

dependencia respecto de la sociología estadounidense, de la sociología francesa o de la sociología alemana; se trata, asimismo, de una necesaria confrontación de materiales que, en ocasiones, dan la apariencia de imposible reducción a un común denominador, a planos de abstracción en que resulten conectables; se trata, sobre todo, de un anhelo de forma, de un deseo estructurador, de la búsqueda de un sistema que permita colocar cada uno de los materiales en el sitio adecuado no sólo conforme a un criterio pragmático sino de acuerdo con una orientación científica. Y el resultado suele ser no sólo de calidad científica sino incluso artística: produce una emoción estética ver materiales dispuestos en un modo que responde a una armonía interna: los materiales mismos, en un principio ajenos, se integran en la construcción y pasan a constituir cosa propia y, en cuanto propia, capaz de enriquecimiento. Sobre las bases de esta *Sociología General* aún muy en los huesos en ciertas porciones, Mantilla Pineda puede edificar obra propia considerable: cuando las estructuras mecánicas están bien calculadas y las trabes bien puestas cabe esperar todo de la solidez del edificio aunque los materiales de recubrimiento falten; cuando los materiales son ricos pero se ha descuidado la estructura, no puede esperarse sino un deslumbrante hacinamiento pronto a convertirse en herrería vieja y basurero. Mantilla Pineda, por medio de este libro ingresa, e ingresa por derecho propio, al grupo ya distinguido de sociólogos con que cuenta Latinoamérica.

URWICK, L.: *Elementos de Administración*. Traducción de la Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. San

Juan, Puerto Rico. s. f. pp. xv + 158.

En muchas sociedades contemporáneas existe un sentimiento de frustración, resultante del convencimiento que tienen sus miembros de que no se está dando el mejor uso posible a los recursos naturales, a la energía y al entusiasmo de los individuos, a la habilidad de los técnicos, a los conocimientos de los científicos. Hay innumerables pruebas de despilfarro y confusión; la situación reclama principios administrativos adecuados, pero los administradores actuales se confían frecuentemente en la sola práctica, en la realización de gestión, despreciando los aportes que les brinda una adecuada teoría administrativa.

El francés Fayol, el alemán Anderson y el estadounidense Taylor se cuentan entre los primeros que hicieron las primeras contribuciones a la teoría administrativa que esquematiza Urwick al considerar la secuencia que debe existir entre un *principio*, un *proceso* y un *efecto* (al través de la cual se plantea la primacía de la investigación que entra en el proceso con el pronóstico y cobra efecto en el plan). Esta secuencia, en el terreno del pronóstico, se manifiesta al través de la necesidad de un principio de *idoneidad* al que corresponde como proceso la *organización* que tiene por efecto la *coordinación*; en el campo de la planificación, un indispensable principio de *orden* (material y humano) que sirve de fundamento al proceso de *dirección* (establecimiento de una gerencia competente y con unidad de propósito) y cuyo efecto es el *control*.

Si investigar se encuentra en la base de la administración, debe asegurarse que la investigación se haga en forma debida, para lo cual deben considerarse los principios de causalidad y de relación y la necesidad de definir, analizar

y medir a fin de que la misma sea realista y adecuada al material con que se trabaja. La investigación, a su vez, fundamenta el pronóstico que, siendo corriente en las actividades humanas desde hace tiempo, sólo recientemente trata de basarse en una ponderación de probabilidades futuras no obstante lo poco desarrollado de los métodos de previsión correspondientes; se trata, en este sector, muy principalmente, de prever los resultados de los factores económicos así como las necesidades de personal. El pronóstico da cimiento a la planificación que trata de determinar no sólo qué es lo que debe hacerse sino cómo hay que hacerlo; en el sentido de la planificación, un buen plan es el que: tiene un objeto claramente definido, es sencillo, es equilibrado, utiliza óptimamente los recursos materiales y humanos (establecimiento de autoridades, jerarquías, etc.), es elástico.

La organización tiene como finalidad la integración o coordinación de los diversos esfuerzos, para lo cual se basa, a su vez, en el principio de autoridad o de unidad directiva, que interviene en el proceso mediante la ordenación lineal del escalafón dando por resultado el que cada individuo tenga una función asignada e integrada en el todo. El proceso formal de escalafón se funda, por su parte, en una jefatura o liderazgo que se procesa al través de la delegación de funciones que el jefe hace en favor de quienes muestran deseos de asumir responsabilidades, lo cual da por resultado una clara delimitación de los deberes. Por su parte, la asignación e integración de funciones debe hacerse distinguiendo entre funciones determinativas o legislativas (corresponden a principios), de aplicación o ejecutivas (corresponden a procesos) e interpretativas o judiciales (corresponden a efectos).

