* tem, assim, como o *corpo humano*, cabeça, tronco e membros. Dispõe de aparelho circulatório e respeiratório. O *corpo político*, condicionado à fisiologia, tem instintos, emoções, paixões, reflexos, traumas, reações psicológicas, órgãos e nervos. Nada é mais importante, na ordem do determinismo social, para a existência e a conservação do *corpo político*, do que a continuidade do *processo histórico*. A herança das instituições aceitas, os costumes consagrados, os sentimentos comuns arraigados no *todo social*, a fôrça vital inconsciente das energias acumuladas, são *elementos físicos* próprios às comunidades humanas, aos organismos humanos e aos organismos sociais.

NAÇÃO E CORPO POLÍTICO

X — Na medida da comunicabilidade entre os fenômenos, torna-se evidente que o Estado vive através do *corpo político*. Não é ùnicamente *parte* dêle, mas um conjunto de *instituições* que nêle se integram, ligadas à estrutura da *nação*, ao longo do processo histórico. Assim revelado, o Estado, não é uma mera entidade abstrata, para ser a própria *nação* ou organização de nações politicamente reunidas. Os *direitos* que atribuidos são ao Estado não são *direitos* que lhe pertençam por sua própria natureza, mas *direitos* do corpo político ou da nação em tudo quanto diz respeito à lei, à ordem legal e a formação jurídica. É necessário, no entanto, acentuar o seguinte: o Estado não é a *lei*, pois a sua função principal, em se tratando da *soberania da lei*, é realizar a *nação*. Cabe a êle, o Estado, manter ordenando, o que existe no corpo político.

Quanto à *nação*, com relação ao *corpo político*, provém etimològicamente do latim *natio* ou *nasci*, de *natus* nascido, de *nasci* como noção de nascimento, como algo bio-fisiológico originado do *fato do nascimento*, crescendo e se desenvolvendo através de instituições enraizadas na ordem natural.

UNIDADE E CONTINUIDADE SOCIAL

XI — Os *estudos políticos* não podem ser considerados como sendo apenas o estudo das *instituições* ou da atividade da Administração Pública sem analisar a *estrutura política*, o processo político, os órgãos em funcionamento e as funções. É possivel dizer que toda sociedade e todo grupo social, capazes de ação coerente com os seus *fins, podem* ser tidos como *formações* de organização com *unidade* e vontade de *continuidade*. A Política, como disciplina teórica, ou a *Política Pura* que poucos entendem, muito se asemelha à Física, ou a Física Pura, no *processo dinâmico* dos valores que atuam na sociedade e que é *processo de função*. Entenda-se, porém, por *Política*, contrariando o materialismo russo-marxista, relativamente à época, o que Aristoteles entendia no seu tempo. A *Política* derivada etimològicamente de *polis*, a cidade-comunidade, a sociedade como existia no mundo antigo. Com dois elementos reais, físicos, imanentes da história, a *unidade* e a *continuidade*. No primeiro capítulo da "Política", Aristóteles, relata a gêneses da *família* e do Estado no sentido da formação das *sociedades*. Para êle, Aristóteles, a sociedade tem *origem natural*, resultado de um *instinto* do homem, a que se dá o nome de *instinto social*. No fim deste século XX ainda são os mesmos os fatores geradores das sociedades humanas. São os mesmos os fenêmenos de *movimento* no universo material. "*Dai-me materia e movimento e eu criarei o mundo*", dizia Descartes. A solidariedade *orgânica* explica a formação das sociedades gregárias baseadas numa *cooperação inconsciente*, que subordinava o indivíduo ao grupo, como o organismo vivo subordina a célula, como o todo condiciona a parte, num sentido que repetimos ser de *unidade* e de *continuidade* social.

A ORDEM INVARIÁVEL

XII — Ainda que pareça contraditório, é uma verdade concreta abstrata universal que há uma *ordem invariável* de fenômenos no tempo e no espaço. Admite-se que a *mecânica teórica* incida sôbre uma combinação de fôrças e chegue a determinar as leis do *movimento social*, no caso das cidades-comunidades ou das sociedades modernas. Na realidade, o problema dos *corpos sociais*, reflete-se nas leis do atrito, nas leis derivantes da irradiação, nas leis originárias da ação do meio-ambiente, nas leis pròpriamente de mecânica social. Tão pouco não é possivel acreditar que o Estado existindo não se condicione a um

conjunto de normas que fazem o *govêrno* e promova-se na *administração* dos interesses públicos. Sociedade, nação, Estado, mesmo como fenômenos que se apresentam sob aspecto *total*, apresentam elementos de divisão orgânica, que estudados podem ser isoladamente antes de os considerar em seu conjunto. Assim parece provado que a Ciência Política, não obstante considerar a *ordem natural invariável*, não despreza a *divisão* e a *subdivisão* da *sociedade política* sujeita necessàriamente às *unidades primeiras* que fazem pelas *leis relacionais* a unidade do todo social.

VIDA, ATIVIDADE E MOVIMENTO

XIII — O Estado não é para São Tomas de Aquino, como não foi para Santo Agostinho, um produto do *pecado original*. O fundamento do Estado, como da vida humana, está na convivência social, está mesmo na natureza social, racional e livre do homem. Está na substância da *natureza humana* que exige instintivamente *poder de autoridade* para a procura do *bem comum*. Dessa maneira, a sociedade e o Estado, como vida, atividade e movimento, constituem uma *dimensão antológica* do ser humano. Como produto da natureza, tanto o Estado como a sociedade interligados, considerado o Estado como produto *natural*, significa que não há nada nele de *artificial* quando *racionalizado* mediante processo histórico. Daí o motivo pelo qual São Tomas concebe o Estado como resultado de uma ação de forma sôbre a matéria: *matéria* que se radica na coletividade de indivíduos ou pessoas que se renovam sucessivamente. Enquanto os *indivíduos* passam, o Estado perdura aceitando a substituição dos seus *membros*, permanece històricamente como algo superior e independente na ordem natural e social. Não obstante não aceitar a unidade do Estado como igual à unidade de um *organismo biológico* baseado en *leis naturais*, São Tomas aceita o Estado como um *organismo moral* com unidade de ordem, de vida, atividade e movimento. Essa *unidade* sobra resultante da integração das atividades e vontades individuais subordinadas ao *bem comum*. Como parte superior do *corpo político*, o Estado se sobrepõe aos outros órgãos ou partes coletivas *desse* corpo como *cabeça* e instrumento de comando. Para a adequação do *processo orgânico*, surge a Administração como *poder* para a identificação dos meios com os fins, da causa com o efeito, do sujeito com o objeto.

O MECANISMO DO ESTADO

XIV — Para bem compreender o *mecanismo* do Estado necessário é num sentido de melhor penetração também compreender: a) a nação estatal, como natural; b) o povo como unidade social comunitária; c) a nação como unidade

societária. Partindo para o Direito, apreciando as codificações existentes e as legislações sistematizadas, as formas como as normas extrovertem manifestações da *vontade associada* numa harmonia temporal entre o indivíduo, os grupos e o Estado. Quanto ao Estado, aparece, assim, em duplo carater: 1º) como união social préexistente; e 2º) como ponto de união (ordem jurídica) entre a sociedade e as demais pessoas. Para isso se constitucionaliza ou se torna *constitucional* ou constituido: reconhecendo os direitos préexistentes, consolidando-se como um organismo apropriado aos fins e atuando sôbre os órgãos porque nenhuma sociedade pode existir sem organismo. Logo, na mecânica do Estado, o *político* se torna em *constitucional* e o *constitucional* em *administrativo*. O poder constitucional dá ao *organismo administrativo* formas e leis que o conduzem social e jurídicamente ao fim pretendido num movimento característico de *operação processual*.

O DIREITO E O ESTADO

XV — O Estado moderno, *constitucionalizado*, politicamente organizado, naturalmente assentado na realidade *nação*, jurìdicamente ordenado, foi muito bem cognominado um Estado de *direito*. Não porque tenha como fim-limite a *tutela* do Direito, não porque deva intervir em todas as atividades sociais, mas tão sòmente porque o seu *organismo*, o seu modo de fazer ou de agir, a sua forma de proceder ou realizar, obedece a *normas jurídicas* ou normas de *relações jurídicas*. Para a efetivação do Direito, num Estado de *direito*, o bem comum da *sociedade política* é o fim último do Estado, como o seu fim também é a manutenção da *ordem pública*. Para chegar ao *bem comum* exercita-se o Estado pela Administração. No Estado *administrador* o Direito ganha proporções de *plena autonomia* no que tange aos *interesses gerais*.

O PROBLEMA DOS MEIOS E DOS FINS

XVI — O problema dos meios e dos fins não é um problema só fundamental para a *filosofia política*: também é fundamental para a *filosofia jurídica*, o Direito Administrativo e a Ciência da Administração. Apresenta, na sua problemática, dois aspectos: a) diz respeito a um *processo* para a consecução de um *fim*; b) se informa através do *elemento* pelo qual o Estado possa atender às necessidades gerais. No entanto, para que os *fins* correspondam aos *meios*, ou os *meios* se identifique com os *fins*, o problema se coloca na prática da mecânica administrativa. Qual, porém, para melhor clareza dos conceitos, o fim a que se destina o Estado? O que é mais essencial para o *corpo político*? O que pretendem, como finalidade última, as sociedades políticas? A resposta para a *filosofia jurídica* estaria possìvelmente na consecução do *bem comum*.

Mas para se atingir êsse *bem comum*, os instrumentos do Estado, são aqueles instrumentos que dizem com a Administração e os seus órgãos, com a técnica do proceder e de fazer. São aqueles instrumentos capazes de *unir na divisão*, de somar nas diferenças, de integrar num *todo* as partes componentes, de harmonizar *porções*, tendo em mira axiomas de comportamento prático-administrativo. Isto representa uma tarefa de *processo* em uma *ordem jurídica* que é essencialmente *política*, humana e moral. Visto que os *meios* são caminhos que conduzem para um *fim*, no *processo legal* está como *processo natural* a ativação do Direito e das suas formas, a atuação do Estado e as suas maneiras de *administrar* o *bem comum*.

RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DO ESTADO

XVII – Quanto mais complexa seja a organização política do Estado, não se liberta êle da necessidade de *racionalizar* as suas técnicas, de estabelecer *processos adequados* aos seus fins pretendidos, de se organizar em acôrdo com a *lei científica da divisão do trabalho*. Para isso, na sua *estrutura constitucional*, não só cria como reconhece a existência natural de órgãos, sub-órgãos, órgãos auxiliares e organismos vários, que integrados *funcionam* como seres independentes, dependentes e interdependentes, dentro em princípios normativos coordenados de Administração. Num Estado *unitário*, cujas dimensões sejam menores, os poderes pelos órgãos de competência, se apresentam mais simplificados. Num Estado *federal*, cujas dimensões apresentam características de maior complexidade, os poderes pelos órgãos se amparam numa *hierarquização de meios* que corresponde a uma *ordem jurídica dos fins*. Em consequência disso, a *teoria* se iguala em harmonia com a *técnica*, teoria e técnica se relacionam através única noção, como fôrça de coação jurídica, como organização sistemática, sem que num regime de competência o Estado se confunda com os órgãos, sem que *direitos* se oponham ao Direito. O objetivo não é outro que aquele hoje aceito e consagrado: o da *racionalização* do Estado e do Poder, o da *racionalização* dos meios para a efetivação dos serviços públicos, o da *racionalização* dos métodos na atividade administrativa.

A LEI NATURAL NO ESTADO

XVIII – Toda e qualquer coisa, objeto, pessoa, existente na *natureza*, tem a sua própria *lei natural*. Em razão da sua *estrutura* e em face das finalidades, desde o nascimento até o crescimento e desenvolvimento, assumem *normas* peculiares de *funcionamento*. Não se trata apenas de uma realidade metafísica, mas de uma verdade científica amparada nos fatos e na dinâmica evolutiva das espécies orgânicas. A *lei natural*, com respeito aos dados imediatos da vida, é

a forma normal melhor relacionada com as atividades humanas e políticas. Tendo em conta a origem *ontológica* fundamental, a *lei natural* se transporta subsistindo como *ordem social,* constituindo a substância de todos os seres em coexistência, quer no campo das normas morais, dos princípios políticos e das regras de govêrno. A *lei natural* não é uma lei escrita, mas é uma *lei viva* regulando na realidade as tendências mais variaveis do *comportamento humano.* Os homens podem não conhecer as *leis jurídicas* escritas, mas no que tange às *leis naturais* sabem que elas existem pela consciência da própria vida, nascimento e morte. Assim também com a *lei natural* do Estado. Desde as estruturas de *política tribal,* o Estado se projeta *naturalmente* ainda que em condições primitivas de organização. Suprimir o Estado será o mesmo que suprimir uma vida humana. O direito do homem à existência, à liberdade pessoal e à busca de segurança na sociedade, depende da organização do Estado. Neste ponto não há controversia: inexistindo o Estado inexiste a ordem social e jurídica. O problema da organização do Estado, no entanto, não é um problema simples: depende sobretudo do *funcionamento* dos Poderes e órgãos, da normalidade das suas funções fisiológicas-sociais. Antes e acima de tudo, é o Estado *corpo político* com expressão em órgãos e funções que se distribuem vitalmente como no *corpo humano.* Manter o que existe nêsse *corpo político* em consonância com o atendimento do *bem comum,* é a missão natural do Estado com fôrça de autoridade que não violente o Direito. Qualquer que seja o regime político, a função orgânica do Estado é sempre a mesma. Não obstante ser a estrutura legal e típica do *corpo político* quem oferece ao Estado condições de *funcionamento* e de atuação com relação aos *fins.*

A TEORIA DAS REVOLUÇÕES

XIX — Basta aqui uma observação histórica: nunca as *revoluções* procuraram acabar com o Estado. Pelo contrário, transformada a teoria em prática, as revoluções se vitoriam pela conquista do Poder através do Estado. É um fato que, nas grandes transformações históricas, quando provocadas por minorias que vencem, no mais das vêzes convencidas de representarem a vontade geral de uma nação, rompidas as leis jurídicas comuns, a nova legalidade se legitima pelo Estado. O mito das Revoluções se autentifica pela conquista do *organismo estatal.* Com a tomada do Poder pelo Estado, com ou sem a livre aprovação representativa, as Revoluções se apropriam do Estado, dos seus órgãos e serviços, sem a quebra das estruturas na obediência da mecânica administrativa existente. Resumindo muito brevemente um capítulo que exigiria uma longa análise histórica, a verdade das Revoluções está nisto: nunca elas, em tempo algum, desacreditaram o Estado como *valor natural,* porque acreditaram sempre no *corpo político* que o Estado é, não obstante as perversões

denunciadas do *corpo soocial* e o entendimento de como as leis e o Direito devem ser cumpridos. O Estado, por conseguinte, toma a sí a responsabilidade dos novos meios para os novos fins. Justifica o *corpo político* natural, ainda que em evolução, em transformação ou em desenvolvimento. O que fazem as Revoluções, passadas da teoria para a prática, é apenas isto: afirmam uma outra linha de demarcação entre o presente e o futuro, respeitando porque não podem deixar de respeitar as estruturas assentadas nas instituições.

FUNÇÃO RADICADA NO ESTADO

XX — A essa altura valem duas observações: a) o Estado não é imutável na sua forma, mas o é no substratum; b) muda na ordem das relações humanas, mas não muda como processo e organização. Os processos técnicos e jurídicos, não considerando os fins programáticos, são idênticos na Russia ou nos Estados Unidos da América. Participando a Administração do *corpo político* e do Estado, o organismo como os órgãos de funcionamento, não diferem quer na Inglaterra ou quer na China. Isto porque a função pública ou política é uma *função radicada* no Estado e essencial dele, enraizada que está na vida do *corpo político*. Tudo isso é verdadeiro para o analista da história. Vemos, portanto, que a atividade do Estado, como sociedade política, deve resultar de um *processo vital* que tende para o fortalecimento dos órgãos e para a saude dos organismos estatais. Pelo mesmo motivo, devemos compreender que, com órgãos imperfeitos ou com o mau funcionamento deles, o *corpo político* sofre perturbações que afetam a ordem pública com implicações na mecânica de atuação do Estado.

ÓRGÃO: CONJUNTO DE FUNÇÕES

XXI — Vale para lembrança uma definição de Bichat: *"a vida é um conjunto de funções que resistem à morte"*. Cada órgão, bem entendido, representa uma ou mais funções. No *corpo político*, como no *corpo humano*, os órgãos procuram funcionar harmoniosamente. A relação jurídica que se sistemetiza ao influxo de uma finalidade, chama-se *relação de administração*. Em se tratando do Estado, e possìvelmente da Administração, essa relação estabelece os *liames nervosos* que unem o *todo* às partes e porções. É no Direito Administrativo, que a relação de administração adquire plenitude de sua im-

portância funcional. Avulta essa importância, quando se consideram, que os órgãos ligados à Administração não escapam à regime próprio de competência funcional, existindo todos êles tal como existem no *corpo humano* através de características funções específicas particulares. Com respeito, melhor dizendo, a essa *relação de administração,* coexiste, no Direito Administrativo, ou mais pròpriamente na Ciencia da Administração, enquanto *direito público* do Estado, uma relação definida como de *direito subjetivo público.* Resta afirmar que êsse *direito subjetivo público* inexoravelmente surge da transferência ou do exercício de uma parcela do *poder estatal.*

AS TRÊS CONCEPÇÕES ORGÂNICAS

XXII — Três são as concepções orgânicas fundamentais discutidas pela doutrina: a subjetiva, a objetiva e a técnica. Na *subjetiva* estuda-se a porção do Estado em movimento numa atividade que expressa vontade atuante do sujeito. Quanto ao *órgão* se apresenta em função do indivíduo aparecendo como instrumento de vontade associada. É o indivíduo como titular do *órgão* exercitando uma faculdade jurídica. Na *objetiva* o órgão é apreciado no seu aspecto puramente formal. Mais *técnica* que pròpriamente *jurídica* observa o *fenômeno-órgão* na sua fragmentação estatal, na diversificação por unidades, para considerar depois os problemas de atuação administrativa. Na *técnica,* como o têrmo está dizendo, o *órgão* se constitue naquela *unidade* que se exterioriza por si mesmo para cumprir uma função do Estado. As *três concepções,* tais como se apresentam na problemática, procuram investigar o *órgão* na sua noção *estática* e na sua noção *dinâmica.* Para isso chegam à sua *forma* e também ao seu *conteúdo.*

A FORMA DO ÓRGÃO

XXIII — Observando o Estado na divisão dos seus poderes, a Administração pela função dividida, é precisamente a *forma* que determina a conceituação física e jurídica do *órgão.* Pela *forma* o órgão se individualiza ou personifica qualificando a sua *posição de direito* e sua *constituição* na estructura do Estado. É pelo ato-legal de criação do órgão que essa *constituição* toma *forma* e que essa *forma* revela *constituição.* O quadro abaixo melhor esclarece esquemàticamente:

ÓRGÃOS	SIMPLES	apenas uma unidade molecular do Estado dispondo de funções limitadas segundo a própria constituição de estrutura legal e técnica.
	COMPLEXOS	mais de uma unidade molecular ou uma unidade integrada por outras unidades dentro de posições que internamente se hierarquizam.
	MISTOS	uma unidade constituida por outras menores da mesma natureza com a característica de competências desiguais para categorias diferentes.

Exemplifique-se, em linguagem burocrática costumeira, com as diretorias, departamentos e os estabelecimentos públicos. Nomine-se, dentro em um mesmo Poder, com as secretarias, as divisões e as seções departamentais. Enumere-se, numa autarquia, por exemplo, os diversos serviços correspondentes a distintos setores funcionais. Não esquecendo, à título de esclarecimento, os ofícios que dentro do órgão, caracterizam situações funcionais. Está claro, nada mais evidente, que nem todas as classificações se assemelham e são exatas, porque dependem de como o Estado se *organiza* administrativamente.

O CONTEÚDO DO ÓRGÃO

XXIV – Impossível pensar em *atividade orgânica* desmerecendo a influência do órgão na Administração. Como impossível é dar um mesmo sentido conceitual aos órgãos sem conhecimento da estrutura política e constitucional do Estado. Mas cada *órgão* possue o seu *conteúdo* próprio determinado em funções que se especializam e podem se diversificar. Cada órgão, pelo seu conteúdo legal, apresenta êstes elementos:

ÓRGÃO	fim de serviço público.
	atribuições peculiares.
	funções específicas.

O *fim* é preponderante quando objetiva o *serviço*. No entanto, o *serviço*, impõe uma *atribuição* que corresponde a uma *função*. Para o exercício de uma *função* é necessário que haja atribuição dela. Irreleva aqui examinar os problemas que dizem respeito ao pessoal e aos cargos, fugindo do que pretende êste estudo. Como irreleva anotar o exercício de tarefas públicas transitórias, não permanentes, que se entregam eventualmente, em determinadas circunstâncias.

mas que não pertencem pròpriamente ao órgão. No cumprimento dos seus *fins* os órgãos tem como essencial no seu *conteúdo* o serviço objetivado, as atribuições que se concedem e as funções que se determinam, num regime de competência administrativa. O que se torna preciso compreender é que cada *órgão*, como unidade administrativa estatal, se constitue como parte de uma *porção funcional legalmente determinada*, resultante de atribuições de competência em face da especialização e da divisão do trabalho administrativo.

FORMA E CONTEÚDO

XXV — Ao analisar a *forma* verifica-se que ela se afirma caracterizando a estrutura do próprio órgão. É não só *figura* como também *aparência exterior*. Num sentido concreto exprime configuração indicativa da maneira de como o órgão se compõe. Neste particular, *forma* e conteudo, são noções altamente distintas. Considere-se aqui a *forma* como a disposição exterior das partes de um corpo. Ao analisar o *conteúdo* se pretende verificar o que está dentro da *forma*, o que nela está contido para o efeito de *fim* no funcionamento do órgão. No *conteúdo* está o que o órgão contém, encerra, compreende e pretende. Pelo conteúdo do *órgão* mostra-se o que nêle se expressa como obrigação de mecânica funcional. Conjugam-se, assim, no *órgão*, dois elementos: o elemento externo *forma* e o elemento interno *função*.

O PRINCÍPIO DA DIVISÃO

XXVI — No Estado não só moderno, a divisão dos poderes e a especificação dos órgãos, não deve ser entendida como uma separação mecânica das funções estatais. Bem observando o *corpo político* e a natureza constitucional do Estado, acontece que os órgãos pertencem a um mesmo organismo e são partes de um mesmo conjunto orgânico. Desde que se admita a *divisão de poderes*, não há como não admitir a necessária especificação de órgãos e de funções. O contrário seria negar a *organicidade jurídica* do próprio Estado. Já que existem, pacíficos para a doutrina, os três Poderes do Estado, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, *constitucionalmente*, ou relativamente, não são mais que *órgãos* de um mesmo *organismo* político. No Estado, em sentido lato, está a unidade orgânica. Essa *unidade orgânica* se robustece através de uma organização jurídico-pública-administrativa. Ou melhor, se robustece, necessária e tècnicamente, para que o Estado exista funcionando, numa unidade que se transforma em hierarquia de indispensaveis atividades funcionais.

ORGÃO E DINÂMICA DA ADMINISTRAÇÃO

XXVII — Não há dúvida que, num conceito primário, o órgão para o Estado, no sentido de funcionamento administrativo, corresponde a um conceito jurídico essencial, de dinâmica política. São as *funções jurídicas* que em seu conjunto dão existência à Administração. Sem um sistema-de-funções-jurídico-administrativas, não há pròpriamente atividade de fins estatais. Ao se falar em *funções administrativas específicas* naturalmente que se fala também de *órgãos administrativos-estatais.* Em razão de um *sistema de órgãos* é que o Estado, política e administrativamente, se realiza na dinâmica dos seus fins. O Estado é, portanto, um complexo de órgãos com funções específicas que ordenam a Administração. Ao se criar um *órgão* surgem algumas indagações: como se há de compor êsse órgão? Como há de corresponder à vontade estatal? Quais as condições necessárias de funcionamento? E como se determinar os limites da sua esfera de ação? São questões de *política-orgânica,* constitucional, refletindo-se na dinâmica da Administração. No entanto, ninguém argumenta que os órgãos não existem, que não sejam essenciais para a exteriorização da vontade do Estado. Não fôsse o Estado um *corpo político,* desnecessitasse o Estado de organização, todas as teorias jurídicas não passariam de abstração e uma abstração seria o próprio Direito.

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

XXVIII — Com o desenvolvimento da *técnica* mais se acentua o problema da *organização* como essencial para a vida do Estado. Se a *organização* não é o único elemento de que necessita o Estado, é pelo menos nos dias de hoje o seu *elemento essencial.* Tanto assim, que a Administração pública é, fundamentalmente, Administração estatal. A vontade do Estado se torna autêntica sòmente através da manifestação dos seus órgãos. Na maioria das nações o Estado exerce verdadeiro *monopólio* sôbre a Administração. Êsse *monopólio* se caracteriza: a) pela divisão de fôrça na esfera de competência dos diversos órgãos; b) pela subordinação dos diversos órgãos ao contrôle do Estado. Por outro lado não há exagero em afirmar: *organização* e *organicidade* são conceitos correlatos. *Órgãos* e *técnica,* portanto, na Administração, se fazem condição precípua da *organização estatal.* Organizar, não é senão, em têrmos exatos, transformar elementos em órgãos e órgãos em organismos. O problema de *organização* para o Estado é um problema de *ordem.*

ÓRGÃO E VONTADE ESTATAL

XXIX — Coletividade organizada e *órgão* constituem uma *unidade.* O Estado só pode existir ou desenvolver-se, através dos seus órgãos. Não ha têr-

mo, expressão jurídica mais correta, que o vocábulo *órgão*, hoje no domínio comum das doutrinas jurídicas. Sòmente pelo órgão, ou pelos seus órgãos, pode o Estado expressar a sua vontade. Do ponto de vista jurídico e também político, os *órgãos* impessoalizam a atividade estatal e o procedimento da Administração, como fato da maior trascedência no Direito. Diante da realidade, de pouco valem as críticas que pretendem invalidar a *teoria do órgão*, com a teimosia de que o têrmo só se deve aplicar no sentido biológico. Como *construção jurídica* os órgãos não são pessoas e representam para a ciência o ponto mais elevado de compreensão dos problemas de organização estatal. De tal maneira que não se concebe organização sem órgãos, Estado sem órgãos, organismo falho de órgãos, Administração sem formação orgânica. Na verdade, o órgão, é consequência do ordenamento estatal, não da vontade subjetiva de qualquer pessoa que seja titular do órgão. Num sentido de *instituição* o órgão não é simplesmente *coisa*, não é objeto que possa ser possuido pela pessoa ou pelo indivíduo. Sobretudo, o *órgão* como *instituição*, é absoluta e totalmente necessário, não se podendo negar a sua existência e nem a sua evidência.

A NATUREZA DOS FATOS

XXX — O conceito de *unidade* no fenômeno Estado e na Administração, não equaciona dúvidas: um *todo organizado* está necessàriamente inter-relacionado com as *partes*. A moderna teoria da *organização*, tem na realidade estrutural, os elementos de integração administrativa, inclusive os elementos de *comportamento administrativo* cuja importância está em *unir* as partes numa *unidade complexa* que se divide e descentraliza, *desconcentrando* o Poder Administrativo. O conhecimento do fenômeno *administrativo*, com a explicação do fenômeno *político*, são manifestações *ontológicas*. Numa análise de síntese, os princípios fundamentais de organização administrativa, jamais se divorciam da *natureza dos fatos*. Na sua expressão jurídica a Administração não deixa de ser um *processo lógico* também. Nela, na Administração, como no Estado, os *valores subjetivos* só esporàdicamente se abstraem dos *fatos objetivos*. Na temática da dinâmica social, com o Estado político massificado e tecnicizado, o poder-político-administrativo se *diversifica* do conhecimento dos problemas que surgem para serem equacionados. Mesmo atendendo os princípios de coesão e de ordem, essa diversificação não é apenas aparente quando assenta em exigências originárias da vontade social. As *leis sociais*, tal como as *leis físicas*, exteriorizam verdades que são *objetivas* e que possuem validez dos enígmas decifrados, obrigando pelo que revelam aplicação em todas as esferas da sociedade humana.

POLARIZAÇÃO DOS FATOS

XXXI — Hoje o homem não mais luta contra a natureza: faz dela uma sua conquista, adaptando-a quanto possível ao seu comportamento social e humano. Precisamente por não haver mais *luta*, a Ciência Política procura a objetividade máxima numa tentativa de polarização dos *fatos*. Entendendo o Estado como sofrendo processos de *mudança social* e a Sociedade sofrendo os impulsos de um processo de *evolução científica*, a Administração deixa de ser *passiva* para considerar que não existem problemas que se apresentem insolúveis. Negar à Ciência Administrativa seu carater de Ciência Social será o mesmo que abrir perspectivas para as mudanças estatais violentas sem paralelismo na história das Revoluções. Daí porque para os juristas de hoje já com vistas no ano 2.000, a Administração (Estado e Direito Administrativo) se define através de um critério não apenas *formal*, mas, sobretudo, operacional, atendendo que, os *princípios* sob a influência dos *fatos*, exigem previsão, organização, direção coordenação e contrôle. Delimitados os campos de atuação política ou administrativa, não subestimando a dinâmica dos fenômenos políticos e administrativos, apreciando como reais as novas constantes conquistas técnicas, é possível entender como outros *órgãos* aparecem dentro do organismo estatal numa extensão reveladora de numerosas atividades até então desconhecidas.

O CONTEÚDO POLÍTICO DA SOCIOLOGIA

XXXII — Para os investigadores da Ciência Social não há como desprezar o conteúdo *político* que inequìvocamente possue a *sociologia:* desde o início dos *estudos sociológicos* compreendeu-se que existem *leis de comportamento humano* assemelhadas às *leis da física newtonniana*. Não só o homem não inventou essas *leis* como foi forçado a reconhecê-las para real entendimento do *mundo social*. A função das chamadas *teorias sociais* no campo do *processo histórico* não é poder prever o futuro, mas sim *conhecer* os elementos de *mobilidade* ou as limitações dentro das quais a *sociedade política* se deva orientar com respeito à expansão das necessidades humanas e dos *fatos novos* que sempre acontecem. O *indivíduo*, conforme o aceitamos, sempre se agrupa ou se organiza, não podendo nunca existir sem a *sociedade* ou fora da influência dela. No centro das *especificações sociológicas* está a preocupação ideal e prática da *ordem social e política*. Em todas as teses em que se baseia a *teoria da sociedade* infere-se que todas elas sem exceção não independem do *conhecimento* do Estado e da análise da validez das suas *estruturas*. Os valores do Estado são *funcionais* para os pesquizadores sociais, assim como são *funcionais* os valores que se integram na organização do Estado. Jamais a *sociologia*,

pelo seu conteúdo *político*, não obstante certas escolas, conseguiu ignorar o Estado na sua *natureza política*, suas instituições históricas e jurídicas, sua posição coordenadora e sua natural organização administrativa.

A LIÇÃO DO DIREITO NATURAL

XXXIII — O *direito natural*, face a uma linha lógica de raciocínio, não é mais aquele limitado pela *doutrina escolástica*, senão aquele consequente da própria *razão natural*. O que não se deve é ficar dentro do estreito realismo daquelas doutrinas que limitam todo o Direito a uma *realidade judicial*. O *ius naturale*, de há muito, na orientação da conduta jurídica, observem-se os fenômenos, já equidistanciou o que é *moral* do que é *jurídico*, sem no entanto, desaproximar as *posições*. Não prevalece mais tão-sòmente aquela tendência de converter em *jurídico* o que seja puramente *moral*, tão-sòmente porque o *legal* varia de época para época, incorporando aos *sistemas vigentes* normas ditadas no *tempo existencial*. Modernamente, do Direito Privado ao Direito Público a distância não é muito grande: enquanto o *primeiro* legitima relações humanas particulares, o *segundo* ordena essas relações no sentido de um interêsse maior. Só a *história* liberou a atividade jurídica do *legalismo*, forçando modificações de estrutura e de meios, sem nunca negar a força *coativa natural* do Estado e dos seus órgãos, para admitir a *ordem estatal* como indispensável aos *sistemas jurídicos*. Quanto ao *poder público*, sempre existiu como responsável pela organização da vida social, seja qual seja o princípio político informador dessa *ordem de vida social*. Na fonte constitucional, *orgânica*, está o fundamento para todo o *desenvolvimento jurídico*. Não esquecendo, que na *racionalização* frequente do seu funcionamento, o Estado personifica um *sempre* vivo fenômeno *real natural* não desconhecido do próprio Direito Natural. A lição é uma única pelo menos: a do Estado, como *ser*, o órgão como parte do *ser*, o jurídico como a normalidade do *ser*, enfim o *ser* como qualidade ou modo de *existir*.

ORGANIZAÇÃO ESTATAL E DIREITO

XXXIV — Para os *judicialistas* o Direito se apresenta da maneira mais simples: é um produto da autoridade estatal, senão da autoridade dos homens que legislam. Não se trata, para êles, de algo superior, mas apenas de *método* para a solução de *questões jurídicas* particulares. No entanto, como o Estado, o Direito, não prescinde das suas raízes *histórico-naturais*. Como tal, o Direito *existe* com ou sem leis, o Direito *é*, ou melhor, pré-existe com as suas *leis naturais*. Como o Estado, a quem se junta harmoniosamente, um fenômeno não absorvendo o outro, o Direito afirma *técnicas* que são peculiares à *orga-*

nização estatal e se destinam à manter uma *estrutura constitucional.* Não só isso, porém: as *relações* que as normas jurídicas *ordenam* modificam-se sob o influxo dos *fatos* que mudam. Qualquer *sistema jurídico* sobre modificações: no conteúdo de seus princípios, na maneira da conduta jurídica, com o nascimento e o desenvolvimento de outras *relações jurídicas.* Em qualquer sistema, o *ordenamento jurídico,* está submetido ao *ordenamento estatal,* ao Estado como fenômeno-titular de *funções sociais* que se constituem em *órgãos* de interêsse coletivo. Não há onde procurarmos o Direito, na sua essência de fôrça coativa natural, senão no ordenamento coativo estatal. Toda *relação jurídica,* num sentido amplo, implica num *vínculo* com a organização estatal. Quanto à *tutela,* por exemplo, auto-tutela ou tutela jurisdicional, não se restringe sòmente à intervenção do Estado, porque assenta em *órgãos* estatais específicos instituidos para êsse fim, que são órgãos do *corpo político* vivo.

AS NORMAS JURÍDICAS SÃO ORGÂNICAS

XXXV — Voltando ao Direito Administrativo, onde os *direitos* contém também *obrigações,* as *normas administrativas* não deixam de ser *orgânicas* como na sua maioria as demais normas jurídicas, num Estado que seja de Direito e politicamente organizado. O esquema de compreensão, tendo em vista o *ordenamento estatal,* é êste:

ESTADO

(DIREITO)

Órgãos (poderes) *Políticos* *Direito Constitucional.*	*Órgãos* (ordenamento) *administrativos* *Direito Administrativo.*
Judiciário.	Execução Administrativa.
Legislativo.	Processo Administrativo.
(órgãos de execução)	Fins de Serviço.
Processo Administrativo	Normas Administrativas.
Normas peculiares	Função Delegada.

Sobretudo, para entendimento do esquema acima situado, procura-se evidenciar num sentido lato, a *mecânica-constitucional-administrativa.* Ou melhor, o equilíbrio entre a *função constitucional* (sentido próprio) e a *função administrativa* (sentido normativo). Dentro da *sintomalogia* do Estado, os Poderes (constitucionais), cumprindo *funções orgânicas.* O Executivo, de igual maneira,

exercitando *funções orgânicas*. Sem órgãos, inexistindo êles, impossível será determinar-se a execução do Direito. Está claro, que o esquema proposto, não indica num organograma que não é completo, inúmeros órgãos que pretendendo *fins públicos*, se incluem na esfera do Direito Privado. São precisamente os *órgãos* que estão encarregados de *velar* para a segurança da *ordem pública*, jurídica, social, salvaguardando, no interêse coletivo, o *exercício dos direitos*. Direito Constitucional, ou Direito Administrativo, não se cumprem efetivamente, sem Estado *orgânico* juridicamente *ordenado* nas suas relações jurídicas. De pouco valem as *controvérsias doutrinárias* quando o Estado como *corpo político* não mais pode ser considerado uma *abstração*. Tão pouco permanecem as controvérsias quando o Estado, nas suas relações jurídicas públicas ou privadas, sòmente se ativa através dos órgãos que o representam.

RESPONSABILIDADE JURÍDICA

XXXVI — É sabido que a Administração, ou o Estado, pelos seus *órgãos*, responde pelos danos causados, no cumprimento das suas funções específicas. Cumpre, porém distinguir, para melhor enfoque do problema da *responsabilidade*, quando a responsabilidade é do Estado ou é da Administração. De qualquer maneira, porém, pelo quadro abaixo, define-se a posição quanto à responsabilidade do Estado:

Responsabilidade do Estado	Prática de Atos de Poder Público	Órgãos legislativos Órgãos judiciários Órgãos administrativos.
	Prática Atos Diretos como Pessoa Jurídica de Direito Privado	

Em se tratando da *responsabilidade* da Administração a diferença se apresenta bastante sutil, pois o sentido da responsabilidade se amplia além dos *órgãos* para os agentes responsaveis e que individualmente respondem pelos atos que praticam no exercício de uma função de competência limitada, num aspecto que muito pouco altera o quadro esquemático acima. Senão, vejamos:

Responsabilidade da Administração Pública	Como Sujeito de Direito Público, pelos seus órgãos	Atos Administrativos gerais e diretos. Atos Administrativos dos seus Agentes
	Como Sujeito de Direito Privado	Diretamente, pelos seus Órgãos. Pelos seus Agentes.

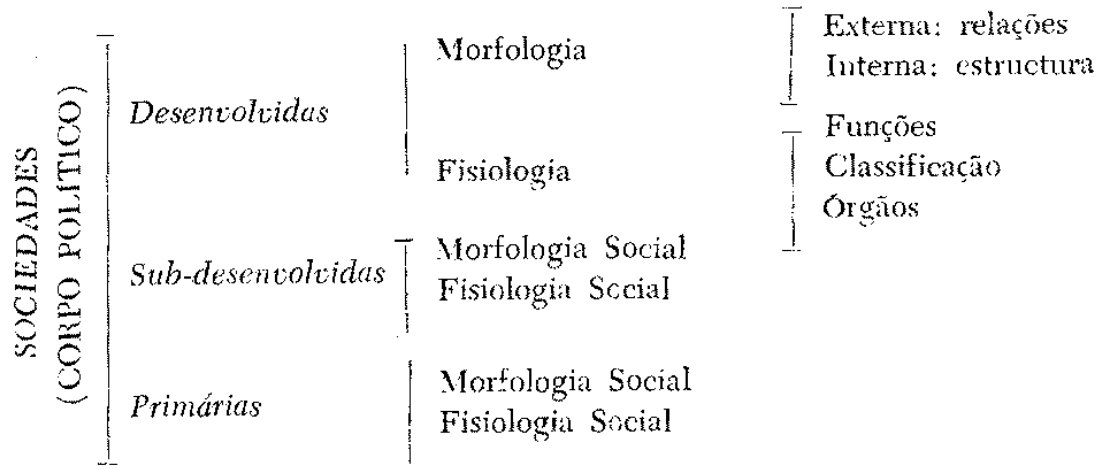
Por onde quer que se comece analizando o Estado, o *corpo político* do Estado, a Administração ordenada ou organizada, nada é possivel entender sem o conhecimento do *funcionamento dividido* ou da mecânica funcional dos *órgãos.* Inconfundiveis são os *órgãos* na representação do Estado ou da Administração: mostram-se como *figuras* reais, numerosas, diferentes nos objetivos, de regra qualificativos também por singular disposição legal e funcional.

NATUREZA, ESTADO, INDIVÍDUO

XXXVII — A natureza, o Estado e o indivíduo, fazem e *corpo político:* não há separação possivel em têrmos de *vida* ou em formas de *expressão vital.* No mundo moderno, as *relações de vida,* definem uma sociedade politicamente organizada. Por isso, as sociedades, são anatômicas e fisiológicas: funcionam *orgânicamente* como funciona o *organismo humano* com as mesmas incidentes características patológicas. Como o organismo humano, as sociedades políticas, reagem como *ser animado* e não inanimado, repelem manifestações estranhas à sua natureza, rejeitam germens como um *só corpo* substituindo milhões de *corpos individuais.* A permanência da *coação orgânica,* ou da organização social da coação, é a *condição* do Direito pela sua posição no *corpo político* do Estado-*sociedade.* Como a vida humana, a vida social se propaga, favorecida pelo instinto econômico. É verdade que não há uma semelhança completa entre o corpo *político* e o corpo *individual:* assemelham-se às condições *físicas* de vida em sociedade, os elementos de organização funcional, a existência de *órgãos* que resistem às ameaças contra o *todo social.* Por êsse motivo, o Direito, se torna ou é um conjunto de princípios naturais, que protegem a *sociedade* por meio da *coação,* contra a conturbação da sua ordem-social-orgánica. Depois de *naturais,* os princípios passam a *jurídicos:* como normas contra o abuso e as violações que contrariem a ordem de momento estabelecida, a ordem dos costumes consagrados, aquela mesma ordem que adotou no passado o *direito natural* de punir.

MORFOLOGIA DO CORPO SOCIAL

XXXVIII — Bem examinada sob êsse prisma, as *sociedades políticas,* possuem caracteres morfológicos e funcionais, quase o mesmo histórico de todos os *seres naturais* sujeitos às modificações que a evolução determina para as diferentes espécies de *seres vivos.* A classificação, atendendo a natureza das sociedades, seria esta:



As sociedades modernas, com o avanço progressivo constante da *ciência* e das novas possibilidades oferecidas pela *técnica*, inclusive da *cibernética* sobretudo, buscam auto-configurar-se, saber das propriedades do *meio-físico*, das relações entre umas e outras *sociedades nacionais*, como saber no possível sôbre a projeção das atividades individuais e coletivas. Podem os *corpos políticos*, ou as sociedades, apresentar ou não dissemelhanças morfológicas e funcionais, sofrer alterações geológicas com as modificações do *habitat*, como na *fisiologia* devem atender as funções dos *órgãos*. O indivíduo, como a *unidade anatômica* das sociedades, como o elemento primeiro da construção social, microscópico diante do universo, quando somado provoca a formação do *organismo social*. O ponto de partida, é êle mesmo, como célula ou átomo. As células, como os átomos, também se associam a outras iguais em *forma* e *função*, dando origem à formação dos *órgãos*. Os órgãos, por sua vez, juntados formam, quando semelhantes entre si, um *sistema superior* que se constitue no *organismo* ou corpo *político*. Olhando o Estado, observando a sociedade, *desintegrando o corpo político*, chega-se à lei natural da divisão funcional do trabalho fisiológico-social.

O METABOLISMO SOCIAL

XXXIX — É simplesmente digno de nota: os modernos juristas contraditores da *teoria do órgão*, os que não pretendem aceitar a realidade da *mecânica* do Estado, são os primeiros a sustentar reconhecendo que o *mundo* do *homem* e a *natureza* apresentam profundas coincidências, cuja explicação não pode ser a imposta por *nexos causais*, nem explicada através de aberrações que recusam a *verdade* para aceitar a *inércia*. Com efeito, a luta pela *existência social* não é diferente da luta pela *existência natural*, tanto é certo que essa *luta* se reflete no Direito e nas formas do *proceder humano*. Não se ignora que da

primeira indagação feita sôbre a *origem das coisas*, surgiu a primeira indagação sôbre a *ordem das coisas*. As forças energéticas que reunem os homens e os mantém unidos são fôrças impulsivas de natureza física. A noção de estrutura social, não encarando os fenômenos como fatos isolados, justifica a *sociedade* como uma *unidade orgânica* da vida humana, *unidade* que não abstrai a *sociedade* do Estado e os considera como harmônidos. Acreditar que os conceitos sejam antagônicos não há maior ilusão: *um* está contido no *outro* como verdades irremediàvelmente *unidas* e naturalmente coordenadas. O *individualismo*, que já não é considerado há muito com seriedade filosófica, perdeu a sua *razão de ser* em razão da sociedade, do corpo político e do Estado. Quanto à sociedade humana é um organismo como os demais organismos da natureza, oferecendo pela história as mesmas fases evolutivas e mostrando que no mais das vêzes são inexoraveis as suas leis. Com *órgãos* diferentes e *funções* diferenciadas incorpora um *todo* que é *plural na unidade* relativa de *metabolismo social:* isto é, manifestações de movimentos provocados que mesmo multiplicados se integram às condições físicas do *meio ambiente-social*.

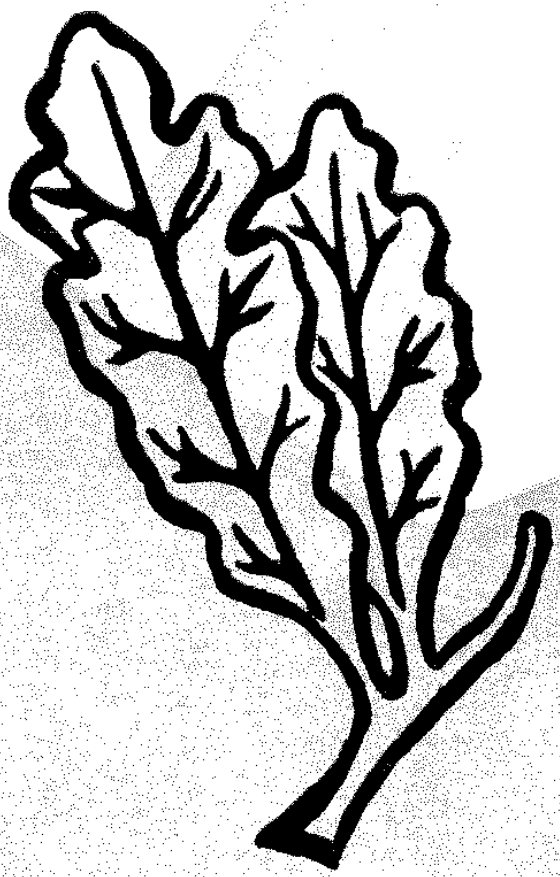
CONCLUSÃO

XL — Qual será o entendimento final sôbre a obra dos *teóricos da sociedade* à luz de problemas que se apresentam como valores exatos no mundo físico, material e social do homem? A conquista do conceito de *orgânico* pelo vocabulário jurídico é, contràriamente ao que afirmam muitos teóricos, uma questão não sòmente de necessidade definidora, mas uma questão que supera as controvérsias doutrinárias. Não é apenas um critério simplista para apreciar-se a atividade social-estatal pelo seu aspecto puramente formal. Não é uma concepção que se negue pela vontade de negar esquecendo que toda atividade orgànica é uma atividade de vida. O *órgão*, como expressão de técnica jurídica, não é uma mera entidade abstrata. Existe do ponto de vista objetivo do homem, do Estado, da sociedade e do Direito. Aparecem os *órgãos* como resultantes da *vida orgânica* do Estado. Possuem existência natural reconhecida jurìdicamente. Desprezada a *teoria do órgão*, ou fora da *teoria do órgão*, não se encontram soluções que expliquem o Estado funcionando política e administrativamente. Analisado nos seus vários aspectos de atuação e de processo jurídicos, como relação funcional ou sujeito de direitos funcionais, o *órgão* se apresenta como *valor* fatal inevitável em todas as estruturas políticas. A condição jurídica de funcionamento do Estado é, por inexorável consequência, uma posição de funcionamento orgânico. Como porção estatal, ou como unidade orgânica que se exterioriza, os *órgãos* crescem de importância na cons-

trução moderna do Direito Administrativo. Nos seus princípios essenciais, nos princípios de organização da Administração, princípios que dependem de suporte sociológico e de consistência política, o Direito Administrativo *é o órgão*, nele encontra as bases da organização jurídco-pública. Quando se fala em *coordenação administrativa*, quando o Estado atua funcionalmente, não atua senão no sentido da competência específica de cada um dos seus órgãos. Jamais seria possível manter a *unidade da ação administrativa*, uma vez especializadas as funções através de competências, sem a necessária *coordenação dos órgãos estatais*. Não existem outras soluções melhor adequadas. Como escolas não existem que possam não aceitar uma evidência tão real, tão positiva, tão própria da *natureza social*, tão fisicamente exata, tão sociològicamente certa. Assoluções aqui deixadas são as que mais de perto se aproximam da realidade do progresso jurídico.

CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



VERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

DIRECTOR:
Cr. Público Nacional PEDRO DELFINO

REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Nº 984.727 - Ley 11.723

DIRECCION Y ADMINISTRACION:
Calle 53 Nº 419, La Plata (Buenos Aires), Rep. Argentina. Casilla de Correo 376.
Teléfono 27328. Precio del ejemplar, Argentina y Latinoamericana: $ 150.—.
Suscripción Anual: $ 400.—. Exterior: ej. 1 Dl. Anual 2 Dl.
Publicación cuatrimestral.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

AÑO XII

Mayo - Agosto

1969 **N. 29**

SUMARIO

ESTUDIOS:

1) Cursos para empresarios: un problema de diseño 5
2) Comercialización: algunas consideraciones sobre aspectos 45
3) Los determinantes de la demanda de educación 59
4) Simulación: método para la enseñanza de las funciones 69
5) Metodología: para el relevamiento de las necesidades de capacitación en la Administración Pública 79
6) Sistemas prioritarios para la Administración del desarrollo 91

DOCUMENTACION:

Recensiones 115
Revista de Revistas 141

Deseamos el canje con las revistas similares.
Nous desirons établir le change avec de revues similaires.
We wish to establish exchange with similar reviews.
Um austausch wird gebeten.
Desideriamo cambiare con altre pubblicazioni similari.
Deseamos permutar com as revistas congeneres.

I

ESTUDIOS

CURSOS PARA EMPRESARIOS: UN PROBLEMA DE DISEÑO *

por ANTONIO V. ALBANESE [1] y ARMANDO J. MARCALEE [2]

0. A MODO DE PREFACIO

Este trabajo se propone abordar, con enfoque amplio e integrador, el problema del diseño de cursos para empresarios. No intentamos proponer específicamente cursos de determinada duración, intensidad, contenido de materias y condiciones de admisión y promoción, sino que queremos situarnos en un mayor nivel de generalidad. La idea que ha inspirado este trabajo ha sido la de situar el problema dentro de lo que creemos es su verdadero contexto y dimensión para luego concluir con proposiciones generales, amplias —y fuertemente condicionadas por ciertos supuestos no probados empíricamente sobre dicho contexto— acerca de los propósitos y enfoques de esta clase de cursos. En cierto sentido, nos ha preocupado más dar con las preguntas correctas que con las respuestas correctas. Nuestra atención se dirige, entonces, preferentemente hacia la formulación de un esquema conceptual para plantear el problema de diseño, más bien que a las soluciones particulares de dicho problema frente a circunstancias concretas de tiempo y lugar.

Hemos dividido el trabajo en cinco secciones fácilmente identificables. En la primera intentamos definir los límites del problema y su ubicación dentro del problema más amplio en el cual está contenido y del que a nuestro juicio no es segregable: el diseño de toda una "línea" de cursos de Administración frente a toda una gama de segmentos de demanda.

La segunda y la tercera sección se han dedicado, respectivamente, a pasar revista a dos puntos de referencia fundamentales para considerar el problema del diseño de cursos para empresarios: (a) los restantes "productos" que integran la oferta total de cursos de Administración, excluidos los que intentamos definir (cursos "no para empresarios"); y (b) las características del segmento de la de-

---

* Trabajo presentado a las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.

[1] Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

[2] Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

manda total al que se dirigirían los cursos para empresarios: los subsistemas decisores de las empresas argentinas.

En la sección 4 retomamos nuestro punto central de atención y proponemos tres tipos básicos de cursos para empresarios, apoyados en la apreciación del contexto esbozada en 2 y 3 y en una caracterización de tres "tipos" de empresarios, configurados sobre tres rangos arbitrariamente escogidos de la variable "grado de aceptación de la tecnología administrativa".

Finalmente, en 5 intentamos recapitular brevemente sobre los riesgos de caracterización no rigurosa y los supuestos o hipótesis no probados involucrados en el desarrollo anterior, que limitan seriamente nuestras proposiciones finales.

La simbología introducida en 1.2 se incluye sólo como un intento de dar mayor precisión a un esquema de trabajo que nos resulta difícil expresar inequívocamente de otro modo. Es netamente descriptiva, sólo un tipo particular de lenguaje destinado a reforzar el castellano. El lector poco inclinado a ese lenguaje no tendrá mayores dificultades en pasarlo por alto.

Algunos lectores se sorprenderán —como en alguna medida lo hemos hecho nosotros— de que el trabajo previo de "ubicación en el problema" ha resultado más arduo —y extenso— que el desarrollo "en el problema". Pensamos —no sin optimismo— que esto no es sino un apoyo a nuestra idea central de un enfoque integrador.

1. INTRODUCCION: DEFINICION DEL PROBLEMA

1.1 *El "boom" de los cursos de Administración*

Desde hace por lo menos diez años asistimos en nuestro país a un crecimiento en la cantidad, variedad, difusión e interés de los cursos de Administración cuya tasa podríamos calificar —sin demasiado riesgo— de geométrica. Más aún, vivimos en este momento un verdadero "boom" de cursos de Administración que cubren una amplia gama de niveles, orientaciones, costos y prestigio. Este hecho —aparte de ser reconfortante para quienes estudiamos y enseñamos Administración— pareciera implicar, por parte de la demanda, el reconocimiento de que el desempeño administrativo puede mejorarse —tanto en sus aspectos de conducción como operativos— a través del estudio formal.

Esta reflexión es, sin embargo, demasiado simplista y optimista. Aunque no nos proponemos en este trabajo desentrañar las causas del proceso de crecimiento del "sector cursos de Administración", estamos conscientes de que no todas éstas pueden considerarse "positivas" desde el punto de vista de un desarrollo armónico del mercado.

Resumiendo, nuestra apreciación del estado actual del mercado de cursos de Administración (una apreciación relativamente intuitiva, no apoyada en mediciones empíricas), nos lo muestra aproximadamente así:

1) Parece existir actualmente, al menos en Buenos Aires, una demanda casi explosiva de cursos de Administración, tanto globales (esto es, relativamente integrados, abarcando distintos aspectos del campo problemático de Administración de Empresas) como parciales (esto es, cursos relativamente aislados, sobre aspectos específicos tales como: Administración Financiera, Comercialización, etc.).

2) Las condiciones anteriores no parecen darse plenamente en el resto del país, pero la onda expansiva (¿efecto demostración?) avanzaría con relativa rapidez.

3) Frente a esa demanda explosiva, existe una oferta cuantitativamente insuficiente y cualitativamente desarticulada y poco tipificada. En otras palabras, no existe —salvo excepciones— una idea suficientemente clara, por parte de quienes ofrecen cursos de Administración, acerca de: (a) el tipo de producto que el mercado espera, desde el punto de vista de las expectativas de los alumnos potenciales actuales, (b) el tipo de producto que sería compatible con un desarrollo armónico del "sector" en el corto plazo, y (c) la probable evolución de las variables a y b en el largo plazo desde el punto de vista del rol del "sector" en una estrategia global de desarrollo.

Si ésta es efectivamente la situación actual, entonces el problema del diseño de los cursos de Administración es crucial para el futuro del mercado. De subsistir por mucho tiempo las características de desarticulación de la oferta se produciría en el mercado un estado de confusión —que ya existe parcialmente— que podría desembocar en:

a) Un creciente estado de frustración entre los que actualmente cursan o financian estudios en Administración; que podría conducir a su vez a:

b) Revertir el proceso hacia una situación de escasa demanda; para desembocar sólo en el largo plazo en:

c) Un estado de "madurez" del mercado, con productos (cursos) de tipo y calidad perfectamente diferenciable para el "comprador" potencial y una recuperación del nivel de confianza en las técnicas administrativas en sí mismas.

Quiere decir, entonces, que, en la medida en que logremos mejorar los diseños actuales se podrá minimizar los efectos de (a), evitar o minimizar el estado (b) o, en el peor de los casos, acortar el lapso entre (b) y (c).

1.2 *Los límites de este trabajo*

Nos proponemos, en este trabajo, esbozar algunos lineamientos generales para acometer esa tarea de diseño, aunque sólo con referencia a un tipo particular de producto: los "cursos para empresarios". Más adelante definiremos con cierta precisión el alcance que asignaremos a este término.

El nivel de complejidad del problema no es despreciable. Como se sabe, no es posible en este caso diseñar un producto particular ("cursos para empresarios") prescindiendo de otros productos de la misma "línea" ("licenciaturas", "cursos para graduados", etc.) con los cuales ha de guardar estrechas relaciones de complementariedad (y aún cierto grado inevitable de competencia en los puntos límites). En otras palabras, se trata, propiamente, de un problema que engloba el diseño de toda una línea de productos, una mezcla cuyos elementos particulares han de dirigirse a sectores relativamente diferenciados de consumidores.

No intentaremos, desde luego, introducirnos en el diseño de toda la línea, aunque esa sería probablemente una forma rigurosa de encarar el problema. Nos limitaremos al producto "cursos para empresarios", aunque para poder hacerlo así debemos apelar a la cláusula del "ceteris paribus". El problema quedaría definido, entonces, en términos de diseñar los cursos para empresarios bajo el supuesto de que el resto de los "productos" de la línea (licenciaturas, Cursos para graduados, etc.) ha sido bien definido y permanece constante. Este supuesto alcanza también a los elementos del lado de la demanda relacionados con esos productos.

Para decirlo en otros términos, tenemos:

a) Una "línea" de cursos de Administración, definida como un conjunto X cuyos elementos son $x_{1.1}$ $x_{1.2}, \ldots, x_{1m_1}$; $x_{2.1}$ $x_{2.2}, \ldots, x_{2m_2}, \ldots, x_{n1}$ $x_{2n}, \ldots, x_{nm_n}$

Esto es:

$$X = \left\{ x_{ij} \right\}$$

donde:

x_{1j}; $j = 1, \ldots, m_1$: cursos para empresarios

x_{ij} $i = 2, \ldots, n$; $j = 1,2, \ldots, m$ otros cursos

b) Un conjunto de los distintos segmentos de la demanda definido como:

$$Y = \left\{ y_{ij} \right\}$$

donde:

y_{1j}; $j = 1, \ldots, m_1$: elementos del segmento de los potenciales demandantes de cursos para empresarios.

y_{ij}; $1 = 2, \ldots, n$; $j = 1,2 \ldots, n_i$: elementos de otros segmentos

FE DE ERRATAS

CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, Año XI, Nº 27, setiembre-diciembre de 1968.

pág.	línea	Dice	Debe decir
38	18	atribuidas	acordadas
41	21	segurida	seguridad
63	3	sobre	de
64	9	otros varios	otras varias
64	38	Salario Civil	Servicio Civil
68	25	ha	han
69	18	realizado	realizados
71	11	orientan	orienta
41 y 47	gráficos	(Las líneas de relación deben dirigirse directamente desde Oficina del Director General a las distintas Oficinas y Divisiones, en la Fig. 1. Las líneas de relación entre las dependencias Servicios de Personal, Empleo, y Relaciones Laborales y sus respectivas secciones —Fig. 2—, deben ser también directas).	

c) Un conjunto Γ definido como la aplicación de X sobre Y

$$\Gamma = \left(\gamma x_{ij}; y_{ij} \right)$$

que representaría la oferta del sector $\left(x_{ij} \right)$, dirigida hacia la demanda potencial $\left(y_{ij} \right)$

La condición de "ceteris paribus" mencionada más arriba significa, en este caso, que aislaremos de los conjuntos anteriores los subconjuntos:

$$X = \left(x_{1j} \right) \quad Y_1 = \left(y_{1j} \right) \quad \Gamma_{1,1} = \left(\gamma_{1}; X_1 \right)$$

bajos los supuestos de que:

1) los elementos de los subconjuntos $(X - X_1)$ y $(Y - Y_1)$ permanecen constantes.

2) $(\Gamma - \Gamma_{1,1} \neq \phi$

3) $\Gamma X_1, \ (Y - Y_1) \ U \ \Gamma \ (X - X_1)_1 = \phi$

El último supuesto es, en realidad, demasiado fuerte. Tal como se enuncia, debería interpretarse en el sentido de que los elementos de los segmentos del mercado distintos al de cursos para empresarios no guardan ninguna relación con tales cursos y que, por otra parte, el segmento de cursos para empresarios no demandaría, en ningún caso, cursos dirigidos a otros segmentos. Estamos conscientes de que esto no es improbable; este supuesto se introduce sólo para simplificar el análisis.

1.3 *Un axioma inicial: "es necesario enseñar Administración"*

Podemos iniciar nuestra discusión aceptando, sin intentar justificarla o demostrarla, una proposición básica: ES NECESARIO ENSEÑAR ADMINISTRACION, sobre la que suponemos existe acuerdo.

Si no se desea aceptar esta proposición como un axioma, podría intentarse una justificación aproximadamente en los siguientes términos:

a) ES NECESARIO O DESEABLE EL DESARROLLO INTEGRAL DE NUESTRA SOCIEDAD. Este sería en este caso el axioma. (Se trata, en efecto, de una afirmación difícilmente discutible).

b) Entre las variables cuya evolución encuadra dentro de este concepto global de desarrollo podemos aislar a las económicas, cuyo proceso de cambio tendería hacia una meta que podríamos definir como "DESARROLLO ECONOMICO" o "INDUSTRIALIZACION".

c) En una economía de mercado, como la nuestra, se puede aceptar que el desarrollo económico es, a su vez, una función de una serie de variables, entre las que podemos contar al "DESARROLLO DE LAS EMPRESAS". En otras palabras, el desarrollo de las empresas, sumado a los movimientos de otras variables —o aún permaneciendo éstas constantes— favorece al desarrollo económico.

d) El desarrollo de las empresas depende a su vez, ceteris paribus, del NIVEL DE CAPACITACION DE QUIENES PARTICIPAN, DENTRO DE ELLAS, EN LOS PROCESOS DECISORIOS (a diferentes niveles y con diferente intensidad).

e) Finalmente, tal nivel de capacitación se refiere a un conjunto de conocimientos y destrezas en el manejo de técnicas y habilidades que suele englobarse bajo el rubro de "Administración de Empresas". La adquisición de estos conocimientos, sólo es posible mediante el aprendizaje sistemático. Sintetizando: ES NECESARIO ENSEÑAR ADMINISTRACION.

Como es fácil advertir, en estas cinco proposiciones hay una implicancia lógica, es decir:

(a) → (b) → (c) → (d) → (e)

Por otra parte, el intento de justificación anterior se relaciona estrechamente con la idea, expresada en 1.1, de que "el desempeño administrativo puede mejorarse —tanto en sus aspectos de conducción como operativos— a través del estudio formal". Este estudio formal ha de responder, sin embargo, a ciertas exigencias mínimas, de modo tal que sea compatible con el propósito expresado en 1.2, en el sentido de lograr la madurez del mercado.

Concretando, aquella idea central puede expresarse a través de las siguientes proposiciones:

1) La actuación administrativa puede mejorarse a través del estudio —y aplicación —de los elementos interrelacionados y sistematizados de una Teoría Administrativa. Esta proposición significa, en otras palabras, que la "capacidad para administrar" no es necesariamente innata —aunque ciertas condiciones personales pueden configurar, en muchos casos, una predisposición potencial hacia buenos desempeños en actividades de conducción— y que, por otra parte, esa capacidad o destreza puede adquirirse —o, si se quiere, "debería" adquirirse, dada la creciente complejidad de las organizaciones actuales— por medios distintos a la mera experiencia reiterada. Resumiendo: LA ADMINISTRACION PUEDE SER ESTUDIADA, ENSEÑADA Y APRENDIDA DE UN MODO SISTEMATICO.

2) La Teoría Administrativa mencionada en el apartado anterior es simultáneamente positiva y normativa, esto es, contiene elementos destinados a: (a) comprender y explicar la problemática de las organizaciones, tanto en lo que se refiere a la interacción de sus miembros como en lo que hace a las relaciones de la organización con su contexto; y (b) brindar al adminis-

trador —concebido en general como aquel que asume, en alguna medida, roles de conducción dentro de las organizaciones— técnicas instrumentales que le permitan mejorar su actuación como tal. Resumiendo: LA NECESIDAD DE SISTEMATIZAR EL APRENDIZAJE DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA SE RELACIONA TANTO CON LA TOMA DE CONCIENCIA DEL ROL DEL ADMINISTRADOR (elementos positivos) COMO CON LA ADQUISICION DE TECNICAS o DESTREZAS DE CONDUCCION QUE PERMITAN DESEMPEÑAR EFICIENTEMENTE ESE ROL (elementos normativos).

3) A los elementos de la Teoría Administrativa "pura" mencionada en el apartado anterior, es necesario —o, al menos deseable— agregar un conocimiento sobre las técnicas (o disciplinas referidas al trabajo de tipo operativo o "directo" del Administrador.[1] Estos elementos se refieren, básicamente, a variables implicadas en las relaciones de la organización con el contexto y/o en el manejo de sus recursos, considerados de un modo amplio. Se trata en otras palabras, del conocimiento de otras disciplinas que, junto con la Teoría Administrativa, integran el campo de la Administración de Empresas. Estas disciplinas son básicamente de dos tipos: (a) aquellas que estudian en forma aislada, pero sin perder la visión de pertenencia a la empresa como un todo, áreas problemáticas específicas; como ejemplos de este tipo de disciplinas pueden mencionarse: Comercialización, Administración Financiera, Administración de la Producción, Administración de Personal, etc.; y (b) disciplinas técnicas que por su carácter hallan en la Administración de Empresas un campo fértil de aplicación —que podríamos denominar "técnicas auxiliares de la Administración"—; pueden mencionarse a manera de ejemplo: Estadística, Investigación Operativa, Contabilidad, Costos, Metodología de la Investigación, etc. Resumiendo: LA CAPACITACION ADECUADA PARA DESEMPEÑAR EL ROL DE ADMINISTRADOR NO SOLO INCLUYE EL CONOCIMIENTO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA, SINO TAMBIEN EL DE OTRAS DISCIPLINAS, REFERIDAS A ASPECTOS OPERATIVOS O "NO ADMINISTRATIVOS PUROS" DE LAS DIVERSAS AREAS DE GESTION Y A TECNICAS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION.

Si aceptamos las tres proposiciones anteriores, es fácil concluir que la enseñanza de Administración, cualesquiera sean sus destinatarios, ha de ser de carácter integral. Los enfoques parciales no permiten lograr un aprovechamiento adecuado por carecer de la necesaria visión de conjunto. De nada valdría, por ejemplo, dictar un curso sobre "Programación por Camino Crítico" si los participantes no tienen

[1] Aunque reconocemos que la conocida distinción entre tareas "administrativas" y "operativas" puede no ser enteramente rigurosa, creemos conveniente utilizarla a los efectos de facilitar el análisis. De acuerdo a esta distinción, serían tareas "operativas" las que realiza un individuo por sí dentro de una organización. Las tareas "administrativas", en cambio, son las que se relacionan típicamente con el rol de conducción, esto es, con lograr resultados a través de otros, dentro de un sistema preestablecido de relaciones.

una conciencia clara y acabada de qué es la "programación", de su papel dentro de la "planificación", de la relación de ésta con el "control" y con el proceso administrativo en su conjunto y, paralelamente, de las subfunciones de las distintas áreas en las que puedan hacer aplicación de esa técnica. Por otra parte, el conocimiento de la técnica pura no es precisamente propio del rol de administrador. En el otro extremo, tampoco los enfoques excesivamente globalistas resultan adecuados, ya que el generalismo puro es una abstracción que no resulta operativamente aplicable a la vida real. No tendría sentido, por ejemplo, que el administrador tomara conciencia de los elementos teóricos del proceso de las comunicaciones si paralelamente no lo hace de las técnicas utilizables para detectar y solucionar problemas en ese campo.

Resumiendo, estas consideraciones nos conducen a una cuarta proposición:

4) El aprendizaje de la tecnología administrativa implica un proceso de descomposiciones y recomposiciones sucesivas de lo que ocurre en las organizaciones, paralelamente con el estudio de técnicas auxiliares. En otras palabras: LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACION DEBE SER INTEGRAL.

Como es fácil advertir, esta última proposición puede postularse como una implicancia lógica de las anteriores, es decir,

$$[(1) \wedge (2) \wedge (3)] \rightarrow (4)$$

2. UN MARCO DE REFERENCIA: CURSOS "NO PARA EMPRESARIOS"

2.1 *¿A quiénes enseñar Administración?*

Aceptada la proposición de que "es necesario enseñar Administración" se nos plantea ahora el interrogante acerca de los destinatarios de esa enseñanza. Aunque hayamos adoptado en 1.2 algunos supuestos simplificadores acerca de los otros "productos" de la línea, distintos a los "cursos para empresarios" ($X - X_1$) y de los segmentos del mercado asociados a esos cursos ($Y - Y_1$), se hace necesario explorar tales subconjuntos para dar algún contenido específico al término "cursos para empresarios" (X_1). Este "producto", lo mismo que cualquier otro dentro del conjunto X, no tiene sentido sino como componente de la línea, y a su vez la línea, globalmente considerada, no tiene sentido sino con referencia al conjunto Y.

2.2 *Los "productos" actuales, excluidos los "cursos para empresarios"*

Comentaremos brevemente, entonces, las características más salientes de algunos productos (o grupos de productos), los más típicos dentro del subconjunto

$(X - X_1)$, con algunas referencias a los segmentos de la demanda a los que razonablemente parecen estar dirigidos.

2.2.1 *Licenciaturas en Administración*

Englobaremos bajo esta denominación a todas las carreras regulares de Administración ofrecidas —o en proceso final de diseño— por las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades Nacionales y por sus equivalentes en las Universidades privadas. El término "Licenciatura en Administración" o "Licenciatura en Administración de Empresas" es, casi sin excepción, el corrientemente aceptado en nuestro ambiente universitario para designar a estas carreras.

Aunque existen diferencias significativas entre las distintas "licenciaturas" actuales, creemos que las coincidencias son suficientemente grandes como para englobarlas bajo un tipo único de producto.

Las diferencias más notables se refieren fundamentalmente a:

1) El grado de verticalidad dentro de la estructura general de los planes de estudios "regulares" de esas Facultades y, consecuentemente, el tipo de vinculación que guardan con las carreras de Contador Público y Economista (o Licenciado en Economía). En este aspecto, encontramos una amplia gama de modalidades que va desde:
   a) La separación neta del plan de estudios de la licenciatura desde el comienzo de la carrera, aunque con materias o campos comunes con los planes de Economía y Contabilidad; hasta
   b) La ubicación de la licenciatura como una "continuación" de la carrera de Contador Público.
2) El grado de énfasis que asignan a distintos temas dentro de la problemática de la Administración de Empresas y de sus técnicas auxiliares. Así, por ejemplo, podría hablarse de licenciaturas con énfasis en Administración Financiera, Comercialización, etc., o bien orientadas hacia aspectos cuantitativos, microeconómicos, humanos, etc. No se trata solamente de diferencias en las proporciones de la "mezcla de materias", sino también de las distintas orientaciones en el desarrollo de dichas materias.[2]
3) La rigidez o flexibilidad, que varía entre la rigidez absoluta (un plan único de materias, obligatorio para todos los alumnos) y distintos grados de flexibilidad, introducida a través de sistemas de materias electivas o créditos, por "áreas de concentración" o aisladamente.
4) El énfasis asignado a materias o campos de materias en Administración Pública. En este campo encontramos: (a) Licenciaturas en Administración de Empresas, con poca o ninguna referencia a disciplinas específicas de

[2] Mientras la primera diferencia es fácil de advertir con un simple examen de los planes de estudios, la segunda es más sutil y no surge claramente de un análisis superficial.

Administración Pública; y (b) Licenciaturas en Administración, "a secas", con la posibilidad, para el alumno, de tomar cursos específicos de Administración Pública.

Con respecto a las coincidencias, éstas se refieren básicamente a: [3]

1) La circunstancia de reservar el acceso "normal" —esto es, sin requisitos especiales de equivalencia— a los egresados de Escuelas de Comercio.
2) El hecho de constituir carreras de "no graduados", esto es, carreras para egresados de la enseñanza secundaria.

Hasta aquí las diferencias y coincidencias más notables o, si se quiere, accesibles para un observador externo que sólo disponga de los planes de estudios "oficiales".

Existe, sin embargo —o al menos así lo creemos— una coincidencia más importante que las ya señaladas y ésta se refiere al segmento del mercado total al que están dirigidas nuestras licenciaturas. Desafortunadamente —o, si se quiere, curiosamente— no abundan en los documentos oficiales relativos a las licenciaturas, las referencias directas a este aspecto. Se trata, entonces, de algo —vital, por cierto— que sólo podemos abordar en términos de información recogida de referencias indirectas o inferidas de comentarios e impresiones no estrictamente oficiales acerca de la "filosofía que inspira el plan de estudios" o "lo que hay detrás" de las resoluciones oficiales.

Con las limitaciones recién señaladas, la idea común que inspira la creación de las licenciaturas parece ser la de ofrecer a la comunidad un profesional especializado en Administración. Se llegó a esta idea —especialmente en las Universidades Nacionales —por el camino de la "separación" del "profesional en administración" de sus "primos hermanos", inmediatos, los contadores y los economistas. Esta idea de un profesional en Administración tiende a caracterizar al licenciado como un verdadero 'especialista" —si es que cabe esta denominación en un área problemática tan amplia como la nuestra— en el conjunto de disciplinas que definen la Administración de Empresas, cuyo rol fundamental será el de vender sus servicios a los hombres que forman parte de los mecanismos decisorios en las empresas, ya sea como asesores o consultores externos o "desde adentro", como miembros staff. En algunos casos se va más lejos y se admite la posibilidad de que este "especialista" —especialista con respecto a sus "primos hermanos" aunque generalista dentro de la problemática de la Administración de Empresas— lo

[3] Estas coincidencias no deben interpretarse en forma estricta. En la primera nos referimos al acceso a las Facultades más bien que a las licenciaturas (que en algunos casos pueden coincidir). En la segunda ocurre algo semejante, son carreras de "no graduados" sólo si se consideran de un modo amplio, ya que en todos los casos en que la licenciatura no se inicia "desde primer año" se trata, en realidad, de continuación de carreras o ciclos que se cursan en la misma Facultad. Así, por ejemplo, no se puede afirmar que la licenciatura sea para "no graduados" donde se exige el título de Contador Público para su ingreso. Tampoco se trata, por otra parte, de lo que se define generalmente como una carrera para "post-graduados".

Finalmente, vale la pena destacar que la coincidencia (1) puede no ser general. Sólo es estrictamente válida para la mayoría.

sea realmente en cierto grado, dentro de "grandes campos" tales como Administración Financiera, Comercialización, Disciplinas del Comportamiento, etc. Esta "semi-especialización" se logra a través de los mecanismos de áreas electivas de concentración.

Resumiendo, el licenciado lanzado por nuestras Facultades de Ciencias Económicas parecería responder, fundamentalmente, a la imagen típica de un asesor, al que deberíamos poder exigirle:

a) En todos los casos: una formación generalista suficientemente amplia y sólida.

b) Sólo en algunos casos, dependiendo del grado de flexibilidad del plan de su "generación": un cierto grado de especialización o concentración en un campo particular de problemas o técnicas.

Este tipo de producto final se escogió de entre una gama de productos alternativos en la que existían, por lo menos, los productos:

a) "Ejecutivo o administrador profesional": definido como un egresado universitario capacitado específicamente para ocupar posiciones directivas de las empresas; y

b) "Académico": definido como un egresado preparado para —o, si se quiere, iniciado en— la docencia y la investigación en el campo de la Administración de Empresas con especial énfasis en una problemática más específica.

El producto al que finalmente se llegó —nuestro "licenciado"— reúne ciertas condiciones de flexibilidad en su formación, de modo tal que se espera que podría cumplir en forma relativamente adecuada el rol de "administrador".[4] Por otra parte, se espera también que sea una "materia prima" adecuada para lograr, sometiéndola a un proceso adicional, un "académico".

[4] Decimos que sólo en forma "relativamente adecuada" bajo la creencia de que una formación de tipo profesional —aún en Administración— puede representar, al menos inicialmente, un freno para asumir adecuada y plenamente roles de conducción. Entre las reflexiones que nos conducen a esta creencia podemos citar:

a) No estamos convencidos de que la extendida creencia popular de que "el saber no ocupa lugar" sea enteramente correcta. En realidad, cualquier sicólogo podría destruir fácilmente este proverbio (y muchos otros). Esto significa, en este caso particular, que sólo después de un período de adaptación podría un licenciado liberarse de una serie de condicionantes, "sesgos" y actitudes propias de su mentalidad "profesional" (condicionada típicamente para obtener logros de su bagaje intelectual) y transformarla en una mentalidad "directiva" (condicionada típicamente para obtener logros de otros, como resultado de su actividad de conducción).

b) Por otra parte (aunque quizá esto no sea nada más que un aspecto de lo anterior), la condición simultánea de "directivo y profesional" en la misma área no es necesariamente envidiable. Esta circunstancia configura potencialmente situaciones conflictivas en una persona, originadas en el hecho de que, siendo la actividad administrativa altamente absorbente, especialmente en niveles decisorios elevados, tiende a crear frustraciones en cuanto impide —por limitaciones de tiempo y de "ambiente"— ejercitar o "poner en actividad", en forma personal, instrumentos y conocimientos por los que se tiene cierta predilección. Más aún, en no pocos casos la situación conflictiva se agudiza si la pre-

2.2.2 *Cursos de Administración Pública*

Incluimos en este grupo a una gama de cursos o carreras cuyo énfasis principal es la problemática de la Administración Pública o bien algún área particular dentro de ese ámbito. Entre los más típicos pueden mencionarse:

a) *Licenciaturas*: En la mayoría de los casos corresponde a una especialización dentro de las Licenciaturas en Administración "a secas" definidas como flexibles, aunque también existen algunas específicamente diseñadas.

b) *Cursos de O. y M.*: Nos referimos con la denominación de "Cursos de Organización y Métodos" a programas —generalmente breves— destinados a formar técnicos de nivel medio en este campo.

c) *Otros*: Existe una amplia variedad de cursos sobre aspectos relacionados con la Administración Pública, entre los que podrían mencionarse los desarrollados regularmente por el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP - OEA, Proyecto 214, Buenos Aires) y el "Programa para Ejecutivos de la Administración Pública" (Universidad de Buenos Aires, Ezeiza, 1968).

2.2.3 *Cursos de Administración de Empresas para Graduados*

Dado que la denominación "cursos para graduados" es relativamente general, caben dentro de esta categoría cursos o programas que cubren una amplia variedad de propósitos y características. No intentaremos describir toda esta variedad, que por su extensión escapa a los límites de este trabajo.

No consideraremos los programas de extensión o ciclos de conferencias o cursillos que típicamente realizan los "departamentos de graduados". Tomaremos sólo aquellos que por su extensión, integración y exigencias implican un estudio sistemático de la Administración.

Comentaremos brevemente algunos tipos básicos, configurados de un modo relativamente arbitrario. Nos referiremos a los "cursos para graduados en otras profesiones", dado que no conocemos que se desarrollen aún cursos para graduados en Administración.

Englobamos bajo esta denominación a todos aquellos en los que se exige como requisito de admisión un título o grado universitario. Dentro de esta característica podemos distinguir:

---

sión creciente de la tarea administrativa obliga a aceptar otras tareas "profesionales" de una calidad menor a la que el sujeto se considera capaz de hacer. Podría responderse que esta situación conflictiva no es sino una desviación del comportamiento racional del administrador, que implicaría, entre otras cosas, un conocimiento defectuoso del concepto de "costo de oportunidad" y una actitud o predisposición negativa hacia la delegación. Realmente es así. Lo que sugerimos es, precisamente, que la formación de tipo profesional crea una predisposición hacia esa desviación.

1) Cursos para graduados en determinadas profesiones, generalmente afines; y
2) Cursos para graduados en general.

Dentro de los primeros encontramos:

a) *Cursos para graduados en Ciencias Económicas*: Se trata, típicamente, de cursos no regulares transitorios, dirigidos a graduados de Ciencias Económicas egresados antes de la "separación de carreras". Basados en la idea de que los graduados de estas Facultades constituyen una buena "materia prima" para obtener un producto semejante al licenciado a través de un proceso acelerado —dada su formación relativamente afin— estos cursos se proponen: (a) ofrecer a dichos graduados la posibilidad de lograr una formación en el campo de Administración; y/o (b) contribuir a la formación de potenciales docentes e investigadores. Están dirigidos a satisfacer propósitos de corto plazo, como los de cubrir déficits transitorios en la oferta de servicios profesionales y dentro del campo docente y de investigación.

b) *Otros*: Se trata de cursos especialmente diseñados para introducir en la problemática administrativa a tipos particulares de profesionales que, por su actuación en las empresas generalmente en niveles decisorios (o asesores) elevados, necesitan de este tipo de formación. Son ejemplos típicos de estos profesionales los ingenieros. Estos cursos podrían quizá clasificarse dentro de los cursos para empresarios. Sin embargo, la circunstancia de estar dirigidos a profesionales universitarios exige diseños y desarrollos especiales, a la vez que posibilita la introducción de mayores exigencias y niveles de abstracción.

Con respecto a los cursos del segundo grupo (para graduados en general), no tenemos conocimiento de que se desarrollen en el país en forma regular. Existen, sin embargo —y en estado relativamente avanzado— algunos proyectos, por lo que vale la pena considerarlos aquí, como un producto potencial a corto plazo. La sola característica de estar abiertos para diversos tipos de graduados es en realidad muy poco definitoria. Dentro de esa característica común cabe una amplia gama de propósitos, enfoques y contenido.

Dentro de lo que conocemos de lo que se proyecta en el país podemos citar el "Curso de Administración para Postgraduados" (CAP) del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (IDEA) y un programa de "Magister" diseñado en el último proyecto de reforma de planes de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

2.3 Hemos intentado describir —aunque sólo superficialmente— algunos de los productos más típicos dentro de la gama actual de cursos de Administración, excluidos los cursos para empresarios. De acuerdo a esta descripción, entonces, el subconjunto $(X - X_1)$ incluiría, entre otros, los subconjuntos:

$X_2 = \{ x_{2j} \}$, Licenciaturas en Administración.

$X_3 = \{ x_{3j} \}$, Licenciaturas en Administración Pública.

$X_4 = \{ x_{4j} \}$, Cursos de Organización y Métodos.

$X_5 = \{ x_{5j} \}$, Cursos Especiales en Administración Pública.

$X_6 = \{ x_{6j} \}$, Cursos de Administración de Empresas para Graduados.

El subíndice j expresaría productos (cursos o carreras) específicas, individualizados, dentro de cada tipo.[5]

Para definir con mayor rigor el subconjunto X_2 sería necesario agregar un tercer subíndice, K, dado que algunas licenciaturas se han definido como flexibles, a través del sistema de materias electivas.[6] El subconjunto quedaría definido, entonces, como:

$$X_2 = x_{2jk}, \quad j \rightarrow 1, \ldots, m_2; \; k = 1, \ldots, \tilde{n}_2$$

donde cada valor de j designaría una licenciatura individualizada y cada valor de k una combinación posible de materias dentro de una licenciatura dada. En las licenciaturas rígidas (sin materias electivas) k tomaría un único valor posible.

Podríamos establecer, además, que, dentro de las Licenciaturas en Administración "a secas",[7] las combinaciones de materias electivas que dan por resultado licenciados orientados hacia la problemática de la Administración pública pertenece en realidad al subconjunto X_3.

A riesgo de extender demasiado nuestra descripción del subconjunto $(X - X_1)$, hemos dedicado cierta atención, deliberadamente, a los productos del tipo X_2 (Licenciaturas en Administración de Empresas) y X_6 (Cursos de Administración de Empresas para Graduados), por considerar que éstos son los que guardan mayor relación con el tipo de producto que intentaremos definir: X_1 (cursos para empresarios).

Al comentar las características más salientes de las Licenciaturas en Administración de Empresas (2.2.1) las presentamos como carreras dirigidas fundamentalmente a formar un "especialista" en Administración, un profesional al que razonablemente puede asignársele el rol de asesor. Omitiremos emitir juicios de valor acerca de este rol previsto.[8]

[5] Así, por ejemplo, el elemento $x_{2,1}$ podría representar la Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

[6] Véase 2.2.1.

[7] Ibídem.

[8] Recuérdese que adoptamos en 1.2 el supuesto de que el subconjunto $(X - X_1)$ permanece constante y *ha sido bien definido.*

Nos preocupa ahora, más bien, descubrir las condiciones necesarias para que este rol pueda ser desempeñado adecuadamente.

El esfuerzo formativo de la Universidad para lograr este tipo de producto universitario podría ser estéril, o desvirtuado, si no se dan las condiciones que favorezcan una demanda masiva de este tipo de producto. La demanda por cursos de licenciatura pareciera estar asegurada en el corto plazo: las inscripciones en este tipo de carrera han estado creciendo aceleradamente y han contribuido a configurar el "boom" del que hablamos en 1.1. Esto no garantiza, sin embargo, que exista una demanda cuantitativamente suficiente —y cualitativamente adecuada— para los servicios profesionales del licenciado.

No disponemos, con respecto a la Región de Cuyo, de mediciones formales de esa demanda, ni conocemos que se hayan intentado en otros lugares del país. No somos tan pesimistas como para pensar que el licenciado no tenga demanda suficiente pero, dada la posibilidad de que esto ocurra, debemos pensar en las características actuales de los niveles decisorios de las empresas argentinas y en las variables sobre las cuáles deberíamos intentar actuar desde la universidad para favorecer la creación de las condiciones deseadas de absorción del mercado para los licenciados en Administración de Empresas. [9]

Esta "demanda de licenciados" no es, en el fondo, sino un aspecto de un fenómeno no más amplio que podríamos definir, en general, como una "demanda de tecnología administrativa", a la que nos referimos más adelante en 3.3.

3. UNA MIRADA A LA EMPRESA

3.1 *La empresa como sistema*

Se puede caracterizar a una organización —y la empresa es un tipo particular de organización— como:

"Un sistema de actividad humana interdependiente, caracterizada por un alto

[9] Esto no implica, como pudiera pensarse, un enfoque "inverso" o "trastocado", del "lanzamiento" del Licenciado: diseñar y producir un producto para luego salir a crearle demanda. Por el contrario, aceptamos —en base al supuesto general dado en 1.2 para el subconjunto $(X - X_1)$— que las licenciaturas han sido bien definidas en sus propósitos, tomando como punto de referencia las características medias de nuestras empresas y sus subsistemas decisorios. Ahora bien, dado que este "diseño de producto se ha hecho —por sus características y por el rol de la Universidad en el sistema social— partiendo de un juicio de valor acerca de las necesidades de tecnificación de las empresas, más bien que de una proyección de los "deseos de los consumidores" (e incluso anticipándose a esos "deseos"), se hace necesario, en alguna medida, condicionar la demanda a la oferta.

grado de dirección racional del comportamiento hacia fines que son resultado de común acuerdo o expectativa (37)." [10]
Ampliando el concepto, se afirma que:

"Al tratar de describir la Organización tal como aparece, 'lo que se hace patente por sí mismo' (...) es lo siguiente:

.1 Un conjunto de individuos con 'atributos'.

.2 Un conjunto de 'relaciones' entre individuos.
Estos dos elementos configuran un 'sistema' (31).

.3 Un 'contexto' exterior al sistema tal que: 1) un cambio en sus atributos afecta al sistema y 2) sus atributos son cambiados por el comportamiento del 'sistema'.

.4 El 'sistema' es dinámico con diversos 'procesos' internos.

.5 El 'sistema' es 'abierto' pues existen interdependencias con su 'contexto'.

.6 El sistema es además contexto de otros 'subsistemas'." [11]

Antes de seguir adelante conviene recordar que:

a) La "dirección racional del comportamiento" a la que se alude en el concepto citado más arriba es limitada; [12] y que

b) La afirmación de que las organizaciones tienen "fines que son resultado de común acuerdo o expectativa "no debe interpretarse demasiado alegremente; en realidad, la idea es la de que los propósitos de una organización no son independientes de los propósitos personales de sus miembros ni del contexto, sino que son el resultado de un proceso de negociación con respecto a ambos.[13]

[10] FRISCHKNECHT, FEDERICO, *Administración de Empresas y Otras Organizaciones* (Buenos Aires, El Ateneo, 1964), p. 27. La referencia (37) corresponde a: Simon, Herbert A.: Comments on the theory of Organizations. En Rubinstein, Albert H. y Haberstroh, Ohadwick J.: Some theories of organization the lorsey Press, Illinois, 1961, p. 157.

[11] Ibídem, p. 21. La referencia (31) corresponde a: Hall, Arthur D.: A methodology for systems engineering. D. Van Nostrand Co., Princeton, 1962, pp. 60-84.

[12] Nos parece adecuada, a este respecto, la idea de que el grado de racionalidad máximo, que se puede pretender como factible está ubicado en un punto intermedio entre el extremo ideal de las decisiones objetivamente racionales" (el sujeto conoce todas las alternativas; es capaz de anticipar todas las consecuencias de cada alternativa, ya sea bajo condiciones de certidumbre, incertidumbre o riesgo; y se ha definido un criterio ordenador, o "función de utilidad", para todos los grupos posibles de consecuencias) y el extremo insuficiente de las decisiones apenas "objetivamente racionales" (la racionalidad del sujeto está sólo limtiada a "lo que le es conocido en ese momento"). Se trataría, entonces, de lo que se conoce como decisiones "intencionadamente racionales", en las que median "procesos de búsqueda". Véase, por ejemplo, FRISCHKNECHT, op. cit., pp. 89 y 172-175 y también MARCH, JAMES J. y SIMÓN, HERBERT A., *Teoría de la Organización* (Barcelona, Ariel, 1961, pp. 151-157).

[13] Véase, por ejemplo, FRISCHKNECHT, F., op. cit., pp. 75-102 y también CYERT, RICHARD M. y MARCH, JAMES, *Teoría de las Decisiones Económicas en la Empresa* (México, Herrero Hnos., 1965), Cap. 3.

Enfocada la empresa como un sistema que se mueve dentro del suprasistema social como un todo, intentaremos situarnos en un nivel de observación adecuado y aislar algunos de sus participantes —definidos a su vez como sistemas— tal como se observa en la figura 1.

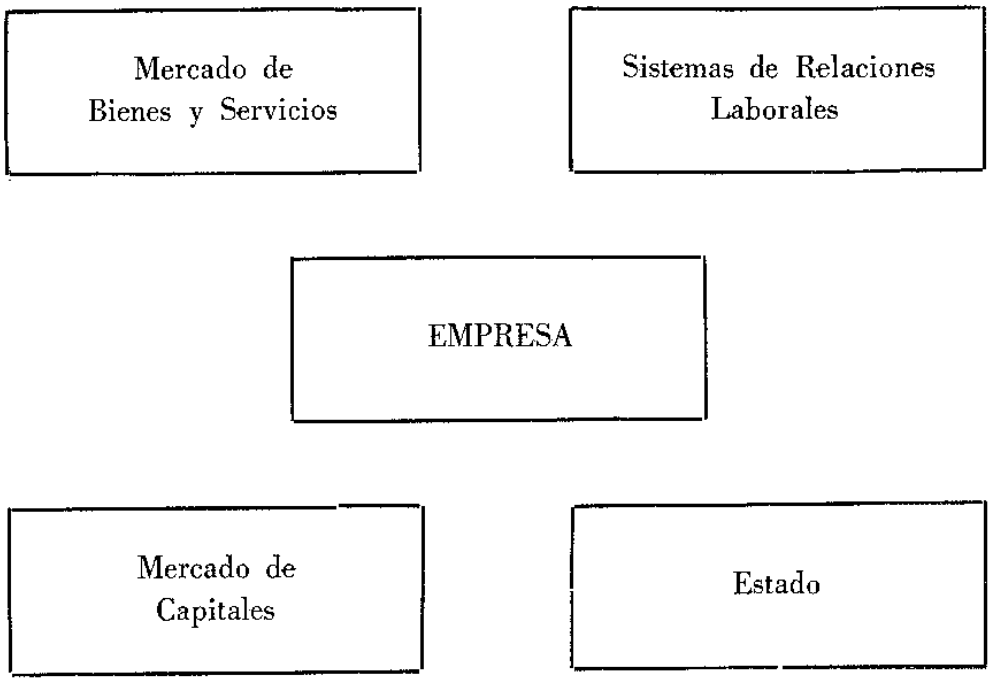


Figura 1

Aceptaremos, con respecto al esquema anterior, que los elementos situados en los cuatro sistemas anteriores revisten la calidad de participantes de la organización. Nos resultará útil, sin embargo, distinguir entre dos tipos de participantes, a saber: [14]

a) *Miembros de la empresa*: Esto es, individuos que forman parte, de un modo relativamente inmediato y consistente, de la empresa como grupo humano. Con referencia a los sistemas anteriores, estos "miembros" provienen del sistema de relaciones laborales (empleados, en un sentido amplio, incluyendo los extremos de la gerencia máxima no patrimonial y los ejecutores finales relativamente estables) y del mercado de capitales

[14] Se trata de una distinción muy difícil de establecer de un modo general sin incurrir en cierto grado de arbitrariedad, aunque muy fácil de hacer en el caso de una organización en particular. Como expresa T. Caplow (Principles of Organization, Introducción), entre "los elementos mínimos por los cuales reconocemos a una organización" se encuentra la de "el rostro (o identificación) exacta de los miembros: permite a una organización identificar a sus miembros y, en cualquier momento dado, dividir la raza humana entre miembros y no miembros..."

proveedores de capital con calidad de dueños y roles de conducción asumidos efectiva y habitualmente).

b) *No miembros, participantes desde el contexto inmediato*: esto es, participantes relativamente cercanos, que no forman parte de la organización como grupo humano.

Quiere decir, entonces, que luego de la distinción anterior podemos hablar de:

1) La empresa como grupo humano distinguible, con un sistema de interacción entre sus miembros; esto es: UN SISTEMA SOCIAL; y

2) Un contexto inmediato, con el que la ligan relaciones múltiples de complementariedad y/o competencia.

Dentro del sistema social de la empresa existe a su vez, un subsistema decisor.

3.2 *Receptividad hacia la introducción de tecnología administrativa*

Una vez caracterizada —o, mejor dicho, apenas "recordada", por lo escueto del punto 3.1— la empresa como sistema social y ubicada ésta en su contexto más inmediato, estamos en condiciones de retomar los interrogantes que nos planteábamos en 2.3.

Tomando como marco de referencia el "sistema empresa" esbozado en 3.1, examinaremos brevemente los subsistemas del contexto más inmediato a la empresa como sistema social (mercado de bienes y servicios, sistemas de relaciones laborales, mercado de capitales y estado) y el subsistema decisor, con referencia a aquellas características, fuerzas y procesos de tales subsistemas que razonablemente condicionan, favoreciendo o desalentándolo, el grado de receptividad de las empresas hacia la introducción de tecnología administrativa. En otras palabras, no nos interesan en este momento esos subsistemas en sí mismos, sino sólo en cuanto a su posibilidad de afectar —o no afectar— al proceso de absorción de tecnología administrativa por parte de las empresas argentinas.

3.2.1 *Mercado de bienes y servicios*

Dentro de este sistema nos interesa, fundamentalmente, lo que se refiere a las interrelaciones entre los elementos —o grupos de elementos— "clientes" (reales y potenciales) y "competidores" (reales y potenciales) y la empresa, y entre ellos entre sí. No son relevantes, para los fines que nos interesan en este trabajo, las interrelaciones con los elementos "proveedores" de bienes y servicios (reales y potenciales).

El subsistema conformado por "clientes" y "competidores" tiende, a través de las instituciones de la competencia, a actuar simultáneamente como restricción y como incentivo para el subsistema decisor de la empresa. Su complejo mecanismo no admite grandes asincromías entre las empresas, especialmente entre las

que compiten en el mismo mercado. De esta manera, la competencia presiona hacia cierta especie de nivelación tecnológica que es extensible a las técnicas administrativas.

En la medida en que esta nivelación se produzca realmente en el caso de la tecnología administrativa, podemos considerar al mercado como un elemento favorable. Dado que la tendencia a la nivelación actúa, por definición, "hacia arriba", la rapidez con la que se desarrolle el proceso de adopción de tecnología administrativa a través del mercado dependerá, ceteris paribus, de: (a) la rapidez con la que eleven su nivel de tecnología administrativa las empresas líderes en cada sector del mercado; y (b) el grado de intensidad de la competencia. Con respecto a este último factor, es posible suponer que ha de crecer significativamente en el corto plazo, a medida que se atenúen o desaparezcan las asincronías admitidas por el proceso inflacionario.

3.2.2 *Sistema de relaciones laborales*

El sistema de relaciones laborales de la Argentina es uno de los más complejos, tanto dentro de nuestro suprasistema social como en relación a los existentes en otros países. Con una compleja y no muy definida carta genética, este sistema procura ser una restricción a todas aquellas decisiones de la empresa relacionadas con la distribución del producto.

No nos corresponde aquí analizar (ni estamos en condiciones de hacerlo) el funcionamiento del sistema en toda su extensión. Cabe observar, sin embargo, que en lo que respecta a nuestro problema éste ha sido —no sólo en nuestro país sino en general en todo el mundo desde la revolución industrial— un sistema que ha hecho una oposición casi sistemática a la incorporación de nueva tecnología, y no son las técnicas administrativas una excepción a esta regla.

3.2.3 *Mercado de Capitales*

Nos interesan, en este subsistema, todos los elementos que proporcionan fondos a la empresa, ya sea como prestamistas o en propiedad; en el primer caso tanto a corto como a mediano o largo plazo y, en el segundo, cualquiera sea la combinación "ganancias —riesgos— control". Se incluyen, asimismo, los casos de combinaciones relativamente híbridas entre prestamista y propietario, como algunos tipos de acciones preferidas en las sociedades anónimas.

Dentro de dicho subconjunto, adquieren especial importancia los proveedores de fondos a largo plazo (con referencia a los cuales se piensa, al hablar de mercado de capitales), que presentan la característica de que generalmente no están dispuestos a incorporar recursos a la actividad de la empresa sin asegurarse un grado de control que suele ser mayor al que demandan otros subsistemas. Esta característica es particularmente acentuada en nuestro país como en casi todo el resto de Sudamérica) donde las fuentes típicas de financiamiento a largo plazo

al alcance de las empresas se reduce a muy poco más que la emisión de acciones comunes (o sus equivalentes en las sociedades de personas) y la retención de ganancias.[15] Estas mismas características de limitación de nuestro mercado de capitales, unidas a otras de nuestro mundo empresario —como el predominio de las empresas pequeñas y mediana, y el mantenimiento de los paquetes accionarios familiares aún en muchas empresas grandes— configura una situación en la que los proveedores de capital a largo plazo y los subsistemas decisorios tienden a superponerse.

3.2.4 *Estado*

El Estado, que en cierto sentido ocupa el lugar de sistema decisor máximo dentro del suprasistema social, tiene de hecho una influencia preponderante sobre todos los sistemas que conforman la sociedad. El sistema empresa no es una excepción, y puede ser objeto de coerción o incentivación para la incorporación de técnicas que de otra manera no hubieran sido aceptadas por sus subsistemas decisores.

Los mecanismos coercitivos no son —como veremos más adelante— recomendables para la incorporación de las técnicas administrativas en las empresas.

Por el lado de la incentivación podrían conseguirse algunos resultados interesantes. El estado, a través de su actuación directa por medio del sistema bancario (bancos oficiales y mixtos), por ejemplo, podría establecer requisitos para la concesión de préstamos a las empresas cuya satisfacción por parte de éstas implique la necesidad de adoptar técnicas mínimas de administración financiera de corto plazo.[16] Algo semejante podría lograrse a través del Banco Industrial (con respecto a técnicas de planeamiento financiero a largo plazo), y los sistemas previsional, tributario y de comercio exterior. No se puede esperar demasiado, sin embargo, de estos mecanismos "indirectos", dada la alta probabilidad de desvirtuarlos a través de la burocracia estatal misma y la posibilidad —no descartable— de simulación, por parte de las empresas, de un nivel de tecnología inexistente. Por otra parte, estos mecanismos indirectos sólo hacen énfasis en técnicas o instrumentos parciales, aislados dentro de la tecnología administrativa globalmente considerada, cuyo "efecto multiplicador" o poder expansivo es muy bajo.

[15] Exceptuamos de esta generalización a las empresas que, por su situación particular, tienen acceso a fuentes extranjeras de financiamiento, como así también los préstamos nacionales a largo plazo de fomento industrial, agropecuario o minero. En el primer caso por su carácter excepcional (aunque no infrecuente) y en el segundo por la escasa significación de esas fuentes.

[16] En Chile se ha establecido hace dos o tres años —y con relativo éxito— la obligatoriedad de presentar presupuestos de caja a los bancos para obtener ciertos tipos de crédito a corto plazo.

3.2.5 *Subsistema decisor*

Examinado brevemente el contexto inmediato de la empresa a través de los cuatro sistemas anteriores debemos prestar ahora alguna atención al subsistema decisor dentro de la empresa. Para caracterizar al subsistema decisor de la empresa argentina típica intentaremos una clasificación de sus características en tres tipos, que definiremos como: (a) características normales o esperadas en una economía de mercado; (b) una característica propia de la situación argentina; y (c) características-corolarios, que surgen como consecuencia de las anteriores y de otras características o situaciones de nuestro medio social y económico.

3.2.5.1 *Características "Normales"*

El subsistema decisor de la empresa argentina responde, al igual que el de la empresa de otros países con economía de mercado, a dos características básicas. [17]

1) *Persigue como objetivo fundamental la maximización del retorno del capital de los propietarios a largo plazo;* y
2) *Considera al sistema de relaciones laborales, al estado, al mercado de bienes y servicios y, parcialmente, al mercado de capitales, como restricciones para dicha optimización.*

Estas características no requieren una explicación especial. Difícilmente encontraríamos gerentes que postulen otra cosa. Sin embargo, como veremos más adelante al tratar otras características, las estrategias desarrolladas para alcanzar el objetivo postulado asumen algunos matices especiales.

Vale la pena enfatizar, antes de seguir adelante, que una forma clara y ampliamente aceptada de expresar la idea de "ganancias máximas a largo plazo" es en términos de maximizar el valor actual del patrimonio de los propietarios". Ahora bien, este propósito, a pesar de la extraordinaria sencillez con que se enuncia es mucho menos operativo [18] de lo que generalmente se supone. Deberíamos decir, en rigor, que su grado de operatividad es muy bajo, aún si no pretendemos nada más que una operatividad "ex - post", [19] dado que implica operar con dos

[17] Excluimos de esta caracterización a las empresas del estado, que por sus atributos especiales pueden tener objetivos diferentes.

[18] Nos referimos aquí al concepto de operatividad de objetivos que se encuentra en MARCH, J. G. y SIMON, H. A., op. cit., p. 46; "Por capacidad operativa de los objetivos queremos decir hasta dónde es posible observar y comprobar cómo se alcanzan..."; p. 172: "Cuando un medio para probar las acciones se percibe como relacionante de un objetivo particular o criterio con curso de acción posibles, el criterio se llamará *operativo*". Véase también FRISCHKNECHT, F., op. cit., p. 87: "Se llaman *operativos* aquéllos (objetivos) para los cuales existe algún medio para determinar las conexiones entre acciones alternativas y la obtención del objetivo..."

[19] Véase MARCH, J. G. y SIMON, H. A., op. cit., p. 172: "Para algunos fines necesitaremos hacer aún la distinción entre casos en que las relaciones medios-fines pueden valorarse antes del hecho y los que sólo pueden valorarse después del hecho. Designaremos a los objetivos operativos en el caso anterior *operativos ex ante*, en el último caso, objetivos *operativos ex post*".

variables muy difíciles de conciliar entre sí para decisiones aisladas: (a) el incremento del capital y su capacidad de reproducción; y (b) la distribución de los productos periódicos de ese capital.

3.2.5.2 *Una característica propia de la situación argentina*

Esta es, en realidad, una característica sólo postulada, que no estamos en condiciones de probar empíricamente de un modo satisfactorio. Puede enunciarse como:

3) *Es predominantemente patrimonial en su composición*

La idea de un nivel decisorio máximo de tipo patrimonial no es propia o exclusiva de las empresas argentinas sino, por el contrario, característica de las economías de mercado. Lo que queremos decir al afirmar que el subsistema decisor es "predominantemente patrimonial en su composición" es que los cargos directivos de tipo patrimonial se encuentran ubicados más cerca de los niveles operativos finales que en otras economías más avanzadas. Esto significa, en otras palabras, que los cargos de "gerencia profesional" gozan, comparativamente y en promedio, de menor peso. Esto puede ocurrir porque:

a) El tamaño de la empresa no admite la incorporación de gerentes profesionales en forma significativa; y/o

b) Los cargos de gerencia patrimonial "avanzan hacia abajo" hasta penetrar decididamente en los mandos intermedios; y/o

c) El grado de descentralización de las decisiones llega escasamente a los niveles de dirección no patrimonial.

3.2.5.3 *Características - corolarios*

La primera de estas características es, parcialmente, una consecuencia de las anteriores o, mejor dicho, de la forma particular que asumen las dos primeras dada la tercera, unida a otras características que no emanan del subsistema decisorio mismo. Puede enunciarse como:

4) *El grado de racionalidad de sus decisiones es relativamente bajo.*

Se trata, nuevamente, de una característica atribuida al "promedio". La idea de un bajo nivel de racionalidad implica, entre otras cosas, que:

a) Las decisiones —especialmente las de largo plazo— están más cerca de ser sólo "subjetivamente racionales" que "intencionadamente racionales". Esto es, los "procesos de búsqueda" son relativamente poco frecuentes y poco intensos.

b) El marco de referencia para dichas decisiones —incluidos los "procesos de búsqueda"— padece de cierta "miopía", especialmente referida a:

I) El contexto: existe cierta dificultad para aceptar —o comprender— "negocios rápidos" o "ganancias inmediatas", lo que implica una preocupación anormalmente escasa por el aspecto de la supervivencia de la empresa, o bien —cuando dicha preocupación existe— una apreciación excesivamente simplista o rudimentaria del problema.

II) La variable tiempo: predominan las estrategias tendientes a lograr el grado de interdependencia de la empresa con su contexto.

Estas distintas manifestaciones del bajo nivel de racionalidad que postulamos están íntimamente relacionadas entre sí y se trasladan en cierta medida. Ambas manifestaciones de la "miopía" del apartado (b) tienden a confundirse en muchos casos, y esta "miopía" no es, en verdad, sino un aspecto de la imperfección de los "procesos de búsqueda" aludidos en el apartado (a).

Este bajo nivel de racionalidad es el que ha conducido a muchas empresas a perder o malograr posiciones expectables en el mercado en aras de pretendidamente buenos "negocios inmediatos" ("miopía de tiempo") o bien por considerarse demasiado "seguras" ("miopía de contexto").

A este bajo grado de racionalidad puede atribuirse, finalmente, una comprecisión defectuosa de la complejidad implícita en el propósito de maximización de ganancias enunciado como primera característica.

Todo lo anterior nos conduce a una última característica — corolario, formulada como:

5) *Es insuficientemente permeable a la tecnología administrativa.*

Es posible que esta característica esté ya implícita en las (3) y (4). En efecto, puede considerarse, parcialmente, sólo una manifestación del bajo nivel de racionalidad. Este, al oscurecer la toma de conciencia de la creciente complejidad del quehacer empresario, dificulta también la apreciación de la necesidad de incorporar la tecnología administrativa.

Por otra parte, en la medida en que la característica (5) se manifiesta en una escasa predisposición para incorporar gerentes profesionales a los mecanismos de decisión, tiene alguna asociación con la característica (3) a través de una resistencia a ceder control.

Parece necesario aceptar que las características (3), (4) y (5) conforman un complejo en el que resulta imposible distinguir relaciones de causalidad. El "complejo", a su vez, parece estar asociado a:

a) Las características del proceso de industrialización argentino, basado fundamentalmente en la pequeña y mediana empresa, cuyo proceso de consolidación o crecimiento se produjo en situación del mercado y de la economía en su conjunto evidentemente más "sencillas" o comprensibles para los "pioneros"; y

b) Un prolongado proceso inflacionario, entre cuyas distorsiones podemos mencionar las de:

I) Hacer posible, o "tolerar" la existencia (y aún prosperidad) de empresas económicamente ineficientes; y

II) Hacer comparativamente más deseable las actividades especulativas a las realmente productivas, con las consiguientes distorsiones en los mecanismos de asignación de recursos.

3.3 *El rol de la Universidad en el sistema empresa*

Ahora debemos introducir a la Universidad en el esquema anterior, como un elemento del contexto que rodea a la empresa. No nos embarcaremos en una discusión acerca del grado de amplitud que podría postularse para las relaciones entre la Universidad y la empresa. Nos basta con aceptar que la Universidad está convencida de la necesidad de la tecnología administrativa y que, en consecuencia, busca implantarla en el medio. Para ello se asigna, como mínimo, las tareas de:

a) Elaborar y adaptar esa tecnología; y

b) Proporcionar al medio profesionales capaces de aplicarla.

Sin embargo, si su papel se limita a lo anterior es posible que —como reflexionábamos en 2.3— la demanda de sus profesiones no sea adecuada, dadas las características del subsistema decisorio en la empresa. Deberíamos pensar, entonces, en las estrategias que debería desarrollar la universidad para acelerar —o, en algunos casos, iniciar— el proceso de incorporación de la tecnología administrativa por parte de las empresas, de modo tal de evitar que las tareas enunciadas más arriba resulten estériles. Es decir, que aquí también el trabajo de la Universidad ha de ser integral.

El mercado de bienes y servicios tiende a actuar —como lo señalamos en 3.2.1 —fundamentalmente como nivelador de tecnología, de modo que sólo podrá servir, en el mejor de los casos, para acentuar o apresurar una tendencia a la aceptación. De ninguna manera los mecanismos del mercado pueden ser utilizados desde la Universidad como iniciadores del proceso.

El sistema de relaciones laborales no es, por cierto, un punto sobre el cual pueda operarse con posibilidades de éxito. Este sistema ha sido precisamente, y en forma tradicional, una traba para la implantación de la tecnología administrativa. Fuera de casos especiales como los de Suecia e Israel, no existen antecedentes de que el sistema de relaciones laborales haya facilitado la implantación de tecnología.

Muchas técnicas se han implantado en el pasado a través del estado, en forma compulsiva. Pueden citarse como ejemplos todas las profesiones reglamentadas, a través de mecanismos que imponen compulsivamente el uso de determinados servicios profesionales en ciertas situaciones, a la vez que impiden el ejercicio de esas profesiones a quienes no poseen títulos habilitantes.

Independientemente de los resultados que se hayan logrado en otros casos a

través de estos mecanismos compulsivos, es fácil apreciar que en éste no son aplicables. En efecto, los servicios a prestar por quienes poseen el conocimiento de la tecnología administrativa no son de ninguna manera comparables con los servicios de otras profesiones tradicionales como la medicina o la ingeniería, entre otras razones porque:

1) *No existe dentro del suprasistema social un consenso acerca de su necesidad, que haga aceptable la acción compulsiva*: Muchas otras profesiones tradicionales que se impusieron compulsivamente a través del estado fueron resistidas, precisamente por la ausencia de consenso. En este caso la resistencia sería significativamente mayor, debido a la importancia que tiene en relación con la vida misma del sistema.

2) *La "mezcla de conocimientos" que conforma el curriculum de un "profesional en administración" no es necesariamente exclusiva*: Es difícil explicar el sentido de esta proposición de un modo sencillo. Lo intentaremos a través de algunas reflexiones:

   a) El campo de la Administración de negocios resulta de combinar, en proporciones sobre las que no existe un acuerdo razonable, diversas disciplinas.

   b) El grado de dependencia de este campo con respecto a otros ya existentes es considerable; entre éstos podemos mencionar: Teorías del Comportamiento, Teoría Económica, Matemáticas.

   Si se aceptan ambas reflexiones, es necesario aceptar también que podrían darse casos como el de un Matemático Puro que intente con posibilidades de éxito —y a costa de un proceso formativo adicional relativamente poco costoso— buenos desempeños en Administración de Empresas "con énfasis en técnicas cuantitativas". Algo semejante podría darse para un Sociólogo o un Economista especializado en Microeconomía, con respecto a sus respectivas áreas de especialización. En otras palabras, la idea es que existen múltiples caminos de acceso a la problemática de la Administración de Empresas, y que el "camino directo" no es necesariamente mejor que los "indirectos".

Por otra parte, la implantación compulsiva de las profesiones tiende a crear situaciones monopólicas que en no pocos casos actúan negativamente en el proceso de perfeccionamiento. Un régimen de libre empresa no parece compatible con este tipo de coerciones.

Finalmente, hemos de descartar también, por razones obvias, al mercado de capitales. Es totalmente inadecuado como receptor de una estrategia de la Universidad tendiente a lograr la implantación de la tecnología administrativa. Aún en los casos en que este mercado es amplio y atomizado, con atributos máximos de transparencia y movilidad (lo que evidentemente no ocurre en nuestro caso), éste sólo podrá actuar a lo sumo como nivelador de tecnología, aunque en forma mucho más débil que el mercado de bienes y servicios. Al hablar aquí del mercado de

capitales no incluimos, desde luego, a los elementos de éste que se superponen con los subsistemas decisorios de las empresas.

Descartados los cuatro sistemas anteriores, debemos concluir que el esfuerzo de la universidad ha de dirigirse, como foco fundamental y directo, al subsistema decisor de la empresa. Sólo actuando a través de este sistema será posible complementar en forma significativa los esfuerzos primarios de elaboración y adaptación de tecnología, y formación de profesionales. La reflexión es en el sentido de que los esfuerzos por modernizar los planes de estudios de nuestras universidades [20] —y/o crear "desde cero" carreras de Administración de Negocios— pueden ser poco menos que estériles —o, incluso, hasta negativos— si no se desarrolla un esfuerzo consistente y sistemático por condicionar el grado de receptividad de los subsistemas decisorios de nuestras empresas. Este condicionamiento estaría dirigido a crear un clima de aceptación de la tecnología administrativa, que podría concretarse a través de: (a) favorecer la demanda de servicios profesionales de tipo asesor; y (b) predisponer hacia el reemplazo sucesivo de la gerencia patrimonial por la gerencia profesional.

Postulamos decididamente un "esfuerzo consistente y sistemático" en el convencimiento de que las manifestaciones aisladas no valen lo que cuestan. En efecto, es difícil no encontrar en nuestras universidades —y fuera de ellas— débiles e indecisas "aperturas hacia la empresa" bajo la forma de cursos (cuyos propósitos, enfoques y niveles no siempre son evidentes), seminarios (en los que raramente se satisfacen en un grado aceptable las ampulosas expectativas declaradas por universitarios y empresarios en los cocteles y reuniones de prensa iniciales), o de algún otro tipo de "actividad de extensión". La inoperancia de tales esfuerzos no reside sólo en ser aislados, sino —y esto es más importante— en que no han sido definidos con un mínimo de precisión.

Mucho más difícil es, sin embargo, encontrar "aperturas" consistentes, iniciadas con un propósito definido y consciente y con una disposición a sostenerlas y perfeccionarlas a través de sucesivas evaluaciones. Creemos que sólo en esos casos se puede usar el término extensión sin comillas.

Son variadas las formas de actuar sobre los subsistemas decisorios para incluir los efectos deseados. Entre otras, podemos mencionar:

1) *Investigaciones*: Es posible ampliar el "área de aceptación" de la tecnología a través del desarrollo de proyectos de investigación empírica que, aunque no sean enteramente atractivos para la universidad desde el punto de vista de la creación o adaptación de instrumentos técnicos y analíticos y/o de la capacitación de sus planteles de investigación, tiendan a mostrar que la tecnología administrativa es —o puede ser, usada con habilidad— aplicable a nuestras condiciones económicas y empresariales. En la medida en que los resultados de tales investigaciones se difundan —e, inclu-

[20] Un esfuerzo considerable, tanto con respecto a sus costos (monetarios, humanos y de otros tipos) como a las resistencias al cambio que es necesario enfrentar.

so, se sometan a discusión— puede ceder terreno la desafortunada creencia de que la "sofisticación" del "administrador de gabinete" sólo es aplicable a las condiciones del contexto en el que ha sido creado. [21]

2) *Asesoramiento limitado*: Es muy debatida la cuestión de si la universidad debe ofrecer servicios directos a la empresa. Es un tema en el que resulta aventurado emitir proposiciones o juicios generales, por sus implicancias éticas. No intentaremos aquí abordar este espinoso tema, que bien podría ser objeto de otro trabajo.

Aun a riesgo de ofrecer un flanco en nuestro intento de sintetizar, creemos que nuestras ideas podrían resumirse en las siguientes proposiciones:

a) No existen impedimentos éticos para que la universidad actúe *temporaria* y *limitadamente* desde la oferta de servicios de asesoramiento mientras no existan profesionales con quienes compita y mientras los ingresos percibidos por tales servicios no creen una dependencia futura para con tales ingresos. [22]

b) Lo anterior es sólo un requisito mínimo. Un proyecto que supere la prueba ética, sólo demostraría, en rigor, ser "apto para estudiarse"; su aceptación estará condicionada a que:

I) exista, en dicho proyecto, un interés básico para la universidad, por las características del problema en cuestión; y/o

II) ese interés exista desde el punto de vista de la vida empresaria de su contexto geográfico.

Debemos enfatizar que en la proposición (a) hablamos de un asesoramiento *temporario* y *limitado*. Parte de las limitaciones surgen de la proposición (b). La temporalidad está sugerida en la misma proposi-

[21] Existe, en efecto, la muy extendida creencia de que el bagaje conceptual y analítico de la Administración de Empresas, por haber sido casi generalmente originada en los Estados Unidos —donde los empresarios se mueven dentro de mercados notoriamente más desarrollados, posibilidades de obtención de información significativamente mayores y un contexto social diferente—, resulta totalmente inadecuado a nuestras condiciones. Por otra parte, e independiente de esto, en nuestro ambiente de los negocios existen todavía quienes —por haber vivido experiencias negativas o sin ellas— piensan que el "abismo entre la teoría y la práctica es insalvable".

La primera creencia es válida en la medida en que nuestra Universidad "copie" indiscriminadamente, sin adaptar y recrear, a las Escuelas de Negocios de Estados Unidos. Debemos reconocer que el riesgo existe, particularmente en el momento actual, cuando esta área no ha alcanzado entre nosotros un grado razonable de madurez.

La segunda implica, desde luego, una incomprensión del papel de la teoría.

Por todo esto, pensamos que la variable "investigación" dentro de la estrategia de actuación sobre los subsistemas decisorios adquiere, simultáneamente, las características de un desafío para la Universidad misma.

[22] En efecto, en la medida en que estos ingresos se transformen en fuentes normales de financiamiento para la Universidad —cuya eventual desaparición o disminución implicaría la necesidad de reducir su equipo docente e investigador en el área, si no apareciera una fuente alternativa— la evaluación de los proyectos de asesoría se vería seriamente sesgada.

ción (a) al lapso en el que sea demostrable que "no existen profesionales con quienes competir".

Otro mecanismo atractivo, que atenúa en parte los interrogantes éticos, es el de los asesoramientos efectuados por profesores e investigadores de dedicación exclusiva, de acuerdo al régimen de autorización por parte de la universidad y participación en los honorarios. [23]
Lo anterior es, desde luego, una disgresión. Sólo nos interesa destacar que el asesoramiento prestado a las empresas por la universidad puede actuar, en forma similar a la investigación, sobre el "área de aceptación" de la tecnología administrativa.

3) *Cursos*: Este mecanismo es, posiblemente, uno de los más efectivos, bajo la condición, por supuesto, de que se trate de cursos bien diseñados y dirigidos conscientemente a producir determinados efectos en los subsistemas decisorios.
Nos ocuparemos de este tema —que constituye el punto focal de este trabajo— en 4.

4. CURSOS PARA EMPRESARIOS

Como vimos en 3.4, la universidad puede actuar en una variedad de formas sobre los subsistemas decisores de las empresas para iniciar —o acrecentar, según los casos— la aceptación de la tecnología administrativa. No se trata, desde luego, de formas alternativas. Es perfectamente posible —y más aún, deseable— establecer una estrategia completa de actuación sobre los subsistemas decisores, en la que se combinen en ciertas proporciones distintas formas.

Dados los límites de este trabajo, nos ocuparemos sólo de una de esas formas, los cursos para empresarios. Es posible, además, que sea el medio más viable en este momento, y aquel en el que la universidad posee más experiencia.

4.1 *Una definición de "empresario"*

Debemos comenzar estableciendo una definición del tipo de consumidor al que queremos dirigirnos con el producto "cursos para empresarios". En consecuencia, debemos definir el término "empresario". La definición a adoptar —válida para nuestros fines— no deja sin embargo de ser arbitraria, quizá podríamos hablar, con igual significado de "directivo" o "ejecutivo", teniendo en cuenta la connotación popular de estos últimos términos.

[23] Véase, por ejemplo, el artículo 4º, inciso b), apartado 2, de la Ordenanza Nº 5/68 del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo.

Dado que nuestro interés es actuar sobre los subsistemas decisores, podemos definir como "empresarios" a las personas que actúan en forma sostenida en dichos subsistemas y gozan dentro de ellos de un poder significativo.

La definición es suficientemente amplia como para ubicar dentro de ella no sólo a la llamada "alta dirección formal" sino también a todos aquellos dentro de la empresa que, en el hecho, cualquiera sea el nivel formal en el que estén ubicados, tienen un grado significativo de "influencia" sobre las decisiones del subsistema.

4.2 *Algunos "tipos" de empresarios*

Como es evidente, los cursos para empresarios, al representar sólo una manifestación de una estrategia global de la Universidad sobre los subsistemas decisores de las empresas, responderían al propósito central de esa estrategia: INICIAR O PERFECCIONAR EL PROCESO DE ACEPTACION Y ADOPCION DE LA TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA.

Ahora bien, ese propósito general es todavía demasiado vago. Para precisarlo debemos referirnos antes a algunos "tipos" de empresarios, con referencia a los cuales recién podremos esbozar tipos de cursos, con propósitos más definidos.

Los tipos de empresarios que propondremos están configurados fundamentalmente por distintos grados de aceptación de la tecnología administrativa. Se podría afirmar que, con respecto a esta variable, existe un continuo cuyos extremos ideales son la aceptación absoluta y el rechazo absoluto, como se muestra en la figura 2.

Figura 2

Los extremos son, por supuesto, meras abstracciones. La aceptación absoluta implicaría un grado máximo de confianza en la tecnología administrativa y, consecuentemente, un desechamiento absoluto de la intuición. Si tal grado de aceptación de la tecnología administrativa —y de dependencia con respecto a ella— fuera posible de encontrar en alguna persona, ésta sería algo así como un insoportable "homo administrativo", incapaz de adoptar la decisión más trivial sin respaldarse en un análisis exhaustivo de la situación. El otro extremo, el del rechazo absoluto, es aún más difícil de imaginar: una suerte de "tecnófobo administrativo". Finalmente, también el punto central de indiferencia es una abstracción, ya que ésta no puede concebirse en un grado absoluto.

El espectro factible es mucho menos amplio. Podría ubicarse entre un pequeño grado de rechazo y un grado razonable de aceptación. El punto límite

positivo podría ser el del administrador profesional. Como se sugiere en la figura 3, el punto de indiferencia no existiría.

RECHAZO)————————X————————(ACEPTACION
I

Figura 3

Dentro de este espectro más limitado podríamos definir arbitrariamente algunos intervalos [24], que configurarían los tres tipos básicos siguientes de empresarios:

1) *"Reacios"*: Esto es, aquellos cuyo grado de aceptación está comprendido entre los pequeños valores negativos (rechazo) y valores positivos poco significativos. Dentro de este rango podríamos ubicar a los escépticos que no estarían dispuestos a incurrir en ningún tipo de costo (monetario o de otra clase) por adquirir tecnología administrativa. Los ubicados cerca del extremo positivo de este rango quizá estarían dispuestos a "probarla", sin mucho entusiasmo, si su costo fuera cero, mientras que los ubicados más cerca del extremo negativo la rechazarían aún con un costo cero, e incluso estarían dispuestos a incurrir en alguno por evitarla.
Las causas que pueden conducir a una actitud de este tipo son variadas y no intentaremos desentrañarlas. Es posible, que el mero desconocimiento de la tecnología administrativa pueda provocarla.

2) *"Simpatizantes"*: Dentro de este rango podríamos incluir a aquellos que en alguna medida están convencidos de la necesidad de incorporar la tecnología administrativa, aunque no en un grado tal que los conduzca a desarrollar acciones efectivas en esa dirección. Se trata, típicamente, de aquellos que no se atreverían a negar, en abstracto —esto es, sin una referencia directa a sus empresas— las "evidentes ventajas" de la tecnología y que incluso —siempre en abstracto— serían capaces de usar muy buenos argumentos para intentar convencer a un reacio. Son, en cierto sentido, comparables a los individuos que en el plano de la discusión general aceptan y aún defienden las ventajas de tomar seguros de vida ... y que sin embargo no han asegurado la suya. Generalmente sostienen argumentos tales como: "la situación de mi empresa es demasiado particular", "no podemos soportar el costo de un especialista", o "no contamos en el país (o en la zona) con gente suficientemente preparada".

3) *"Convencidos"*: Son aquellos que ya aceptan decididamente la necesidad de la tecnología. Por lo general, ya han empezado a usarla en alguna medida. Están dispuestos a incurrir en costos relativamente significativos por asesoramientos especializados y muchos de ellos han acudido ya a consultores para resolver problemas o situaciones específicas en los campos de comercialización, organización, planeamiento financiero u otros.

[24] Estos intervalos no tienen límites perfectamente definidos. Es posible que existan solapamientos entre ellos.

Aunque no contamos con evidencias empíricas formales, creemos que estos tres campos —especialmente el de comercialización— han estado relativamente "de moda" en este último tiempo.

Se trata, en una proporción importante de los casos, de empresarios que "ya han resuelto hace algún tiempo su problema contable" y que cuentan con mecanismos aceptables de información —y aún de técnicas de análisis— en ese sentido. Se consideran a sí mismos —y son considerados por quienes los conocen— "empresarios inquietos". Han empezado a formar sus pequeñas bibliotecas sobre temas "de empresas", generalmente están dispuestos a asistir a "cursos para ejecutivos" y cuando lo hacen participan activamente. Suelen ser propensos a intentar por sí mismos la aplicación de algunas técnicas leídas o "aprendidas en clase", algunas veces con resultados alentadores.

Podríamos calificarlos, en promedio, como "buenos aficionados". Son serios candidatos a transformarse en "gerentes profesionalizados" [25] y/o a contratar gerentes profesionales.

4.3 *Tres tipos de cursos para tres tipos de empresarios*

Si aceptamos la tipificación sugerida en 4.2, podríamos concluir en la necesidad de diseñar para los tres tipos de empresarios tres tipos diferentes de cursos. En efecto, dadas las apreciables diferencias de estos tres tipos de empresarios, resulta imposible pensar en un tipo único de curso apropiado para todos ellos.

Adoptaremos, por comodidad, la designación única de "cursos" para los tres tipos de "producto docente" que esbozaremos a continuación, aunque en algunos casos —especialmente el primero— el término no sea estrictamente adecuado.

4.3.1 *Cursos de Extensión*

Adoptaremos la designación de "cursos de extensión" para referirnos a ciclos de conferencias, charlas o discusiones abiertas, de breve duración, dirigidas a empresarios del tipo "reacio".

Debemos suponer, por definición, que los reacios no están dispuestos a tomar otra clase de cursos. Dada su aceptación negativa, nula o escasamente positiva, no están habitualmente dispuestos a incurrir en un costo de tiempo para esta clase de cosas. Se trata, en este caso, de lograr que asistan a charlas brevísimas cuyo costo de tiempo sea cuasi nulo. Más aún, es posible que haya que recurrir a motivaciones de sociabilidad para nuclearlos, o bien a explotar en ellos algún tipo de vanidad o sentido de pertenencia.

El contenido y desarrollo de estos cursos de extensión debería estar orientado

[25] Usaremos en adelante la expresión "gerente profesionalizado" para designar a aquellos que, sean o no profesionales, han recibido —formalmente o no— la capacitación de un gerente profesional. Se trata, como puede apreciarse, de un concepto más amplio que el de "gerente profesional", que excluye a los gerentes patrimoniales.

a mostrar las ventajas de la utilización de la tecnología administrativa y enfatizar la creciente complejidad de la vida actual de los negocios, a la que se puede asociar la creciente dificultad implicada en el desempeño del rol de administrador.

A pesar de la gran simplicidad con que se puede enunciar la orientación de esta clase de cursos, es en realidad, muy difícil diseñarlos de un modo efectivo. Como bien lo sabe todo aquél que ha sido invitado alguna vez para desarrollar una charla o conducir una reunión de este tipo, cada nueva dosis de los ingredientes "simplicidad" y "amenidad" lleva consigo un incremento apreciable del riesgo de incurrir en "vacuedad" u "obviedad". Suele ensayarse —a veces con éxito— una modalidad "agresiva", consistente en lanzar, casi a modo de acusaciones, interrogantes críticos dirigidos a puntos neurálgicos del quehacer empresario en un determinado tiempo y lugar. Esta modalidad implica, desde luego, la necesidad de conocer tales "puntos neurálgicos" y sólo puede ser usada con éxito por los "grandes maestros". La verdad desnuda no es siempre reconfortante. El riesgo de rechazo es elevado.

Resumiendo, estos cursos deberían exigir un esfuerzo mínimo a los participantes y estar orientados hacia el propósito nada despreciable de inducir cambios incongruentes.

El objetivo es lograr que la actitud de estos empresarios recorra el eje de la figura 3 de izquierda a derecha. La espectativa más optimista sería la de colocarlo en el rango del empresario de tipo "simpatizante".

4.3.2 *Cursos informativos*

Dentro de esta categoría incluimos a cursos o ciclos dirigidos a empresarios del tipo "simpatizante". De acuerdo a nuestra caracterización tentativa de 4.2, se trata de empresarios que, en una u otra forma, han superado en alguna medida el estado de "resistencia inicial", de modo que el propósito de estos cursos aparecería a primera vista como más viable. En efecto, no se trataría ya de revertir o iniciar una actitud, sino sólo de acentuarla, facilitando o apresurando cambios de tipo congruente en la expansión del área de aceptación de la tecnología administrativa.

Por otra parte, es posible que sea precisamente sobre este tipo de empresarios sobre los que actúe con mayor intensidad el sistema de mercado, a través de la competencia. Podríamos suponer, entonces, que con respecto a esta porción de la estrategia de la Universidad, el mercado es un aliado importante.

Dado que en este caso existe ya una actitud positiva, que sólo es necesario acentuar, se puede contar con la posibilidad de:

a) diseñar programas de cierta extensión y grado de integración y sistematización;

b) establecer algún tipo de exigencias mínimas en materia de asistencia e incluso comprobaciones de rendimiento;

c) hacer descansar una parte significativa del proceso de aprendizaje en la participación activa; y

d) consolidar o ampliar dicho proceso con algunas lecturas mínimas.

Es posible que la denominación de "informativos" no sea enteramente adecuada para esta clase de cursos. Al asignarles este apelativo estamos pensando, en realidad, en términos "relativos" y "en promedio". En otras palabras, "informativos" en relación a cursos decididamente formativos —como los que propondremos en 4.3.3— y tomando un promedio ideal de elementos entre los cuales existirían algunas pequeñas incursiones en lo formativo.

Entre las características que tentativamente proponemos para estos cursos podemos mencionar las siguientes: [26]

a) Asignar preferente atención a introducir al empresario en la problemática de lo que en 1.3 [27] designamos como la Teoría Administrativa "pura". Se trata de lograr —sin tecnicismos innecesarios y evitando la "sofisticación"— que éste tome plena conciencia de la verdadera dimensión del rol de administrador en una organización —y del desafío que ello implica— a la vez que de la esencia de las relaciones de complementariedad y competencia que vinculan a la empresa con su contexto. Esto podría ir acompañado de algunos elementos instrumentales sencillos, aunque el propósito central debe ser el de lograr una concientización del problema.

b) Como complemento necesario de lo anterior —o quizá dentro de ello— deberían proporcionársele elementos conceptuales de Teoría del Comportamiento que le permitan desarrollar una comprensión amplia de los procesos sociales de interacción.

c) Formado un "núcleo central" con los elementos anteriores, éste se enriquecerá con la adición de una combinación de temas de áreas operativas o técnicas, diseñada con referencia a las circunstancias específicas de tiempo y lugar. Aunque estas circunstancias pueden configurar un amplio margen de variación para esta combinación, es posible pensar en algunos requisitos mínimos. Dicha combinación debería tender, a nuestro juicio, a:

   I) Proporcionar una visión global del contenido de grandes áreas problemáticas, tales como: Comercialización, Administración Financiera, etc. Se perseguiría con esto una concientización semejante a la que mencionamos en el apartado (a).

   II) Proporcionar, en forma similar, una visión general acerca del significado y contenido de algunas áreas seleccionadas de técnicas auxiliares: Contabilidad para la Dirección, Técnicas Cuantitativas, etc.

[26] Aunque no nos proponemos en este trabajo descender al detalle de la "mezcla de materias" de los cursos para empresarios, resulta imposible, en este caso, evitar rozar indirectamente este aspecto.

[27] Véase 1.3, proposiciones 1 y 2.

III) Finalmente —y si la duración del curso y los conocimientos previos de los participantes lo permiten— se podría agregar a lo anterior el desarrollo de algunas técnicas sencillas o simplificadas.

d) Con respecto a los métodos de enseñanza, debería hacerse énfasis en la participación activa y las discusiones guiadas de casos o "incidentes", con especial referencia a aquellas áreas problemáticas o técnicas de mayor vigencia en el contexto geográfico y la coyuntura del medio empresarial.

4.3.3 *Cursos formativos*

Estos cursos, diseñados para los empresarios del tipo "convencido", representarían el nivel máximo dentro de la escala. Dadas las características de sus destinatarios, estarían decididamente orientados hacia la formación de "administradores profesionalizados". Se trataría, en otras palabras, del tipo de administrador cuya conjunción con los servicios profesionales del licenciado debería brindar los resultados máximos.

El proceso formativo a través del cual se obtendría este tipo de "administrador profesionalizado" podría establecerse en forma similar a lo que proponíamos para los cursos informativos, en cuanto al campo a cubrir, aunque, desde luego, con importantes diferencias en profundidad, exigencias e, incluso, las proporciones de la "mezcla de materias". En otras palabras, la variable "integración" se daría con igual grado en ambos tipos de cursos, difiriendo fundamentalmente en los atributos profundidad, exigencias y "mezcla de materias". Podríamos decir, resumiendo, que se trata de una diferencia de "enfoque".

Con respecto a la variable "profundidad", ya no se trataría en este caso sólo de "mostrar" las áreas problemáticas para obtener concientización, sino de penetrar decididamente en ellas, identificar sus variables, generalizar acerca de su comportamiento y conocer las bondades potenciales y las limitaciones de las técnicas desarrolladas para actuar sobre dichas variables, aunque sin penetrar en el manejo de tales técnicas.

La variable "exigencias" debería asumir, también, un valor significativamente mayor, tanto en lo que se refiere a los requerimientos de lectura como a las pruebas de aprovechamiento. Estas últimas asumirían el triple papel de: (a) motivadores de estudio; (b) indicadores de aprovechamiento por parte de los participantes; y (c) elementos de juicio para evaluar la bondad del diseño de los cursos y la labor de los profesores.

Finalmente, la variable "mezcla de materias" también acusaría diferencias significativas con respecto a los cursos Informativos. Entre otras podemos mencionar:

a) Dado que las áreas problemáticas se abordarían en este caso con mayor profundidad y rigor, se hace necesario pensar en la necesidad de dotar previamente a los participantes de un bagaje mínimo de conocimientos

básicos que les permitan encarar con éxito dichas áreas problemáticas. Estamos pensando en conocimientos básicos de matemáticas, Teoría Económica, etc.,

b) Por otra parte, al énfasis ya señalado en 4.3.2 sobre la Teoría Administrativa "pura" debería agregarse una pronunciada orientación hacia los procesos decisorios y de comunicación, que representan en cierto sentido los ejes centrales del trabajo del administrador.

La orientación propuesta en el apartado (b) sobre los aspectos decisionales y de las comunicaciones son fundamentales, a nuestro juicio, para configurar el "enfoque" que mencionamos más arriba.

4.3.4 Hemos esbozado hasta aquí las características y enfoques de tres tipos de cursos para empresarios, definidos para tres tipos básicos de empresarios, configurados para distintos rangos de valores de la variable "aceptación de la tecnología administrativa".

Como se desprende de ese esbozo, los tres productos específicos postulados para el tipo "cursos para empresarios" configuran una característica interesante para el subconjunto X_1, que creemos conveniente enfatizar. Si se acepta la tipificación ensayada en 4.2. (acerca de los tres "tipos" básicos de empresarios) y si, además, se acepta que los tres tipos básicos de cursos propuestos guardan un grado razonable de adecuación con éstos, entonces se podría observar que:

a) los tipos "reacio" y "convencido" de empresarios son los más fáciles de caracterizar;

b) quizá como consecuencia de lo anterior, también los cursos de los tipos "de extensión" y "formativo" han resultado ser los más fáciles de definir y delimitar.

Si esto es cierto, el problema de diseño se presentaría delimitado por dos tipos extremos de producto, de propósitos y características muy definidas. El mayor grado de indefinición se encuentra, entonces, en el nivel intermedio. En efecto, es el tipo de empresario "simpatizante" el que incluye en sí la mayor heterogeneidad y, consecuentemente, el curso del tipo "informativo" el que está sujeto al mayor grado de variabilidad en su diseño. Pensamos, por otra parte —y, de ser correcta nuestra suposición, esto agravaría el problema— que el tipo "simpatizante" es quizá el que predomina en el momento actual. [28]

Esto nos obligaría, entonces, a pensar en los cursos informativos como productos altamente flexibles, con un muy amplio margen de variabilidad en su enfoque, contenido y duración, entre los dos tipos extremos: de extensión y formativos. Más aún, se podría incluso pensar en la posibilidad —o necesidad— de definir más de un tipo de curso informativo, especialmente en los lugares donde el tipo "simpa-

[28] Parece evidente —aun sin contar con ninguna medición formal— que el tipo "simpatizante" predomina, al menos sobre el tipo "convencido", en forma significativa.

tizante" sea más heterogéneo [29]. Las pautas tentativas propuestas en 4.3.2 corresponden, posiblemente, al tipo más avanzado de curso informativo, más cercano al tipo formativo que al de extensión.

Cabría suponer además —si somos suficientemente optimistas— que a través del tiempo el empresario "reacio" tendería a desaparecer, para transformarse en "simpatizante", con lo que los cursos de extensión irían progresivamente confundiéndose con los tipos menos avanzados de cursos informativos.

4.4 *Variables no consideradas*

Las pautas propuestas en los parágrafos anteriores para el diseño de los cursos para empresarios se han desarrollado tomando en consideración una única variable: el grado de aceptación de la tecnología administrativa por parte de los subsistemas decisores de nuestras empresas. Esta variable no sólo ha sido tomada como punto de referencia para definir —de un modo relativamente arbitrario— tres tipos básicos de empresarios y, en una segunda etapa de análisis, diseñar para esos tres tipos tres clases de cursos, sino que resulta ser, también, la variable sobre la que se pretende actuar a través de dichos cursos.

Somos conscientes, sin embargo, de que no es ésta la única variable a considerar para un diseño adecuado y —lo que es igualmente importante— para que los productos así diseñados tengan la demanda esperada. Esto es, el volumen de demanda necesario para conseguir —dentro de un espacio geográfico y de tiempo dados— el efecto deseado de condicionar la absorción de tecnología administrativa por parte de las empresas argentinas.

No está en los propósitos de este trabajo considerar estas otras variables, aunque no podemos dejar de comentar brevemente algunas de ellas.

4.4.1 *Tiempo*

La variable tiempo es importante en por lo menos dos aspectos. Por una parte, es necesario contar con información acerca del tiempo que están dispuestos a invertir en cursos de administración sus potenciales destinatarios. En otras palabras —y tomando en este caso la variable tiempo en términos de "tiempo total neto" por participante— si este tipo de información indicara, por ejemplo, que el costo de tiempo en que están dispuestos a incurrir determinados empresarios en cierto tipo particular de curso es sustancialmente menor al tiempo calculado en su diseño, ello obligaría a: (a) replantear dicho diseño, aún a costa de reducir sus alcances en pequeña medida; y/o (b) desarrollar alguna estrategia dirigida a ampliar la disposición de los empresarios a invertir tiempo en cursos.

[29] Esto proviene de considerar rangos relativamente "estancos" de lo que en realidad es un contínuo. Véase 4.2.

Un segundo aspecto, íntimamente relacionado con el anterior, es el del tiempo considerado en términos de intensidad, esto es: dedicación por unidad de tiempo. El factor intensidad debe considerarse, a su vez:

a) con referencia a la selección de un grado deseable —dentro de una amplia gama de alternativas entre los extremos "concentración" (grado máximo) y "prolongación en el tiempo" (grado mínimo)— en relación a la eficiencia del proceso de enseñanza; y

b) Como una variable que puede actuar favorable o desfavorablemente sobre el tiempo total neto "disponible" que se menciona más arriba.

4.4.2 *Mecanismos de promoción y selección*

Dado que los tres tipos básicos de cursos propuestos se dirigen a tres tipos distintos de consumidores potenciales, es necesario asegurar que:

a) los mecanismos de promoción (en un sentido amplio, involucrando mucho más que simplemente "difusión") de cada tipo de curso lleguen a los estratos de empresarios hacia los cuales éste está destinado; y

b) existan mecanismos de selección que permitan evitar, en un grado razonable, el riesgo de reclutar empresarios que no responden al tipo tomado en consideración al diseñar un curso dado.

Con respecto a los mecanismos de selección, éstos son importantes tanto para reducir el riesgo de fracaso (el candidato no posee la preparación previa suficiente) como el de frustración (el candidato está sobrecapacitado).

4.4.3 *Tamaño de la empresa*

Al proponer una caracterización de los empresarios en tres tipos básicos, hicimos abstracción del tamaño de la empresa. Si bien es teóricamente posible encontrar los tres tipos de empresarios en empresas de diferentes tamaños, es necesario aceptar por ejemplo, que un empresario del tipo "simpatizante" ubicado en el subsistema decisor de una empresa pequeña puede necesitar cursos distintos a los que serían deseables para otro "simpatizante" de una gran empresa. La variable tamaño es, a nuestro juicio, de la mayor importancia para un diseño adecuado.

Un enfoque relativamente riguroso de este aspecto exigiría:

a) definir las variables que expresan el atributo del "tamaño";

b) asociar rangos o intervalos de esas variables con un mínimo adecuado de tamaños; y

c) relevar el tamaño y, de ser posible, la tasa esperada de crecimiento, de las empresas del contexto geográfico asignado a los cursos que se desea diseñar.

Finalmente, si se quisiera llevar este análisis al extremo, sería interesante buscar algún tipo de asociación entre el tamaño de las empresas y el tipo de empresario que integra sus subsistemas decisores.

4.5 *Actualización*

Está implícita en las pautas de diseño esbozadas en 4.1, 4.2 y 4.3 —e incluso en el comentario de las "variables no consideradas" anteriores— la idea de una dinámica de cambio de los diseños de los cursos para empresarios, asociada tanto a la propia dinámica de cambio del horizonte de la tecnología administrativa como a cambios en las variables a las que deben adecuarse esos diseños. Esto es tan evidente que no merece comentarse en forma especial.

Ahora bien, esta dinámica de cambio no sólo obliga a rediseñar los cursos a través del tiempo, sino también —y esto es tan importante como lo anterior— a considerar dentro del problema los mecanismos de actualización necesarios para evitar la pérdida de vigencia de los resultados conseguidos en los empresarios a través de los cursos.

Esto es particularmente importante con respecto a los cursos formativos. A medida que transcurre el tiempo, la acentuada dinámica de cambio a que están sujetas las disciplinas Administrativas tornará progresivamente obsoleta la formación de un "administrador profesionalizado" [30]. Es necesario pensar en mecanismos de actualización, tales como:

a) el mantenimiento de sistemas ininterrumpidos de difusión de novedades bibliográficas para "egresados" de cursos para empresarios; y

b) el desarrollo periódico de cursos de actualización.

Aún más importante que los mecanismos anteriores —en realidad, un requisito para que los mecanismos de ese tipo sean efectivos— es lograr, a través de los cursos para empresarios, la formación de una concientización de la necesidad de actualización en los participantes. En otras palabras, se trata de enfatizar la idea de que el esfuerzo por adquirir una determinada formación puede quedar rápidamente desvirtuado, si no se desarrolla, a partir de allí, un esfuerzo deliberado y sostenido por mantener actualizada dicha formación [31].

[30] Véase 4.3.3.

[31] Esto no es más que una manifestación particular de un fenómeno más general: la necesidad de actualización profesional.

5. ALGUNAS LIMITACIONES

Hemos comentado en 4.4 algunas limitaciones de este trabajo, que surgen del hecho de no haber considerado en nuestro problema de diseño sino la variable del grado de aceptación de la tecnología administrativa. Estas no son más que una consecuencia de los propósitos limitados del trabajo: esbozar un marco de referencia conceptual, amplio, para abordar el problema de diseño de cursos para empresarios, aunque sin introducirnos en la consideración y medición de variables que sólo pueden tomarse frente a casos específicos de diseño.

Sin embargo, están implícitas en el desarrollo de este trabajo otras limitaciones, algunas de las cuales queremos comentar.

La descripción escueta de 2, acerca de los "cursos no para empresarios" no es el resultado de un examen exhaustivo de todos los productos del subconjunto $(X - X_1)$. Es posible, entonces, que hayamos dejado productos sin considerar, e incluso que la descripción de los que hemos considerado no sea enteramente correcta. En la medida en que esto ocurra, especialmente en cuanto al rol típico atribuido a los Licenciados en Administración de Empresas —y también en la medida en que este rol, de ser correcto ahora, cambie a través del tiempo— la composición interna del conjunto X se modificaría, lo que podría afectar al subconjunto X_1.

También merece comentarse la caracterización de los subsistemas decisores típicos de las empresas argentinas propuestas en 3. En efecto, no estamos en condiciones de probar empíricamente, a través de mediciones formales, que estos sean "predominantemente patrimoniales en su composición" [32], o que "el grado de racionalidad de sus decisiones sea relativamente bajo" [33]. Se trata, estrictamente, de apreciaciones subjetivas, apoyadas en la observación no sistemática de un número insuficiente de casos o en indicaciones sólo indirectas. No conocemos, por otra parte, evidencias que indiquen lo contrario.

Finalmente, también la caracterización de tres tipos de empresarios en relación a la variable "grado de aceptación de la tecnología administrativa" es expresiva de nuestra apreciación subjetiva.

La premura con la que se preparó este trabajo impidió una búsqueda sistemática de mediciones tendientes a apoyar, modificar o desechar tales hipótesis y, más aún, intentar mediciones propias en nuestro contexto geográfico. Creemos que tales mediciones son imprescindibles para un enfoque riguroso del problema de diseño, no sólo con respecto al subconjunto X_1 (cursos para empresarios) sino en general para todos los productos del conjunto X (cursos de Administración), aunque nos hacemos cargo de las serias dificultades involucradas en ellas.

Para terminar, entonces, estamos conscientes de que, en la medida en que los supuestos centrales de este trabajo no se den en la realidad, nuestras proposi-

[32] Véase 3.2.5.2.
[33] Véase 3.2.5.3.

ciones finales se verían seriamente afectadas. Nos atrevemos a pensar, sin embargo —y ello lleva implícita una gran dosis de optimismo—, que el esquema global de trabajo que intentamos esbozar no se vería seriamente deteriorado reemplazando esas hipótesis por otras. En otras palabras, creemos poder sostener, más allá —o prescindiendo— de la comprobación empírica de los supuestos adoptados, nuestras ideas centrales acerca de:

1) La necesidad de enfocar cualquier problema de diseño de cursos de Administración tomando como marco de referencia la línea completa de productos (conjunto X) (1.2).
2) La posibilidad de que la Administración sea estudiada, enseñada y aprendida de un modo sistemático (1.3, proposición 1).
3) Los aspectos normativos y positivos de la problemática administrativa (1.3, proposición 2).
4) Los aspectos operativos y técnicos que completan esa problemática (1.3, proposición 3).
5) El carácter integral que ha de asumir cualquier esfuerzo formativo en Administración (1.3, proposición 4).
6) El rol de la Universidad, con relación al sistema empresa, en el proceso de tecnificación administrativa (3.3).
7) El imperativo de la actualización (4.5).

COMERCIALIZACION: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ASPECTOS Y POSIBILIDADES DE SU ENSEÑANZA A NIVEL UNIVERSITARIO *

por LUIS MANUEL LIZONDO BORDA **

UN PROGRAMA TENTATIVO PARA EL CURSO BASICO O INTRODUCTORIO EN COMERCIALIZACION

Muchas son las orientaciones que se pueden identificar con respecto al contenido del curso introductorio o básico de Comercialización. Una simple revisión histórica de catálogos de universidades nos informa sobre este hecho. Lo que es más importante observar es la tendencia que se ha ido manifestando en términos de contenido hacia el llamado "enfoque gerencial", en detrimento, principalmente, del "enfoque institucional". La literatura publicada sobre Comercialización en los últimos 10 años acompaña y afirma esa tendencia ya impuesta en los principales centros de enseñanza. Sin embargo el problema de contenido no puede ser visualizado en términos dicotómicos. Es más bien una cuestión de grado, o de integración. A nuestro entender, y acordes con la tendencia moderna en Administración de Empresas en general, el curso debe orientarse hacia la solución de problemas. Esto significa para nosotros que el Curso Introductorio o Básico de Comercialización debe tener por objetivo lograr en el estudiante una comprensión cabal de la naturaleza de esta función como un sub-sistema del sistema empresa, lo que le permitirá enfrentar situaciones de decisión en el área. Con este propósito se propone desarrollar el curso, en grandes rasgos, en torno a los siguientes puntos:

1. Caracterización de la naturaleza de la función de Comercialización en la empresa, destacando su aspecto dinámico y su evolución.
2. Identificación y análisis de las variables involucradas y elaboración de un marco conceptual para la toma de decisiones en Comercialización.
3. Integración de las variables mediante los conceptos de combinación comercial y estrategia.

* Trabajo presentado a las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.
** Profesor de la Escuela de Administración del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina.

Adoptar este esquema significa indudablemente identificarse con la corriente "gerencial", de la cual nos manifestamos decididos partidarios. Esto no significa, sin embargo, la exclusión absoluta de elementos institucionales y descriptivos en la medida que sirvan para ejemplificar aspectos relacionados en especial con los llamados factores no controlables dentro del marco decisional de la empresa. Por otra parte creemos aconsejable la inclusión de ciertos tópicos sobre Comercialización a nivel macro-económico. Esto brinda un horizonte de mayor amplitud al estudiante y le abre interesantes perspectivas de análisis.

En cuánto a la inclusión detallada de técnicas de aplicación específica, tenemos una posición bien definida. Creemos que un curso de esta naturaleza no debe tratar de enseñar "el cómo hacer las cosas", sino desarrollar en el estudiante la capacidad de análisis necesaria que lo habilita para identificar y definir problemas en el área de Comercialización, que lo conducirán a la búsqueda y evaluación de alternativas, y en último término a una decisión.

A continuación presentamos un programa tentativo para el curso introductorio en Comercialización. Es indudable que la profundidad con que pueden tratarse los temas incluídos estará condicionada por el tiempo asignado al curso. Consideramos que la extensión adecuada oscilaría entre 60 a 70 horas de clase, con una carga de lectura aproximada de 15 páginas por hora de clase.

I. *La Comercialización a Nivel Macro-económico.*

. Origen y evolución de la Economía de Mercado. Características principales.

. La Comercialización como etapa del proceso económico. Concepto. Relevancia económica y social.

. El papel de la Comercialización en un país en desarrollo. Importancia en Argentina. El rol del Estado.

. Estructura de la Distribución. Concepto y enfoques en su estudio.

II. *La Comercialización como Función y Sub-sistema de la Empresa.*

1. Función de Comercialización y Gerencia Comercial.

. La empresa como sistema. La gerencia comercial como sub-sistema de acción global. Naturaleza. Objetivos.

. Factores controlables; semi-controlables; no controlables.

. Concepto de combinación comercial.

. Organización de la administración de Comercialización.

. Información y toma de decisiones en comercialización. Aplicación del esquema Costo-Ingreso.

. Investigación de mercados. Naturaleza y papel en la dirección de Comercialización.
. Concepto relevante de mercado.

2. Análisis de la Demanda.

. Análisis microeconómico tradicional. Utilidad y limitaciones.
. Demanda global y demanda de la empresa. Productos de consumo. Productos intermedios.
. Bienes sustitutos y complementarios.
. Proyecciones y pronósticos.

3. Análisis de los Consumidores.

. Características endógenas y exógenas del consumidor.
. El comportamiento del consumidor y las variables que lo explican.
. Las ciencias del Comportamiento y el análisis de los consumidores.
. Modelos de predicción del comportamiento. Validez.
. Mercado potencial. Identificación y cuantificación.

4. Análisis de la Competencia.

. Estructura de la competencia. Los competidores como opositores racionales.
. Herramientas de análisis.
. Evaluación de la posición relativa de la empresa. Participación en el mercado.
. Análisis de ventajas y desventajas competitivas.

5. Estructura de la Distribución.

. Logística de la distribución.
. Desarrollo de canales de distribución.
. Intensidad del esfuerzo distributivo. Análisis de rentabilidad.

6. Política de Producto.

. Concepto "Producto" en Comercialización.
. Caracterización del producto. Objetivo.
. Política y desarrollo de productos. Análisis de rentabilidad.
. Diferenciación, diversificación, estandardización.
. Ciclo de vida. Introducción de nuevos productos.

7. Política y Determinación de Precios.

. El precio como elemento competitivo.
. Discrecionalidad en la determinación de precios. Restricciones.
. El precio y su relación con costo y demanda.
. Conceptos económicos y contables en la determinación de precios.
. Inflación y determinación de precios.

8. Política de Promoción.

. Objetivos y medios.

. Comunicación. Información. Persuación.
. Publicidad. Concepto de elasticidad publicitaria.
. Eficiencia de la publicidad y su medición. Criterios y controversias.

9. Costos de Comercialización.

. Estructura y composición de los costos de Comercialización.
. Análisis de su comportamiento y posibilidades de control.
. Costos relevantes para la toma de decisiones en sub-áreas específicas.

10. Estrategia Global de Comercialización.

. La integración de los factores controlables.
. Planificación y organización de la estrategia.
. Compatibilización de la estrategia de Comercialización con los objetivos de la empresa.
. Cursos de acción alternativos. Evaluación, decisión, control.
. Eficiencia del esfuerzo de Comercialización. Criterios de evaluación.

Resulta obvio destacar que habiendo entrado en una detallada enumeración de temas y sub-temas, muchos aspectos específicos pueden haber sido omitidos. Pero en líneas generales la lista precedente representa nuestra concepción del contenido del curso introductorio. Cabe agregar que un programa de estudio debe ser esencialmente dinámico y flexible de manera de permitir la incorporación de nuevos desarrollos conceptuales y nuevas herramientas de análisis.

En cuanto a bibliografía, nos excusamos de recomendar alguna en particular, pero incluimos una lista, aunque seguramente incompleta de obras traducidas al castellano.

A Selected List of Books on Marketing Published in the United States and Translated into Spanish.

RICHARD D. IRWIN, INC., 1818 Ridge Road, Homewood, Illinois (original publisher):

Spanish

BARTELS, *The Development of Marketing Thought*, Cía. Editorial Continental, S.A., Calz. de Tlalpan Nº 4.620, Apdo. 32022, México 22, D.F.

BOYD & WESTFALL, *Marketing Research: Text and Cases*, Revised Edition, UTHEA.

FERBER & WELES, *Motivation and Market Behavior*, Editorial Hispano-Europea, Bori y Fontesta, 6, Barcelona, Spain.

HANSEN, *Marketing: Text, Cases and Readings*, Revised Edition, Sagitario S.A. de Ediciones y Distribuciones, Vía Layetana, 180, 4º, Desp. 10, Barcelona 9, Spain.

HOWARD, *Marketing Management: Analysis and Planning*, Editorial Hispano-Europea.

MCCARTHY, *Basic Marketing*, Revised Edition, El Atenco.

MCGREGOR, *Retail Management Problems*, Third Edition, Cía. Editorial Continental, S.A.

PEDERSON & WRIGHT, *Salemanship: Principles and Methods*, Revised Edition, Editorial Hispano-Europea.

PHILLIPS & DUNCAN, *Marketing: Principples and Methods, Fifth Edition*, Editorial Diana, S.A.

SANDAGE & FRYBURGER, *The Role of Advertising*, Editorial Hispano-Europea.

Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont, California.

Spanish

Oxenfeld, Miller, Shuchman and Winick, *Insights into Pricing.*

Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Reading, Massacrussetts 01867.

Spanish

Boy, Iffland, Gibson, and Tavis, *Casos en "Marketing"*.

International Center for the Advancement of Management Education, Stanford University, *Lecturas Escogidas* en "Marketing".

Southwestern Publishing Company (original publisher) 5101 Madison Road, Cincinnati, Ohio 45227:

Spanish

KRAMER, *Mercadotecnia Internacional*, Compañía General de Ediciones, S.A. México, D.F.

KRAMER, d'Arlin and Root, *Comercio Internacional*, Compañía General de Ediciones, S.A.,

Thea Ronald Press Company (original publisher) 79 Madison Avenue, New York, N.Y., 10016:

Spanish

BROWN, *Marketing and Distribution Research*, Selección Contable, Buenos Aires, Argentina.

BROWN, *Lessler and Weilbacker, Advertising Media*, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, Spain.

GROSS, *Sales Promotion, Second Edition*, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, Spain.

MAYNARD AND DAVIS, *Sales Management*, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, Spain.

McGraw-Hill Book Company, 330 West 42nd Street, New York, N.Y. 10036:
Spanish

LEVITT, *Innovaciones en "Marketing": Nuevas Perspectivas de Beneficio y Crecimiento. Prentice-Hall International, Inc.*, (original publisher) Englewood Cliffs, N.J. 07632:

Spanish

Cía. Editorial Continental, S.A.
Calz. de Tlalpan Num. 4620, Apdo. Postal 22022.
México 22, D.F., México.

HORN & GÓMEZ, *International Trade Principles & Practices*, Fourth Edition.

ROT, *Questions & Answers on Modern Selling Techniques* Simmons, *Sales Executivs's Hadbook.*

Ediciones Deusto, S.A.
Colón de Larrategui 13, Apdo. 186
Bilbos, Spain

OXENFELDT, *Insights Into Pricing*

Editorial Diana, S.A.
Tlacoquemecatl 73
México 12, D.F., México

CANFIELD, *Sales Administration: Principles & Problems*, Third Edition; Warren, *Long Range Planning: The Executive Viewpoint*; Wotler, *Marketing Management: Analysis, Planning & Control.*

Herreto Hermanos, Sucrs., S.A.
Calle Comonfort 44
México 2, D.F.
Cundiff & Still, Basic Marketing

STILL & CUNDIFF, *Essentials of Marketing*
FAYERWEATHER, *International Marketing*
STAUD & TAYLOR, *Managerial Introduction to Marketing*
KELLY, *Marketing: Strategy & Function*
BURSK, *Cases in Marketing Management*
CRETHE, *Marketing and Public Polycy*

Editorial Hispano-Europea
Bori y Fontesta 6
Barcelona 6, Spain

LUCK ET AL., *Marketing Research, Second Edition*
ALEVIZOS, *Marketing Research: Applications, Procedures Cases*
FAVILLE, *Selected Cases in Marketing Management*
BERMAN, *Successful Low-Pressure Salesmanship*

Editorial Vicens-Vives

BERRY, *Geography of Market Centers & Retail Distribution*

Ediciones Omega, S.A.
Casanova 220
Barcelona, Spain

National Soc. of Sales Training Ex., Handbook of Sales Training Heinritz, Purchasing: Principles & Applications, Third Edition

U.T.H.E.A.
Avenida Universidad 767
México 12, D.F.

FAYERWEATHER, *International Marketing*
KELLEY, *Marketing: Strategy & Function*
DORFMAN, *The Price System*

Ann Arbor, Michigan 48104
May, 1968

Compiled by:
D. Maynard Phelps
Professor Emeritus of Marketing
Graduate School of Business Administration
The University of Michigan.

En cuanto a las traducciones al castellano no realizadas por empresas editoriales con propósitos comerciales, es bien conocido el muy valioso aporte de CLADEM (Centro Latinoamericano de Estudios de Marketing) que ha publicado recientemente un Boletín Especial 1968 en donde se da una lista completa de todas las publicaciones de esa Institución y que no dudo será de gran valor para aquellos interesados en la enseñanza de Comercialización.

Existen, además, dos obras de autores argentinos sobre Comercialización:

"Decisiones en Comercialización", Hector M. Bogo, Editorial Macchi, Bs. As., 1966.

"Marketing", Enrique Costa Lieste, Editorial Sudamericana, Bs. As., 1968.

El Uso del Método de Casos en la Enseñanza del Curso Básico de Comercialización

Aunque el uso de casos como método de enseñanza ha cumplido ya más de 35 años, sigue siendo fuente de controversias. Gran parte de esta controversia tiene su origen en la opinión muy generalizada de que el método tradicional de conferencia o clases magistrales y el método de casos son dos polos opuestos e incompatibles. Este es más que nada un punto de vista ingenuo, ya que deja de lado el hecho de que el "método de casos" está muy lejos de ser algo bien definido. Por el contrario su naturaleza admite notables variaciones y su práctica reconoce numerosos matices. A continuación se propone una clasificación de tres categorías, que aunque tal vez demasiado esquemática, sugiere por lo menos las principales facetas del método de casos desde el punto de vista de sus objetivos educacionales. Por otra parte permite individualizar circunstancias en las que combinaciones con el método de clase magistral pueden ser fructíferas.

Uno de los objetivos de la educación puede ser y a menudo lo es, la adquisición de material descriptivo e información básica de tipo fáctico. En estas circunstancias el énfasis recae en la aprehensión y memorización de datos útiles, cultivando la memoria. Aunque la clase magistral es y ha sido usada casi exclusivamente como medio para impartir este tipo de enseñanza, ciertos tipos de casos pueden ser usados eficientemente para establecer asociaciones entre los hechos y una determinada conclusión o acción, de tal manera que el estudiante responderá de una cierta y predictible manera ante un determinado estímulo. Ese método, llamado acondicionamiento operativo por los psicólogos, está siendo usado en algunas áreas educacionales, preferentemente en cursos de entrenamiento. Los casos utilizados con este propósito son más frecuentemente llamados "ilustraciones". Un segundo objetivo educacional puede ser el desarrollo del conocimiento, en el sentido de fomentar el descubrimiento de relaciones causales e interacción entre variables, esquemas conceptuales, y modelos teóricos, de manera de lograr que el estudiante obtenga la habilidad de llegar a conclusiones independientes y a generalizaciones basadas en la propia experiencia vivida. El énfasis en esta instancia radica más en el cultivo del intelecto que en el de la memoria. En círculos educacionales hay consenso de que el método de casos es un excelente vehículo para lograr el propósito antes señalado. En su uso el instructor puede dejar absoluta libertad a la clase para que arribe a sus propias conclusiones, o puede también guiar sutilmente la discusión para llegar a las conclusiones y recomendaciones "aceptables" u ortodoxas. De cualquier manera, cada caso es usado primordialmente como un instrumento para desarrollar principios y generalizaciones que sirvan de guía para acciones futuras, más que para ejercitar la toma de decisiones. Este enfoque es ciertamente riguroso y requiere un intenso trabajo y dedicación por parte del estudiante, que debe moverse desde un plano intelectual de desconocimiento hacia la formulación, esquematización e integración de principios y teorías, mediante el cuidadoso estudio y análisis de un gran número de casos. A pesar de sus evidentes y atractivas ventajas este sistema adolece de los siguientes inconvenientes: en primer lugar involucra un proceso penosamente lento de aprendizaje; en segundo término, aisla al estudiante de la "experiencia acumulada", es decir, de los principios, esquemas conceptuales, etc., que se han desarrollado, comprobado, y refinado a través del tiempo. Aún aceptando que es mejor descubrir por sí mismo que recibir de otros, es cuestionable el sacrificio de cantidad por calidad que implica. Por otra parte, los principios o teorías así "descubiertas" por el estudiante podrían ser cuestionadas en su validez en términos de tamaño de su muestra y de predisposiciones personales.

Aún nos queda analizar un tercer objetivo educacional. Aquel que persigue el desarrollo de la habilidad para la acción, es decir, aprendizaje de saber decidir qué hacer y cómo hacerlo en una situación determinada. Dentro de este esquema, el método de casos es usado para entrenar en la toma de decisiones, no en base a especulación sino en base a teorías relevantes, principios y marcos conceptuales, a los que el estudiante ha sido adecuadamente expuesto a través de clases tradicionales, problemas y lecturas. Admite que el estudiante debe usar conocimiento

desarrollado por otros para llegar a obtener una visión más completa del fenómeno en estudio. Busca preponderantemente desarrollar la habilidad para tomar decisiones y la predisposición a comprometerse intelectualmente con la posición tomada. Por otra parte, el uso de casos dentro de esta modalidad fuerza al estudiante a una labor de integración y acomodación de su conocimiento previo y de su información presente, que serán las bases de su plan de acción. En esto reside mucho del real valor del método de casos y del desafío intelectual que significa cuando es usado para entrenar en la toma de decisiones.

En resumen, las tres amplias categorías definidas nos sugieren las posibilidades de uso para el método de casos. La primera pone énfasis en el aspecto ilustrativo del caso, trasmitiendo información básica y modelos de respuesta a situaciones bien tipificadas. La segunda busca desarrollar el intelecto forzando al participante a usar el caso como medio para formular principios y generalizaciones. Aunque riguroso, este método es lento, de discutible validez estadística sus conclusiones, y además requiere estudiantes de gran madurez. El tercero centra su atención en el proceso de toma de decisiones ante problemas específicos, forzando al estudiante al análisis metódico de las variables en juego y obligándolo a comprometerse en la formulación de recomendaciones sobre la acción a seguir. Este método implica el uso, por parte del estudiante, tanto de los esquemas teóricos y conceptuales como de la realidad empírica. Lo lleva así a un nuevo nivel de conocimiento, dado que debe ver el problema en su totalidad y estructurar una decisión que integra los conocimientos teóricos-empíricos en su poder,

Hay ciertamente oportunidad para el uso de cualquiera de estas tres sub-clases del método de casos en la enseñanza de comercialización, pero sujeto a dos importantes calificaciones: (1) en toda situación de enseñanza debe existir una clara conciencia de qué es lo que se busca desarrollar en el estudiante, y (2) la principal fuerza integrante de un programa de enseñanza en administración radica en el desarrollo de la capacidad para analizar problemas, formular y evaluar alternativas, y tomar decisiones.

La última de las categorías de casos analizadas es, en nuestra opinión, la que más se adapta a las necesidades de la enseñanza del curso básico o introductorio de Comercialización a nivel universitario. Una combinación que nos parece especialmente apropiada es la de clases, seminarios (de discusión de tópicos especiales), y reuniones de discusión de casos de la categoría mencionada. Todo ésto es una secuencia que permite alternar los diferentes tipos de clases llevando a una gradual y progresiva comprensión de la naturaleza de la función de Comercialización en la empresa y de los problemas decisionales que plantea.

Sin embargo, para conseguir un aprovechamiento adecuado del método de casos dentro del contexto arriba expuesto, es necesario superar diversos obstáculos que pasamos a enumerar:

(1) Los estudiantes encuentran por lo general difícil el manejo de la multiplicidad de variables y datos involucrados.

(2) Como consecuencia de lo anterior fracasan con frecuencia en el esfuerzo de organizar su análisis en una secuencia de etapas lógicas.

(3) Hacen un uso abusivo de supuestos para simplificar el problema.

(4) No existe una base real para comprobar lo acertado de una decisión.

Estos obstáculos y algunos otros de diversa relevancia yacen en el fondo de mucha de la insatisfacción con el método de casos. De todas maneras, algunas medidas pueden ser tomadas para mejorar el rendimiento del método. Proponemos las siguientes:

(1) Limitar la amplitud del caso proveyendo un conjunto de supuestos perfectamente definidos.

(2) Declarar qué aspectos del caso estarán fuera de consideración. (Para ser consistente con el nivel de conocimientos obtenidos hasta cada momento particular por parte de los participantes).

(3) Proveer guías o sugerencias que faciliten la organización metódica del análisis.

(4) Exigir, con frecuencia, la preparación de resúmenes escritos de casos, que no sólo ayudan en la organización del análisis sino que sirven luego al estudiante para su participación en la discusión en clase.

(5) Hacer uso del sistema de dividir al curso en pequeños grupos para discusión previa a la discusión en clase. Es conveniente que estos grupos oscilen entre 5 y 15 participantes, y sus reuniones, separadas, no deberán contar con la presencia del profesor. Cada estudiante debe concurrir a la reunión de su grupo con el caso ya analizado y dispuesto a intercambiar sus puntos de vista con sus compañeros. Esta modalidad provee una buena oportunidad a los participantes para poner a prueba sus ideas y opiniones sin la presión de la presencia del profesor.

Para ilustrar lo expuesto en los puntos 3 y 4 se agrega al final de esta nota el material que se usa actualmente en la Escuela de Administración de IDEA.

Las medidas propuestas sirven para llevar al estudiante, haciendo uso de su estado de conocimiento actual, a aplicar las conclusiones de sus lecturas, clases, discusiones tipo seminario, y experiencias previas. A medida que el curso avanza cronológicamente y en conocimiento, la amplitud y complejidad de los casos pueden ir creciendo, dejando además mayor discrecionalidad al estudiante para establecer sus propios supuestos y utilizar sus propias guías o métodos de análisis.

Resulta ocioso agregar que la calidad de los casos utilizados será factor de gran relevancia en el éxito o fracaso de este sistema. Es por otra parte sabido lo dificultoso de la labor de elaborar un "buen" caso, que de todas maneras no demostrará su bondad hasta ser desarrollado varias veces en clase.

De ahí que en la actualidad sea un serio inconveniente para la enseñanza de Comercialización el notorio déficit de "buenos" casos argentinos, lo que pone en evidencia la urgente necesidad de aunar esfuerzos entre los profesores de Comercialización para encontrar una solución cooperativa al problema.

I.D.E.A.
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE
EJECUTIVOS EN LA ARGENTINA

Escuela de Administración

SUGERENCIAS PARA EL ANALISIS DE CASOS EN COMERCIALIZACION [1]

A. Leer el Caso por completo y de corrido por primera vez para determinar su naturaleza general. Luego releerlo comenzando a aislar los elementos relevantes. Es recomendable, a partir de esta segunda lectura, reordenar y tabular los datos contenidos en el caso para facilitar su lectura y comparación.

B. Una vez que las cifras y el resto de la información contenida en el Caso hayan sido esquematizadas, se aislarán el o los problemas principales a ser resueltos. (Algunas veces esto es puntualizado al final del Caso).

C. Determinar los tópicos principales en torno a los cuales se llevará a cabo el análisis, evaluando como punto muy importante el grado de urgencia de la solución. Algunos de los principales puntos objetos de análisis *pueden* ser:

1. El mercado y su influencia en el problema y en la decisión.
   a. Presente.
   b. Potencial.
   c. Tamaño y características.
   d. Motivos de compra y hábitos.
2. El producto y su influencia en el problema y en la decisión.
   a. Características.
   b. Clasificación.
3. Canales de distribución y puntos finales de ventas.
4. Reacción probable de los intermediarios, clientes, y otras personas involucradas.
5. Reacción probable de los vendedores y otro personal de la empresa.
6. Tipos de competidores y probable reacción.
7. Posición comparativa de la empresa en su ramo.
8. Posición financiera de la empresa.

[1] Preparado por el profesor Luis Lizondo Borda para el curso de Comercialización del C.I.P.E., 1968.

9. Relevancia del precio; apreciación de las elasticidades de precio e ingreso.
10. Efectos en otras líneas de productos de la empresa.
11. Implicaciones legales.
12. Condiciones económicas generales dentro y fuera del ramo de la empresa.
13. Volúmenes de producción y/o ventas, costos y utilidades.

    a. Inmediatos.

    b. A corto plazo.

    c. A largo plazo.

14. Tipo de riesgos involucrados.

D. La lista que antecede no pretende ser completa ni estar en orden de importancia. No todos los puntos mencionados requerirán consideración en cada caso, y a menudo se encontrarán aspectos a ser analizados que no estarán mencionados aquí.

E. Enfocar el análisis definitivo en los factores relevantes.

1. *El proceso de análisis es la parte más importante del trabajo con casos.* El razonamiento para avalar la decisión que se recomienda tiene más importancia que la decisión misma.

2. El análisis ha de consistir, por lo menos en gran parte, en estudiar el problema desde diferentes ángulos y en tratar de predecir el efecto probable y la reacción de los varios factores que han de determinar el éxito o fracaso de un cierto curso de acción.

    a. A medida que el análisis avanza, cursos alternativos de acción o posibles soluciones pueden hacerse evidentes. Estas ideas deben ser analizadas y evaluadas en la misma forma en que lo fue el problema original.

    b. Para ser completo, el análisis debe tomar en consideración no sólo los puntos fuertes de cada argumento, sino también sus puntos débiles, mencionados o no en el Caso. El análisis de un conjunto de factores podría sugerir un curso de acción determinada. El análisis de otros podría señalar una alternativa diferente.

    c. Ocasionalmente se pueden hacer algunos supuestos. Estos deben ser lógicos y establecidos con claridad. No se deben hacer demasiados supuestos, o supuestos que contradicen hechos mencionados en el Caso.

    d. En ciertas circunstancias se pueden necesitar datos adicionales. La búsqueda de fuentes de los mismos constituye un importante aspecto del análisis. Será de utilidad formularse las siguientes preguntas:
    ¿Se necesita más información? ¿Qué tipo de información? ¿Por qué? ¿Cuál sería la contribución de los datos adicionales? ¿Es información que tenemos a nuestra disposición, lista para usar? ¿Si no es así, es suceptible de ser obtenida? ¿A qué costo, en términos de dinero y tiempo?

Basándose en el análisis tal como fue descripto, formular una o más alternativas de acción posibles con respecto al problema que enfrenta la firma. Estar seguro que los argumentos que sustancian la recomendación final estén basados en los hechos dados en el Caso, en razonamientos claros, y en los supuestos considerados.

GUIA PARA LA PREPARACION DE RESUMENES DE CASOS

1. El propósito de este tipo de resumen es el de ayudar al participante en la comprensión de los hechos y datos del caso. Esto le permitirá organizar mejor su análisis y participar activamente en la discusión en clase.
2. La siguiente mecánica deberá observarse para facilitar el trabajo con resúmenes:
   a. No deberá exceder de una página tamaño carta si es escrito a máquina, y de dos si es escrito a mano.
   b. En la parte superior izquierda se consignará la fecha, y en la parte superior derecha el nombre del participante.
   c. Se observará un margen izquierdo de aproximadamente cuatro centímetros. El título del caso se consignará al centro de la página.
3. El résumen se dividirá en tres secciones, como sigue:
   I. *Resumen de hechos*: (Consistirá en un corto párrafo que dé una rápida descripción de la compañía, los bienes que produce y/o comercializa, y de los factores claves que originan el problema a analizarse).
   II. *Problema*: Se especificará su naturaleza.
   III. *Principales Aspectos de Análisis*: (Esta es la parte más importante del resumen y consistirá en una lista de lo que el participante considere como los puntos más importantes en donde debe ser centrado el análisis antes de llegar a una recomendación. Cada punto será numerado y se tratará de agregar una corta frase que justifique la importancia asignada).
4. Es importante destacar que no se pide al participante que consigne soluciones ni que formule recomendaciones. A ello se llegará después del análisis exhaustivo del caso a desarrollarse en clase.
5. Se recomienda ser conciso y directo en la preparación del sumario, dada su muy reducida extensión.

LOS DETERMINANTES DE LA DEMANDA DE EDUCACION *

Por Oscar Sbarra Mitre [1] y Marta I. Senac de Carbonatto [2]

Los determinantes de la demanda en educación

A pesar de la común utilización de terminología económica en el tratamiento de temas educacionales, muy pocos son los análisis realizados en el terreno de lo que podríamos denominar "economía educacional". A nadie escapa que una institución universitaria es una empresa que "vende" (a veces costosamente subsidiada) el servicio educación, incorporándolo a la comunidad a través —primordialmente —de la oferta de profesionales "manufacturados" por esa particular empresa. Por supuesto, la eficacia de esta empresa depende mucho de la óptima selección de sus inputs, a los efectos de la determinación de un output de calidad aceptable por el mercado. Claro está que, además, deberá satisfacer los gustos de los consumidores de tal mercado, lo que equivale a implantar un buen sistema detector de tales preferencias y un inmejorable proceso de "fabricación" del producto. Orientación vocacional y planes de estudio adaptados a la realidad circundante, así como brindar conocimientos de inmediata y efectiva aplicabilidad parecerían buenas soluciones para este problema.

En este pequeño trabajo no pretendemos más que el planteo de algunos aspectos de dicho enfoque. En realidad, nuestra pretensión no va más allá de una metodología del trabajo, sumada a breves consideraciones, sobre la detectación de la demanda de educación universitaria.

La estructura de encuadramiento.

El proceso de cambio es universal, en el sentido que comprende todos los aspectos de la sociedad (organización política, estructura social, sistema económico y hasta las costumbres y valores moral-religiosos) y la personalidad de sus componentes. Pero, además, la universalidad está dada espacialmente, pues la omnicomprensión geográfica es la característica de este proceso dinámico, que completa

* Trabajo presentado a las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.
[1] Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral.
[2] Directora del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional del Litoral.

así su doble dimensión espacio-temporal. De hecho, nuestro país no constituye una excepción y en él también, el cambio en la composición y funcionamiento del sistema socio-económico implica el pasaje de una economía agro-importadora, coetánea con una estructura social determinante del desarrollo de ciertas ocupaciones y profesiones, a una sociedad industrial con una gama nueva de alternativas y de oportunidades, reflejadas en el panorama de las elecciones vocacionales.

Parece ser que los procesos de cambio socio-económicos evolucionan más velozmente que el marco normativo de la sociedad (normas, pautas, valores, conocimientos, etc.) determinando una pronunciada asincronía. Esta falta de correlación entre distintos sectores de una estructura social se proyecta en las escalas axiológicas que el concenso público atribuye —en el problema vocacional— a ciertas carreras: preferencias valorativas relacionadas específicamente con el prestigio, la deseabilidad (léase demanda potencial) y la ubicación social de esas profesiones. Tal hecho ha sido comprobado reiteradamente a través de diversos tipos de encuestas sociales. Así, verbigracia, en una encuesta realizada en 1960 por el Departamento de Sociología de la U.N.B.A. sobre el prestigio de las profesiones se obtuvo el siguiente resultado:

Director de empresa.
Estanciero.
Médico.
Abogado.
Gerente.
Contador.

Se aprecia una notoria preponderancia de medicina y abogacía como carreras universitarias de prestigio social. No es raro ello en una sociedad subdesarrollada con una gran burocracia estatal y el sector terciario acentuadamente hipertrofiado sobre el secundario. En tales condiciones, los incentivos para el estudio de disciplinas técnicos-científicas son prácticamente nulos.

Esta afirmación se ve reforzada por el análisis de los totales de egresos de las universidades nacionales en el período 1900-1960, establecidos por los investigadores del Instituto DiTella, donde la ventaja cuantitativa de las dos disciplinas mencionadas, es más que abrumadora. Por supuesto, existe una estrecha correspondencia entre este hecho y los egresos de las escuelas secundarias, en el sentido, que ya el estudiante del ciclo medio se ha "entrenado" para abordar determinada facultad, de acuerdo a la preparación recibida. Esto plantea el problema de retrotraer la orientación vocacional, al menos, a los doce años; aunque lo óptimo sería llevarla a una edad menor, o sea en los albores de la escuela primaria.

El censo universitario de 1958, practicado en la Universidad Nacional de Buenos Aires, dio los siguientes porcentajes de procedencia de los alumnos incorporados ese año a la universidad:

Nacional	57 %
Comercial	21 %.
Normal	13 %.

Industrial	6 %.
Otros	3 %.

Más adelante volveremos sobre el tópico, pero no es asombroso que, habiendo un 57 % de ingresados provenientes del Nacional, la población universitaria y profesional de médicos y abogados excede en mucho a la de las restantes carreras.

Un modelo sociológico.

El proceso de cambio es dinámico. Por tanto las actitudes que determinan la elección vocacional deben darse en el tiempo. Desde el punto de vista de las motivaciones del comportamiento, no es dable encontrar un esquema tan simple y explicativo como el de Max Weber, donde se catalogan las tres causas fundamentales de dichas conductas:

(a) Tradición.
(b) Emoción.
(c) Racionalidad.

Por supuesto que así planteado, el esquema no puede ser sino estático a menos de establecer que las tres causas se verifican sucesivamente en el tiempo, correspondiendo a distintas etapas de la evolución social. Lo podremos hacer si recordamos la común representación del paso de la sociedad tradicional a la industrial, por medio de la curva logística, que exterioriza una supuesta forma de crecimiento demográfico de poblaciones humanas.

La curva, como se sabe, presenta un aplanamiento al principio, luego crece aceleradamente hasta el punto de inflexión y a partir de allí comienza a decrecer la velocidad de crecimiento, es decir, pasa de convexa a cóncava, mirando desde el eje de abcisas —por lo que en la inflexión la derivada primera tiene un máximo—, terminando asintótica a un cierto nivel tope.

Son observables pues, tres frases: la primera de natalidad y mortalidad altas (bajo crecimiento vegetativo); la segunda de un significativo equilibrio inestable, donde los elevados niveles de natalidad, mantenidos o aumentados, no reciben la contrapartida de una acrecentada mortalidad (hay altas tasas de crecimiento; es la etapa típica de la transformación y los medios sanitarios masivos reducen abruptamente los niveles de mortalidad, eliminando casi totalmente las endemias; mientras la educación popular fundamenta una mayor higiene); y la tercera, de bajos niveles de natalidad y mortalidad (la curva torna a aplanarse haciéndose asintótica a un cierto valor de población; las tasas de crecimiento vuelven a caer; es ya la época del alto consumo en masa donde motivos de capilaridad social y de costo de mantenimiento de nuevos miembros de la familia, reduce drásticamente la natalidad).

Riesman, en base a tales etapas, diferenció tres tipos de orden social:

(1) sociedad regida por la tradición (gobiernan los valores transmitidos);
(2) sociedad intro-dirigida (gobiernan las actitudes de los individuos);
(3) sociedad extra-dirigida (gobierna el reconocimiento por los "demás").

Ahora, superponiendo este esquema con el de Weber, las tres causas enumeradas pueden ubicarse en el tiempo. Así, la primera fase correspondería a la motivación tradicional, en la segunda —de un característico individualismo— imperaría lo emocional y en la tercera, se daría lo racional como motivación primordial: pero lo racional "de los demás" (Estado), o sea, la planificación educativa.

La orientación vocacional nace en la segunda etapa, desarrollándose y alcanzando plenitud efectiva, en la tercera.

Sin embargo, no es difícil suponer que coexisten las tres etapas, por lo que el sistema no siempre se presentaría diferenciado en el tiempo. Ello es destacado, indirectamente, por Riesman mismo, en el caso, por ejemplo, de la Europa de preguerra (1914) donde la aristocracia, clase media y proletariado, asumían los tres capítulos de la serie. Tal esquema podría encontrarse en otros ejemplos, pero supondría que las motivaciones de Weber se identifican con status sociales determinados.

El caso argentino.

Nuestro país constituye —desde todo punto de vista— un caso atípico entre las naciones no desarrolladas. Ningún indicador, ni económico ni social, lo revela como integrante del grupo periférico. El "despegue" rostowniano le ha sido adjudicado hace más de dos décadas. No obstante, existen claras dudas para afirmar que Argentina es una nación desarrollada. La sociedad argentina es un fenómeno especial, pues participa del desarrollo y el subdesarrollo a la vez. La existencia de un área industrializada y con agricultura comercial, contrasta con la otra parte del país, paupérrima y no llega a poseer una agricultura de subsistencia por escasez de población.

La sociedad tradicional y la industrial se superponen en cierto sentido, y coexisten una al lado de la otra, con lo que las diferencias de actitud frente al cambio se acentúan. El efecto se nota en la presión que ejerce el contexto cultural sobre las jóvenes generaciones propensas al cambio, originando en éstas una resistencia al mismo; tal resistencia se manifiesta en el ámbito vocacional, en la elección de profesiones prestigiadas por la generación anterior. Acá, ambas etapas del esquema de Riesman, primera y segunda, se dan simultáneamente, pero en función de las generaciones y no de las clases sociales.

La presencia de pautas tradicionales alimenta el prestigio de esas carreras a los ojos de la generación anterior. Dichas normas son fomentadas, y no modificadas sustancialmente, por la familia, los medios de comunicación de masas (radio, periodismo, cine, T.V., etc.) y, especialmente, por la escuela y la universidad que en tanto no preparan ni introducen al joven en el mundo ocupacional actual, no contribuyen a la ruptura de falsos estereotipos y prejuicios sobre las diferentes profesiones.

El impacto tecnológico y científico en países en desarrollo, incide produciendo un desajuste entre oferta y demanda, generando sobre-ofertas y demandas insatis-

fechas en los sectores profesionales, y conduciendo a la idea de la necesidad de una reasignación de los recursos humanos. Por supuesto que semejante reasignación no es fácil de llevar a cabo en ausencia de planes de desarrollo, prioridades de inversión, y, en general, planificación educacional.

Además, el avance técnico modifica la preponderancia de las profesiones liberales —las más prestigiosas tradicionalmente— al evidenciar la necesidad de grandes organizaciones de contar con personal técnico que integre permanentemente su staff.

El desequilibrio del mecanismo oferta-demanda, por cuanto en el sector educación ambas magnitudes están íntimamente ligadas al contexto social, se manifiesta no sólo en el plano económico, sino también en asincronía de status —ya que los individuos poseen las condiciones necesarias para asumir el rol, pero faltan las plazas— lo que psicológicamente se manifiesta en inseguridad y carencia.

La demanda de educación.

El funcionamiento de la universidad como empresa implica que el lanzamiento de toda carrera debe comenzar con el relevamiento de la demanda de los futuros profesionales; sumando las demandas que podríamos denominar pública y privada, o sea, por parte de las instituciones estatales —incluida la propia universidad, con los requerimientos para sus cuadros de investigación y docencia— y las empresas privadas. Tal demanda debe detectarse en el mercado que geográficamente esté establecido en el área de influencia de la universidad. El segundo paso lo constituye, lógicamente, la programación de la oferta, en función de las necesidades de la comunidad exteriorizada por los niveles cuantitativos de la demanda. El objetivo debe ser que la oferta excedente sea a lo sumo nula, vale decir, que la oferta ha de ser menor (en el caso de la saturación de las posibilidades universitarias) o igual que la demanda detectada. Por supuesto, la demanda ha de detectarse y proyectarse a tantos años como tenga de duración la carrera prevista, pues resultaría sumamente incongruente y peligroso trabajar con demanda actual en contra de una oferta de egresados que se dará varios años más adelante. Es casi innecesario destacar los múltiples inconvenientes que involucra toda predicción. Tratar este tipo de demanda futura es, prácticamente, suponer como será el país dentro de varios años.

Ahora bien, la demanda de profesionales provoca una especie de demanda derivada por parte de la comunidad hacia el servicio educación. Esta demanda derivada debe controlarse, en el sentido de estimularla o desalentarla según los requerimientos del mercado de trabajo específico, a fin de evitar la suboferta o la sobreoferta de talento.

Partiendo de la base proporcionada por estimaciones estadísticas, se establece la preponderancia del costo de oportunidad, es decir, el derivado de ingresos no percibidos, como el mayor constituyente porcentual del costo total de la enseñanza universitaria para el individuo. Tal proposición concuerda con la opinión que se

desprende de un reciente trabajo del Dr. Olivera sobre la universidad como unidad de producción.

Haciendo jugar a este elemento el papel de "precio" de adquisición de la enseñanza, es fácil construir una función de demanda basada en el costo de oportunidad y el ingreso por cápita. Un ejemplo de esa función lo constituye:

$$q_j = e^{(a_j + Z_{jt})} \left(\frac{Y}{n} \right)^{bjy} \prod_{\substack{K=1 \\ K \neq j}}^{n} [(C_k)^{bjk}] \, C_j^{bjj}$$

que logaritmada resulta:

$$\text{Log } q_j = a_j + b_{jy} \text{ Log } \left(\frac{r}{n} \right) \sum_{\substack{K=1 \\ K \neq j}}^{n} b_{jk} \text{ Log } C_k + b_{jj} \text{ Log } C_j + Z_{jt}$$

donde q_j = número de inscripciones en la carrera j (cantidad demandada);

a_j = constante impuesta por la unidad en que se miden las variables;

n = población (pueden tomarse los "equivalentes adultos" definidos por Stone en sus funciones de demanda);

y = ingreso real;

b_j = elasticidad-ingreso (constante) de la demanda de la carrera j;

c_k = costo de la oportunidad de la carrera k;

b_{jk} = elasticidad-costo de oportunidad de la carrera j con relación a cada una de las demás. Es obvio que si k = j la elasticidad es directa (b_{jj}), y en las n-1 situaciones restantes, k ≠ j, las elasticidades son cruzadas. La función logarítmica revela elasticidades constantes;

z_{jt} = coeficiente residual de variación en el tiempo de la demanda de la carrera j. Los "gustos de los consumidores" se expresan a través de z_{jt};

t = tiempo.

Tal ecuación es susceptible de refinarse bastante a los efectos de reflejar mejor el comportamiento de la demanda educativa, pero la hemos adoptado sólo como demostración de una posible función para este sector tan particular. Naturalmente, deben existir numerosas formas que puedan ser probadas con éxito a través de un relevamiento empírico. Por supuesto, esta función es también susceptible de tomarse como hipótesis de trabajo sujeta a testaje econométrico.

Es redundante recalcar que tanto b_{jy} como b_{jj} y b_{jk} son útiles en la planificación. La primera determina la reacción de la demanda frente a un incremento

de (j/n) o sea cuando b_{yn} es mayor que uno (ingreso real elástico con respecto a la población considerada) y las otras para la asignación de recursos a las distintas disciplinas, dando la relación de sustitución o complementariedad entre carreras, de acuerdo al signo. La determinación del costo de oportunidad dependerá, con remuneraciones fijadas por ley, de las oportunidades de ocupación y de la extracción secundaria del alumno. En el caso de administración, por ejemplo, cabe suponer que es elevado pues el alumno sale con cierta posibilidad de buen empleo del ciclo secundario, por poseer conocimientos específicos y dada la hipertrofia del sector servicio. Se puede deducir que la b_{jy} será elevada para poder soportarlo, y la b_{jj} alta, casi seguro elástica, con lo que, si disminuyeran las oportunidades de empleo del egresado secundario (baja del costo de oportunidad) éste incrementaría más que proporcionalmente su perfeccionamiento técnico (ingreso a la universidad).

Por supuesto en carreras con b_{jj} inelásticas (aquellas que se proveen de egresados del Nacional) se incrementa poco q_j con relación al decremento de c_j

Quizás esto explique en algo la sobreoferta de abogados y médicos y la subоferta de ingenieros y economistas, ya que para los egresados de la escuela nacional, el c_j es menor y por ende le "cuesta" menos su carrera universitaria.

Gustos e ingresos

El z_{jt} mide, de alguna forma, los cambios de los "gustos de los consumidores". En cierta manera, las condiciones de prestigio de determinadas disciplinas están fundamentando la existencia de un efecto-demostración. Tal circunstancia impulsa a reflexionar sobre lo imprescindible de la orientación vocacional, cuya eficiencia puede medirse, dado los desplazamientos de la demanda en el tiempo, por los cambios en el parámetro z_{jt} o sea, suponiendo una $q_j = f(t)$. Al efecto es quizás demostrativo apuntar que en los comienzos del funcionamiento del organismo pertinente de la Universidad Nacional del Litoral se ha evidenciado que la gran mayoría de los consultantes conocían la existencia de una media docena de disciplinas, mientras que la Universidad tenía en marcha más de 40, muchas de ellas con más de dos décadas de antigüedad.

A la vez, éste "consumo conspicue", para mantener niveles de vida relativos con respecto a otras personas, hace pensar en una función de utilidad de los beneficios obtenibles de seguir una carrera universitaria, similar a la de Duesenberry

$$I_i = Q \left(\frac{Ci}{\Sigma aijCj} \right)$$

donde: U_i = utilidad total de la persona i;

C_j = consumo "educacional" del individuo j-ésimo;

a_{ij} = ponderación aplicada por el i-ésimo al j-ésimo.

El propio Duesenberry sostiene: "existe un cierto número de criterios indicativos de pertenencia a una categoría elevada y los más importantes parecen ser el éxito en la profesión (que en la inmensa mayoría de los casos significa, o al menos viene acompañado por ingresos elevados), el hecho de formar parte de grupos profesionales de prestigio relativamente alto y las conexiones familiares".

En el referido trabajo del Dr. Olivera se señala una ecuación de regresión, en el relevamiento de la demanda de educación, entre porcentajes de población de 20-24 años (X) e ingresos por cápita (Y) de toda la comunidad, medidas sobre un conjunto de 72 países (16 de ellos latinoamericanos).

$$\text{Log } X = -6{,}808 + 1{,}330 \text{ Log } Y$$

con coeficiente de correlación r = 0,775, suponiendo X independiente de Y, se observa que $b_{jy} = 1{,}33$. Se deduce que:

$$X = \frac{Y^{1,33}}{e^{6,808}}$$

y, por ende,

$$\text{Log } X = 0 \rightarrow \text{Log } Y = \frac{6{,}808}{1{,}33}$$

Es decir, que la demanda de educación comienza a tener significatividad a partir de los 166 dólares aproximadamente, a pesar de la gratuidad de la enseñanza universitaria en casi todos los países. Apreciamos, no obstante todos los problemas inherentes a este tipo de comparación internacional de niveles de ingreso, que sólo por encima de los $ 5.000 mensuales de remuneración se demanda educación universitaria.

Este monto puede ser considerado un c_j mínimo y también la mínima asignación en concepto de becas estudiantiles.

Dos consideraciones finales: en primer lugar, los costos de oportunidad por ingresos no percibidos implican costos sociales al mismo tiempo que individuales, los que habrá que recuperar. Pero el proceso de recuperación de ambos puede tener —y generalmente es así —objetivos contrapuestos. El inconveniente mayor viene dado por la dificultosa dilucidación de los beneficios individuales y sociales. Este problema, unido al de la determinación óptima de las asignaciones estudiantiles, consolida los méritos de la planificación educacional como parte sustancial de la programación del desarrollo económico.

Finalmente, se vislumbra a través de estas consideraciones, un buen campo —casi virgen a la explotación científica para los expertos en administración pública y privada. La administración de entidades donde son aplicables las técnicas conducentes a obtener óptimos establecidos por la teoría económica, pero sin desatender los beneficios sociales —tales como las universidades y las unidades hospitalarias—, es un notable terreno de propulsión para ambas ramas de la ciencia administrativa.

BIBLIOGRAFIA

DUESENBERRY, JAMES S.: "Renta, ahorro y teoría del comportamiento del consumidor".

HOFS TATTER, P. R.: "Introducción a la Psicología Social".

OLIVERA, JULIO H. G.: "La Universidad como unidad de producción".

RIESMAN, DAVID: "La muchedumbre solitaria".

STONE, RICHARD y STONE, GIOVANNA: "Renta nacional, contabilidad social y modelos económicos".

ACTAS DE LAS PRIMERAS JORNADAS ARGENTINAS DE ORIENTACION VOCACIONAL (Universidad Nacional de Buenos Aires, octubre de 1965).

SIMULACION: METODO PARA LA ENSEÑANZA DE LAS FUNCIONES DE LA DIRECCION DE EMPRESAS *

por ENRIQUE BOCARDI [1]

1. *Impacto del proceso de industrialización en la Dirección de empresas.*

Los miembros de la dirección de empresas forman parte de toda élite industrializante; son imprescindibles para alcanzar las metas de cualquier esfuerzo de industrialización.

El análisis del impacto del proceso de industrialización en los miembros de la Dirección de empresas puede realizarse desde varias perspectivas:

— como recurso económico
— como clase
— como sistema interno de autoridad
— como factor de poder político.

En esta introducción nos interesa destacar el cambio ocurrido en los canales de acceso a la clase dirigente como consecuencia de las necesidades del proceso de desarrollo hacia una democracia industrial [1]. Este interés se fundamenta en el deseo de enfatizar las nuevas exigencias al proceso educacional ante diferentes canales de acceso.

El acceso a la dirección de empresas puede depender de las relaciones familiares, las conexiones políticas, la competencia técnica o cualquier combinación de estos factores; para fines analíticos discriminaremos tres tipos puros de dirección: familiar, política y profesional [2].

— Dirección familiar: se caracteriza por la retención, en manos de los miembros de una familia extensa, de la propiedad del capital y las posiciones superiores para formular los planes y programas que guiarán el comportamiento de la empresa.

* Trabajo presentado a las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.
[1] Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

En consecuencia la autoridad y objetivos de la empresa se centra en la familia y sus aspiraciones.

Este tipo de dirección es una etapa inicial común en el desarrollo de un país por ser instrumento simple de actividad económica.
La expansión de la empresa familiar al ritmo del país obliga a introducir miembros ajenos a la familia. Esta, lógicamente desea, para defender sus intereses, que sean de una idoneidad tal que obliga a exigir la "*profesionalización*" de los nuevos miembros.

— Dirección política: se caracteriza por la asignación de las posiciones superiores para formular planes y programas en función de la afiliación y lealtades políticas. Usualmente, la propiedad del capital es retenida por el Estado. Este tipo de dirección puede producir *como máximo beneficios* en términos de obediencia, *nunca* de eficiencia. La lógica demanda de eficiencia para posibilitar el proceso de desarrollo exige idoneidad directiva.

— Dirección profesional: se caracteriza por la asignación de las posiciones sobre la base de condiciones técnicas aducidas o demostradas.

Este tipo de dirección enfatiza la *educación*, la *experiencia*, la *capacidad técnica*.
Para alcanzar un lugar dentro de la élite de directores profesionales es necesario: preparación y experiencia.

En síntesis, el proceso de industrialización tiende a transformar las direcciones familiares y políticas en profesionales; cabe, por lo tanto, preguntarse cuáles son las exigencias en términos de educación que genera la transformación citada.

2. *Necesidades educacionales de la dirección de empresas.*

El único camino adecuado para incrementar la calidad de las decisiones en las empresas es el de la capacitación creciente y orientada. Sin embargo, "se puede decir con bastante seguridad que en ningún área de educación profesional (posiblemente con la excepción de la educación para la enseñanza) hay tanta incertidumbre sobre los que constituyen los antecedentes educacionales adecuados para la práctica profesional, o son vistos con más escepticismo los patrones y las prácticas educacionales" [3].

El problema fundamental es producido por la inexistencia de reglas simples adecuadas para el desarrollo de las habilidades para la dirección y la comprensión de los procesos de organización.

El contexto en el que el director de empresa actúa, es altamente cambiante, y por tanto sólo puede enseñarse al futuro director un conjunto reducido de hipótesis y técnicas y tratar que *aprenda a resolver problemas* utilizando los conceptos aprehendidos, y que incremente su aptitud para comunicarse con superiores, subordinados y directores de su mismo nivel.

Las ideas elaboradas indican la necesidad de enfrentar al futuro director con situaciones concretas, similares a sus futuros problemas empíricos, favoreciendo el proceso de percepción de conocimientos y desarrollando su aptitud para resolver problemas empíricos.

Las técnicas educacionales que se han utilizado tradicionalmente son:

— Estudio de casos

— Desempeño de papeles (Rol-playing)

con el objetivo básico de, traer al estudiante problemas empresariales típicos en el aula.

A partir de 1957 se ha comenzado a utilizar una técnica nueva: *simulación* del comportamiento de empresas.

3. *Simulación: Métodos de enseñanza.*

Una simulación o juego de empresa puede conceptuarse como "un ejercicio en secuencias de los procesos decisorios estructurados alrededor de un modelo de una operación mercantil o de negocios, en la que los participantes asumen el papel de dirigir la operación simulada" [4].

Debemos enfatizar del concepto transcripto

— *Secuencias de procesos decisorios*

— *Los participantes asumen el papel de dirigir*

ya que claramente identifican el foco de atención de las simulaciones o juegos de empresas: capacitar a los participantes mediante una efectiva toma de decisiones en una posición previamente definida, con autoridad y responsabilidad delimitadas con precisión y con objetivos a alcanzar.

El procedimiento usualmente utilizado para desarrollar la simulación es:

1. Definición y transmisión de las características de la operación simulada a los participantes.

   Las características mínimas a delimitar son:

   — Objetivos

   — Decisiones a tomar

   — Reglas a cumplir

   — Mercado

   — Historia de las empresas y mercado

2. Los equipos de participantes se organizan (se distribuyen entre sus componentes las funciones especificadas en 1.) y toman decisiones durante un lap-

so de tiempo prefijado. El lapso de tiempo representa un cierto período de tiempo en la vida de la empresa.

3. Los administradores de la simulación calculan los resultados de las decisiones y los trasuntan a los participantes.
4. Se reinicia el ciclo en 2., hasta alcanzar el número de ciclos definidos por las reglas del juego (período de vida de las empresas).
5. Análisis crítico conjunto de las decisiones y resultados obtenidos por todos los participantes coordinados por los administradores del juego.
   Esta última etapa es de suma utilidad porque permite reveer decisiones, comprender errores, detectar criterios de toma de decisiones más eficientes y exige un esfuerzo de control de la propia gestión.

En síntesis, esta metodología de enseñanza permite que los participantes asuman un papel activo en el desarrollo de una situación problemática que deben resolver, enfrentándose a competidores en un mercado limitado.

4. *Criterios para crear una tipología de simulaciones*

Las simulaciones o juegos de empresas pueden analizarse en función de diferentes criterios que enfatizan aspectos distintivos:

1. *Grado de generalización.*

   Las simulaciones pueden tener como meta desarrollar la actividad de una empresa o industria específica o bien una operación completamente hipotética. El segundo tipo de simulaciones tiene una utilidad muy restringida por cuanto el grado de abstracción es tan elevado que generalmente no satisfacen el objetivo global de las simulaciones: capacitar al "tomador de decisión" al enfrentarlo a problemas concretos.

   La consecuencia del parágrafo anterior fue la decisión de utilizar básicamente juegos industriales específicos. Este último tipo de juegos puede, sin embargo, enfatizar el comportamiento de la empresa como un todo (enfoque de macro sistema) o la toma de decisiones en áreas específicas.

   La decisión entre uno u otro subtipo de juego se fundamenta en el objetivo operativo que se desea alcanzar: capacitar miembros de la Dirección superior o capacitar miembros de la Dirección Operativa.

   Ante el primer objetivo, generalmente la idea subyacente es proporcionar a los participantes experiencia sobre procesos decisorios que se caracterizan por la integración y la coordinación como variables críticas.

2. *Grado de información*

   Los juegos suelen clasificarse como de información nula, de información completa y de información incompleta.

El valor del juego disminuye a medida que aumenta la información, ya que pierde incertidumbre, factor éste fundamental en el comportamiento de la empresa. Sin embargo, los juegos de información nula carecen de utilidad ya que no tienen sentido en la realidad, y pasan a ser un mero juego de adivinación.

En especial, tienen particular interés los juegos en los que la información incremental tiene un costo y, por lo tanto, los participantes del juego —al igual que en la realidad— deben decidir qué cantidad de información desean adquirir.

3. *Grado de cooperación* [5].

Los juegos pueden ser no-cooperativos o cooperativos. En los primeros no existe comunicación entre los participantes de diferentes equipos para lograr acuerdos de utilizar estrategias correlacionadas o conjuntas y para hacer pagos colaterales.

Los juegos cooperativos permiten la comunicación y por ende, los esfuerzos de lograr acuerdos inter-empresas para obtener beneficios conjuntos compartidos.

Es obvio que este último, es un tipo de juego particularmente fructífero. Sin embargo, en muy pocos casos se ha introducido algún grado de cooperación en los juegos, ya que es bastante complejo introducir hipótesis de cooperación razonables y simples.

4. *Grado de intervención del factor azar.*

Los juegos suelen considerarse determinísticos o probabilísticos; en el primer tipo, los resultados de la actividad de la empresa están determinados exclusivamente por las decisiones adoptadas por los participantes y en el segundo, el azar afecta las decisiones y por lo tanto el resultado.

Usualmente, el azar afecta "la función que representa los pagos, o el número y/o la naturaleza de los elementos que constituyen los conjuntos de entre los cuales hacen las elecciones: la determinación del orden en que se hace la elección" [6].

El diseño de los juegos de empresa debe ponderar adecuadamente el grado de intervención del azar en los resultados, para evitar su sobre o sub-impacto que impide evaluar adecuadamente la realidad de las decisiones tomadas o evitar que se transformen en una abstracción irrelevante.

5. *Calidad de la interacción con el contexto.*

Los juegos de empresas que se caracterizan por permitir evaluar el impacto

de las decisiones de una empresa en las demás, se denominan competitivos los juegos no competitivos, en cambio, sólo destacan la meta de operar lo más eficazmente posible, ya que no consideran la interrelación de las empresas a través del mecanismo mercado.
Es necesario destacar que la utilidad de los juegos no competitivos de empresa total es muy reducida, sin embargo el enfoque no competitivo es usualmente utilizado para algunas áreas o problemas específicos, donde se destaca el esfuerzo de actuar eficientemente.

6. *Cómputo de la simulación.*

Normalmente el cómputo de los resultados de la simulación para cada período de juego se efectúa con computador electrónico o manualmente (auxiliado por equipo mecánico). La evaluación de uno u otro método de cómputo debe desarrollarse en términos de:

1. Velocidad necesaria y complejidad del juego.
2. Costo y facilidad de experimentación.
3. Cantidad y calidad de la información susceptible de transmitirse a los participantes.

El deseo de construir una simulación compleja de estructura homomórfica a la situación real exige normalmente el uso de computador, cuando por razones de costo, no se dispone de dicho equipo, el modelo sobre el que se basa el juego de empresa debe simplificarse para posibilitar el cómputo manual.
Esta simplificación debe ser evaluada con precisión para determinar el grado de utilidad del modelo reducido.

En síntesis, los criterios para clasificar las simulaciones son:

1. Grado de Generalización { Generales; Específicos { Empresa Total; Area o Función }
2. Grado de Información { Información nula; Información incompleta; Información completa }
3. Grado de Cooperación { Cooperativos; No Cooperativos }
4. Grado de Intervención del Factor Azar { Determinísticos; Probabilísticos }
5. Calidad de la interacción con el Contexto { Competitivos; No Competitivos }
6. Cómputo de la Simulación { Manual; Electrónico }

La decisión del tipo de juego como combinación de alguna de las posibilidades enunciadas por los criterios deberá tomarse en función del objetivo que se desea conseguir y las restricciones que limitan el esfuerzo susceptible de realizar.

Debemos recalcar que la definición del objetivo debe ser muy precisa, no basta fijar, por ejemplo, "el objetivo es capacitar", debe transformarse el objetivo en operativo de modo que permita efectuar racionalmente comparación de alternativas.

5. *Análisis de un juego de empresa utilizando los criterios enumerados en 4.*

El Omnilog [7] es una simulación de *empresa total,* se caracteriza por la posibilidad de incorporar diferentes modelos de gestión de empresas —características disímiles endógenas o exógenas a las empresas.

La simulación se juega a cuatro empresas que fabrican y venden un producto único a cierta categoría de clientes; es por lo tanto, un juego *competitivo,* además es posible la cooperación inter empresa para alcanzar beneficios conjuntos.

La administración de cada empresa se basa en la toma de decisiones acerca de:

— Obtención de materias primas.

— Política de producción.

— Política de comercialización.

— Gestión de stocks.

— Situación financiera.

— Magnitud de pedidos.

para lo cual se cuenta con *información incompleta.* Esta información puede clasificarse en:

— Gratuita.

Posibilidad de venta de un nuevo producto por los competidores. Datos acerca de los precios de *venta* de los competidores en cada sector.

— Paga.

Coeficiente de penetración de cada empresa. Coyuntura de la oferta y la tendencia de los costos de materia prima en los períodos futuros. Coyuntura de los mercados de productos terminados para dos períodos futuros. Mercado total de los productos terminados por sector para dos períodos pasados.

El juego de empresa incluye el factor azar (*juego probabilístico*) en la determinación del número de clientes atribuidos a cada empresa.

El juego es *computado electrónicamente,* inicialmente fue desarrollado en un computador GAMMA E. T.

Es interesante destacar que en cada período cada equipo de jugadores debe tomar 78 decisiones y cuenta para ello con 187 informaciones, de las cuales 24 se obtienen mediante pago, además, la asignación de tareas dentro de cada equipo es decisión de los propios miembros.

Como conclusión, podemos afirmar que este juego es de particular utilidad por cuanto incorpora características de flexibilidad, número y tipo de decisiones, número y tipo de informaciones que lo hacen utilizable en procesos de capacitación de miembros de la Dirección Superior de empresas.

6. *Conclusiones.*

La utilización de las simulaciones de empresa con el objeto de capacitar es una idea fructífera si los juegos de empresa son "realistas", es decir, con mayor precisión técnica, si son homomórficos con las situaciones empíricas análogas.

Esta exigencia, dificulta sensiblemente la utilidad de los juegos en términos de:

1. *Problemas de información.*

Usualmente los juegos de empresa suponen información incompleta, teniendo los ejecutivos la lista de mensajes adicionales que pueden solicitar. Esto es falaz, ya que es el ejecutivo quien tiene que decidir qué información es la que necesita, y no necesariamente ella es susceptible de obtenerse.

Además existen juegos que presuponen información totalmente gratis. Esta es una hipótesis totalmente alejada de la realidad.

2. *Enfasis en aspectos cuantitativos.*

Los juegos de empresas, normalmente, exageran la importancia y la facilidad de medición de los datos cuantitativos.

Es necesario que los próximos juegos incorporen efectos cualitativos, de manera de exigir, también, su adecuado manejo para satisfacer las metas establecidas.

3. *Formulación de metas.*

Los miembros de los equipos que deben seleccionar las alternativas conocen con precisión las metas a alcanzar, la interrelación entre dichas metas y los posibles caminos alternativos.

Esta característica debe también modificarse, sólo debe suministrarse a los participantes objetivos generales, con el objeto de que ellos decidan cómo transformar esos objetivos en operativos.

Creemos que este cambio, debe ser adecuadamente considerado en las reunio-

nes finales de análisis para incluir en las discusiones el proceso de participación de los objetivos generales y las causas de selección de las metas operativas de cada equipo.

4. *Consideración del factor azar.*

Al introducir el factor azar debe coordinarse satisfactoriamente el "realismo" y la exageración que pueda impedir establecer la relación consistente entre las decisiones de los participantes y los resultados.

Esta es la razón por la cual debe introducirse el factor azar, pero evaluando con mucha profundidad que factores sean los sujetos a azar.

En síntesis, los juegos de empresas son un instrumento educacional altamente productivo si se los diseña cuidadosamente. Además es necesario que proyectemos nuestros propios juegos de empresa, utilizando modelos de situaciones argentinas, sólo de esta manera podremos obtener el beneficio que esta técnica brinda.

Cabe pues, proponer como ponencia de estas jornadas:

Que las Universidades a través de sus carreras para la enseñanza de Administración de Empresas y Cursos para posgraduados y ejecutivos, utilicen Juegos de Empresas para capacitarlos eficientemente.

BIBLIOGRAFIA

[1] "Contemporary Capitalism", *J. Strache y R. Clay Co.* London, 1956.

[2] Para un análisis del caso argentino "Los que mandan", J. L. de IMAZ, EUDEBA, 1964.

[3] "Higher Education for Business", *R. A. Gordon y J. E. Howell*, Universidad de Columbia, 1959, p. 6.

[4] "Simulación Mercantil", *P. S. Greenlaw, L. W. Herron y R. H. Rawdon.* Herreno Hnos. 1963, pp. 6-7.

[5] Para un enfoque desde el punto de vista de la Teoría de los Juegos "Games and Decisions", *D. Luce y H. Raiffa*, J. Wiley 1957.

[6] "Métodos y Modelos de la Programación Dinámica", *A. Kaufmann*, CECSA, 1966, p. 271.

[7] "Los Juegos de Empresa", *A. Kaufmann, R. Faure y A. Le Garff*, EUDEBA, 1966, p. 66-76.

METODOLOGIA PARA EL RELEVAMIENTO DE LAS NECESIDADES DE CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA *

Por JULIO H. ARTETAS [1]

1. INTRODUCCION

La Administración Pública de nuestros días debe tener como características esenciales el dinamismo y la eficacia. Esta evidente necesidad se hace más sensible en aquellos países en pleno proceso de desarrollo, pues la existencia de una Administración ágil y eficiente es exigencia ineludible para abordar con éxito cualquier programa de expansión económica.

Por esta razón, cada vez adquiere más singular relieve la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos, especialmente de los directivos del nivel medio y superior, ya que, en gran parte, constituyen el núcleo impulsor de toda la actividad administrativa.

También ha intensificado la Administración del Estado, el interés por lograr una mayor productividad. Aun sin desconocer los factores políticos y sociales que la diferencian de la empresa privada, puede, sin embargo, en la mayoría de sus actividades, perfeccionar la organización y sistemas de trabajo para conseguir mejores resultados y funcionar a costos inferiores. Se precisa para ello poseer un equipo o equipos de Análisis de Organización y Métodos dentro de la propia Administración y extender entre los funcionarios el conocimiento y práctica de las técnicas de organización.

Siguiendo el esquema hasta aquí trazado y dentro del proceso de mejoramiento y modernización administrativos, es indispensable contar también con técnicos en las diversas especialidades y materias de aplicación en la Administración Pública tales como: Relaciones Humanas, Administración de Personal, Administración Presupuestaria y Financiera, Administración Tributaria, Administración de Proyectos, etc., etc., dada la exigencia creciente de la especialización e idoneidad.

* Trabajo presentado a las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.
[1] Director de Análisis Administrativo de la Pcia. de Córdoba.

2. ANTECEDENTES

En materia de capacitación del personal en la Administración Pública en nuestro país, podemos decir que han sido escasas las acciones desarrolladas en relación con la importancia y magnitud del problema. En efecto, son muy pocos los entes estatales, ya sea a nivel nacional o provincial, que se ocupan de la tarea en el seno mismo de la Administración.

En el orden Nacional recién con la creación del Instituto Superior de Administración Pública en 1958, se consolida una acción coherente en materia de capacitación del personal de la Administración, pues hasta ese momento hubo intentos en los diversos sectores y se organizaron todo tipo de cursos para funcionarios del nivel medio y superior, concretados en cursillos, seminarios, conferencias, etc. El ISAP realizó cursos de Organización y Métodos, Técnicas de Supervisión, Administración de Personal y Cursos de Administración para funcionarios entre otros, pero su acción posterior se dirige más bien a la investigación, editando abundante material de consulta entre los que se destaca la "Revista de Administración Pública".

A nivel provincial merece destacarse la actividad de la Escuela de Hacienda y Administración dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión de la Provincia de Buenos Aires y la del Departamento de Organización y Métodos del Ministerio de Acción Social de la misma Provincia que estuvo encargado de la realización de cursos.

En Córdoba funcionó la Escuela Provincial de Administración Pública en donde se dictaron cursos de Organización y Métodos, Técnicas de Supervisión, Cursos Superiores de Administración y seminarios sobre técnicas menores de Administración para el personal en general de la Administración. Su tarea estuvo también orientada a la investigación, pero a la fecha su acción se encuentra paralizada.

En las provincias de Tucumán y Santa Fe también se han organizado cursos de Administración y en la primera de las provincias nombradas se constituyeron equipos de trabajo en el área de racionalización que operan en este momento, pero la capacitación no se atiende desde un sector específico.

No se conocen trabajos o publicaciones referidos a investigación de las necesidades de capacitación en la administración pública y la programación de cursos en los organismos estatales parten, generalmente de las necesidades básicas en toda administración, orientando los planes de estudio, hacia los cursos de técnicas de organización, supervisión, administración de personal y capacitación básica. En todo caso no hemos encontrado censos o índices orientadores de la planificación de la capacitación en la Administración Pública.

3. NECESIDAD DE PLANIFICAR LA ENSEÑANZA

La acción coherente del Estado para cumplir sus fines, requiere imprescindiblemente la planificación de todas sus actividades. Esa necesidad axiomática se

puso de resalto en la Conferencia de Punta del Este en agosto de 1961 y los países de América Latina se obligaron a adoptarla al firmar la "Carta de Punta del Este". En nuestro País, la Ley 16.964 que establece el Sistema Nacional de Planeamiento y acción para el Desarrollo, fija un hito a partir del cual la planificación más que una necesidad se convierte en un imperativo para el Sector Público.

Es imprescindible entonces en todos los órdenes, preparar *planes* que fundamentalmente contengan:

— Un estudio completo de la real situación actual;
— Una exposición precisa y detallada de los objetivos futuros que surgen necesarios a la luz de los estudios preliminares, y
— Un catálogo ordenado en el tiempo y en el espacio de las actividades encaminadas a alcanzar esos objetivos.

La formación del personal en la Administración Pública es una actividad que exige la acción concertada de un gran número de personas en una empresa común; sin embargo no siempre se han tenido en cuenta los enormes beneficios que para resultados óptimos ofrece la planificación.

El Comité Assheton, al presentar su informe sobre la administración pública británica en 1944, manifestó que se debían "planificar los programas de formación" (Report of the Committes on the Training of Civil Servante, Cmd. 6525, Londres HMSO, mayo de 1944), pág. 6.

El Manual de Formación en Administración Pública de las Naciones Unidas, en el Capítulo VII referido a la "Planificación de los Programas de Formación", en la página 211 presenta el siguiente cuadro que transcribimos por entenderlo como elemento de suma utilidad en la planificación de la capacitación.

— Conclusiones del estudio de los recursos humanos.
— Conclusiones del estudio sobre las necesidades de formación.
— Conclusiones del estudio del sistema de enseñanza.
— Conclusiones del estudio sobre los establecimientos existentes de formación.
— Consideración de los recursos disponibles.
— Enunciación de las hipótesis.
— Enunciación de la política básica.
— Enumeración de la formación que habrá de ofrecerse (programa de formación).
— Formulación de los objetivos y de las fechas fijadas para los mismos.
— Consideración de la ejecución del programa.
— Distribución de las funciones relativas al ofrecimiento de cursos.
— Necesidades de personal.
— Necesidades de materiales.
— Presupuesto.

4. EL METODO PARA EL RELEVAMIENTO

Tomando como orientación fundamental el esquema que hemos transcripto anteriormente, y teniendo en cuenta la realidad de una administración pública provincial de la Argentina de 1968, intentaremos fijar algunas pautas que se estiman pueden ser de utilidad para encarar la tarea de la capacitación en el sector Público.

Censo integral de los recursos humanos:

Este primer paso, que se entiende como punto de partida en el análisis de la situación real del material humano que se quiera capacitar, tiende a lograr índices de todo tipo para un encasillamiento preliminar, debiendo buscar los siguientes datos:

1) Un principio de clasificación del personal;
2) Su nivel de preparación;
3) Su grado de sensibilidad o permeabilidad para recibir enseñanza especializada;
4) La distribución de los salarios;
5) El número de agentes según categorías presupuestarias;
6) Las funciones y tareas que se cumplen en la Administración;
7) El grado de capacitación de los Directivos y Supervisores;
8) Las aptitudes del personal en relación a su trabajo específico;
9) El rendimiento o eficiencia del personal.

La programación del censo debe contener un bosquejo que indique los datos que se necesitan para analizar el universo en estudio. Pero con más especificación y dado que se ha de trabajar con un elevado número de agentes, es necesario realizar el censo por el sistema de encuestas mediante la utilización de formularios que se planificarán, según el nivel a que van dirigidos y de acuerdo a la programación del censo y los datos que se persiguen recoger. Ejemplo: Ver Anexos 1, 2 y 3.

Investigación de las necesidades de formación del personal:

En primer lugar es indispensable en esta etapa contar con información fehaciente sobre los siguientes puntos:

— Planes de largo, medio y corto plazo del Gobierno;
— Programas anuales y sus presupuestos;
— Proyectos concretos.

Es indudable que la formación del personal de la administración, salvo en los casos de capacitación básica, debe coadyuvar a los propósitos del gobierno, capacitando las dotaciones del personal en la especialidad en que va a ser aprovechado

entiende imprescindible, y puede encararse con entrevistas directas en el Nivel Político o Superior de la Administración, o bien recabando de las oficinas técnicas correspondientes la información del caso.

El solo hecho de clasificar ese material, procesar la información y ordenarla según prioridades y tiempos de ejecución, ya puede orientar la tarea de investigación para realizar una programación tentativa del plan de capacitación.

Los sistemas de enseñanza:

Existen abundantes estudios sobre la metodología de la enseñanza y, precisamente las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración, analizarán in extenso el tema. Conforme la materia, intensidad y tiempos de la capacitación, se utilizará el método más adecuado para cada caso. Dado que se trata de una materia privativa de Didactas, no abundaremos sobre el tema aunque se señala como indispensable en esta etapa del trabajo al programar la capacitación.

Recursos y elementos disponibles:

Esto que podríamos denominar la infraestructura de apoyo a los planes de capacitación, debe contener datos relativos a:

— Establecimientos que se ocupan de la materia dentro de la administración o fuera de ella;
— Recursos financieros disponibles o eventuales.

En el presente tópico se justifican las siguientes consideraciones: Es necesario contar con el número, nivel y capacidad de los organismos que tienen por función principal la tarea de capacitación en la Administración Pública o fuera de ella; en primer lugar porque es posible que existan en número y calidad suficientes, pero sus acciones sean descoordinadas u orientadas en distinto sentido. Si se diera esta hipótesis sería aconsejable unificar la supervisión y dependencia funcional de todos los organismos que se ocupen de la materia, puesto que es la única forma de lograr la planificación de la capacitación y la racional utilización de los elementos humanos, materiales y financieros que de esta forma operarían a costos reducidos.

Es aconsejable, y así lo han señalado los expertos (Manual de Administración Pública - Naciones Unidas 1962) que las acciones de capacitación del personal de la administración, tengan unidad de supervisión y se ubiquen como una dependencia del Servicio Civil de Carrera (o Direcciones Generales de Personal o Civil Servants en Inglaterra y EE.UU.). De esa forma acceden a políticas de administración de personal cuidadosamente elaboradas en función de los planes de gobierno. Es indudable que la importancia de la función de estos organismos, los ubican como unidades de plana superior de los Gobiernos (staff de Presidencia o Gobernación).

En el supuesto de la inexistencia de organismos dedicados a la capacitación, su creación y funcionamiento es indiscutible en las modernas administraciones;

en consecuencia, el problema se reduce a aspectos financieros, ya que los gastos de este tipo de actividades no son clasificables como inversiones y por tanto, es muy difícil la inclusión de fondos suficientes en los presupuestos que hoy tratan de aumentar las inversiones. Pero es del caso señalar que en el orden internacional, innumerables organismos prestan su apoyo financiero a este tipo de actividades, pero con la condición indispensable que se encuentren en manos responsables, técnicamente muy bien preparadas y con un evidente apoyo y comprensión de los Gobiernos.

De una u otra forma se presupone que no faltarán recursos, por lo menos los suficientes para iniciar la indispensable labor de la capacitación de los funcionarios superiores del nivel medio y empleados del Sector Público Nacional Provincial o Municipal.

Elaboración del programa de formación:

Entramos así al tópico neurálgico de la cuestión en estudio ya que al llegar a esta etapa, se ha reunido una serie de información que servirá de base a la enunciación de hipótesis preliminares. De ellas podemos partir para enunciar una política básica que deviene fundamentalmente de dos aspectos, los que juegan un papel preponderante e informan toda la programación:

— Las políticas relativas a la administración del personal;
— Objetivos de la capacitación en función de los planes de gobierno.

En primer lugar creemos que es muy importante tener en cuenta las políticas en materia de administración de personal, principalmente la política salarial prefijada y sus implicancias. La sensibilidad o interés de los agentes del gobierno para capacitarse y aumentar su eficiencia y técnica de trabajo, aumenta proporcionalmente a las expectativas que tenga con relación a la mejora del sueldo que percibirá con posterioridad a la capacitación; coordinar entonces el programa de capacitación con la política salarial, es a todas luces necesario.

Pero no se agota en ello solamente la conexión de la capacitación con las políticas de administración de personal, ya que existe otro aspecto trascendente en el problema, cual es asegurar una verdadera estabilidad que entrañe la carrera administrativa, reduciendo la movilidad del personal y brindando posibilidades de ascenso conforme al mérito por capacitación y eficiencia.

También la capacitación se encuentra muy vinculada a la técnica de análisis y evaluación de puestos ya que la misma indica los requerimientos de los distintos cargos de la organización, y para el caso de no poder producir abundantes bajas por no adecuarse el elemento humano a las exigencias de las funciones a cumplir, la capacitación llena los vacíos intelectuales de los empleados que se encuentran trabajando.

Existe la posibilidad de que no se encuentren implementadas oficinas de personal y en consecuencia, no existan acciones en materia de administración de personal; en este caso es muy difícil elaborar programas de capacitación y ésta debería ocuparse inicialmente entonces, por formar especialistas en la materia para comen-

zar esos estudios y lograr la base indispensable para la capacitación en todos sus aspectos. De todas formas es muy difícil que dado el adelanto actual en la materia no haya un principio de orden y/o aproximación en el sector de Administración de Personal.

Llegamos así al aspecto principal del trabajo presente entendiendo que la médula del mismo puede condensarse en la siguiente Tesis:

> La capacitación del personal del sector público debe programarse en función de los planes y objetivos del gobierno, desempeñando el importante rol de posibilitar el efectivo logro de los mismos a elevados índices de eficiencia, rapidez y bajo costo.

Contando con el análisis de la información reunida en las etapas anteriores, se estará en condiciones de elaborar programas útiles y verdaderamente realistas. Para no abundar en consideraciones teoréticas, intentaremos elaborar un esquema o ejemplo hipotético que puede ilustrar la tarea de programación de cursos, utilizando la situación actual en las administraciones públicas de nuestro país. Partiendo del esquema trazado por la Ley Nacional 16.964 del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, podemos adelantar opinión (hipótesis básica) de que en la administración en este momento se requieren los siguientes especialistas:

- — Técnicos en planeamiento (es indispensable planificar todas y cada una de las acciones de gobierno).
- — Técnicos en administración de Proyectos: (la obra pública se encuentra en una etapa de tecnificación y es necesario contar con los estudios integrales de los proyectos de obras que abarcan los estudios preliminares, estudios de prefactibilidad y de factibilidad, estudios de financiamiento, etc.).
- — Técnico en administración financiera (la elaboración de Presupuestos por Programas se hace indispensable para apoyar la planificación de largo, mediano y corto plazo, en los que tienen expresión económico-financiera los proyectos concretos de obras. Debe contarse asimismo con adecuados sistemas de imposición y recaudación de recursos para la financiación de los proyectos).
- — Técnicos en Contabilidad pública de corte programático (La introducción de la técnica del Presupuesto por Programas afecta los sistemas contables vigentes introduciendo importantes cambios en la materia).
- — Analistas de Organización (El planeamiento exige la constante adecuación de las estructuras administrativas que deben estar en permanente estudio y mejoramiento a cargo de especialistas en organización y métodos).
- — Técnicos en Administración de Personal: (La adecuación del personal a las exigencias técnicas crecientes de la Administración Pública exige que esté manejado por especialistas que dirijan el sistema, utilizando también las técnicas de relaciones humanas y sus conexas.
- — Técnicos en estadísticas (la elaboración y control de planes exige el trabajo de estadísticos que brinden información útil y oportuna al planificador).

— Analistas especializados (en administración de materiales, en sistemas y procedimientos, en costos, etc.).
— Técnicas de Supervisión (esta materia se hace indispensable para orientar el poder de mando de la administración, con un sentido moderno y adecuado para lograr el óptimo rendimiento del personal).
— Capacitación en servicio de oficina (en este tópico se persigue capacitar el nivel inferior de la administración en las técnicas menores de trabajo, tratando de ajustar el trabajo hasta en el último de sus detalles).
— Seminario para alta Dirección. (Nivel directivo).

Nuestra experiencia recogida en la materia nos lleva a formular la anterior hipótesis, suponiendo se trata de una aproximación al problema, pero que puede orientar la etapa de programación de la capacitación. De todas formas queremos dejar sentado que los cursos a dictarse pueden y deben adecuarse a la realidad de la administración y a los objetivos y planes de gobierno; de esa forma sus acciones serán altamente retributivas.

Siguiendo otros criterios, se podría mejorar la administración pero en sectores estancos sin una visión integral del problema, dando como resultado mejoras parciales pero no definitivas. Hay que resaltar también que la tarea de programación de la capacitación es continua y habrá que corregirla sobre la marcha, teniendo en cuenta la aparición de elementos de juicio nuevos o situaciones de cambio.

Anteriormente sólo hemos tomado en consideración los aspectos relativos a planes, proyectos, presupuesto y organización, pero es del caso decir que también deben considerarse en estos momentos, las acciones relativas a la acción social, el bienestar, la previsión, la educación, etc., entre otras tantas acciones del estado. Cada una de ellas requiere también cierto tipo de capacitación y ella debe asimismo programarse hasta el último detalle.

Sólo hemos querido demostrar que dada una situación vigente en el país, ella condiciona fundamentalmente la capacitación que debe adecuarse necesariamente a esa situación.

No podemos terminar el tópico sin dejar perfectamente establecido que la programación de la capacitación debe contener indispensablemente los métodos de evaluación y control necesarios para evidenciar las bondades o defectos de la planificación y corregir los probables desajustes. Debe también proyectarse un sistema de seguimiento de los funcionarios y empleados capacitados, con el fin de establecer el beneficio de la aplicación de sus nuevos conocimientos y/o la utilidad de los mismos. Esta información será utilizada para los futuros planes de capacitación, ya que informan sobre el beneficio en general de la misma y puede orientar o desalentar nuevas actividades, en un sentido o en otro.

5. CONCLUSIONES

Concretando las apreciaciones del tema en estudio podemos sintetizar los siguientes puntos básicos del trabajo, realizando de esta forma un aporte que enten-

demos de interés para su análisis y discusión en las Primeras Jornadas Universitarias Cuyanas de Administración.

1) La Capacitación es una acción de indispensable atención y especial consideración en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.
2) Para llevarla a cabo con altos índices de beneficio hacia el sector público, debe planificarse hasta sus últimos detalles.
3) La programación de los cursos específicos debe acceder necesariamente a los planes, programas y objetivos del gobierno.
4) Deben tenerse en cuenta fundamentalmente las políticas de Administración de personal.
5) Los planes de capacitación aprobados serán de ejecución obligatoria en el sector público y orientadores de la enseñanza oficial o privada que se realiza fuera de la administración, tratando de lograr una labor conjunta y coordinada para que los organismos educacionales puedan planificar la capacitación en contacto con los responsables de la tarea en el sector público.
6) Es indispensable implementar los sistemas de evaluación y control de la capacitación, reuniendo información para los futuros planes y programas.
7) Es recomendable un organismo específico que dentro de la Administración sea el responsable directo de la conducción, coordinación, ejecución y control de los programas de capacitación.
8) En definitiva, ocuparse de inmediato de la importante tarea de la capacitación en la administración o para la administración, afectando los recursos indispensables o tratando de lograr subsidios o financiamiento de los organismos o fundaciones Nacionales o Internacionales.

Por fin, una expresión de anhelo en el sentido de que la Universidad Oficial o Privada, como los Organismos Educacionales especializados, implementen un verdadero acercamiento y estudio coordinado y en conjunto con el sector público de los problemas del Estado, apoyando con sus acciones de enseñanza las necesidades de capacitación en los cuadros de la Administración Pública.

PARA DIRECTORES DE REPARTICION

Nº Caja Jubilación

MINISTERIO: .....

Repartición: .....

1.1 ¿Qué función cumple la Repartición a su cargo?: .....

.....

.....

1.2 Opinión acerca de la existencia de elementos de oficina, máquinas, archivos, muebles, etc. y su estado): .....

.....

2.1 ¿Cuál es su opinión acerca de las condiciones de trabajo del personal?: .....

.....

2.2 ¿Qué opina Ud. de los beneficios que podrían obtenerse mediante cursos de capacitación del personal? .....

.....

.....

3.1 ¿Considera Ud. necesaria la reorganización de su Dirección?: .....

3.1.2 ¿En tal caso qué medidas tomaría?: .....

..... (si desea explayarse hágalo por nota aparte)

3.2 ¿Tiene necesidad de personal técnico?: .....

3.2.2 ¿Cuánto y con qué especialidad?: .....

.....

3.3 Su opinión acerca de los jefes a Ud. subordinados, referente a su capacitación actual para el cargo, y a las posibilidades que ofrecerían para capacitarse en el futuro. (En planilla Nº 1).

Firma .....

Aclaración .....

Anexo 2

PARA JEFES DE SECCION

Nº Caja Jubilación

MINISTERIO .....

Repartición: .....

Sección: .....

1.1 ¿Qué función cumple la sección a su cargo?: .....

.....

1.2 ¿Cómo está organizada? .....

.....

1.3 ¿Con qué otras secciones está relacionada?: .....

.....

1.4 ¿Tiene atención al público?: sí - no

1.5 ¿Cantidad promedio, por día, de público?: .....

2.1 Adjunte planilla Nº 1, sobre el personal de su sección, especificando opinión sobre capacitación actual para el cargo, y posibilidades de capacitación futura.

3.1 ¿Cree Ud. que su sección requiere ser reorganizada?: sí - no

3.1.2 ¿En tal caso, qué medidas tomaría? .....

..... (Si desea explayarse, hágalo por nota aparte)

Firma: .....

Aclaración: .....

Nº Caja Jubilación

1.1. Repartición donde presta servicios: .....

.....

1.2. Sección: .....

1.3. Cargo que ocupa en la administración: .....

1.4. Antigüedad: (en el cargo): ..... (en la Administración) .....

1.5. Está afectado a la atención de público: sí - no

1.6. ¿Tiene cargo de supervisión de personal?: sí - no

1.7. ¿Tiene cargo de inspección?: sí - no

2.1. Apellido y Nombre: .....

2.2. Edad: ..... Estado Civil: ..... Hijos: .....

Menores de 18 años: ..... Mayores de 18 años: .....

2.3. Personas a su cargo (cuántas): .....

2.4. Domicilio: .....

2.4.2 Especificar barrio o localidad: .....

2.4.3 ¿Es propietario de la casa que habita?: sí - no

2.5. ¿Tiene automóvil?: sí - no. 2.5.2 ¿Tiene moto?: sí - no

2.5.3 Tiene: Heladera ..... Televisor ..... Radio ..... Teléfono ..... Gas .....

2.6. ¿Ha nacido en la ciudad donde presta servicio?: sí - no

2.6.2 ¿Cuánto hace que vive en la ciudad? ..... años ..... meses

3.1. ¿Tiene otro trabajo aparte de la administración?: sí - no

3.1.2 ¿Donde? .....

3.1.3 ¿Qué tareas desempeña?: .....

3.2. ¿Que tiempo le insume? .....

3.2.2 ¿Cuanto tiempo diario emplea en viajes, por razones de trabajo?: .....

4.1. Estudios cursados: Primarios ..... Detallar otros .....

.....

4.2. Trabajos anteriores: (detallar) .....

.....

4.3. Estaría dispuesto a seguir Curso de Capacitación: sí - no

4.3.2 ¿Para su trabajo actual?: sí - no

4.3.3 ¿Para otro tipo de trabajo?: (Cuál) .....

.....

5.1. ¿Las tareas que desempeña, están de acuerdo con sus intereses?: sí - no

5.1.2 ¿Están de acuerdo con su capacidad actual?: sí - no

5.2. ¿Cuál es a su entender, la deficiencia fundamental de su sección?: .....

.....

5.2.2 ¿Qué medidas deberá tomarse?: .....

.....

Llenar a máquina, o con letras de Imprenta
Tachar lo que no corresponda

SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO *

Por WILBURG JIMENEZ CASTRO

I. *El concepto de "sistema" para los procesos prioritarios de la administración del desarrollo.*

Por "sistema" se comprende el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común.

El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de adentro hacia afuera haciendo a cada una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y colectivas, sin alterar la proporción que cada una de ellas tiene dentro del conjunto.

En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "órgano central", cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan "sectores".

Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como "sistemas prioritarios para la administración del desarrollo".

Para lograr el desarrollo integral esos sistemas prioritarios tienen gran trascendencia, pues crean una serie de estímulos; formulan normas generales de aplicación descentralizada y coordinada; racionalizan las estructuras y los procedimientos administrativos; interrelacionan las labores de varios de ellos y también la

* Lic. Wilburg Jiménez Castro, experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y actualmente Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y Jefe de ese Proyecto.

política con la administración; permiten el mejor uso posible de los escasos recursos humanos calificados, financieros y materiales, logrando así mayor eficiencia, motivan en mejor forma la participación y actividades del personal, etc.

Infortunadamente esa concepción de "sistemas" no ha sido comprendida y utilizada en muchos países y en contraposición se han organizado oficinas centrales de planificación, de personal, de presupuesto, de modernización administrativa, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, etc., como parte de la organización tradicional del gobierno.

Otras veces, para algunas de ellas se han creado unidades sectoriales en su campo, pero que al no actuar dentro del criterio de sistemas, sino en forma aislada y más relacionada con los objetivos propios del ministerio, de la dependencia o de la institución descentralizada a la cual pertenecen, desvirtúan las ventajas inherentes a un sistema.

En otros casos, se ha recurrido a la creación de un super organismo, usualmente como secretaría técnica o administrativa de la Presidencia de la República, para organizar todas esas funciones.

A esta última forma de organización y a las experiencias de varios países se refiere con toda propiedad el Lic. José María Jácome, Asesor en Administración Pública de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en el documento "La planificación administrativa en el proceso de planificación del desarrollo económico y social".

Es oportuno destacar lo que él califica como un esquema avanzado de institucionalización de la planificación administrativa, a través de la constitución de un cuerpo de plana mayor para atender labores de asesoría y algunas auxiliares, con carácter "...multidisciplinario, de gran ductibilidad, que podría ser un centro dinámico de promoción del desarrollo económico". [1] En ese mismo documento se dice que:

> "La integración de las funciones de planificación económica, planificación administrativa, administración de personal, administración presupuestaria y estadísticas, podría dar al más alto ejecutivo nacional los instrumentos institucionales más importantes para elaborar planes, programas y proyectos, ejecutarlos, controlarlos y evaluarlos. Es sin duda una concepción de coordinación funcional que merece analizarse con detenimiento.
> ...las ventajas de un organismo semejante son teóricamente obvias... Pese a su atractivo teórico esta forma de institucionalización de la planificación administrativa debe enfrentar difíciles problemas prácticos de carácter político y operacional. La aparición de un organismo técnico de gran influencia en las decisiones de política gubernamental y con capacidad para medir el progreso de los programas estatales en todos los sectores es resentido por

[1] Lic. José María Jácome, la Planificación Administrativa en el Proceso de Planificación del Desarrollo Económico y Social, CEPAL. Borrador para Comentarios, octubre de 1967. Santiago de Chile, p. 16.

> las estructuras tradicionales del sector público, acostumbradas hasta entonces a cierta independencia de decisión y operación... La coordinación que se trata de introducir frecuentemente es un factor moderador de la libertad de acción anterior. El organismo que trata de aplicarla muchas veces encuentra la resistencia y la desconfianza de los organismos administrativos tradicionales.

La concentración en un solo organismo de las funciones de plana mayor, y la

> gran influencia que ellas tienen en el proceso de toma de decisiones de alta política pública, también provocan el temor de que esas Secretarías Técnicas se conviertan en organismos jerárquicamente superministeriales. No se tiene una noción clara de que su autoridad es asesora y auxiliar y se teme que pueda convertirse en decisoria y ejecutiva.
>
> La integración de estas funciones en un solo organismo facilita además la concentración de fuego en las fuerzas que se oponen a estas nuevas funciones ordenadoras. En caso de conflicto es más fácil atacar un solo organismo culpándolo de todos los problemas existentes o imaginarios que a varios organismos distintos". [2]

Adicionalmente a lo antes indicado por el Lic. Jácome es oportuno y necesario considerar los siguientes aspectos:

1. La centralización en un solo organismo de las diferentes actividades de planificación, presupuesto, personal, obliga a contar con un personal muy numeroso y heterogéneo y además con muchos recursos económicos. Esa organización centralizada dificulta también la satisfacción de los objetivos propios de cada una de las unidades; al estar supeditadas esas actividades y no estar interrelacionadas, pierden la necesaria y relativa independencia funcional que han de tener, no importa como ellas estén coordinadas jerárquicamente.

Lo anterior se agrava cuando se adicionan las labores de modernización administrativa, que desde un punto de vista operativo son de diferente naturaleza que las de planificación administrativa y que necesariamente han de estar relacionadas con todas aquellas actividades, como han de estarlo también las otras funciones prioritarias de información contable y estadística y de compras, suministros y almacenamiento.

2. Es necesario que cada una de aquellas actividades se organice en "sistemas", según su propia naturaleza.

Dentro de cada uno de esos sistemas hay un órgano central, que tiene la responsabilidad de coordinar todas las partes componentes de su propio sistema. Esto lo hace a través de normas técnicas y de relaciones que posteriormente serán analizadas.

[2] Lic. José María Jácome, op. cit., pp. 17 y 18.

Integran además cada uno de los sistemas, unidades sectoriales localizadas en los diferentes ministerios, dependencias, instituciones autónomas, organismos regionales y gobiernos locales que lo ameriten.

Las unidades sectoriales ubicadas en el gobierno central operan dentro de la estructura formal del mismo y sus relaciones con la unidad central se hacen a través de los canales jerárquicos regulares, es decir, del superior del organismo el cual, a su vez, a través de las mismas relaciones hacia arriba, recibe de sus superiores las normas técnicas para la actuación de las unidades sectoriales respectivas. Se evitan así las dualidades de mando que se presentan frecuentemente en la organización funcional, subjetiva o de mando especializado, al establecer un solo canal jerárquico de relaciones formales.

3. Cada uno de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo, con relación a los otros, ha de actuar con relativa independencia, pero también en forma interrelacionada.

La planificación económica y social, por sí misma no es y no ha de actuar como un proceso que restrinja o involucre en él a las otras actividades, tales como las de presupuesto, de personal, de modernización administrativa, de estadística, etc. Establece las metas globales del desarrollo con base en sus propios elementos de juicio y con los que los otros sistemas le dan, y fija así un marco de actuación lo más realista posible dentro del cual ellos se han de desenvolver, de acuerdo con sus propias concepciones e iniciativas.

Igualmente, a través del presupuesto por programas y actividades se financia la realización de los planes de corto plazo, estableciendo además las bases del funcionamiento de los planes de mediano y largo plazo y se evalúa periódicamente cómo se han satisfecho los primeros y se reajustan las metas de los otros. No es entonces el presupuesto un obstáculo para la planificación, o para la aplicación de normas de personal, etc., sino más bien un proceso que las canaliza hacia la acción, a través del financiamiento que por su medio se les otorga.

Tampoco las normas centrales de personal, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, y de modernización administrativa pueden actuar racional y efectivamente en forma aislada.

Todas ellas han de ser concebidas y aplicadas como procesos administrativos interdependientes dentro de sistemas, pues es muy difícil alcanzar éxito, por ejemplo, con un proceso de modernización de estructuras y procedimientos administrativos, cuando éste no cuenta con el debido respaldo financiero otorgado por el presupuesto. Tampoco se logra cuando el personal que va a condicionar el cambio no está suficientemente motivado, por planes coordinados de modernización y de sistema de méritos.

4. Por la naturaleza de las funciones y objetivos que tienen cada uno de esos sistemas prioritarios, sus unidades centrales pueden agruparse en dos categorías diferentes, las cuales determinan además su mejor ubicación y relación jerárquica y de coordinación.

a) Las unidades centrales de planificación, de modernización administrativa,

de presupuesto y de personal son "servicios de estado o plana mayor" (*staff*) y como tales han de estar a las órdenes y en relación jerárquica directa de la Presidencia de la República. Tienen funciones: a) asesoras; b) de información; c) de supervisión por encargo del Jefe del Poder Ejecutivo y d) de infiltración de ideas, por la autoridad técnica que tienen y por la capacidad de convencimiento que han de desarrollar sobre las unidades sectoriales componentes del sistema.

No tienen formalmente relaciones jerárquicas con los otros miembros del Poder Ejecutivo, ni reciben o dan órdenes, sino que actúan siempre directamente hacia arriba por medio de consejos, informes, recomendaciones, etc. Se evita así la dualidad de mando que se da algunas veces cuando esas unidades normativas centrales de asesoría asumen funciones auxiliares de línea.

Con la relación directa con el Jefe del Poder Ejecutivo —y no a través de algún ministro o funcionario de alta jerarquía o consejo— se evita la transferencia a un cargo distinto al del Presidente. Por otro lado, se logra una estrecha relación entre la política y la administración técnica, juntando ambas en el nivel presidencial en un solo centro de decisiones.

Para facilitar el intercambio de ideas, el sentido de participación, el logro de un espíritu de acuerdo y criterios aunados de acción sobre planificación y modernización administrativa, es aconsejable organizar otros dos cuerpos asesores de la Presidencia, para planificación y modernización administrativa y cuyas labores de secretaría técnica están en las respectivas oficinas centrales.

Esos órganos asesores son pluripersonales y en ellos pueden participar varios ministros y funcionarios de organismos descentralizados. También pueden colaborar profesionales y elementos del sector privado y asesores internacionales. Las comisiones están presididas por el propio Presidente y las conclusiones a que se llega en las deliberaciones y estudios tienen carácter de recomendaciones para él y como tales, puede aceptarlas o no.

Algunas de las experiencias positivas que se han logrado en América Latina hacen recomendable la existencia de esos órganos centrales asesores. De acuerdo con algunos datos disponibles, doce de las dieciocho unidades centrales de planificación que existen tienen alguna clase de junta, consejo o comisión similar y catorce de esas unidades centrales de planificación están en el ámbito de la Presidencia de la República.

b) Las unidades centrales de los sistemas de estadística, de contabilidad y de compras, suministros y almacenamiento tienen funciones de "servicios auxiliares" y no actividades de carácter asesor.

La coordinación de esas tres unidades centrales auxiliares debe hacerse por un funcionario político o administrativo de alta jerarquía, que esté en relación directa inmediata con el Presidente de la República y que forme parte de su Despacho, pues así es más factible que sus normas puedan tener aplicación en el resto de la administración estatal, central y descentralizada.

c) Las normas de operación para cada uno de esos sistemas han de estar reguladas técnica y legalmente para que su aplicación sea obligatoria. Tal es el

caso de las normas que han de seguirse para las investigaciones, recopilaciones, registros y publicaciones estadísticas y contables; para las adquisiciones de materiales; para la contratación de servicios; para las licitaciones y adjudicaciones; para el almacenamiento, etc.

También las actividades de los sistemas de planificación, presupuesto, personal y modernización administrativa han de contar con una base legal, siendo recomendable la promulgación de leyes generales al respecto y de ser posible regulaciones constitucionales.

5. En cada uno de los ministerios, dependencias y organismos descentralizados funcional y geográficamente que lo ameriten deben ubicarse unidades sectoriales de planificación, presupuesto, modernización administrativa, personal, estadística, contabilidad y compras, suministros y almacenamiento. Ellas son partes integrantes del respectivo ministerio, dependencia y organismo y como tales, tienen relaciones formales sólo con el jerarca máximo de su ente, pues en éste recaen los lineamientos del Jefe del Poder Ejecutivo, a través de órdenes administrativas o de coordinación institucional.

6. La estructura administrativa de cada sistema ha de ser complementada con adecuados procedimientos para agilizar y hacer dinámico su funcionamiento.

II. *Objetivos y características de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo.*

1. *El proceso de decisiones ejecutivas.*

Uno de los principales propósitos de los sistemas prioritarios a que se ha hecho reiterada referencia anteriormente en este documento, es colaborar efectivamente en el proceso de decisiones ejecutivas para que ellas se tomen a través de:

I) El conocimiento de hechos (estadística y contabilidad);

II) Su canalización adecuada a través de determinaciones, criterios y financiamiento (política, planes, programas y presupuesto);

III) Su asignación a instituciones y personas en un marco dinámico y relacionado con los objetivos, para que las estructuras y los procedimientos administrativos permitan el cumplimiento de las políticas y de los planes y programas (modernización administrativa);

IV) La participación plena de todo el personal del sector público, como consecuencia de adecuadas normas de reclutamiento, selección, clasificación, evaluación, adiestramiento en servicio, remuneraciones, recompensas y sanciones, retiro, etc., y de buenas relaciones humanas, espíritu de cuerpo, disciplina, moral, equidad, lealtad, sentimiento de logro, iniciativa y estabilidad (administración de personal, con un enfoque humano y no sólo instrumental);

v) Racionalización de las inversiones o gastos que se hacen en bienes inmuebles, equipo, materiales, conservación, almacenamiento, etc. (compras, suministros y almacenamiento).

2. *La naturaleza de las decisiones*

Las decisiones son estratégicas o tácticas. Entre las decisiones de naturaleza estratégica y las de carácter táctico que tienen que ser tomadas en el ámbito de la administración del sector público, las primeras están reservadas a los niveles superiores de decisiones políticas dentro de las esferas de competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Esas decisiones estratégicas deben corresponder en última instancia al Jefe del Poder Ejecutivo, en aquellas materias que, de acuerdo con el ordenamiento constitucional de cada país, están comprendidas entre sus atribuciones privativas.

Dada la complementaridad de los conceptos en referencia y su estrecha interrelación en la práctica, y considerada asimismo la naturaleza de las funciones y prerrogativas de aquellos poderes, ha de observarse que los que tienen la responsabilidad de ejercerlos, frecuentemente deben tomar decisiones también de carácter táctico. No obstante eso, no hace variar, ni les niega, la responsabilidad fundamental, que es la de tomar decisiones de carácter estratégico.

Las unidades centrales de los sistemas prioritarios tienen una participación directa y de extraordinaria importancia, en la formulación de los planteamientos, orientaciones, marcos o metas que habrán de constituir objeto de aquellas decisiones estratégicas, mediante la asesoría técnica que tienen que brindar a las autoridades responsables por las decisiones políticas. Se puede considerar, entonces, que la labor que realizan en tal sentido, orientada hacia el establecimiento de una estrategia, es, en sí mismo, una labor de naturaleza estratégica. Sin embargo, la decisión que transforme sus planteamientos en una estrategia definida y dada, sólo puede corresponder a aquellos otros niveles antes señalados.

En su estricto ámbito funcional e institucional, cada una de esas unidades centrales define, establece y ejecuta la estrategia y los procedimientos tácticos pertinentes a su propia actuación, así como también a las actuaciones de las unidades sectoriales del sistema que están bajo el mismo proceso.

Debe hacerse énfasis en que la estrategia y las tácticas que se establezcan en las unidades centrales, en las unidades sectoriales y en todas las unidades lineales de la organización del sector público, a través de los canales formales de autoridad y coordinación, habrán de estar supeditadas y estrechamente vinculadas a la realización de la estrategia y a los procedimientos tácticos objeto de las decisiones políticas superiores, y orientadas hacia los logros y las metas que por ellas se definan. De no ser así, no se puede hablar, en rigor, de un sistema.

Las tácticas que se utilicen o establezcan, habrán de expresarse asimismo, a través de la operación del sistema en los diversos ministerios o entes administrativos públicos de diversa naturaleza, frente a las coyunturas o circunstancias

que se presenten y tenderán, siempre y obligatoriamente, a que se concreten las políticas y objetivos nacionales básicos, contemplados en las decisiones estratégicas tomadas en los niveles anteriormente indicados, en un marco más amplio de actividades, de poderes y decisiones.

III. *Los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo*

El análisis de las características más importantes de cada uno de los siete sistemas, definidos como prioritarios para la acción administrativa pública para el desarrollo, confirma la necesidad de su organización institucional y de la interrelación que han de tener.

En forma resumida se presentan a continuación los rasgos más característicos de cada uno de ellos:

A. *Los sistemas centrales asesores*

1. *El sistema de planificación*

La planificación es un proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo. Es uno de los mejores medios con que cuenta el Estado para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral. Es la manifestación de una voluntad de cambio implícita en ese proceso de desarrollo.

La planificación ha sido una necesidad sentida desde hace muchos años en el sector público y a ello se refería con toda propiedad un destacado político de los siglos XVI y XVII, en los siguientes términos:

> "La naturaleza de los negocios del Estado requiere que quien se dedica a los asuntos públicos medite con frecuencia para prever lo que pueda suceder y trace planes que permitan unir sin perjuicio el presente con el porvenir".[3]

Ha de tener la planificación una orientación práctica y real y no académica o teórica, para que active deliberada, racional y sostenidamente todos los procesos de acción para el desarrollo, originados en y fuera del sector público.

Las experiencias de muchos países revelan la necesidad de vincular más estrechamente la elaboración de diagnósticos y la determinación y formulación de los planes de desarrollo, con la planificación administrativa de las actividades que han de permitir su implementación y buscar medios más adecuados para que

[3] Luis Du Plessis, Cardenal Richelieu, citado por Pierre Massé, "Planeación y Administración", Vol. II, Instituto de Desarrollo Económico, BIRF, Washington, D. C., p. 107.

en el proceso de planificación participen en forma más activa, funcionarios y empleados públicos y también los principales componentes del sector privado, dentro de su respectivo ámbito de actividades.

Existen planes de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas características y naturaleza varía así como también el grado de implementación que tienen. En muchos casos esos planes no han sido ejecutados a cabalidad, entre otras razones porque al no ser compatibles con las políticas y al no tener los medios estructurales y procesales administrativos para hacerlos operativos, se quedan en documentos o proyectos no realizados.

Hay además, en varios países, resistencia a la planificación de parte de algunos sectores importantes de poder y no se conoce suficientemente, de manera generalizada, el significado y las ventajas de la planificación.

> Se ha reconocido que "...la sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo... Los programas son necesarios para 'animar, estimular, coordinar, suplir e integrar' * la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas, agrupadas en esta acción común".[4]

La ausencia de una adecuada institucionalización de la planificación en varios países, ha sido otro factor limitante. No es suficiente contar con una oficina central y con algunas unidades sectoriales, sino que debe establecerse como un sistema, con las características indicadas anteriormente, para que la planificación sea un proceso activador y para evitar que sus acciones sean neutralizadas por los grupos de interés y de presión.

La planificación y la modernización administrativas son dos procesos diferentes en contenido y naturaleza. Pero ambos han de marchar juntos para los propósitos del desarrollo, en vista de que la primera es al mismo tiempo un principio y un proceso para la segunda y la modernización administrativa ofrece el medio institucional y humano mediante el cual la planificación se hace operativa.

En tal sentido la planificación y la modernización administrativa son complementarias y la práctica ha demostrado que en:

> "...los últimos años la introducción de las nuevas ideas de planificación y la formulación de planes ha dado mayor actualidad al estudio de los problemas administrativos. Las primeras y más graves dificultades con que se ha tropezado en el funcionamiento de los sistemas de planificación latinoameri-

[4] Carta Encíclica de su Santidad el Papa Pablo VI "Sobre el Desarrollo de los Pueblos". El Vaticano, 26 de marzo de 1967, Nº 33, p. 24. * Mater et Magistra, ASS 53 (1961), p. 414.

canos y en la ejecución de los programas de desarrollo, han sido las deficiencias de la actual administración pública en cuanto a conceptos, tradiciones, estructura y funcionamiento que en muchos casos son incompatibles con el proceso de cambio económico y social. Por este motivo la planificación del desarrollo y la reforma administrativa se consideran actualmente como complementarios e interdependientes. En los círculos planificadores se expresa con mayor claridad que nunca la necesidad de que la maquinaria administrativa sea un elemento de importancia cardinal para lograr los objetivos del desarrollo económico y social.

... Puede afirmarse que en América Latina la planificación del desarrollo fue factor decisivo para la iniciación de grandes cambios administrativos. Programas importantes de modernización administrativa se inspiraron en los últimos años en las oficinas de planificación nacional, llegándose en algunos casos aislados, a incluirlos como parte importante de los planes generales de desarrollo".[5]

Como parte importante de la institucionalización del proceso planificador se deben buscar los medios que permitan establecer una vinculación estrecha entre los organismos técnicos de planificación y los que deben tomar bajo su responsabilidad la ejecución de los planes.

Las planificaciones global y sectoriales han de concretarse en proyectos operativos específicos, lo que actualmente sucede con muy poca frecuencia y ha sido uno de los factores que han limitado la ejecución de planes.

Otro problema es que el que no se utiliza suficiente y convenientemente para la ejecución de los planes, los instrumentos de política económica tales como los mecanismos monetarios, crediticios, tributarios, etc. Es conveniente que se haga un mayor esfuerzo para superar tales limitaciones.

Los planes deben difundirse tan ampliamente como sea posible para comprometer la participación de todos los sectores que directa o indirectamente están afectados por la planificación.

Cuando la planificación no tiene la necesaria y estrecha vinculación con el proceso de formulación de políticas, se ha aislado de quienes tienen el poder de decisión superior, circunscribiendo la planificación a aspectos de carácter económico y de naturaleza muy técnica y teórica, que restringen las relaciones entre los políticos y los funcionarios responsables de la acción.

Lo anterior influye en gran medida para que generalmente tampoco exista la necesaria vinculación entre la planificación administrativa y la determinación y formulación de planes de desarrollo, que frecuentemente se quedan en metas insatisfechas y en programas incumplidos.

[5] Lic. José María Jácome, Problemas de la Administración Pública en los países de América Latina, Naciones Unidas, Doc. ST/SG/AC.6/LT. 1966, pp. 2 y 8.

La institucionalización de la planificación requiere, también, un personal público preparado y motivado.

Sin personal preparado es muy difícil satisfacer los requisitos de un proceso racionalizador altamente técnico y que demanda profesionalización en diferentes campos científicos, pues la planificación no es responsabilidad de un solo grupo profesional, llámese éste economistas, administradores, abogados, ingenieros, etc., sino de todos ellos actuando con un criterio de equipo interdisciplinario e interprofesional, en el cual también han de participar todos los funcionarios y empleados públicos, indistintamente de su formación, experiencia o cargo o del ámbito central o sectorial en donde trabajen.

Debe existir una relación estrecha y armónica entre los recursos humanos disponibles para la planificación y los programas de formación profesional y de adiestramiento técnico en servicio, adicionalmente a los otros aspectos instrumentales que provee una buena administración de personal público.

Es obvio que un personal público preparado está en mejor capacidad intelectual y anímica para participar plenamente en ese proceso. Un personal público preparado tendrá también mayor receptividad para captar y hacer suyas las grandes metas del proceso de desarrollo integral, en el cual ese personal no es sólo un factor aislado, sino actor y fin del mismo. El hombre al servicio del Estado constituye el elemento principal que condicionará el proceso de transformación, el cual ha de iniciarse internamente en la mente y en el sentimiento de cada uno, para luego ser convivido con los otros partícipes de esas actividades y con los usuarios ajenos al sector público.

Por eso, para el proceso de planificación —comprendido éste no como fin, sino como medio de desarrollo integral— se ha de promover un sentimiento de participación y de logro en cada uno y en todos aquellos funcionarios y empleados que intervienen directa o indirectamente en la planificación.

Un buen sistema de planificación debe permitir un flujo y reflujo de información desde la unidad central, hasta las unidades sectoriales y hasta los más bajos niveles operativos de cada una de las dependencias e instituciones públicas. Su organización ha de ser concebida como un sistema de vasos comunicantes que evite el aislamiento de algunas unidades y que la oficina central se convierta en torre de mando; por el contrario ésta ha de ser, como órgano de servicio, el punto estratégico en donde se coordinen las diferentes labores de todo el sector público.

En esa forma se puede obviar lo que acontece cuando los planes globales se formulan sin consulta, sin la debida participación de las unidades sectoriales, o desconociendo las posibilidades de realización en los niveles operativos. A la inversa, no siempre los que tienen la responsabilidad ejecutiva en los niveles de operación o en las unidades sectoriales desarrollan sus actividades conforme a los planes globales aprobados, o lo que es más grave, actúan sin planes de ninguna naturaleza o cuando lo hacen es con frecuencia, en forma mecánica e inconsulta.

La información a que se ha hecho anterior referencia debe complementarse

con el desarrollo de procedimientos que permitan ir haciendo una evaluación periódica y oportuna de la forma en que se están ejecutando los planes.

Paralela y adicionalmente a la formulación de planes globales y sectoriales, se deben prever y definir todas las medidas necesarias para la implementación de los mismos, tales como el uso de los mecanismos gubernamentales de política, la definición concreta de programas y proyectos, la adecuación del marco jurídico y administrativo, etc.

2. *El sistema de presupuesto.*

Para la formulación de los presupuestos públicos existe una nueva concepción presupuestaria que es la del Presupuesto por Programas. Dicha técnica "...presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere...".[6]

Dicho enfoque transforma al presupuesto en un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público, sistema que presupone una integración efectiva al proceso de planificación. En esa forma se facilita la unidad de acción en todo ese sector, pues el presupuesto se convierte en un instrumento que tiende a disciplinar las actividades de la administración pública.

En su estructura, el documento presupuestario muestra las diversas funciones, programas, actividades y proyectos que se cumplen a través de las diversas dependencias del gobierno y demás instituciones públicas; durante su ejecución, el sistema busca una mayor eficiencia administrativa a través de una mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada unidad programática.

Al superar esta técnica las limitaciones del presupuesto tradicional —por constituir éste básicamente una lista de los gastos, poniendo exclusivamente su atención en el control legal del mismo— ha sido introducido en la mayoría de los países de América Latina como un instrumento complementario y necesario al proceso de la planificación.

Para el desarrollo eficaz de este sistema se requiere su institucionalización a través de una organización presupuestaria en forma piramidal en cuya cúspide está la oficina central de presupuesto y cuyas bases están constituidas por las unidades sectoriales de presupuesto de los ministerios y de las instituciones descentralizadas funcional y geográficamente. La oficina central de presupuesto es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normas orgánicas presupuestarias para todo el sector público —que están dadas por la ley y sus reglamentos— a través de todo el ciclo presupuestario desde la programación hasta la liquidación y evaluación del cumplimiento de los programas.

[6] Naciones Unidas "Presupuesto de Programas y de Ejecución por Actividades", Doc. ECN/12/BRW.1-L-1959, citado por Gonzalo Martner en el "Presupuesto por Programas y Actividades", ESAPAC/EXT/1005/64 - Nº 413.

La dirección centralizada del proceso presupuestario se traduce en la autoridad normativa que debe tener la oficina central de presupuesto. Haciendo uso de esa autoridad la oficina central puede impartir instrucciones técnicas a toda la organización presupuestaria del sector público en cuanto a la formulación, programación, ejecución, etc., del ciclo presupuestario. Se irán modificando así las actitudes, prácticas y vicios de los organismos encargados de la administración presupuestaria.

Para lograr estos objetivos, también deben hacerse cambios sustanciales en los organismos que cumplen ciertas funciones muy relacionadas a la actividad presupuestaria como las contralorías y auditorías fiscales, la contabilidad, las administraciones tributarias o de ingresos públicos y demás organismos financieros, para adaptar sus sistemas a la naturaleza y necesidades que surgen de un presupuesto programático. Todas estas entidades en el proceso presupuestario, deben colaborar al cumplimiento de las políticas y programas, ya que el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planificación, para lograr los objetivos de desarrollo en cuanto al sector público se refiere.

La oficina central de presupuesto es la responsable de la formulación del presupuesto de todo el sector público, basada en los proyectos de presupuestos formulados por cada una de las unidades presupuestarias de los ministerios y entidades descentralizadas funcional y geográficamente. Esos proyectos son formulados teniendo en cuenta las pautas dadas por la oficina central sobre la elaboración y presentación uniforme de los programas y, en cuanto a los niveles de actividad, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo sectoriales de mediano y largo plazo.

3. *El sistema de modernización administrativa.*

Ha sido expresado por Laureano López Rodó que es preferible denominar "modernización" y no "reforma" al proceso de perfeccionamiento que ha de orientar las tareas de actualización para hacer compatibles las estructuras y los procedimientos administrativos con los objetivos y planes de desarrollo.

> En palabras del mismo López Rodó: "...nuestra labor más que revisionista es constructiva. Nos interesa mucho menos el pasado que el futuro. Lo que nos importa por encima de todo es establecer un planteamiento nuevo de nuestra Administración, que la haga más ágil y más eficaz. Nuestra tarea tiene un marcado signo positivo: aspira al mejoramiento de la Administración en todos los aspectos y al mejoramiento de la situación de los funcionarios en primer lugar".[7]

[7] Laureano López Rodó, Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno. Primera semana de estudios sobre la Reforma Administrativa. Madrid 1958.

Ese proceso de modernización de la administración tiende a introducir en los tradicionales y no siempre técnicos criterios de organización del sector público, los conceptos de la administración científica. Armoniza así la teoría con su aplicación práctica y a través de ese medio permite que se mantengan más fácilmente renovadas las bases de la organización formal y los respectivos procedimientos que le dan agilidad, para que ella ajuste sus estructuras y métodos a las necesidades cambiantes del desarrollo.

Evita además, el proceso de modernización administrativa, los cambios bruscos y las transformaciones improvisadas y dentro de sus planes establece las etapas para que ella se lleve a cabo en secuencia lógica y oportuna con los requisitos y necesidades de los otros planes, de los recursos presupuestales y del personal disponible.

> "El análisis de la situación administrativa y la determinación de objetivos, metas y recursos debe llevarse a cabo con la misma metodología que se utiliza en el establecimiento de planes de desarrollo económico y social. Debe iniciarse con la elaboración de diagnósticos de la situación administrativa general de cada país para pasar inmediatamente a diagnósticos más detallados, por sectores, hasta llegar en una tercera etapa a diagnósticos institucionales. Esto permitirá conocer y analizar a fondo los problemas administrativos generales de cada país, los que son privativos de cada sector y, en detalle, los de cada unidad participante en el proceso de planificación del desarrollo nacional. Sobre la base de este diagnóstico y análisis detallados de la realidad administrativa, debe emprenderse el planeamiento administrativo global del sector público, el planeamiento administrativo sectorial, y la reforma administrativa institucional, siempre de acuerdo con las necesidades de la planificación económica y social de cada país.
>
> De no emplearse un método como el descripto para analizar la administración, se corre el riesgo de seguir con reformas aisladas que no den resultado, a juzgar por la magnitud de los problemas que subsisten".[8]

Así como existen planes para diversificar e incrementar las exportaciones, o el mejoramiento cultural a través de alfabetización masiva, así también ha de planearse con cuidado la modernización administrativa, que es más que reforma y mucho más que los estudios denominados de "organización y métodos", que tienden a pequeñas mejoras técnicas.

La experiencia de varios países demuestra que la modernización global ha de realizarse en etapas y escogiendo aquellas instituciones, procedimientos o sistemas a los cuales se les otorgue prioridad, por constituir elementos claves para el

[8] Lic. José María Jácome. Comisión Económica para la Aérica Latina de las Naciones Unidas. Problemas de Administración Pública en los países en desarrollo de la América Latina. (ICAP/EXT/023/4000/67, p. 15.

desarrollo. También puede concederse prioridad a labores de modernización administrativa que sin estar estrecha y directamente vinculadas con los planes de desarrollo que se estén implementando en determinado período, tendrán proyecciones positivas o negativas para el mediano y largo plazo. Tal es el caso del establecimiento de un sistema de méritos y de carrera administrativa para todo el sector público, la organización de un moderno sistema impositivo municipal, etc.

Es importante que la modernización administrativa no se oriente a resolver problemas particulares no contemplados en los planes. Hacerlo puede implicar iniciar un recorrido de laberinto.

Sin embargo, dentro de una planificación dada, se pueden iniciar las labores de mejoramiento, de lo particular a lo general, a la inversa, o en ambos sentidos, es decir, de unidades, dependencias a ministerios o instituciones; de sectores a sistemas; de pequeños organismos a las grandes estructuras; de tareas a actividades institucionales o a funciones de similar naturaleza, tales como, por ejemplo, las que realizan los diferentes componentes del programa educativo nacional público. o del programa de seguridad social, etc.

La modernización administrativa demanda profesionales y técnicos de diversas formaciones y experiencias; es indispensable programar dentro de los planes de acción —que serán de responsabilidad operativa del sistema de personal— cursos de adiestramiento en servicio y de formación complementaria profesional.

> "El personal adiestrado en administración para el desarrollo es sumamente escaso en América Latina. Cuando existe, está capacitado más bien para realizar análisis microadministrativos y para resolver problemas de sistemas y procedimientos. Hay muy poca preparación y experiencia en análisis macroadministrativos generales o sectoriales; sólo un reducido número de técnicos tiene alguna experiencia en formular políticas para la modernización administrativa integral del sector público. Este gran vacío se irá llenando a medida que el aparato administrativo se adecúe a las funciones de planificación y de presupuesto nacional, con el propósito de lograr el cabal cumplimiento de los planes generales de desarrollo".[9]

Como en muy pocos países latinoamericanos existe sistema de méritos y de carrera, la estabilidad del personal de dirección superior e intermedia y técnico es infrecuente. A consecuencia de ello el proceso de decisiones no tiene la madurez, experiencia y agilidad que se requiere. Esa falta de seguridad en los cargos superiores se agrava por ausencias de políticas de personal que propicien el reconocimiento justo y relacionado con el mercado profesional, de salarios, que motiven y estimulen trabajar en el Gobierno. Como consecuencia de lo anterior, la modernización administrativa sufre con frecuencia estancamientos o paralizaciones

[9] **Problemas de** Administración Pública en los países en desarrollo de la América Latina. Informe de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, op. cit., p. 9.

y se da también el caso de volver a estructuras y métodos administrativos superados, cuando ocurren cambios en los niveles de dirección.

El adiestramiento para la modernización administrativa, y también para todos los otros sistemas prioritarios objeto de estudio y para los otros sectores del sector público, especialmente del gobierno, ha de considerar de preferencia a quienes ocupen cargos de dirección baja e intermedia, pues éstos tienen mayores posibilidades de estabilidad que los de dirección superior y ayudan así, una vez entrenados y motivados, a colaborar mejor y son además un factor multiplicador hacia los niveles superiores e inferiores.

A la par de la labor de los generalistas y analistas administrativos será necesario que los equipos de modernización estén integrados, en cada caso, por expertos sustantivos que tengan conocimientos administrativos adicionales a los de su propia profesión o técnica.

En algunos países latinoamericanos la modernización administrativa ha de iniciarse por el propio despacho del Jefe del Poder Ejecutivo y extenderse a los otros niveles de dicisión política y luego de ellos a los niveles de dirección y de operación. Cuando el proceso es a la inversa, es decir de abajo hacia arriba, se corre el riesgo de no contar con la comprensión y el respaldo político necesario o que se esté en un proceso de racionalización para propósitos no definidos, no actualizados o injustificados.

> "...se debe crear la conciencia de que la administración, como medio para lograr los fines socio-económicos, es importante; de otro modo, será difícil suscitar interés por la adopción de medidas efectivas destinadas a mejorar el rendimiento administrativo. Ese cambio de actitud y esa toma de conciencia deben arrancar del nivel supremo del gobierno, porque la administración 'es fundamentalmente una proyección y un instrumento de los procesos políticos... y no es posible lograr progresos importantes en materia de reformas administrativas sin el apoyo de quienes tienen el poder político efectivo'. En realidad, el impulso para el progreso administrativo debe provenir de los propios dirigentes del país".[10]

La experiencia también demuestra la imperiosa necesidad de contar con un marco jurídico y con un sistema de procedimientos legales capaces de responder rápidamente a las exigencias que plantea el proceso de desarrollo y la modernización administrativa.

Corresponde a la oficina central del sistema de modernización: investigar, formular programas integrales e impartir normas técnicas a las unidades sectoriales, quienes así orientadas deberán realizar lo mismo en su propio ámbito.

[10] Secretaría de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. 1967.

4. *El sistema de personal.*

El desarrollo consiste, en un alto grado, en un cambio de actitud, que permita no sólo alcanzar horizontes o metas más amplios de carácter económico y mejor distribución de los beneficios sociales del incremento, sino que "la gente se abra hacia el futuro". Es decir, la fuerza o factor fundamental del desarrollo es el hombre, cada uno de los hombres de un país.

> "El funcionamiento eficiente de cualquier institución humana depende, en último análisis, de la calidad de los seres que la integran. El Gobierno, que es ante todo una institución humana en la que se refleja el conjunto, eternamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores y aspiraciones de los hombres, no constituye una excepción a ese principio. El éxito o el fracaso de la gestión gubernamental depende de las personas encargadas de llevarla a cabo".[11]

Para tales propósitos no sólo el Gobierno, sino todo el Estado, en el sentido amplio del término (sector público), ha de contar con un sistema de méritos y de carrera para la administración de su personal. A través del sistema de méritos y de carrera se garantiza la igualdad de oportunidades para que cualquier ciudadano tenga derecho a aspirar a servir en ese sector público, independientemente de su credo, de su ideología política, de su raza, etc., lo cual es un reconocimiento práctico de sus derechos humanos.

Esa aspiración se condiciona sólo a la demostración de sus aptitudes, conocimientos, experiencia, etc., por medio de la aplicación de métodos técnicos de selección, reclutamiento, asignación en el cargo, clasificación de puestos, remuneraciones objetivas acordes con las funciones y autoridad, ascensos, promociones, traslados, permutas, cambios de carrera, adiestramiento, jubilaciones y pensiones, etc.

Para lograr el establecimiento y adecuada operación de un sistema de personal basado en el mérito y la carrera, han de satisfacerse los siguientes requisitos, todos ellos enmarcados dentro de un plan:

a) Instrumentos jurídicos, compuestos por disposiciones constitucionales y legales, estatutarias generales para todo el sector público y particulares para los ministerios, dependencias, organismos descentralizados y carreras especiales de la función pública, tales como la docente, la judicial, la diplomática, la militar, etc.

b) Determinación de una política de personal congruente con las necesidades, los recursos y las aspiraciones del país, que no tienda a una protección paternalista de los empleados públicos, sino a promover el desarrollo pleno de la personalidad de ellos y el reconocimiento auténtico de sus deberes y de sus derechos.

[11]Misión Currie, Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia, Imprenta Nacional, Bogotá, 1962, p. 69.

Ha de darse "... importancia a la formulación de políticas de personal orientadas a resolver los problemas con que se enfrenta el desarrollo nacional..."[12]

La política de personal ha de comprender también otros aspectos tan importantes como: la relación de los programas educativos nacionales con las necesidades de selección y de reclutamiento; la relación de los programas de capacitación profesional con los planes de adiestramiento en servicio y capacitación complementaria para proveer al Estado de mano de obra y personal especializado; la relación que ha de tener la armonización de las escalas de salarios públicos en los diferentes niveles y ámbitos y con los salarios del sector privado; etc.

c) Instrumentos institucionales que componen el sistema de personal público, integrado por:

I) la oficina central;

II) por las unidades sectoriales de personal, ubicadas en todas las diferentes reparticiones públicas; y

III) el órgano judicial de derecho administrativo.

La oficina central del sistema regula directamente todas las unidades sectoriales del Poder Ejecutivo e indirectamente por medio de normas técnicas también regula las actividades de personal, de las diversas unidades sectoriales ubicadas en los otros Poderes del Estado y en los organismos descentralizados funcional y geográficamente.

Esas regulaciones no se emiten ni operan como órdenes jerárquicas que establezcan comunicaciones distintas de las relaciones formales del respectivo ámbito institucional, en donde estén ubicadas las unidades sectoriales. Actúan a través de las funciones inherentes a un estado mayor, es decir: asesoría, información, revisión y control de normas por encargo del Jefe del Ejecutivo y por la autoridad técnica y legal que tiene.

Esas regulaciones permiten la aplicación central y descentralizada de aquellos métodos técnicos mediante los cuales se pone en operación el sistema de méritos y de carrera, a través de las unidades sectoriales que actúan así dentro de una misma orientación y de una misma política de personal público, pero que guardan cada una sus propias características y la independencia relativa que han de tener.

El órgano judicial de derecho administrativo está destinado a conocer y dictaminar sobre todos los conflictos individuales y colectivos en materia de administración pública. Generalmente está organizado con un criterio pluripersonal, en un tribunal, junta, comisión o corte que trabaja en el ámbito del Poder Ejecutivo, con absoluta independencia.

[12] Lic. José María Jácome, Problemas de Administración Pública en los países en desarrollo en la América Latina, op. cit., p. 10.

B. *Los sistemas centrales auxiliares*

5. *El sistema estadístico.*

La estadística provee datos sobre diversos factores de población, producción, distribución, clima, transacciones de comercio internacional, índices de precios, etc. Lo hace por medio de investigaciones periódicas de carácter censal y encuestas, o a través de la utilización de informaciones administrativas, las cuales se constituyen en series estadísticas.

La organización de las investigaciones periódicas requiere un gran esfuerzo humano y financiero pues son muchas las personas que han de participar en ese proceso de recopilación, y requiere también un esfuerzo muy laborioso para las otras etapas de depuración, codificación, tabulación, análisis y publicación de los datos. Usualmente esa labor se realiza en la oficina central de estadística pero ha de requerir el concurso de muchas otras dependencias y organismos del Estado, constituyendo la administración censal un reto para el país, por su volumen y características.

La recopilación de las series estadísticas —que también se hace en forma periódica, usualmente cada mes, y que luego se tabulan con tal base y por trimestres, semestres y para cada año— demanda otro tipo de organización. La fuente de los datos está en las unidades sectoriales del sistema, cada una de las cuales frecuentemente origina las estadísticas de su ámbito y las procesa, muchas veces hasta producir sus propias tabulaciones o publicaciones, cuando el sistema es "descentralizado o semicentralizado", todas las cuales han de obedecer a normas emitidas por la oficina central o recomendadas y puestas en ejecución a través de ella. También le corresponde difundir en todo el sistema las recomendaciones o acuerdos estadísticos originados en los organismos internacionales que tienden a la comparabilidad internacional, en aspectos referentes a definiciones, nomenclaturas, metodología, tabulaciones mínimas, etc.

Compete a la oficina central del sistema estadístico cuidar de esa comparabilidad con fines nacionales, regionales, interamericanos y mundiales.

Las estadísticas continuas y censales, y especialmente estas últimas, son un proceso costoso pero cuya utilidad lo justifica. Por tanto han de tener un gran sentido de propósito y una planificación adecuada en todos sus procesos. La experiencia de varios países de América Latina demuestra que muy frecuentemente se hace el esfuerzo y se invierten grandes sumas en la etapa de recopilación, pero no en las etapas de procesos manuales y mecánicos, análisis y publicación de los resultados.

La oficina central del sistema ha de estar en capacidad técnica y administrativa de asesorar a las diferentes unidades sectoriales en trabajos de investigación, procesamiento mecánico, publicación de sus series en el anuario estadístico y en los boletines periódicos que publique el sistema. La adquisición o la renta de los modernos equipos electrónicos de procesamiento de datos y la gran capacidad de trabajo que ofrecen no justifican su proliferación en diferentes unidades sectoriales

del sistema. La oficina central ha de ayudar en el proceso de tabulación, pudiéndose realizar la perforación de las investigaciones y de las estadísticas continuas en las diferentes unidades sectoriales.

Un moderno sistema estadístico ha de publicar actualizadamente sus datos y para eso la oficina central ha de prestar su colaboración a las unidades sectoriales, lo cual constituye un magnífico medio de coordinación, pues un buen plan de cuadros para ser incluidos regularmente en el anuario y en los boletines periódicos facilita la integración de las labores desde la fase inicial.

El sentido de propósito que han de tener las estadísticas ha de reflejarse también en la estricta vinculación que han de mantener con la planificación, para definir el contenido de las investigaciones, las labores de análisis, los cuadros a ser publicados, etc. Esto es de especial importancia para aquellos datos que se requieren para determinar las metas, evaluar los resultados de la planificación y para ayudar a la orientación de las otras actividades de los sistemas prioritarios del desarrollo.

La organización de un consejo nacional de estadística puede servir en muy buena forma para el intercambio de ideas, experiencias, etc., con el fin de que la oficina central del sistema conduzca la labor estadística nacional y fije criterios a todo el sistema.

6. *El sistema de contabilidad pública.*

Como es sabido, la contabilidad constituye el conjunto de principios, normas y procedimientos que permiten el registro sistemático de las operaciones, transacciones, estado y consecuencias financieras de la administración, para proveer a los organismos directivos de los elementos de análisis que permitan un adecuado conocimiento de la situación financiera de la organización o empresa con el objeto de llevar a cabo una acertada dirección.

Es evidente que no podría administrarse adecuadamente el sector público de un país si se desconoce el valor del patrimonio público, el monto real de sus rentas y recursos, de los gastos corrientes y de capital y el detalle de las demás transacciones financieras.

La contabilidad pública trata de las normas, convenciones y métodos para registrar las operaciones y estados financieros y presupuestarios de las entidades de derecho público que administran los diversos organismos del sector público y las empresas en que tenga participación especial el Estado.

La planificación integral de la economía ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un sistema compuesto por un organismo central y unidades sectoriales de carácter operativo. El primero se encarga de dictar las normas contables y ejerce la vigilancia de su cumplimiento, para hacer posible la consolidación de las operaciones financieras de todo el sector público, de un balance general y estados económicos y financieros de los sectores que lo componen. Las unidades sectoriales de contabilidad cumplen su cometido dentro de su propio ámbito con el detalle que se requiere.

En esta forma se cumplen mejor los objetivos de la contabilidad pública, al capacitar a un organismo central para suministrar informaciones de carácter financiero, fidedignas y oportunas, a diferentes sectores y para distintos fines. Esta necesidad ha sido reconocida en las diferentes reuniones técnicas sobre problemas de presupuesto, contabilidad y fiscalización celebradas por las Naciones Unidas, en varias partes del mundo, recomendando que debido a los cambios ocurridos en el alcance y contenido de las operaciones públicas durante los últimos años, es necesario centralizar e introducir reformas a la contabilidad pública a fin de servir mejor las demandas que surgen con la planificación y el presupuesto por programas.

La oficina central del sistema debe regular por medio de normas técnicas las actividades contables de las unidades sectoriales del gobierno central y de los organismos descentralizados, teniéndose que someter todas ellas al mismo plan de cuentas y a la misma metodología que se establezca centralmente. Asimismo la oficina central debe prestar asesoría a todas las unidades del sistema y, las unidades sectoriales, a su vez, facilitan a la oficina central la información periódica que requiere la consolidación de los estados contables.

El sistema central de contabilidad para un eficaz funcionamiento, también tiene que actuar dentro de su ámbito en perfecta coordinación con los demás sistemas centralizados, especialmente con los de presupuesto y compras y suministros. Asimismo, debe actuar en estrecha colaboración con los organismos de Tesorería y Contraloría o Corte de Cuentas, dependientes generalmente, el primero de los Ministerios de Hacienda y los segundos, del Poder Legislativo.

7. *El sistema de compras, suministros y almacenamiento.*

Es éste el último de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo; el orden en que se trata no significa, sin embargo, que tenga menor importancia que los otros sistemas auxiliares o asesores centrales antes mencionados.

Un sistema de compras, suministros y almacenamiento reduce los costos de operación, aumenta el rendimiento total y mejora las relaciones de los diferentes organismos del Estado con los abastecedores y usuarios públicos y privados.

La experiencia ha demostrado que no es conveniente, como algunas veces acontece, centralizar en una sola oficina todas las compras, suministros y almacenamiento de los bienes adquiridos. Es preferible que la oficina central, en forma similar a la de los otros sistemas prioritarios ya indicados, dé las normas y regule los métodos, procedimientos y prácticas, propiciando al mismo tiempo que la acción se tome en los respectivos niveles de operación de cada uno de los ámbitos en donde existan unidades sectoriales.

Algunas veces puede ser más conveniente que las adquisiciones se hagan de manera central, en aquellos casos en que se puede comprar bienes de uso común y generalizado; al hacerlo, se asegura una calidad más uniforme y precios más

ventajosos. También facilita posteriormente el cumplimiento de las requisiciones de las diferentes dependencias u organismos interesados, al permitir que los pedidos se satisfagan directamente de las existencias, sin necesidad de tener que recurrir en cada caso a nuevas licitaciones y pedidos pequeños.

El sistema permite también la uniformidad en las adquisiciones de ciertos bienes, tales como equipo de oficina, vehículos, muebles, etc., con lo cual se facilita y abarata el mantenimiento de los mismos, la adquisición y la organización del servicio de reparaciones, ante la posibilidad de contar con un inventario de piezas de repuesto que se puede usar más ampliamente.

Cuando las compras se hacen sistematizadas, aunque con un criterio flexible que puede inclusive hacer recomendable cierta descentralización, además de obtener menores costos, se logra también un aumento del rendimiento y un mejoramiento de las relaciones de la unidad interesada con sus abastecedores.

En cuanto a la operación del sistema de compras, suministros y almacenamiento se pueden hacer las mismas recomendaciones que ya han sido indicadas para los otros sistemas prioritarios, es decir, establecer normas generales centrales para lograr la coordinación de las actividades y la mayor independencia posible para las unidades sectoriales de operación dentro de tales normas, que estimule su iniciativa.

II

DOCUMENTACION

RECENSIONES

UNIVERSIDAD, TECNOCRACIA Y POLITICA — por GASTÓN BERGER. Edit.: Cid, Madrid, España. Continente: 280 páginas. 1965.

I. *Educación y enseñanza en un mundo en aceleración*

La diagnosis del mundo actual sometida al análisis crítico y severo de este filósofo de la democracia, trata en los aspectos de la educación permanente, el estancamiento, apertura a todos los niveles de la enseñanza, adaptación del hombre en el mundo de la dinámica acelerada, la crisis cultural política, el malestar y anarquía juvenil, la incidencia de los sabios a través del tiempo en forma negativa y positiva, la ruindad del utilitarismo estrecho, las élites conservadoras y sectarias, la libertad condicionada al orden socio-económico, y las exigencias de la técnica y la educación de una manera sencilla y proyectiva auténticamente humana con sentido filosófico planetario.

La aceleración histórica de los procesos socio-políticos pone de relieve la magnitud de la transformación que se produce en lo más profundo de la humanidad.

La explosión demográfica y la participación activa de los grupos en todos los niveles del contexto humano, obligan al individuo contemporáneo a recurrir a todos los recursos de la ciencia y la técnica para sostener su condición de rey de lo creado en el planeta tierra.

El impacto producido en esta carrera de hombre y máquina, hace necesario la adecuación intelectual del primero, para poder sobrellevar la dirección de los intrincados problemas que le presentan a diario las distintas facetas de su mundo.

El problema educacional es fundamental en la formación del niño, adolescente y profesional, morador y diseñador del mundo del futuro.

La formación enciclopedista se trastoca en la especializada y el "quid" reside en los conocimientos instrumentales fundamentados en una sólida formación humanística que dé la flexibilidad y capacidad receptiva en cuanto a la ubicación del individuo en el medio social en el que desarrolla su actividad o desempeño, no solamente en cuanto a su funcionalidad individual y/o profesional, si no en lo que se refiere a él como ente social.

La exigencia de la técnica y la educación

Pareciera que la mentalidad de la juventud actual, como no ha conocido felicidad, ya que se le ha transferido el déficit moral y material ocasionado por el esfuerzo de la reconstrucción de post guerra no tiene definición filosófica. La maraña de ideologías y la problemática de las nuevas invenciones, sumadas a los problemas económicos cada día más incidentes como consecuencia de la institucionalización de la plenitud de los derechos humanos (seguridad social) y la explosión demográfica ha colocado a los más jóvenes en una posición de aparentes deseos de realización sin objetivos altruistas.

Es entonces cuando surge la necesidad de entrar a juzgar de qué manera y en qué dirección debe dirigirse a la juventud, aquí está el problema de la educación, en esta dimensión donde todo se transforma vertiginosamente y con sentido transversal preocupa resaltar que lo instructivo o instrumental es secundario con relación a lo propiamente educacional en el rescate del hombre como piloto y no prisionero del universo. Es así como daremos a los jóvenes la capacidad de reconversión en tanto y en cuanto su mundo siga mutándose.

La tónica ya en funcionamiento en todos los niveles y la del mundo que nos espera es la del trabajo coordinado y por ende debemos preparar los inventores o modeladores del futuro con la capacidad de recepción y creatividad acorde con la exigencia de esta dinámica terráquea, sin descuidar la integración individual que fundamentalmente se conformará en la faz filosófica democrática.

La obsesión de los educadores o el humanismo y la técnica

La tarea de los filósofos es la de elaborar la tabla de valores y dar ordenamiento en forma jerárquica y es así como a través de la educación debemos formar el hombre técnico humanista para que cuando cree aplique con sentido profundamente humano y ya esto, implica la acomodación de su elaboración material o intelectual al orden sociológico.

La estructuración arquitectónica —ética y estética— del hombre del mañana debe *ser* síntesis de los valores longitudinales y relativos que le correspondan según el área de su competencia, modelar, remodelar, etc.

En síntesis la obra no debe ser producto de la concatenación de hechos o efectos surgidos o tomados sin objetivación, si no la que emerja del sentido que seamos capaces de darle.

El camino hacia la investigación y el conocimiento

La imaginación y la inteligencia han sido en todos los tiempos de la existencia

de la humanidad la herramienta de lo construido o descubierto y la investigación el medio de criticar, cristalizar, en fin ver concretado el sueño de la imaginación.

El técnico o la máquina, teniendo en cuenta que a cada descubrimiento corresponde una solución, pero también el planteo de nuevos problemas cuya problemática debe descubrirse (redescubrimiento), nos ayudarán en nuestras investigaciones, pero jamás a resolver un problema que es competencia de la inteligencia o imaginación humana.

Enseñar es comunicar un saber, pero formando la sensibilidad y el juicio y excitando la imaginación creadora

El planteo sin mayores problemas es el de los profesores, aparentemente porque la función más fácil es la de controlar, incluso hay una tendencia a darle más importancia a un programa o emisión de títulos que puede evaluarse o medirse que a la investigación o sistemas de pedagogía dinámicos, que no son fácilmente medidos. Existe correlación entre profesores de escuela y universidad, de tal manera que a sí mismos se sienten colegas, pero no existe correlación entre la necesidad real del educando y la preparación del profesor y el sistema o método de enseñanza que debe estar adecuado según la altura o movimiento socio-técnicos que se producen en el ámbito o la sociedad a la que se deben.

Además las formas de pedagogía instauradas deben permitir al profesor expresar libremente sus apreciaciones científicas y filosóficas.

Ahora bien, esta forma de enseñar implica también una manera de preparar científicamente al profesor y darle las posibilidades inherentes a la pedagogía y actualización de su caudal en la disciplina que se desempeña.

Se entiende también que el profesor trabaja para una comunidad desde una comunidad dada y no al margen de los intereses y fenómenos que en ella ocurren.

Una serie indefinida de transformaciones en el orden socio-económico a los efectos del desarrollo es necesario en virtud que día a día habrá mayor cantidad de estudiantes como consecuencia de la nueva democratización de la enseñanza y la explosión demográfica.

Considerando que la universidad no es el lugar donde se termina una carrera, si no que es una apertura a la vida, es necesaria la adopción de un medio educacional permanente y adecuado a los sistemas socio-técnicos-económicos-políticos.

En la medida que la ciencia trae progreso se hace más difícil la enseñanza del universitario, pues es necesario ir reformando y/o adecuando los programas de estudio.

Ahora bien, no sólo el avance científico incide sobre una calidad mayor en lo relacionado con la ciencia misma, si no con la jerarquización del hombre y la universidad debe promover la libertad de actuar.

En cuanto a la promoción cultural y a la coherencia funcional del mundo, la universidad debe tener regencia.

En síntesis a semejanza de un órgano viviente debe estar permanentemente en recreación.

La aventura humana: Cultura y civilización

Cultura y civilización no son simplemente hechos, por el contrario valoraciones, que son universales (Ciencia. Técnica y Moral) y particulares que son las de consecuencia de la condición natural y fundamental de la existencia del individuo o de los grupos.

El complejo está en que el sabio lucha por la destrucción del error, el técnico contra el despilfarro y el moralista predica y quiere la justicia.

La jerarquía entre cultura técnica científica concebida a nivel teórico y de la investigación es lo netamente equilibrado entre lo humano y la realización humana.

La cultura extranjera es un estímulo y debemos usar las mismas reglas y medidas para los mismos problemas, y así lograr el esfuerzo mancomunado que permitirá la agilización de la civilización.

La juventud actual y los riesgos de la inadaptación social

En todas las épocas se han escuchado críticas a la juventud por inmoralidad, y éstas han sido elaboradas por los que tienen una visión cartesiana de la estructuración social, sin tener en cuenta que los jóvenes tienen mayor capacidad de captación de que estamos en un mundo en permanente cambio y por eso es que a veces su comportamiento es censurado como expectacular o escandaloso.

Para evitar las fenomenológicas extremadas de los jóvenes, debemos proveer a que desde niños tengan un mundo donde puedan desarrollarse con libertad y alegría.

En las diagnosis de las causas de la inadaptación juvenil, encontramos que éstas son simplemente una educación para un mundo que ya no existe.

La infancia deficiente es recuperable para una integración rentable en el mecanismo social, pero antes debemos tener en cuenta que el hombre o el niño no es un engranaje social únicamente, sino que en el caso de la patología social es un niño que sufre o un hombre que tiene una conciencia inquieta.

El problema de las opciones: La tecnocracia y la política en un contexto democrático de discusión abierta

Teniendo en cuenta que no sólo se trata de decisiones, de ejecuciones o medidas a realizar, si no su evaluación y los medios a los cuales van dirigidas, al optar entre técnica y política, se está buscando el equilibrio, ya que las medidas

a adoptar son de jurisdicción de la política y cómo llevarlas a cabo o ejecutarlas de la técnica.

Allí reside la necesidad de diferenciar entre técnica y ciencia, y depende del caso en que una prima sobre la otra, sobre todo en el orden público (Administración Pública), donde el poder político elige los fines y el instrumento operativo (técnica) los medios de ejecución.

El jefe de empresa como filósofo en acción

Las situaciones en el mundo del filósofo y del hombre en acción a través del tiempo han tenido distintas maneras de construir el mundo que creen debe contemplarse o estructurarse.

La capacidad de análisis similar con respecto a las relaciones humanas del filósofo se dan en el ejecutivo de empresa a través de toda la gama de formas de encarar los distintos casos de la problemática organizacional.

La opinión pública como fenómeno humano

La sociología intencional logra el estudio de la opinión pública y nos da las tres características que son: la opinión consciente, intención de racionalidad, implicancia de la existencia de una o varias opiniones distintas, afirmación simplemente teórica, sentimiento de los incompetentes, y como fenómeno social.

Luego la opinión en la multitud y en el grupo organizado tiene distintas formas de expresar ya sea el miedo, la ira, la piedad, la crueldad, etc.

Así como la opinión de la clientela es el más preciado factor de éxito para una empresa, es también en función de la masa el motor de movilidad hacia la concreción de un objetivo de realización o destrucción.

Los factores de la opinión pública son sentimientos, costumbres, y carácter.

Las tiranías se interesan por conocer en profundidad los factores y características de la opinión pública a fin de encauzar sus deseos de poder y permanencia en el mismo, usando para ello técnicas tendientes a lograr una mentalidad que suplanta la educación auténtica por los oscuros principios de sus pretensiones.

Poder y libertad

La filosofía ayuda a arrancar al hombre de las especializaciones mutiladoras y hacer que tenga una vida más humana y de allí a que el poder es el medio y la libertad el fin de los sistemas democráticos.

En una sociedad compleja, la actual, el conflicto se plantea entre la libertad individual y la necesidad social del grupo y he aquí que entonces radicamos la libertad más importante que es la del pensamiento, la que debe dejarse funcionar

cuando se instrumenta al hombre intelectualmente para el ejercicio de la función que vocacionalmente elige.

La unidad cultural de Europa

Un atento examen al contexto de los pueblos que forman Europa nos da las características esenciales a los efectos de conformar una comunidad con objetivos comunes de realización intelectual y material.

El vínculo más importante de esta posible y necesaria unidad, es la cultura y que únicamente se desarrolla en base al diálogo, instrumento indispensable del espíritu humano y en consecuencia de los pueblos.

En un análisis longitudinal, encontramos que las diferencias de culturas se dan en las formas distintas que cada una tiene de la valoración.

El rasgo fundamental de la cultura europea es el valor que le atribuye a la ciencia, y es aquí donde a través de la historia hemos visto como los descubrimientos de unos fueron perfeccionados y adoptados por otros y viceversa.

La intención generosa y altruista de construir la unidad de Europa, implica la difícil tarea de lograr que los distintos grupos humanos que la forman no pierdan su identidad, étnica, religiosa, cultural, etc.

El Fausto mago se ha transformado a través del tiempo en el ingeniero, y Grecia emancipó al homo sapiens del homo faber, y con esa dinámica de evolución con sentido profundamente democrático se llegará a la construcción del mundo a través de la construcción de la unidad europea.

Comentario

En momentos en que el mundo se debate en la búsqueda de la clave genial que coloque al hombre contemporáneo en situación de un mejor aprovechamiento de su inventiva y al propio tiempo en la libertad más humanamente concebida, la tesitura de este pensador, aporta una rica elaboración filosófica en cuanto a la estructuración de la organización educacional en los tres planos clásicos y de la incidencia del individuo instrumentado a los efectos del ejercicio de la democracia, así como también la morfología apropiada del instrumento operativo de la Administración Pública en jurisdicción del mundo democrático.

En el pensamiento de este autor, evidentemente está contemplada la funcionalidad plena de la libertad individual partiendo de la base fundamental de la formación del mismo, a través de la educación permanente.

MANUEL M. NATERO CÓRDOBA

EL HOMBRE UNIDIMENSIONAL. (Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada), por HERBERT MARCUSE; Editorial Joaquín Mortiz, México, D. F., 1968.

La Sociología del Saber se vio acrecentada merced a la sistemática "marcusiana", a través de los parámetros deontológicos y plásticos del "socius" contemporánea, inserto en la mecánica de la sociedad tecnificada que su análisis crítico de la realidad establece.

Lógranse así pautas de Sociología Clínica que permiten penetrar en el intrincado funcionamiento de la organización social contemporánea e indica estrategias de Terapéutica correctora en esta área de la problemática humana.

La descripción del morador de esta sociedad, protagonista y motor de la misma, que Marcuse denomina unidimensional se corresponde bajo dos aspectos:

1º El cambio cualitativo está contenido en la previsión de la funcionalidad de la sociedad industrializada y 2º, la realidad sociológica lo lleva a reconocer la existencia de fuerzas y tendencias en su estructura que no son canalizadas con naturalidad y sus oponencias o conflictos dialectales la pueden hacer estallar, provocando así el derrumbe de toda su estructura. (Contradicciones dialectales no estimadas por la previsión terapéutica de los factores de poder, que utilizando la ciencia aplicada no reconocen estas fenomenologías patológicas cuando elaboran la estructuración del encaje de la funcionalidad sociológica).

El tratamiento filosociológico visto por este autor de la nueva sociedad llega hasta el individuo y lo pone dentro de un plano ideal como ente sociológico y al hacer el comparendo con la realidad emite juicios de profunda dramaticidad.

La trascendencia histórica supone sistemáticamente la oposición a la metafísica, es decir niega la autodeterminación social y la subalterniza a las premisas o exigencias prácticas de una sociedad en la que el individuo obligadamente para subsistir opta alternativas de un determinado panel, pero no decide las que realmente siente o corresponden a su verdadera vocación, vale decir este individuo no decide su propio destino, cuando esto es generalizado tampoco las sociedades podrán elegir sus propias admoniciones.

El avance tecnológico se ha convertido en un sistema de vida dominante creando como causa de esto formas de poder en su intento de refutar o reconciliar las fuerzas que contradicen el sistema, lográndose un cambio social sostenido, preconcebido y no cambio social como consecuencia de la evolución de los propios grupos humanos.

El ciudadano se pierde en el mar de la generalidad, las naciones en el mar de lo universal y así también todos los grandes valores característicos que hacen tanto al hombre como a los pueblos.

La pomposa racionalidad del análisis crítico quedaba perfectamente negada en la irracionalidad de la falacia o aporía de la obligada aceptación de la sociedad al orden sistemático que los factores de poder condicionan.

Los moradores de esta contextura social deben encontrar el camino entre la falsa y la verdadera conciencia, desde sus intereses y apetitos inmediatos a los auténticos, pero lamentablemente no son ellos quienes trazan el derrotero para la consecusión de sus necesidades, si no que se ven obligados a seguir por la ruta que la ciencia aplicada y manejada por los sectores de dominación ha trazado, es decir rechazar su propia conciencia y aceptar la que en el medio ambiente encuentra, mecanizándose y engarzando entonces en la gran rueda de la sociedad de la opulencia que actualmente los emporios del capitalismo industrial han erigido.

La poderosa maquinaria tecnológica, instrumento de valiosa incidencia en la conquista de la naturaleza científica, se pone al servicio de la dominación científica del hombre, convirtiendo a este en un mero instrumento de los interes de los grupos que tienen el poder económico y político en sus manos.

La subversión encerrada en los encajes sociales, no tiene oportunidad de eclosionar por sus válvulas naturales y en esta encrucijada tampoco tiene trascendencia la teoría crítica por el vacío producido alrededor de una categoría política en oposición a una categoría social.

La inversión de los valores deontológicos, como consecuencia de poner en convergencia todas las fuerzas instrumentales para lograr la dominación tecnológica de la vocación social va incentivando paulatinamente la subversión de la conciencia humana de tal forma que ni un desastroso accidente podrá evitar la explosión social con todas las consecuencias y secuelas propias que a través del proceso histórico estos hechos han revelado.

Adentrándose en el análisis científico de las formas e instrumental con que se ha edificado tanto la maquinaria de dirección como de control social, afirma que no se encuentra prospección a concebir la ruptura estructural en el orden de una sociedad funcionando con tan tremenda carga de contradicciones no comprendidas en la previsión de las decisiones del poder dominante, por el contrario todas ellas tienden a desconocerlas en cuanto y en tanto no buscan estructuración institucionalizadora, sino ahogarlas en un plano de mecanicidad y hedonismo.

La automación no funciona como instrumento aislado, por el contrario está articulado en la problemática política y social, tal su totalitarismo en este complejo hombre-máquina que no sólo ya determina los bienes a distribuir, si no que también se ha llevado a ecuaciones o moldes las aspiraciones, la sensibilidad, las aptitudes, la ética, el orden laboral, etc. y lo que es más irracional el orden social e individual.

La penetración de esta inconsulta estrategia es tal que ya parece que el individuo ha perdido conciencia del lugar que le corresponde en el espacio cósmico

y sólo tiende a proyectarse horizontalmente y no como naturalmente corresponde a las criaturas humanas, es decir hacia y a través de su propia inventiva.

La Sociología General suministra el conocimiento de las constantes (por lo menos las que son relativas), de las interrelaciones y de casi todas las realidades sociales, consecuente con esta realidad científica el genio de Marcuse deja traslucir que los medios de control social o de conservación del estatus de la sociedad industrializada no son idóneos.

Reconocidos los valores pertinentes a la luz de ellos debe estructurarse la funcionalidad social y no a través del análisis crítico de un patrón teórico arbitrario o ideal para avasallar la delicada energía del pensamiento o inventiva humano.

Los medios conducentes a los propósitos diagnosticados por la analítica clínica social deben tender a la incentivación del progreso sin lesionar los valores tanto éticos como estéticos de los grupos humanos, condición que la diagnosis marcusiana no arroja.

En esta indagación es donde encuentra que se tiende a institucionalizar o racionalizar la irracionalidad, es decir se subvierten los valores.

Cada espíritu particular, cada individuo, cada pueblo, tiene su carácter propio, su propio principio, realiza su propia intuición del mundo, tiene su destino particular y es por eso que los pueblos representan el espíritu universal durante una época y luego dejan de vivir históricamente para confundirse en el plano de la cultura universal pasando así a la regencia general el que en el presente tiene mayor capacidad para la creación.

Así se da que hay pueblos que son del pasado, otros del presente y otros del futuro siguiendo el proceso histórico de la evolución de la humanidad.

Al producirse la parálisis de la crítica, la anulación del universo político, el desconocimiento del contenido social, erigirse el Estado con economía de guerra, la desublimación de la represión, la anulación de la oposición, el lenguaje de la administración total, la derrota de la lógica, el triunfo de la lógica de la dominación, la instauración del positivismo, el cambio del bienestar general por el de la fabricación de instrumentos bélicos, etc., la marcha de estas sociedades avanza hacia un mundo ciego y en cuyas tinieblas irremediablemente encontrará una catástrofe de incalculables proporciones y de la que no surgirá nada beneficioso para la propia sociedad de la cibernación.

La armonización de la historia con la razón, las ideologías con la realidad, la política con lo social, no se ha logrado, si no por el contrario, con los tremendos inventos de destrucción y la potencialidad nunca lograda por la instrumentación de dominación y control social de la sociedad contemporánea, está desviando y frustrando la conciencia humana y exponiendo a un grave peligro a ella misma.

En este compromiso histórico en el cual la sociedad industrializada es la poseedora de los destinos universales, la crítica del profesor Marcuse llama a la meditación y con gran optimismo creemos que ésta volverá por sus caminos natu-

rales, es decir, volverá a la restauración del individuo como generador y beneficiario de todo el esfuerzo y funcionalidad en sus múltiples aspectos del gran aparato que conforma la morfología de la sociedad industrializada.

A título de finalizar la crítica creemos que a pesar de que este ensayo es mecanicista, nos da la posibilidad de introducirnos en el seno tanto del individuo como de la sociedad de alta tecnificación y reconocer en ella graves casos de patología social y aspiramos los que hemos abrazado la escuela "conductista" que la ciencia en aquellos pueblos convierta a los sostenedores de esta forma de canalizar su dinámica a un plano más humano y corrija sus errores tanto de valoración como de praxis.

Manuel María Natero Córdoba

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Por Isaac Guzmán Valdivia, Editorial Limusa Wiley, México, D.F., 1966.

La tesis del ensayo de este autor considera a la Ciencia de la Administración en el triple aspecto:

1) La administración de cosas u objetos es un verdadero arte.

2) La administración de cosas surge como consecuencia del desarrollo del poder estratégico del hombre, la técnica, la que a su vez es resultado de las premisas científicas.

3) El fundamento de la adminístración de cosas u objetos es la productividad en términos de racionalización y eficiencia.

Al hacer el estudio ontológico de las Ciencias Administrativas estructura una teoría de una ciencia normativa, una ciencia del deber ser y una interdisciplina que denomina ciencia subordinada o instrumental.

Destaca particularmente que es un redescubrimiento científico, que aparece como una ciencia nueva y a la que se le han dado distintas orientaciones sin llegarse en nuestros días a un concepto general y universalizado.

Afirma que existen dos corrientes perfectamente reconocibles en el concierto del mundo intelectual que estudia estas disciplinas, dejando un vacío en cuanto no se pronuncia por los behavioristas o conductistas, y permitiendo así que se lo comprenda postulando una conciliación simbiótica de ambas corrientes.

Sostiene que la ciencia de la administración es una disciplina de carácter social, dando juicios de valor en el plano epistemológico y doctrinal a nivel de una amplia descripción tanto del fondo histórico como en el de la realidad concreta.

La planificación, uno de los instrumentos básicos de las ciencias administrativas, reconociendo y respetando la naturaleza humana, contribuyendo a lograr la eficacia, contemplando en amplitud y por ello coordinando, proyecta su sistematización para lograr el enlace de las políticas, los objetivos, los procedimientos y los programas.

Las funciones fundamentales derivadas de la teoría de la organización, sobre las cuales desarrolla y estructura su "Ciencia de la Administración", *previsión, organización, mando, coordinación* y *control* admiten y proponen la "administración científica", surgiendo en consecuencia la necesidad del administrador profesional.

Considerando que organizar es disponer el doble organismo material y social de la empresa pública o privada, contar con la aportación de este nuevo estudio es tener un conjunto de conceptos y juicios de valor que permiten delimitar el campo de la administración, el derecho y las ciencias sociales.

A título de crítica e introduciéndonos en la teoría de Guzmán Valdivia, podemos aseverar con certeza, que está cercano el día en que merced al esfuerzo de los investigadores en Ciencias Administrativas se logre una teoría fundamental de la administración y una aplicación de su contenido cristalizada en la dirección de sistemas tanto simples como complejos. Se ha logrado contemporáneamente una convergencia universal de los principios científicos que rigen la dinámica de las Ciencias Administrativas y se tiende a la elaboración del "manojo instrumental", cuya aplicación logrará la estructuración de la organización empresaria pública y de los grupos sociales en todos los aspectos de su problemática. Se da lugar a una ciencia de los organismos regulados del presente y con una prospectiva de contenido ampliamente aproximado a la realidad, previendo las contingencias entrópicas a la que toda estructura humana está expuesta en el proceso histórico.

Manuel María Natero Córdoba

TEORIA DE LA ORGANIZACION, de JAMES D. THOMPSON - (compilador). Bibliográfica Omeba, Buenos Aires - 1967. Colección América en Letras.

Esta obra es un conjunto de trabajos, que son el resultado de las discusiones suscitadas en un seminario sobre la Ciencia Social de la Organización.

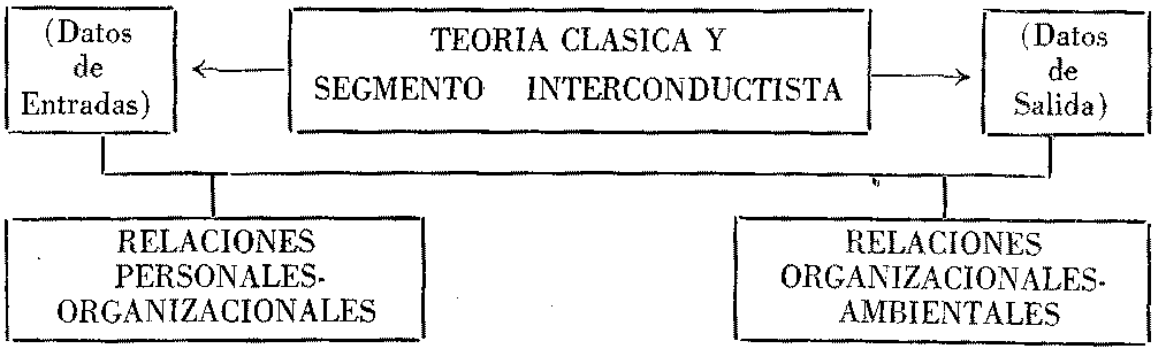
El primer ensayo, perteneciente a Ralph M. Stodgill, se refiere al examen del alcance y las dimensiones de la Teoría de la Organización.

Comienza por decir que los estudiosos de la organización están ante el hecho en el cual varios fragmentos teóricos se presentan como teorías completas. Cada uno de los sistemas dados por los teóricos de la organización empresaria tienen muchas variables que difieren vastamente entre sí, además los sistemas de valores y al apego a distintas escuelas de pensamiento hacen que los partidarios de una teoría desconfíen de los conceptos y los problemas considerados importantes por los demás. El autor de este trabajo, afirma, se conformaría con encontrar alguna base de coincidencia de las variables que debieran incluirse en una adecuada teoría de la organización.

Al mismo tiempo, dice, que no es posible formular, aun, una teoría completa de la organización, pero sí se dispone de numerosos subconjuntos de proposiciones y ecuaciones, todos bien fundados en la investigación. Estos subconjuntos especifican las relaciones halladas entre las variables presentadas en segmentos de la teoría de la organización, muy distintos entre sí.

Interesa al autor de este trabajo "no el problema de determinar relaciones entre variables, sino el identificar las dimensiones principales de la organización".

Todos los grupos de variables que están comprendidas en cada uno de los bloques del diagrama de abajo se consideran integrantes de un solo sistema coherente, interrelacionados en diversos grados:



La teoría clásica y el segmento interconductista, excepto la departamentalización, según el autor, intentan explicar el mismo grupo de variables.

La teoría clásica la define por tres grupos de variables:

1) Departamentalización, que comprende, en general: finanzas, suministros, producción, ventas, personal.

2) Estructura que suele tratarse con el organograma formal y con la responsabilidad y autoridad de los ejecutivos en los distintos cargos y puestos, y que comprende: el objetivo y sus respectivas políticas, función, status, responsabilidad, autoridad y delegación.

3) Operaciones, que en esta teoría se estudian en función de tiempos y movimientos de circulación del trabajo y de la producción, con las variables: ejecución de tareas individuales, ejecución de tareas colectivas y procesos técnicos.

Luego trata el segmento interconductista, que no considera la departamentalización, pues es sólo característica en las grandes organizaciones, en cambio como grupo de variables básicas toma en cuenta las relaciones interpersonales. Tiene un papel principal la idea de interacción para definir a un grupo social y la de expectativas interpersonales para definir la organización.

En un sistema intercomportamental, sugiere en su análisis el autor, el concepto de *relaciones entre el personal* sirve para ligar la estructura, las operaciones y las interrelaciones de los agentes, en que el mismo elabora las variables de entrada y genera salidas o respuestas. La ventaja de esta formulación es que incorpora una dimensión de la teoría de la organización que hasta ahora se había descartado por considerarla ajena e ilegítima, pero la investigación y la experiencia demostraron que no tenerla en cuenta tiene un precio muy alto en términos de cohesión, productividad y moral de la organización.

Propone, asimismo, que si la organización debe enfrentar problemas de relación y valoración, estos factores deben entrar en la teoría de las organizaciones.

En otro sentido, dice Stodgill, tanto la teoría clásica como la interconductista han formulado principios de bastante universalidad, principios tan atacados por Herbert Simon, por las numerosas excepciones que tienen, notado también por este autor, pero por otra parte afirma "que es necesario efectuar una investigación sistemática para determinar las condiciones que limitan tales principios, y las acciones alternativas requeridas en situaciones excepcionales.

Según surge de la experiencia ninguna teoría de la organización podría decir todo acerca de una organización, pero ayudará a mejorar la comprensión, la predicción y la práctica de las mismas.

Finalmente hace una reflexión, acerca de que no hay que confundir teoría de la organización con teoría de la administración, según su criterio ésta debe derivarse de aquella, aunque muy discutible, por cierto.

Un segundo trabajo contenido por la obra es "Notas sobre el proyecto de organizaciones", cuyo autor es Harry C. Trandis; en él se enfoca la planificación de organizaciones. Establece alrededor de doscientas variables como de importancia para la descripción del estudio del comportamiento de la organización, a las cuales las divide en cuatro grandes grupos:

1) Entradas: que comprende medio ambiente, historia de la organización, otras restricciones, recursos, tecnología.

2) Funciones: Lider, empleados.

3) Estructuras: interacción y comunicación, sociometría, estructura de la organización, carácter del grupo, adecuación.

4) Salidas: objetivos, actitudes.

Las características del ambiente y los recursos de que dispone la organización definen las variables de entrada. Las relaciones entre los elementos claves de la

organización definen las estructuras. Las funciones son los procesos que deben tener ejecución para poder obtener una salida o respuesta dada. Las salidas son las medidas de eficiencia de la organización.

Presenta, el autor, ejemplos de las clases de hipótesis que pueden engendrar estas variables. Finalmente examina una posible estrategia de investigación que permitirá una formulación más precisa de la teoría organizacional.

El tercer trabajo que compone esta obra de compilación pertenece a Vernon Buck, y se titula "Un modelo para apreciar una organización como sistema de restricciones", que a mi criterio es el más original de los cinco contenidos por la obra.

Este autor considera que existen tres métodos para enfocar las organizaciones: uno a través de un modelo mecánico, otro enfoque el de la incongruencia entre los objetivos de la organización y las metas del individuo y un tercero, desarrollado especialmente por March y Simon, que trata de las actividades vinculadas a la solución de los problemas de las organizaciones. En el modelo presentado por el autor, éste toma conceptos de los tres métodos. El comportamiento de la organización lo explica en función de objetivos y costos y restricciones a la capacidad de los recursos; y en virtud de su bien demostrada (virtud) para tratar estos elementos, sacó del campo del análisis económico un modelo de toma de decisiones conocido como programación lineal, para comprender mejor el comportamiento organizacional. Justifica su elección del enfoque de la programación lineal, porque da un modelo que es neutro respecto de la naturaleza de los datos de entrada, es decir no lo afectan ni el índice de los datos, ni el contenido de los mismos. Para aclarar el concepto explica que si los datos que uno posee, o la manera de ver la organización, pueden injertarse en un modelo de decisiones, sin violentar el modelo ni los datos, se podrá considerar que el resultado es un modelo de comportamiento organizacional.

El autor acepta la incongruencia entre los objetivos del individuo y los de la organización. Estudios recientes del comportamiento han tendido a poner énfasis en el individuo y el pequeño grupo, pero en este trabajo el autor lo limita "para facilitar la exposición". Procura dar importancia a la necesidad de considerar un enfoque, que llama de "estructura-proceso integrado", para el estudio de las organizaciones, tomará como datos valiosos la importancia de actividades adaptativas, centradas en el elemento humano; por ejemplo incrementar la cualidad de la sensibilidad social del individuo.

El modelo reflejado por el autor de este trabajo proviene de experimentaciones en organizaciones industriales, las que tienen la ventaja de que el dinero es una norma general de utilidad que permite medir y comparar operaciones alternativas, pero él mismo cree que el modelo es adaptable a cualquier organización si va acompañado de algún método válido de asignación de medidas de utilidad a las diversas decisiones posibles.

En la medida que los informes de comportamiento puedan ser cuantificados en términos del modelo de programación lineal, sin duda es posible hablar de un

modelo de las limitaciones del comportamiento de la organización, posibilidad que demuestra el mismo Buck a través de un ejemplo extraído de la realidad.

Este método tiene el inconveniente de la medición de las variables que entran en el comportamiento de la organización y tratar que las relaciones entre ellas sean lo suficientemente lineales para poder aplicar la programación lineal. Pero a su vez tiene grandes ventajas, por cuanto incongruencias de las metas individuales y organizacionales se ven reducidas al mínimo; permite el refinamiento de las técnicas de control, debido a que este modelo es posible manejarlo con facilidad y rapidez mediante el uso de las técnicas del cómputo electrónico.

En el cuarto trabajo, cuyo autor es Willam Evan, se refiere a "La órbita de la organización: hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales", y al respecto dice que este tema de las relaciones interorganizacionales ha estado totalmente olvidado por los principales teóricos de la organización, citando como ejemplo a Weber, Taylor, Barnard, Simon, con algunas pocas excepciones como Selznick y Parsons. Pese a esto los directivos modernos se ocupan de tales relaciones y prueba de ello son las partidas presupuestarias que se destinan en las empresas para relaciones públicas, espionaje a los competidores, etc. En este aspecto cita una observación muy importante de otro autor, quien acerca de la organización dice: "Nuestra práctica ha dejado muy atrás a la teoría... El arte de la organización tiene en su haber mucho más que la ciencia de la organización".

En este trabajo Evan, ofrece, en definitiva, una investigación de algunos problemas conceptuales y metodológicos de las relaciones entre organizaciones.

En el quinto y último ensayo de esta compilación, James W. Wilson expone acerca de la innovación en la organización. Tema también poco tratado por los estudiosos de la organización.

En las organizaciones empresariales no se puede decir que haya una relación directa de competencia o de monopolio respectivamente, con la intensidad de la innovación, en ambas clases de empresas hay innovación. En cuanto a la relación magnitud de la empresa con innovación tampoco afirma que pueda haber dependencia. En lo que respecta a organizaciones no comerciales no existe, de ninguna manera, coincidencia absoluta en lo que se refiere a la innovación.

Parte, Wilson, para su estudio de la concepción de una organización formal cualquiera, suponiendo que su atributo analítico central sea la economía de incentivos, además otra suposición es que todos los individuos, miembros de la organización, actuarán racionalmente.

Conviene aclarar que este autor considera innovación a un cambio "fundamental", es un número significativo de tareas, pero "apriori" no se puede decir que es fundamental, ello estará dado por la organización misma. El costo de la innovación es la medida en que deben redistribuirse los incentivos o aumentarse su ofrecimiento, y los incentivos no suponen sólo pagos en dinero, sino también prestigio o status dentro de la organización, poder del cargo, oportunidad de relaciones

sociales compensadoras. Por supuesto que los costos monetarios son por lo general muy importantes, pero los otros también lo son.

La utilidad esperada de una innovación es el producto de la cantidad en que aumentará el abastecimiento de recursos de incentivos y las probabilidades de su éxito.

La teoría de la innovación que presenta Wilson será, en definitiva indeterminada, ya que los ejecutivos de las grandes organizaciones difieren en sus preferencias personales respecto de los incentivos y de su propensión al riesgo; por lo tanto no se podrá concluir que ante ciertas circunstancias dadas todas las organizaciones responderán de igual modo. Todo lo que puede decirse acerca de ello es que diversas circunstancias aumentan o disminuyen la probabilidad de innovación. Por otra parte, aclara, que no se debe deducir que la innovación sea siempre buena para las organizaciones.

OSCAR ENRIQUE CAPRAV

LOS DILEMAS DE LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL: UN ANALISIS DE LA AUTONOMIA INSTITUCIONAL PUBLICA, por Lic. Wilburg Jiménez Castro, ESAPAC, San José Costa Rica, 1965.

Opina el autor que para terminar con las ambigüedades que existen en la terminología relacionada con la descentralización funcional, hecho producido por el uso indebido de los términos autonomía y autarquía, los mismos debieran modificarse por aquel que fuere más genérico y correcto.

La tesis sustentada no se refiere a la forma o a la terminología, sino de fondo, puesto que, como bien se sabe, el criterio de autonomía o de autarquía lleva implícita la separación del poder central y la cesión de deberes, autoridad y responsabilidad a los cuales se opone la doctrina político-administrativa con argumentos de racionalismo práctico, más que de elucubraciones de carácter semántico o teórico.

En sus consideraciones, el autor, expresa que la descentralización funcional, o la llamada *autonomía* si se prefiere seguir usando esa expresión, no es sino el simple proceso de delegación de autoridad para dar autoridad y encargar una gestión a unidades funcionales, que a pesar de su relativa independencia son parte del Estado, en el sentido amplio de la palabra, pero que tienen que tener estrecha relación con el P. E.

Este último aspecto, constituye la parte central de la tesis que sustenta el autor, como el medio necesario para mantener la unidad de las actividades estatales.

El estado es el medio acelerador más efectivo para lograr el proceso de desarrollo integral siempre que no exista un sector privado de alta capacidad y un amplio sentimiento social para lograr tal proceso. Este criterio no implica que se quiera favorecer una centralización absoluta en manos del Estado de todas las actividades,

pues iría en contra de los principios democráticos sostenidos, pero sin embargo el Estado no ha de ser favorecedor del mantenimiento del statu-quo que tiene marginado en muchos países a grandes estratos de la población y a importantes territorios que están así excluidos del concepto de nación.

El desarrollo integral constituye el medio más efectivo del mejoramiento de la democracia política, económica, cultural y social de los pueblos, y para lograrlo se requiere una labor de conjunto, pues sus técnicos y doctrinas no son monopolio de una sola ciencia.

Pero la solución del dilema ideológico es tan sólo la base que necesariamente debe complementarse con una efectiva concepción política, jurídica y administrativa que tienen esos organismos.

Ahora bien, las concepciones jurídicas que se tienen sobre la descentralización en varios países en vías de desarrollo, son los causantes —según el Lic. Jiménez Castro— de equivocadas interpretaciones sobre el rol que esos entes públicos tienen y han posibilitado la creación de un cuarto poder, con los problemas para el mantenimiento de la necesaria unidad del Estado.

Es necesario también, en algunos países una amplia revisión de la doctrina jurídica, sobre todo en los conceptos gobierno y administración, sobre la supeditación legislativa en contraste con la ejecutiva, especialmente en la adquisición de personería total y de la separación de autoridad y responsabilidad que ella conlleva y que dan como consecuencia los criterios jurídicos de autonomía y autarquía. Sin apartarnos de que la consideración del marco jurídico es un importante medio y no un fin, es necesario también introducir nuevas concepciones en el derecho administrativo, como así también la carencia de leyes orgánicas que regulen los organismos descentralizados funcionalmente.

Pero en este proceso de exposición es donde se plantea la mayor disyuntiva, puesto que el primer y mayor dilema a resolver es el ideológico, hasta donde puede llegar el Estado. Es frecuente que cuando esas actividades las realiza el sector público, las funciones se deleguen a organismos distintos de los tradicionales.

Sustenta el autor, que existen dos concepciones político-filosóficas para la organización de las actividades de la rama ejecutiva del Estado, *la monista* que favorece su integración y por lo tanto la necesidad de que el poder aplicativo tenga la hegemonía directiva última en las funciones aplicativas, que se traduce en el establecimiento de políticas nacionales de acción y de normas, a los cuales han de ajustarse las políticas y las operaciones institucionales, y *la pluralista* partidaria de una labor *multi-institucional* en la que los organismos descentralizados funcionalmente tienen gran autonomía que les permite establecer políticas nacionales que pueden inclusive no ser compatibles ni armonizar con los de ese poder.

Partidario de la tesis monista, el autor, sostiene que la experiencia acumulada por los países en donde prevalece la tesis pluralista y la revisión que otras naciones han hecho de ella, lo hace apartarse totalmente de la tesis pluralista, y teniendo en cuenta los óptimos resultados que tuvo la tesis monista en los países más avanzados

es la razón más valedera para que goce de la aceptación del mismo, sosteniendo que la experiencia de algunos países en lo referente a la concepción pluralista han dado paso fácilmente al criterio separatista o aislacionista de la autonomía o de la autarquía, perdiéndose la necesaria unidad del estado, contrario al criterio de Willoghny, que originó las equivocadas concepciones políticas acerca del significado de la descentralización.

El cuarto y último dilema que plantea el autor es el de hallar la solución de la instrumentalidad administrativa, y para ello es necesario definir quién y cómo debe hacer la función determinativa institucional, para ello es necesario encontrar las mejores fórmulas para que la misma se realice en estrecha relación y sin perder de vista las políticas nacionales.

La solución a los cuatro dilemas de la descentralización funcional —que nos plantea el autor a través de esta muy interesante obra— el ideológico, el político, el jurídico y el administrativo, podemos considerarla como un reto, o un desafío, para los que están trabajando en ello o teniendo otras responsabilidades públicas deben encontrar las mejores soluciones a dichos problemas.

Si verdaderamente entendemos y deseamos el cambio, agrega Jiménez Castro, de los sistemas administrativos de los países menos desarrollados, la tragedia humana que en ellos se vive y estamos en algún sentido capacitados para hacerlo, es no sólo necesario sino una obligación hacer el aporte para que dicho mejoramiento se materialice.

Pero aquí es donde pone de manifiesto el autor el verdadero desafío indicado anteriormente, "La solución fácil, la copia foránea de una filosofía o de una práctica bien sea ideológica, política, jurídica o administrativa no demanda mayor esfuerzo, no constituye un reto que forja el espíritu y hace más luminoso el intelecto. La solución más fácil la que obliga a la meditación y al estudio, la que exige un reconocer constante de inquietudes es más satisfactoria en el largo plazo aunque en el presente pueda despertar reacciones contrarias a los conformistas".

JUAN JOSÉ SETTE.

LA REVALUACION DE LOS BALANCES — por VICENTE RIPA ALBERDI. Edit. Depalma, Buenos Aires 1968, 2ª edición.

Comienza la obra con una introducción al proceso de formación de la contabilidad como disciplina independiente, y hace notar que los complejos problemas de las valuaciones patrimoniales, son uno de los puntos claves de la contabilidad, y por lo tanto del gobierno de la empresa. Al respecto de las valuaciones, las variaciones monetarias son un factor distorsionante de las mismas.

En lo que respecta a la definición y alcance de la contabilidad sigue la sistematización de Hermann, evidentemente un poco antigua por los numerosos ade-

lantos que ha tenido nuestra ciencia en los últimos veinte años, pero que siempre es útil, igualmente.

Opina que recién en el último siglo se le da a la Contabilidad un contenido superior, que comprende el análisis y examen del patrimonio, sus transformaciones derivadas de operaciones transaccionales o producto de apreciaciones valorativas, llegando a la conclusión, por lo tanto, de que tiene títulos muy serios para aspirar a ubicarse en el cuadro de las ciencias.

En este camino menciona las opiniones de afamados tratadistas respecto de lo que debe entenderse por ciencia, citando los criterios de Aristóteles, Comte, Amper, Bendicente, Goblet, etc.

Luego, ya específicamente dentro de la contabilidad menciona, como es lógico, a la doctrina italiana de este siglo, que ha sido la que más se ha preocupado por la fundamentación científica de la contabilidad. Vuelca conceptos de Zappa y Besta. Para Hermann la contabilidad como ciencia observa los hechos patrimoniales y les deduce las reglas de completamiento frente a las acciones administrativas, introduce asimismo el concepto de arte dentro de la contabilidad, y con Coquellin dice que el arte consiste en una serie de preceptos o reglas a seguir y la contabilidad como arte aplica los instrumentos que le son propios para demostrar las condiciones de equilibrio económico y financiero de los patrimonios haciendales.

En definitiva, propone el autor, el patrimonio es el objeto de la contabilidad y sus mutaciones el fin de su estudio. Se dedica entonces a fijar el límite o contenido que se le debe atribuir, para ello se basa en las opiniones de Zappa, Besta, Masi.

Ese patrimonio, objeto de la contabilidad, debe valuarse y el mismo puede pasar por distintas situaciones, de acuerdo a las situaciones que pasa la hacienda, para cada una de las cuales opina Ripa el criterio a seguir será distinto: 1) Hacienda en curso, a la cual dedica un capítulo especial para referirse al criterio de valuación; 2) De cesión o transferencia; 3) En liquidación; 4) En falencia; para estos tres últimos el análisis es mucho más reducido.

En cuanto a la valuación del patrimonio de una hacienda en curso, cita a Folliet, quien fija el precepto de "interdicción de toda medida que tenga por resultado mejorar el activo o disminuir el pasivo".

En torno a este principio y a los diversos modos de valuación se han formulado teorías diversas, menciona entre ellas a las siguientes: del valor objetivo, del valor individual, del valor empresa, que no han tenido mayor éxito por tener todas puntos débiles y además con De Gregorio afirma que es estéril la búsqueda de un principio único de valuación, pues, reitera que lo esencial es que no conduzcan a repartir utilidades ficticias o mantener excesivas reservas ocultas que perjudiquen a los actuales accionistas.

Las teorías más aceptadas son aquellas que tratan la valuación según el rubro a que se refiera. Al respecto dice que la contabilidad va fijando cada vez normas más precisas de valuación y que las legislaciones incorporan esas normas para la determinación del verdadero valor del patrimonio.

Luego da los criterios de valuación para cada uno de los distintos rubros del patrimonio, con citas de varios autores.

En seguida comienza a tratar el problema de la desvalorización monetaria y su incidencia en los balances de las empresas, que aleja totalmente de la realidad a los valores patrimoniales y al resultado de las mismas, induciendo a error a quien los lee sin tener en cuenta dicho aspecto de deformación.

Según Ripa Alberdi dos son los remedios que habría que aplicar: normalización de los balances y atacar el mal inflacionario, para que la primera no sea mera solución del momento.

Dedica luego un capítulo a los problemas monetarios e inflacionarios, un poco excesivo para la naturaleza del libro.

Después, sí, comienza con el aspecto específico de la revaluación de los balances por depreciación de la moneda, indica las causas de las variaciones en los valores de los distintos rubros activos y pasivos, el peligro de que por causa de la desvalorización monetaria se distribuyan utilidades ficticias. Asimismo menciona la legislación francesa que optó por dar un sistema muy detallado para revaluación y la inglesa que optó por los fondos de reposición. Luego se refiere al criterio de Boter Maurí acerca de la revaluación de los balances, el cual afirma que no sirve como medida aislada, sino dentro de un enfoque conjunto de todos los aspectos en que incide la depreciación de la moneda.

Finalmente dice Ripa Alberdi, a este respecto, que el objeto de la revaluación es la verdad de los balances, el del fondo de reposición es una solución parcial.

Hace, también, un resumen de las objeciones que se le formulan:

1. El sistema no evita totalmente el reparto de dividendos ficticios.

2. Obliga a aumentar los beneficios para el pago de los dividendos al capital y también una mayor remuneración al capital en razón del menor valor monetario.

3. Acarrea como consecuencia la pérdida de sustancia, es decir, disminución de stocks, imposible de reponer con el mismo capital.

4. Da lugar a especulaciones de bolsa en virtud de los beneficios de la revaluación.

5. Obliga a erogaciones superiores para amortizar o reponer, lo que puede traer aparejado dificultades económicas o financieras.

6. La revaluación no puede ser una medida aislada, sino que debe armonizar con otras a las que esté ligada.

Luego analiza cada uno de estos puntos, en sus pro y sus contras, en sus relaciones con aspectos fiscales, contables, dinerario, financieros, social y económico; y la incidencia de cada uno de ellos con respecto a los demás componen todo un proceso que debe estudiarse en sus repercusiones diversas antes de resolver la aplicación del sistema.

En cuanto a las ventajas cita a Raisac, quien da las siguientes: 1. Sinceridad de los balances; 2. La obtención de créditos bancarios; 3. El reajuste de los di-

videndos; 4. Base para las amortizaciones. Una ventaja, que agrega Ripa, es que equipara los valores de empresas nuevas y viejas.

Opina el autor que para economías de valores poco depreciados la revaluación no es necesariamente imprescindible, es suficiente adoptar el criterio de fondos de reposición. En cambio en economías de inflación pronunciada sí es necesaria, y que comprenda a los rubros activos y pasivos. Asimismo expresa que la revaluación es todo un complejo en que se deberá efectuar un previo estudio económico-financiero para analizar las consecuencias inmediatas de la misma y otro estudio para analizar los efectos impositivos. Por otra parte opina que la legislación debe dejar a opción del contribuyente la posibilidad de la revaluación.

Como medidas posteriores a adoptarse, para cumplimentar correctamente los efectos de una revaluación aconseja las siguientes:

1. No repartir utilidades provenientes de la revaluación. Podría aceptarse la capitalización en sociedades cuya economía lo permita, pues crea el problema de dividendos y reservas, que tienen que ser en proporción al nuevo capital.

2. Reajuste o revaluación de las amortizaciones que permitan adecuarlas a los nuevos valores revaluados, de modo que dentro del plazo de vida útil del bien quede amortizado, salvo que se resuelva por la vía del fondo de reposición.

3. Formación del fondo de reposición que prevea el reemplazo del bien al valor del momento o creación del fondo de revaluación.

4. Obtener ingresos que permitan satisfacer dividendos razonables al capital aumentado por la revaluación.

Opina que la revaluación debe ser autorizada por ley y reglamentada en forma precisa, los distintos rubros se deberán poder revaluar con distintos criterios según su naturaleza. Indica los posibles índices a aplicar (costo de vida, precios mayoristas, etc.), como la necesidad de no aplicarlos sin el análisis previo de los valores reales.

Luego analiza el criterio a utilizar para la revaluación de cada rubro en particular, y su forma de contabilización, comenzando por los bienes de uso, siguiendo con títulos y acciones, mercaderías, con referencia a estas últimas dice que no es conveniente su revaluación cuando son de gran rotación, y para las de salida más lenta tener, también, mucho cuidado; y la revaluación se hará fijando el valor del stock medio normal o el precio de mercado. Pero no debe admitirse repartir utilidades producto de revaluaciones.

También se revaluarán los créditos en moneda extranjera y la moneda extranjera cuando haya variantes en la paridad con dicha moneda.

En cuanto a los rubros del pasivo, se refiere al principio al capital, pasivo propio, se modificará sólo si se capitaliza el revalúo, hace notar al respecto las distintas incidencias que para el fisco y la empresa tiene la capitalización. Reafirma la necesidad de revaluar las amortizaciones o de crear fondos de reposición como criterio sano para épocas de inflación.

El problema de capitalizar revalúos, según Ripa, es que el aumento del

valor de los bienes es potencial, mientras no se traduzca en verdaderas entradas financieras, por ello aconseja formar reservas de revaluación con la llamada "utilidad de inflación".

Analiza, asimismo, el efecto que entre los accionistas puede tener la no representación real de los valores patrimoniales, mediante un ejemplo, del cual surge que evidentemente es muy necesario el cumplimiento firme de tal premisa.

De acuerdo al criterio del autor las revaluaciones por depreciación monetaria no deberían gravarse cuando se las capitaliza o se forman reservas, pues lo que se estaría gravando, como muy bien lo puntualiza, es al capital y no utilidades propiamente dichas, y así lo justifica cuando se reparte el revalúo o cuando se venden bienes revaluados, pues en ese caso se asimilan a utilidades por la empresa, además de ser una política nefasta para la misma por la descapitalización.

Hace referencia a la imposición en épocas de inflación y advierte del cuidado que ha de tener el fisco para no atacar el capital, como generalmente sucede en estos casos, discriminando perfectamente lo que son utilidades reales de lo que sea capital.

Luego menciona el tratamiento dado a este problema de la revaluación por la legislación extranjera, con suscintos comentarios de las legislaciones de Italia y España, dedicándole mayor atención a la francesa por considerarla una de las más completas.

Hace una extensa referencia a la legislación argentina que hubo sobre la materia, es decir las leyes 15.272 y 17.335, en una primera parte enfoca el aspecto conceptual y teórico, anota la falla de ambas leyes en el sentido que gravaron los saldos de revalúos, es decir al capital. Se refiere a las normas principales de la ley 17.335 y las compara con las de la 15.272. En una segunda parte enfoca el aspecto de aplicación de la legislación según la ley 17.335.

El destino del saldo de revalúo por la ley 17.335 fue a una cuenta "Capital por Revalúo contable" Ley 17.335, que podía ser capitalizada hasta un 25 % y el resto podía utilizarse para cubrir pérdidas de ejercicios económicos, advirtiendo los peligros que ello puede traer aparejado, pues con ellos se produce una descapitalización.

También advierte que fue omitida la revaluación de ciertos bienes, como stocks de mercaderías, títulos y las amortizaciones.

En definitiva su criterio de la ley 17.335 es el siguiente:

"Libera a las empresas de sumas importantes por concepto de amortizaciones sobre los valores nuevos, pero aplica un fuerte impuesto aunque por una sola vez sobre el 50 % del saldo de revalúo lo que prácticamente reduce a la mitad el gravamen sobre una materia que hemos considerado parte del capital".

Finaliza el trabajo con un apéndice con la ley 17.335 y todas las reglamentaciones que existen a su respecto y la legislación francesa, italiana y española.

Estimamos que la obra recensionada constituye un interesante aporte bibliográfico, destacándose la tarea de investigación a que en ella se aboca su autor y la finalidad didáctica que su texto cumplimenta.

OSCAR ENRIQUE CAPRAV

MUNICIPIO E MUNICIPALIZAÇÃO, por MANUEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO. Edit. DASP. Serviço de documentaçao. Belo Horizonte, Brasil 1966.

El autor de este trabajo, cuya reedición dispusiera el Servicio de Documentación de D.A.S.P. a través de su Sección de Publicaciones es un distinguido catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Paraná.

En numerosas investigaciones ha abordado importantes aspectos de Derecho Público, alguno de los cuales como "O Poder Político e o Poder Administrativo y "A Funçao Pública na Fisiologia social e jurídica" han sido publicados en la Revista "Ciencias Administrativas" [1].

En el estudio que nos ocupa, el dr. de Oliveira Franco Sobrinho ha volcado sus vastos y valiosos conocimientos, dedicando especial atención al municipio "célula de profunda autenticidad humana e social".

La importancia de la institución municipal en el ordenamiento de los estados americanos en particular y el prestigio que la misma adquiriera en las épicas jornadas que por la libertad se libraron en Europa en las lejanas épocas en que la noción de democracia era intuída mucho antes de ser materializada, nos lleva a coincidir plenamente con el pensamiento del autor cuando expresa que nunca será un lugar común afirmar que el municipio es un concepto histórico.

Al abordar el capítulo I de su obra, *Municipio y descentralización*, destaca los distintos factores que en la práctica pueden determinar el fracaso de la idea de municipalización.

En Brasil, concretamente, esta situación podría sintetizarse en la inadecuada ejercitación de la autonomía municipal, los elementos distorsionantes del gobierno municipal bajo el Imperio: la extensión del territorio y la consiguiente distancia de los centros de orientación administrativa, súmanse en la República otras dos circunstancias que a juicio del autor retardan el desenvolvimiento municipal: el "caciquismo" y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios.

Observa que esta situación —a la que no remediaron mayormente las distintas normas que sucesivamente se dictaron— ha sido encarada en época reciente con efectiva comprensión de los problemas locales.

Con referencia a esta posición hay una importante cita bibliográfica que da relieve científico al análisis de este aspecto de la institución municipal.

Un estudio muy concreto del autor hacia los puntos débiles del régimen municipal, determina básicamente en su evaluación *que no basta descentralizar.*

Distribuir funciones no es dividir la soberanía. Debe lograrse la división científica del trabajo administrativo. La descentralización se complementa por la municipalización.

Una prolija revisión de la acción del Estado y de la Administración le permite formular la siguiente conclusión: hay participación del Estado donde se encuentran en juego servicios o decisiones de interés público.

[1] "Ciencias Administrativas", Rta. de la Facultad de Ciencias Económicas de La Plata, números 27 y 28 respectivamente.

En el capítulo III de la obra que se analiza, denominado "Centralización o descentralización", planteado el hecho de que la soberanía es elemento condicionante del Estado, se conviene en la necesidad de distinguir entre los conceptos de soberanía y autonomía.

Donde hay soberanía presupónese unidad de concepto de autoridad.

Realízase un preciso análisis del contenido de términos tales como autoridad y libertad en relación con poder y soberanía, destacándose en definitiva la prevalencia del "bien o interés común".

La capacidad descentralizadora-facultad de dividir y subdividir los elementos de soberanía, competencia para delegar poderes u otorgar funciones es esencia del Estado federal.

Pero es también evidente que los regímenes federativos presentan un cuadro de subordinación jerárquica de parte de las autoridades menores al poder de soberanía del Estado.

De ahí que sostenga el dr. de Oliveira Franco Sobrinho, que incurriría en un grave error todo jurista moderno que afirmara que el concepto de centralización sería la negación del fenómeno de descentralización.

Esta posición así enunciada será defendida por el autor en varias oportunidades en el desarrollo de su trabajo. [2]

No es posible perder de vista en un estudio como el que se recenciona que la descentralización gubernamental o administrativa es, en cierta manera una forma de división del trabajo.

La organización administrativa es obra del estado. Cuando éste descentraliza su potestad de autoridad está autolimitando espontáneamente sus atribuciones políticas.

Cítase la buena doctrina [3] en apoyo de la necesidad de la permanente tutela administrativa.

Ella se impone cualesquiera que fuere el criterio que prive en el Estado, centralización o descentralización, ante la urgencia de mantener la capacidad integradora frente a las tendencias que se oponen al interés público o bien común.

La modalidad del autor que analizamos, de confrontar sus argumentos con la opinión de otros expositores nos brinda la posibilidad de adquirir una mayor comprensión de sus puntos de vista y de la elaboración que lo lleva a formularlos.

Se otorga fundamental atención al instituto del servicio público como forma de satisfacer las necesidades colectivas. Al respecto se establece que cuando el poder público crea un servicio de carácter esencial-instituyendo una personalidad jurídica de la cual deben aparecer las ventajas del servicio-ha de reconocer no obstante una situación de relativa subordinación a la soberanía jurídica del estado.

[2] La descentralización no excluye a la centralización. En el orden político administrativo estos dos fenómenos se interpenetran y corresponden a la capacidad de acción del Estado en relación de sus objetivos esenciales, pág. 60.

[3] Cirne Lima: Princípios de Direito Administrativo Brasileiro; João Mendes Júnior: Soberania, Autonomia, Federação; Rafael Bielsa: Estudios de Derecho Público, etc., pág. 35.

Se analiza el fundamento económico de los servicios públicos, el interés de los mismos, etc.

Opina el autor —luego de puntualizar, consultada la opinión de conceptuosos autores, las necesidades que motivan esta actividad del Estado y las modalidades que puede asumir— que el servicio en cuanto público pertenece a la Administración y cuando predominan los factores económicos podría ser ejecutado por la propia administración o por los particulares.

Planteado el interrogante de estatización o municipalización, se argumenta en el capítulo VII, en relación a la responsabilidad del Estado por las consecuencias del funcionamiento de un servicio público y el derecho que le asiste para fijar las normas de su ejecución y ejercer los controles pertinentes.

En el desarrollo de la obra la acción del poder municipal ha merecido especial atención. Encuentra la justificación básica de su existencia en el estado moderno, en el principio científico de la división de trabajo político administrativo.

Dado que el bien común continúa siendo el objetivo primario, prestación de servicios públicos de interés general, surge la evidencia de que el poder municipal recibe esa capacidad específica del propio poder del estado.

Los objetivos de este último se transfieren naturalmente al municipio. Ello posibilitaría la obtención, por el conocimiento de sus necesidades peculiares, de estimar el nivel de posibilidades que ofrece la vida en conjunto.

De esa distribución de funciones entre el Estado y el municipio indudablemente compete al segundo las relativas a los intereses locales.

Bajo la denominación de *Municipalización de los servicios de interés público*, se estudia en principio la competencia a que los mismos están referidos.

Opina de Oliveira Franco Sobrinho, disintiendo con ciertos autores que basta la simple intervención administrativa, de tutela o de control para que la municipalización se efectivice funcionalmente.

Entiende que municipalización, como su propio nombre lo indica, posee mayor significado administrativo en tanto que otras formas como nacionalización, estatización o socialización son más de naturaleza política que administrativa.

Hácese referencia a las limitaciones impuestas a la propiedad por razones de interés público bajo cualquier régimen político, y luego de diversas consideraciones y de mencionar los dos significados que posee la municipalización, concluyese sosteniendo que la misma constituye una teoría digna de experiencias para la cual se prevé una importante jerarquización desde el punto de vista político, constituyéndose en algo más que un tema de discusión doctrinaria.

Finalmente se aborda el tema de la extensión del derecho administrativo y la municipalización.

Resalta aquí el autor la expansión de la disciplina administrativa en los órdenes humano y social, trascendiendo la simple existencia de la Administración Pública.

Es de observar que en la obra ya citada "O Poder Político e o Poder Administrativo", el Dr. de Oliveira Franco Sobrinho realiza un análisis muy completo de la función que cumple el "poder administrativo" actual en relación con el medio sobre el cual se ejerce.

La sola mención de alguno de los títulos del trabajo dará idea al lector del complejo contenido de los mismos: "Los sistemas administrativos no son abstractos"; "La realidad, que es social...", etc.[4]

Entiéndese que dado que municipalización constituye una correcta distribución de la división del trabajo científico administrativo, corresponde al Derecho Administrativo comprender este fenómeno y ubicarlo en todo el ámbito jurídico.

No es posible concebir la tutela de los intereses generales sin la protección de los intereses locales.

Para ello es necesario que los municipios tengan competencia sobre funciones específicas que les son propias, en virtud de esas peculiaridades que se mencionaran anteriormente.

Debe por último concederse fundamental importancia al equilibrio a obtenerse entre ambos ámbitos, constitucional y municipal, factor esencial para lograr la armonía de los poderes políticos, requisito indispensable en toda organización democrática.

Coincidimos totalmente con los argumentos que expone la Dirección del Servicio de Documentación del D.A.S.P. al presentar el trabajo del catedrático brasileño y agregamos por nuestra parte que la profundidad con que desarrolla su tesis y la actualísima vigencia de sus principios la proyectan por sobre las fronteras de lo puramente nacional, aportando interés y experiencia a la investigación de similares problemas en jurisdicciones foráneas.

RAQUEL OLGA RUIZ

[4] Obra cit., pág. 11 y sig.

REVISTA DE REVISTAS

49.8.0. POLITICA SOCIAL

"L'adaptation des travailleurs ruraux a la vie industrielle et urbaine", **L'Observateur de la O.C.D.E.**, nº 20, 1966, pág. 3, París.

Se investiga sobre el éxodo de miles de trabajadores que todos los años abandonan el campo y convergen hacia las ciudades en busca de empleos cada vez más productivos y mejor pagados. Estudios económicos y sociológicos con el objeto de elaborar políticas para facilitar la adaptación de los trabajadores rurales a la vida industrial y urbana.

49.1.6 DECISION ADMINISTRATIVA

BIERMAN, Harold Jr.; "The Growth Period Decision", **Management Science,** vol. 14, nº 6, february 1965, Baltimore, Maryland.

Se discuten los resultados de emplear los procedimientos de valor presente y de tasa de utilidades, y sugiere una modificación al enfoque fundamentado en el primero que recomienda Fischer para determinar el período óptimo de inversión de un activo crecimiento orgánico. Los ejemplos proporcionados se refieren a la industria forestal, aunque el modelo puede aplicarse a cualquier situación en que el valor de un activo se incrementa con el tiempo. Un ejemplo clásico es el añejamiento del vino; otro, la cría del ganado.

49.1.6. DECISION ADMINISTRATIVA

HOWARD, John A. y MORGENROTH, William D. "Information Processing Model of Executive Decision", **Management Science,** vol. 14, nº 7, march 1968. Baltimore, Maryland.

Los sistemas de información de la compañía requieren una mayor comprensión de la naturaleza del proceso de adopción de decisiones. Sobre todo deben ser especificadas las necesidades de información del ejecutivo. La capacidad para especificar estas necesidades es la piedra fundamental del modelo de procesado de la información. Se presenta un modelo de simulación de un proceso de fijación de precios.

49.1.6. DECISION ADMINISTRATIVA

Subramanian, S. K.; "Problem-of Research Management, in Developing Countries", Research Management, july 1967, vol. X, nº 4.

En países en desarrollo, los respectivos gobiernos invierten grandes sumas para solventar la investigación científica y el desarrollo técnico. Es interesante estudiar y concebir desde la base nuevos procedimientos administrativos y financieros para las instituciones científicas, y para obtener el máximo beneficio de los fondos empleados.

Comunicación y motivación son dos áreas que merecen gran atención en estos países. Existe en ellos una buena oportunidad para aplicar conocimientos científicos en el planeamiento y conducción de la investigación. Pueden aplicarse modernas técnicas administrativas para fijar fechas de complementación para el planeamiento, afirmación, cordinación de estados financieros sobre los proyectos de investigación.

49.1.6. DECISION ADMINISTRATIVA

REDMON, John C.; "Essential Elements of Research in Industry", **Research Management**, may 1967, vol. X, nº 3.

En años futuros, las actividades de investigación en la industria se incrementarán considerablemente en cantidad y amplitud. Muchas organizaciones que no han considerado necesario la preparación de tales actividades, se hallan ahora empeñadas en una competencia en la que deben desarrollar programas de investigación para sobrevivir, y las empresas que contaban con laboratorios propios los están ampliando.

Este artículo delinea lo que su autor considera que constituyen los elementos básicos, de en general todos estos programas.

49.1.6. DECISION ADMINISTRATIVA

ENGLES, Earl F.: "Evaluating a Companys Research Program" **Research Management**, may 1967, vol. X, Nº 3, New York.

Se propone un método de evaluación del programa de investigaciones de una organización, que utiliza el "ratio" de utilidades a inversión en aquel como un índice de eficiencia.

El aporte consiste en un nuevo procedimiento para la medición de las utilidades reportadas por las actividades de investigación, sin desconocerse el hecho de que éstas se pueden producir a largo plazo.

Introduce el concepto de "ratio" de innovación anual", preventivo y consultivo, lo que permite reajustes en el planeamiento y evaluación de los programas de investigación.

4.9.6.4.2. ADMINISTRACION Y EJECUCION PLANES DESARROLLO INTERNACIONALES.

CROISSANCE, Nº 50, 1965, París. LES PLANS DE DEVELOPPEMENT AFRICAIN.

El objetivo de los Estados africanos independizados políticamente, es el de iniciar y lograr su desarrollo. Del florecer de planes con sus ambiciones, diferencias y semejanzas, Michel Dumas descubre —luego de Galbráith— que todo progreso económico real, está subordinado a la formación de cuadros de distinto nivel y no solamente de cuadros superiores.

49.2.1.6.4.0. TEORIA GRAL. DE LA ORGANIZACION.

IL GOVERNO METROPOLITANO: Problemi e solucioni.

AMMINISTRARE, Nº 15, 1966, Milán.

Algunas soluciones de los problemas de las áreas metropolitanas, estriban en que la concentración de los elementos económicos y humanos, dentro del concepto de urbanización, requiere una organización en las actividades de los entes locales de las zonas suburbanas y conurbanas a un nivel de integración —o sea— metropolitano. Existen tesis contrarias y favorables al gobierno metropolitano.

49.1.2.0. ADMINISTRACION COMPARADA PUBLICA.
49.1.5.1. LIDERAZGO TECNICO.

LA TECNOCRAZIA IN FRANCIA.
ADMINISTRATE, Nº 15, 1966, Milán.

Una definición literal del concepto es: "La tecnocracia es el gobierno de los técnicos". Pero, precisando el contenido de la definición, surge que en Francia se consideran tecnócratas: 1) Los "cuerpos" más prestigiosos de la administración pública, menos los cuerpos políticos, (prefectos y diplomáticos). 2) Los "administrateurs civils" equivalentes a la "administrative class" británica. 3) La "élite" técnica de la administración (laureados del Polytecnique). 4) Todos los ingenieros. La tecnocracia como clase. Ideas de los tecnócratas y ubicación de los mismos.

49.1.2.0. ADMINISTRACION COMPARADA PUBLICA, CENTRALIZACION Y
49.2.5. DESCENTRALIZACION.

AMMINISTRARE, Nº 15, 1966, Milán.
L'ISTANZA PER IL DECENTRAMENTO IN FRANCIA, ITALIA E SPAGNA.

El fenómeno de la descentralización considerado históricamente en su aspecto político y técnico-organizacional. El regionalismo de Cataluña, en el marco español y europeo. Las razones que no permitieron en Italia, una regionalización reconocida jurídicamente, y el fracaso del proyecto Farini e Minghetti tendiente —en 1859— a "coordenar la fuerte unidad del Estado con el activo desarrollo social y con la libertad sólida de las provincias, de las comunas y de las asociaciones". La evolución de la descentralización en Francia en el enfoque de las corrientes de derecha e izquierda, hasta su realización en el ámbito regional actual. Las aspiraciones de Tocqueville inspirado en la eficiencia económica y social de las comunas norteamericanas. La elaboración de los planes regionales en 1955 y el método de su aplicación, que permite intervengan y opinen todos los grupos interesados: administrativos, políticos, sociales y económicos.

4.9.4.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

AMMINISTRARE, Nº 16, 1966, Milán.
DIRITTO E GIUSTIZIA NELLA ADMINISTRAZIONE BRITANNICA.

No hay en Gran Bretaña un sistema completo, orgánico, de normas como es el derecho administrativo de los estados de Europa continental. La disciplina de la administración pública, se ha desarrollado entre dos extremos: la soberanía real y el derecho común. Es por ello, que en el artículo se tratan los controles parlamentarios y jurisdiccionales, las lagunas de estos últimos, la insuficiencia de los reparos adoptados, las exigencias actuales, los factores positivos del desarrollo institucional y administrativo, los tribunales administrativos y su consejo, las encuestas públicas.

4.9.4.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA ADMINISTRATIVA, ANTAGONISMO O ARMONIZACION (por Georges LANGROD, Bulletin de l'Institut International d'administration Publique, Nº 5, 1968).

El desarrollo de una Ciencia Administrativa y la concepción puramente jurídica de ésto, plantea una renovación del Derecho Administrativo o la no introducción de la teoría de la primera de las Ciencias comentadas.

49.10 METODOLOGIA.

HUMANISMO Y ADMINISTRACION (por Jacques GANDOUIN, Bulletin de l'Institut International d'administration Publique, Nº 5, 1968).

La evolución general de la sociedad actual produce una renovación multifacética en el plano de la civilización; filosofía, política, derecho, etc., empiezan a tener nuevas concepciones, y en una proporción más amplia, las de Administra-

ción y Sociológicas con una interrelación relevante, racionalizando la actividad de los grupos humanos y organizaciones en sus distintos aspectos de la problemática humana, contemporizando así el individuo y su dinámica dentro de un marco de progreso y evolución.

49.6. PLANIFICACION.

INFLUENCIA DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN EL DESARROLLO DE LA AMERICA LATINA. (Revista de Ciencias Económicas, Nº 26, Buenos Aires).

La estrategia para vencer el subdesarrollo debe consistir en la diversificación de la economía, el avance tecnológico, la capacitación de los resortes básicos de los organismos y de los recursos humanos, el espíritu de la empresa, la innovación de la empresa en su constitución y funcionamiento, el mayor dinamismo en la integración regional, la actualización de actitudes, y la creación de condiciones que no dejen funcionar a aquellas que se oponen al progreso.

49.7.0.2. COSTOS.

SALARIO RELATIVO DIFERENCIAL, por M. Martí. Rev. Racionalización —Año 18, Nº 5, Madrid—, setiembre-octubre, 1965.

En el sistema de salarios que cada empresa adopta intervienen diversos factores, que el autor analiza en el presente artículo, señalando cómo la mayoría de las veces el sistema elegido no se adapta a las necesidades y circunstancias específicas de la empresa que lo utiliza. Afirma que un salario expresado en puntos o en unidades monetarias es de escasa significación y propone, un sistema de salario relativo diferencial, que suprime los anteriores inconvenientes y del cual deduce su formulación matemática.

49.31 SOCIOLOGIA.

LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD. (La Revue Administrative, Nº 123, 1968, París).

Fondo histórico, procesamiento crítico y crítica condicionante de los factores conduncentes a la crisis universitaria contemporánea, inscriben las directrices del pensamiento desarrollado por el autor.

49.151. LIDERAZGO TECNICO.

EL CONSULTOR DE EMPRESAS Vs. LA RESISTENCIA AL CAMBIO - por Jorge A. Hermida. Rev. Ciencias Económicas, año LVI, enero-marzo 1968, Nº 31.

El profesional especializado en consultoría de empresas, además de las restricciones de tipo técnico profesional, tiene también la resistencia al cambio. Como constante innovador lleva permanentemente en su portafolio un compañero inseparable, el cambio, que puede alcanzar a los distintos niveles. Su arribo implica soluciones a problemas urgentes, en la mayoría de los casos y sólo en forma excepcional significa diagnóstico puro o perfeccionamiento con vistas a un previsor cálculo de zonas de problemas.

49.2.4 ORGANIZACION Y METODOS.

EL SISTEMA DE COMPUTACION DE DATOS DENTRO DEL CONCEPTO DE ORGANIZACION INTEGRAL, por José J. De La Cuesta Avila. Rev. de Administración Militar y Logística, mayo 1968.

El mundo del presente impide pensar que pueda lograrse en nuestros tiempos una integración total de un sistema unificado. Sin embargo, las ventajas que brinda la idea pueden ser alcanzadas. Si se persigue permanentemente una modalidad única en la evolución y se trata de sistematizar todo aquello que sea lógicamente factible. El SCD, como orientación de trabajo, como meta ideal o como objetivo a alcanzar tiene suficiente pers-

pectiva como para servir de finalidad a muchos de los procesos de administración en una organización; tal es el pensamiento que desarrolla y se expone en el presente artículo.

49.7.0.2. COSTOS.

LOS SISTEMAS DE REMUNERACION Y EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, por T. Lupton. Rev. Racionalización, año 21, Nº 4, Madrid, julio-agosto, 1968.

Una de las principales preocupaciones de la dirección en las empresas modernas, es concebir y aplicar métodos de remuneración que contribuyan a estimular cuanto sea posible el rendimiento individual, realizando esto en forma equitativa, tanto desde el punto de vista del asalariado como del de sus sindicatos, de allí los puntos que se consideran a continuación:

1 — Factores psico-sociales que determinan el grado de aplicación al trabajo.
2 — El regateo sobre el esfuerzo.
3 — El medio ambiente.
4 — El mercado de trabajo.
5 — Nueva concepción del salario.
6 — Estimulantes positivos.
7 — Los sindicatos y las negociaciones colectivas.
8 — Las formas de remuneración y la naturaleza del trabajo.

49.37. INVESTIGACION OPERATIVA.

LAS CELADAS DE LA INVESTIGACION OPERATIVA, por Mario E. Bertoletti. Rev. Esquema para Ejecutivos, Nº 13, 1962.

La investigación operativa es capaz de aportar soluciones de extrema trascendencia en el campo de los problemas complejos. Pero si se parte de supuestos falsos, los razonamientos rigurosamente silogísticos pueden conducir a conclusiones totalmente alabeadas, que de no ser advertidas, hacen arribar al especialista a soluciones sofismáticas.

49.2.4. ORGANIZACION Y METODOS.

COMO SE HACE UN ORGANIGRAMA, por Federico FRISCHKNECHT. Rev. Esquema para Ejecutivos, Nº 13, 1962.

El tradicional dilema de la autoridad de línea staff encarado en forma práctica. Puntos que aclara el organograma y puntos que deja a un análisis más profundo.

49.2.4. ORGANIZACION Y METODOS.

DETERMINACION DE HOJAS DE RUTA PARA CAMIONES, por Juan C. Fresco. Rev. Esquema para Ejecutivos, Nº 13, 1962.

Sistema de codificación de clientes y sus domicilios para facilitar el control mecánico de las rutas y las cobranzas.

49.351. ADMINISTRACION DE PERSONAL.

ALGUNAS PUNTUALIZACIONES SOBRE LA CONTRATACION DE PERSONAL, por Luis E. Crespo Montes. (Documentación Administrativa, Nº 112, abril, 1967).

El autor pone de manifiesto, a su juicio, cuáles pueden ser los motivos para la contratación de personal. Partiendo de esa premisa expone argumentos técnicos de urgencia, y se introduce en el aspecto más álgido, el de la remuneración del mismo.

49.5.3. PRESUPUESTO.

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO FRANCES: La presentación funcional y sus problemas, por G. Pallez (Documentación Administrativa, Nº 114, Madrid, 1967).

La presentación funcional corresponde a un esfuerzo en el sentido de la precisión, en el sentido de la justificación nacional de la Administración Pública.
En otros términos, este modo de presentación aunque no se adapten íntegramente, obligan cada vez más a la Administración Pública a rendir cuentas de manera precisa, no sólo en términos financieros, sino también en términos concretos de su actividad pasada, presente y futura. Tal es el mérito esencial de la concepción funcional.

49.1.6. DECISION ADMINISTRATIVA.

PROCESO RACIONAL DE DECISIONES, por H. Goldstein. (Esquemas para Ejecutivos, Nº 16).

Exposición detallada de la teoría cuantitativa de la decisión, como esfuerzo para valorar alternativas en términos de la probabilidad de sus consecuencias. Examen de los diversos criterios aplicables a situaciones de incertidumbre y riesgo.

49.3.5. ASPECTOS HUMANOS.

FORMACION PROFESIONAL EN CHILE, por Agustín Albertis. (Revista Internacional del Trabajo. Vol. 75, Nº 5).

Desde 1960 el gobierno de Chile viene estudiando y poniendo en práctica distintas medidas encaminadas al establecimiento de un sistema nacional de formación profesional, que pueda asegurar en los años próximos, la capacitación de la mano de obra calificada necesaria para el desarrollo económico del país.

49.3.1.0. SOCIOLOGIA GENERAL.

LA TOLERANCIA Y LA VIOLENCIA, de N. Rolenstreich. (Rev. INDICE, Nº 4, 1968, pág. 8, Argentina).

Consideraciones, estudio y análisis de la opinión del filósofo Marcuse y sus obras, con relación a los desórdenes y actos de violencia que han protagonizado últimamente, muchos estudiantes universitarios en todo el mundo. Toda protesta que no es más que una manifestación de crisis, también profundiza esa crisis contra la cual se alza y al final, los procesos de saneamiento se transforman en procesos de enfermedad.

49.3.1.0. SOCIOLOGIA GENERAL.

EL ESTADO DE LA COMUNICACION EN CIENCIAS SOCIALES, EN AMERICA LATINA. (Rev. América Latina, Nº 2, 1968, pág. 7, Brasil).

Panorama de la situación de las comunicaciones en Ciencias Sociales en América Latina basado en datos tomados por el autor de una investigación del tema, patrocinado por el Consejo de Enseñanza Superior de las Repúblicas Americanas. Consulta a personas y fuentes bibliográficas donde indaga el estado de las comunicaciones en diferentes Cs. Sociales a través de publicaciones académicas, reuniones, etc.

49.9.1. ENTES FABRILES.

ORGANIZACION FUNCIONAL DE EMPRESAS. Por el Cont. Héctor A. Miraglia. Selección Contable, Nº 176, setiembre de 1966.

Este trabajo, publicado en serie, trata de una programación sinóptica acerca de cómo debe estructurarse una empresa tipo desde el punto de vista orgánico funcional.

49.3.5. ASPECTOS HUMANOS.

ESTUDIO DE PLANTELES DE PERSONAL DE ENFERMERIA HOSPITALARIA. (Medicina Administrativa, Nº 3, 1967).

Entrevistas personales, observación directa y estudios de legajos constituyeron los estudios realizados a los efectos del análisis y administración de los servicios de enfermería.

49.3.1. SOCIOLOGIA.

UN MODELO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DEL PLANEAMIENTO DEL COMPORTAMIENTO. (Administrative Science Quaterly, Nº 2, 1967).

En términos de planeamiento en orden sociológico, es necesario tener en cuenta las características de los grupos que forman el contexto social, a fin de estimar las instituciones teniendo en cuenta el cambio en razón del desarrollo en cuanto a su funcionalidad y proyectiva.

49.34.343. RELACIONES INDUSTRIALES.

LA ECONOMIA SOVIETICA, DEL LIBERMANISMO AL LIBERALISMO. Por Jan S. Prybyla. Revista "Estudios sobre la Unión Soviética".

Pese al impresionante volumen alcanzado en los últimos años por la Economía soviética, ella continúa acusando deficiencia en la calidad de sus manufacturas y servicios e ineficiente administración.

Liberman opinaba con gran espíritu empresario que las fallas obedecen a la falta de incentivo (de ahí que se establecieron primas administrativas), ignorando que en el socialismo no existe la ciencia económica.

Por ello el autor se formula la pregunta sobre si el planeamiento de la economía a "largo plazo" se hará sobre la base de la Ciencia Administrativa como hasta ahora o caerá inevitablemente en las tendencias liberales.

La centralización administrativa produce la descentralización económica.

49.350. RELACIONES HUMANAS.

MANAGEMENT LANGUAGE AND MANAGEMENT ACTION. Por Peter B. Vaill. (California Management Review, Nº 1. Fall 1967).

A fin de realizar un auténtico trabajo a los efectos de la más eficiente dirección de la organización, el Director, el Ejecutivo, etc., debe ajustarse a las normas —en cuanto a su expresión— de las ciencias que conforman el contexto de las denominadas de la Dirección o Ciencias Administrativas.

Este lenguaje, mal llamado administrativo, es el que como consecuencia del diagnóstico y estructura del funcionamiento de la organización en sus distintos tipos y áreas, surge de las disciplinas matemáticas, sicológicas, sociológicas, etc.

Las mismas sirven al management como instrumento intelectual a los efectos de los trabajos de administración propios de las organizaciones empresariales.

49.121. ADMINISTRACION COMPARADA PRIVADA.

EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR GRUPOS DE INTERESES DE LA COMUNIDAD. (Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 1, 1967).

El dogma del liberalismo ha retrocedido ante el decidido avance de las nuevas ideas internacionalistas que han arribado al mecanismo del autogobierno.

49.120. ADMINISTRACION COMPARADA PUBLICA.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACION DE LAS UNIVERSIDADES. (Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 1, 1967).

El estudio y la investigación de los problemas de la administración permite llegar a la conclusión de que la autonomía política constituye el principal de ellos.

Los elementos constitutivos de la autonomía son: elegir personal, selección responsable de los estudiantes, establecer los programas y la elaboración y su funcionalidad.

49.3.1.1. SOCIOLOGIA DEL TRABAJO.

EVOLUCION DEL SINDICALISMO ARGENTINO. (Revista del Colegio de Abogados de La Plata, Nº 18, 1967).

El Sindicalismo en nuestro medio, ha logrado una dinámica más eficaz y revolucionaria que el partido político.

49.5.5.5.5.2. TECNOLOGIA CONTABLE.

CONTABILIDAD GERENCIAL. MODELO DE ESTRUCTURA INFORMATIVA. (Selección Contable, Nº 186, 1967).

El tratamiento de un modelo de estructura contable de una empresa industrial moderna analiza: Estructura Organizativa de la información. Tipos de información. La contaduría en la estructura informativa. Las relaciones de funcionamiento y la información para la decisión y Estructura informativa.

49.5.5.5.5.2. TECNOLOGIA CONTABLE.

ANALISIS DINAMICO CONCEPTUAL DE LA CONTABILIDAD GERENCIAL. (Selección Contable, Nº 178, 1966).

La contabilidad gerencial es por supuesto, una técnica o mejor un conjunto de técnicas de variado orden práctico, que intentan completar las herramientas que empleaba la contabilidad clásica para cumplir fines similares.

49.9.0.9.0.4. ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL.

DIAGNOSTICO Y MACROANALISIS ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO DEL ISTMO CENTROAMERICANO. Publicaciones de la E.S.A.P.A.C., octubre de 1965.

Para cumplir con su objetivo de coadyuvar en el logro de un buen aparato administrativo estatal idóneo, para el desarrollo, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, realizó un seminario.

En él se llegó a conclusiones de gran importancia para el estudio de la Administración Pública del Istmo Centroamericano.

Allí se deja constancia de que es necesario modificar el aparato burocrático, adecuándolo a las necesidades que exige el desarrollo y la influencia del cambio contemporáneo.

49.1.1. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

SCIENCE AND TECHNOLOGY IN COUNTRY DEVELOPMENT. Por Evangeles John Rizos. (Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 4, 1966).

Las decisiones gubernamentales en estos tipos tienen gran importancia para los sectores a los que van dirigidas dado que las fuentes de orden económico en estado embrionario pueden ser frustradas o mal desarrolladas.

A los medios políticos les cabe una gran responsabilidad respecto a las teorías de la conducción. (En el ámbito administrativo).

49.1.2.1.2.0. ADMINISTRACION COMPARADA PUBLICA

EL FUNCIONARIO Y LA POLITICA. LA ACTITUD ADMINISTRATIVA. Por J. H. Gilmer.

Demuestra lealtad el funcionario que con franqueza y honestidad elabora en parte las decisiones de gobierno, y que al producirse una resolución se inclina por su cumplimiento aún cuando su criterio personal no sea acorde con la misma.

49.5.3.532. TECNICA PRESUPUESTAL.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES. Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Nº 22, 1968.

El Estado debe incrementar día a día sus gastos con el fin de lograr los medios que le permitan tornar más equitativa la redistribución de la riqueza primero, y luego aumentarla para obtener una mayor distribución.

Para ello debe procurar una buena información con el objeto de lograr inteligencias internas y externas que permitan un equilibrado uso del erario público.

Se adopta una clasificación para la recaudación y el desarrollo de los gastos, a la que se denomina: "Sistemas de Presupuesto por Programas y Actividades".

49.1.0. METODOLOGIA.

GOLEMBIESWKI, Robert E., "Hacia las Ciencias Administrativas: Direcciones metodológicas para la Administración Pública", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 2, 1964.

La Administración Pública es una disciplina social, que generalmente no pasa del análisis de los problemas.

Es necesario entrar en la aportación metodológica a fin de que se pueda lograr una distinción entre los procesamientos descriptivos y los procesos analíticos.

En el primer caso se fijan los problemas a estudiar, materiales a utilizar y objetivos a cubrir; en el segundo se logran juicios valorativos y teorías.

49.322. ECONOMICA.

EGAÑA DIAZ, Carlos. "Aplicación de Pert. Tiempo a un Proyecto específico", Economía y Administración, Nº 8, 1966.

En este artículo se hace la programación usando este método del proyecto del "Boletín de Estadísticas Básicas Regionales", es decir, programando en términos de tiempo la preparación de dicho proyecto.

En esta metodología se utilizan varios medios de información a los efectos de realizar un acopio de datos micro y macro económicos, con los cuales se entra en el procesamiento de la planificación del desarrollo económico-social de la región, y se facilitan las decisiones a nivel empresario.

49.3.5. ASPECTOS HUMANOS.

FLAMAGAN, Robert J. "Cobertura del desempleo y su estructuración hipotética". Industrial Relations, vol. 5, Nº 1, octubre, 1965. Berkeley.

Se ocupa de aquellos trabajadores que tienen temporalmente desentrañado su problema dada la incidencia del cambio tecnológico, el cual tiende a producir en mayor grado el desempleo.

Se trata, en una severa estructuración de lograr leyes que impliquen adecuarse al desarrollo y la operacionalidad del cambio.

49.3.5.1. ADMINISTRACION DE PERSONAL.

BEN DAVID, Joseph. "Profesionales y uniones profesionales en Israel". Industrial Relations, Vol. 5, Nº 1. Octubre, 1965. Berkeley.

Los casos israelitas están condicionados a la limitación de la profesionalización, refiriéndose a aquellas profesiones que son producto del alto nivel educacional o formación universitaria.

Las uniones o asociaciones profesionales de este nivel, se agrupan por profesiones afines en una organización madre y su función es la defensa de los intereses de cada una en el sector público y privado.

49.3.3.5.1. ADMINISTRACION DE PERSONAL.

FONSECA PIMENTEL, A. "La administración de personal en América latina", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 3, 1966.

La autenticidad en nuestra investigación y posterior solución de los problemas de Administración de personal, evitará que caigamos en el caos por falta de eficiencia y ordenamiento del material humano que revista en la administración gubernamental.

49.9.0.9.0.4. ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL.

PANCHAYATI RADJ. "La revolución administrativa en la India moderna". Revue Administrative, Nº 113, 1966. París.

La generación de nuestro tiempo está viviendo un fuerte impacto en cuanto a la heterogeneidad de los problemas de orden público que se van produciendo, lo cual ha dado lugar al advenimiento de una transformación capital de las estructuras organizacionales de la Administración Pública.

También la India está tratando de adecuarse, sirviéndose de su experiencia y de la técnica moderna, para salir de los niveles de amateur (improvisación) de sus hombres de gobierno para colocar su organización gubernamental a la altura de las necesidades que estos tiempos requieren.

Equipos especializados entrenan y forman al material humano de los altos, medios y bajos niveles de su Administración Pública.

49.3.4. RELACIONES INDUSTRIALES.

CARBAHAILL, Tadhg. "Departamento laboral y el futuro".

Se destaca el gran progreso en cuanto al incentivo del material humano dentro de la organización que ha traído en Irlanda —sus organismos privados y públicos— el estructurar el Departamento de Relaciones Laborales en el que se discute, a la luz de la técnica sicosociológica todo lo relacionado con el hombre dentro y fuera de la organización.

49.3.1. SOCIOLOGIA.

FACTORES SOCIOLOGICOS EN LA ECONOMIA DEL DESARROLLO. The American Journal of Economic and Sociology, Nº 2, Vol. 26, 1967.

A fin de innovar en el orden del desarrollo es necesario estudiar a fondo los factores de orden sico-sociológico, trabajando sobre ellos a fin de activar el potencial humano.

49.0.1.0.1.0. SEMANTICA.

BOULET, Luis. "La noción de función administrativa". Revue Administrative, setiembre-octubre, 1966. Nº 113, París.

La Ciencia Administrativa se propone estudiar el funcionamiento real de los organismos más diversos. Ella es el análisis jurídico, el estudio de todos los elementos correctos que intervienen, material jurídico, sicosociológico, etc.

La actitud científica exige que se apele a teorías que logren la mayor comprensión posible.

Si la Ciencia Administrativa se propone fotografiar los elementos de las etapas del funcionamiento, ella sólo se limitará al conocimiento. Pero la Ciencia después de conocer va al nivel de la comprensión, la explicación, la generalización y por último la solución práctica del problema en forma integral.

La noción de función administrativa nos lleva a reflexionar con criterio científico.
La función administrativa es el elemento federalizador, reductor, regulador de todas las nociones múltiples que lo constituyen.
Tiene un concepto homogéneo y sus aspectos estructurales son heterogéneos.
La función administrativa puede dividirse en dos tipos de gestiones: pública y privada.

49.2.0.2.0.0. ORGANIZACION CIENTIFICA.

LEAVITT, Harold. "Unhuman Organization". Harvard Business Review, Nº 4, july-agosto, 1962.

El enorme potencial de que es poseedora la américa empresaria, tendría gran-incidencia en el desarrollo de los países más pobres, si se lograra la comprensión y solidaridad necesaria a fin de entablar relaciones comerciales y culturales entre los países que integran este bloque.

49.3.5.3.5.1. ADMINISTRACION DE PERSONAL.

STOLZ, Roberto K. "Executive Development. Nuevas Perspectivas". Harvard Business Review, vol. 44, Nº 3, 1966.

Las más significativas características del desarrollo del ejecutivo en la dirección de negocios, las constituyen la elección del método, tarea difícil, porque dado el estado embrionario de estos estudios, evidentemente son muchas las posturas intelectuales en cuanto a la metodología más conveniente a aplicar. Pero felizmente como consecuencia de la preocupación científica se ha logrado denominadores comunes.
En las empresas donde no se ha producido el desarrollo del ejecutivo (1), sus líneas de mando (2) y conducción no han asumido la responsabilidad que la necesidad contemporánea exige.
Con diversos y bien evaluados estudios se ha logrado la metodización de estudios de formación, integración, y entrenamiento de dirigentes de alto, mediano e inferior nivel del mundo empresarial.
(1): Evolución metódica y sistemática de los estudios de la conducción empresarial.
(2): Line executive.

49.9.0. ENTES ESTATALES.

BARANSON, J. "El desarrollo es una disciplina científica". The American Journal of Economics and Sociology.

La llamada "ciencia del desarrollo" está integrada por varias disciplinas concurrentes a la aplicación según el área a desarrollar.
El sólo hecho de desarrollar el potencial económico de una determinada área geográfica implica incluso hasta la adecuación de la geografía o geología al potencial que se quiere desenvolver.
Su metodología y sistematización obedece a un complejo tecno-sico-socio-económico.

49.40.400. DERECHO PUBLICO. METODOLOGIA.

20.200. ORGANIZACION CIENTIFICA.

Derecho y Organización. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 3, 1966.

El campo de la aplicación de las disposiciones legales varía evidentemente según el carácter de la Empresa: prestación de servicios de tipo clásico; comercial o industrial.

49.9.0.9.0.4.0. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

WEISS, Moshe. "Una sugerencia para el mejoramiento de la administración del desarrollo". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Nº 3, 1966.

A fin de lograr una eficiente administración del desarrollo es necesario tener en cuenta los siguientes campos de competencia: Dicotomía política-administración, Administración de Personal, utilidad de la Técnica y el especialista, creación de una doctrina administrativa sobre la base histórica-institucional, investigación científica, (Diagnósticos de Macro y Nicro-análisis administrativo), y mejoramientos de cuadros y estructuras organizacionales.

49.9. ADMINISTRACION ESPECIALIZADA.

WEINBERG, Yeshayahu. "El teatro israelí: problemas de dirección y estructura". Public Administratin in Israel, Nº 7, 1966.

Para la organización comercial y especializada se hace necesario tener en cuenta cómo es la dirección de esta parte de esa actividad tan importante para la promoción y buen funcionamiento de las estructuras de este tipo de estilo artístico.

49.1.0. TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION. METODOLOGIA.

L'ADMINISTRATION SANS HISTOIRE. La Revue Administrative, Nº 124, 1968.

Incursionando en el fondo histórico de las primeras etapas del desarrollo de una Ciencia de la Administración Pública, el autor desenvuelve su teoría ensamblando el derecho romano, el derecho público y la sociología de Comte con los principios básicos de la ciencia de la organización.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Administración de Cooperación Técnica

CIRCULAR

El Programa de Cooperación Técnica de la OEA se complace en anunciar el tercer "Curso Interamericano sobre Comercialización Nacional e Internacional" del Proyecto 216, Centro Interamericano de Capacitación en Comercialización Nacional e Internacional, que será dictado en Río de Janeiro, Brasil, entre el 11 de agosto y el 10 de diciembre de 1969.

Las especificaciones del Curso Interamericano y las condiciones en que se ofrecen las becas aparecen expuestas en el anuncio adjunto. Se ruega por la presente dar la más amplia publicidad a este anuncio, haciéndolo llegar a aquellas personas que puedan tener interés en aspirar a una de las 30 becas ofrecidas por el Programa de Cooperación Técnica.

Las planillas de solicitud de beca pueden obtenerse en las Oficinas de la OEA en los Estados miembros, cuyas direcciones se remiten anexas al documento adjunto.

Cualquier información adicional sobre el referido Curso, puede obtenerse escribiendo a:

División de Programas Regionales de Adiestramiento
Administración de Cooperación Técnica
Unión Panamericana
Washington, D. C. 20006
U. S. A.

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA
CURSO INTERAMERICANO SOBRE COMERCIALIZACION NACIONAL E INTERNACIONAL

Proyecto 216

"Centro Interamericano de Capacitación en Comercialización Nacional e Internacional"

I. Descripción del curso

Sede: Río de Janeiro, Brasil. — *Duración*: Cuatro (4) meses. — *Número de becas*: 30. — *Fecha de inicio*: 11 de agosto de 1969. — *Terminación*: 10 de diciembre de 1969. — *Fecha límite de recepción de solicitudes*: 20 de junio de 1969.

La Organización de los Estados Americanos, en colaboración con la Fundación Getúlio Vargas, ha organizado este Curso para profesores y personal profesional de nivel universitario, que se encuentren desempeñando funciones académicas en Universidades o cargos ejecutivos en Ministerios de Comercio, Oficinas centrales o sectoriales de Planificación o en instituciones públicas o privadas relacionados con las actividades de comercialización nacional e internacional de los países miembros de la OEA.

Objetivos del Curso

1. Capacitación de profesionales y personal ejecutivo, como núcleo de dirigentes actuales o potenciales, en materia de comercialización de productos y servicios hacia la política de desarrollo económico y social y con un enfoque integral interdisciplinario y práctico de las técnicas y procedimientos a niveles de gobiernos y empresas;
2. Aplicación de los conocimientos adquiridos en los sectores de la comercialización nacional e internacional, en las instituciones gubernamentales o privadas en las que los becarios estén prestando sus servicios.

Descripción del Curso

El Curso será desarrollado en clases teóricas y trabajos prácticos, mesas redondas y seminarios y estará dividido en tres etapas: una corta, de *nivelación* que permita el posterior análisis de los problemas prácticos y conceptuales que serán tratados en las etapas siguientes. La segunda, será de *concentración* y comprenderá el estudio de las variables concurrentes en la comercialización de productos, ya sean agrícolas, industriales o de consumo final, en los aspectos nacional e internacional. Asimismo se analizarán métodos, procedimientos y técnicas modernas de comercialización y su adaptación a las estructuras económicas, políticas y sociales de los países latinoamericanos, incluyendo una formulación de las estructuras legales y financieras adecuadas a tal fin. La etapa final será de *especialización* y abarcará el estudio y diseño de políticas de desarrollo en comercialización o programas de comercialización en un producto determinado. Para ello, se estará en condiciones de elaborar programas útiles y verdaderamente realistas. del proceso de comercialización en el país respectivo.

II. Solicitud de beca

Requisitos mínimos para optar

a. Ser ciudadano y residente de un Estado miembro de la OEA;
b. Gozar de buena salud;
c. Poseer un título profesional de nivel universitario, expedido por un centro de enseñanza superior en alguna de las siguientes especializaciones: economía, administración de empresas, administración pública, ciencias políticas u otras afines a la naturaleza del Curso;
d. Dominar el idioma español o tener buenos conocimientos del portugués;
e. Estar ocupando un cargo relacionado con la naturaleza del Curso, al tiempo de solicitar la beca.

Presentación de la solicitud

La solicitud deberá llenarse a máquina en los formularios de Solicitud de Beca de la OEA, y presentarse acompañada de los siguientes documentos:

a. Copia del título universitario o certificado de estudios de un centro de enseñanza superior;
b. Declaración escrita explicando los motivos que le inducen a participar en el Curso (según se indica en la planilla "Justificación de la Solicitud");
c. Certificado médico del estado de salud del solicitante (según planilla "Certificado Médico");

d. Se les dará preferencia a los candidatos que presenten una declaración de la institución u organismo empleador apoyando la solicitud e indicando que utilizará los conocimientos adquiridos por el solicitante, en caso de concedérsele la beca (según planilla "Declaración de la Institución u Organismo Empleador").

No será posible dar curso a las solicitudes que se reciban, sin la documentación complementaria pedida en los puntos anteriores.

Las solicitudes pueden presentarse por los gobiernos de los países indicados, por las instituciones públicas o privadas o por los propios interesados, ya sea directamente o por intermedio de organismos nacionales.

Condiciones de la beca

a. Presentarse en la sede del Curso (Río de Janeiro) en la fecha fijada;
b. Regresar a su país de residencia al término de la beca;
c. Cooperar con la obra educativa del Curso;
d. Abstenerse de participar en actividades ajenas a los objetivos del Curso;
e. Someterse a las regulaciones y disciplina del Curso;
f. Mantener contacto con el Programa, después de terminada la beca, con el objeto de evaluar sus actividades posteriores.

Beneficios que comprende

a. Asignación mensual de u$s. 200,00 mientras dure el adiestramiento (cuatro meses);
b. Viaje de ida y vuelta, vía aérea, clase turista, desde el país de origen del becario hasta Río de Janeiro, Brasil y seguro de vida para ambos viajes;
c. Inscripción en el Curso, materiales de estudio y viajes locales para trabajos de campo, según las necesidades del Curso.

La beca no cubre a los familiares, ni tampoco el transporte de bienes personales o exceso de equipaje u otros gastos de viaje del becario.

Suministro de formularios e información adicional

Puede solicitarse a las Oficinas de la Unión Panamericana de los países respectivos, cuyas direcciones aparecen en la lista adjunta, o a:

División de Programas Regionales de Adiestramiento
Administración de Cooperación Técnica
Pan American Union
Washington, D. C. 20006
U. S. A.

Envío de las solicitudes de beca

Las solicitudes de beca y documentos anexos deben remitirse por correo aéreo certificado, teniendo en cuenta que deben llegar antes de la fecha límite fijada (20 de junio de 1969) a:

División de Programas Regionales de Adiestramiento
Administración de Cooperación Técnica
Pan American Union
Washington, D. C. 20006
U. S. A.

OFICINAS DE LA OEA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Argentina

Sr. José María Cosentino
Director Interino
Oficina de la OEA
Avenida de Mayo 760
Buenos Aires,

Barbados

Mr. Rupert Hoyte
OAS Correspondent
COUVA
White Park
St. Michael,

Bolivia

Dr. Castón Urriolagoitia
Director Interino
Oficina de la OEA
Edificio Compañía de Seguros
Boliviana, Oficina 601
Calle Colón 282
La Paz,

Brasil

Dr. Germano Jardim
Director, Escritorio Regional da OEA
Rua Paissandú 351 (Flamengo)
Rio de Janeiro, GB,

Colombia

Dr. Alfredo Urdinola
Director
Oficina de la OEA
Carrera 6a. A Nº 14-42, OF 424
Bogotá,

Costa Rica

Sta. Esther Arrieta
Encargada de la Oficina de la OEA
Calle 2 entre Av. Central y 2a. Av.
San José,

Chile

Sr. Ramón de Lartundo
Director, Oficina de la OEA
Av. Bernardo O'Higgins 1302,
Depto. 92
Santiago,

Ecuador

Dr. Alfredo Basabe Salvador
Director, Oficina de la OEA
Calle Mejía 438, 6º piso, Nº 61
Quito,

El Salvador

Dr. Mario Carmona Rivera
Director, Oficina de la OEA
Edificio Magaña, Aptos. 40, 41 y 42
Calle Arce y 13 Avenida Sur
San Salvador,

Guatemala

Lic. Hugo Cerezo Dardón
Director, Oficina de la OEA
4ta. Avenida Nº 8-63, Zona 1
Guatemala,

Haití

M. Roland Roy
Directeur Adjoint de
l'Office de l'OEA
87, Rue du Magasin de l'Etat
Port-au-Prince,

Honduras

Sr. Pablo Valle
Director Interino
Oficina de la OEA
Edif. Midence Soto, 3er. piso, Of. 39
Tegucigalpa,

México

Dr. Alfredo Márquez Campos
Director, Oficina de la OEA
Tonalá 157 3er. piso
México 7, D. F.

Nicaragua

Sr. Rafael Sacasa
Director, Oficina de la OEA
4ta. Calle Noroeste Nº 306
Managua,

Panamá

Dr. Carlos Arosemena Arias
Director, Oficina de la OEA
Avenida Ecuador 390
Panamá,

Paraguay

Cnel. Claudio Gutiérrez
Director, Oficina de la OEA
Alberdi 320, Oficina 410
Asunción,

Perú

Dr. Ricardo Palma Silva
Director, Oficina de la OEA
Edificio Atlas, Oficina 802
Jirón Huancavelica 279
Lima,

República Dominicana

Dr. Ulises E. Pichardo
Director, Oficina de la OEA
Primera Av., Esq. Fray Cipriano
de Utrera
Centro de los Héroes
Santo Domingo,

Trinidad y Tobago

Mr. Samuel Lujan Charles
Director, OAS Office
3-A Queen's Park West
Port of Spain, Trinidad, W. I.

Uruguay

Sr. Juan Carlos Blanco Estrade
Director, Oficina de la OEA
Calle Soriano 1066, 1er. piso
Montevideo,

Venezuela

Dr. Gustavo González Eraso
Director, Oficina de la OEA
Edif. La Previsora, Principal a
Conde Nº 14
Caracas,

Este N° 29 de "Ciencias Administrativas" se terminó de imprimir en Setiembre de 1969 en el Establecimiento Gráfico E. G. L. H., calle Pte. Luis Saenz Peña 1747, Buenos Aires (Rep. Argentina)