En relación con la organización, Urwick señala la necesidad de que se considere en ella, en el campo administrativo, que se trabaja con seres humanos, integrantes de grupos y, por lo mismo, con elementos que tienen vida propia y extraordinariamente compleja que interfiere en veces con la organización de otro modo técnicamente perfecta; asimismo, indica que, en múltiples ocasiones, el organizador tiene que contentarse con adaptar la tarea a quien ha de realizarla en vez de planear una estructura ideal para tratar de encontrar posteriormente los operarios que encajen en ella. Esto no dispensa con todo, de la planeación y Urwick condena y condena con palabras que pueden parecer fuertes pero que nunca lo serán suficientemente, los malos efectos que tiene *una falta de planificación a la que califico de ilógica, cruel, ineficaz y dilapidadora*: ilógica porque “no se concibe darle a alguien un puesto generosamente remunerado sin tener *antes* una idea clara del papel que ese puesto va a desempeñar en el conjunto, de las responsabilidades y relaciones que conlleva y de las normas de comportamiento que se esperan a cambio del gasto hecho”; cruel por afectar a todos los miembros de la empresa; ineficaz “porque cuando una organización no descansa en principios básicos, los que la dirigen dependen de las idiosincrasias personales de sus miembros... A menos que se descansen sobre principios que todos comprendan, es inevitable que los ascensos y otros problemas similares envuelvan a los interesados en actividades de ‘intriga’”; dilapidadora “porque a menos que los trabajos engranen claramente en líneas de especialización funcional es imposible preparar substitutos cuando ocurren ascensos, renunciaciones o jubilaciones... Por lo tanto, todo cambio en el personal

provoca una crisis y se convierte en un experimento en idiosincrasias personales.”

La organización busca el eficaz funcionamiento de la división del trabajo, coordinando los esfuerzos, para lo cual se vale del principio de autoridad, y principalmente de la autoridad formal (frente a la técnica o a la personal), la cual debe estar estrechamente vinculada a una responsabilidad correlativa, a fin de que los individuos a quienes se les asigna la ejerzan adecuadamente. La autoridad opera, desde arriba, al través de todo el cuerpo escalafonario; sin embargo, la existencia de los “canales formales” de la organización no implica que se usen estos exclusivamente como único medio de comunicación. Al través de la cadena escalafonaria, el que ejerce la autoridad debe delegar autoridad de nivel en nivel hasta llegar al último eslabón de la cadena en que se delega responsabilidad por tareas específicas. A fin de tener control en la delegación de autoridad, es preciso considerar el principio establecido por Graicunas, según el cual ninguna persona puede supervisar el trabajo de más de cinco o seis personas cuyo trabajo sea independiente ya que ha de vigilar el de ellos y el de las permutaciones y combinaciones entre ellos. La delegación conduce a su vez, a la definición de deberes legislativos, ejecutivos o judiciales.

Metodológicamente o técnicamente, la organización y la coordinación se logran al través de una delimitación de funciones mediante: 1, el procedimiento unitario; 2, el de series; 3, el subjetivo; en el primero o unitario los límites de los grupos de actividades se expresan con referencia a personas (el centurión, jefe de cien hombres), a cosas (comandante, a cargo de un buque; contra-almirante a cargo de un grupo de buques), a áreas (comisionados regionales), y puede resultar muy

complicado (pensionados de la 1ª vs. pensionados de la 2ª guerra, en estas reclamaciones civiles vs. reclamaciones de servicio . . . , etc.); en el segundo o procedimiento serial, se toma en cuenta el paso de un producto por diferentes departamentos en cada uno de los cuales se ejecuta con él una parte de un proceso, o bien, se considera la naturaleza del equipo (se agrupan todas las máquinas de escribir, todas las cortadoras, etc.) y en esta conexión Urwick señala acertadamente que “aún cuando los procesos hayan sido mecanizados, *alguien* debe hacer funcionar la máquina, y, mientras más perfecta sea ésta, más monótono resulta el residuo de labor humana que queda por hacer, por lo que resulta importante hacer el mayor esfuerzo para añadir elementos de interés a cada labor”; finalmente, el procedimiento subjetivo depende de la existencia y necesidad de ciertas funciones de alto grado de entrenamiento profesional (ingeniería, contabilidad, etc.); en relación con esto a muchos técnicos “les ha molestado la sugestión de considerar como especialidad determinado asunto que ellos atendían antes y se han opuesto callada o abiertamente a concederle autoridad al especialista respectivo, cosa que tiende a suceder especialmente en el caso de disciplinas nuevas.”

La dirección y el control tienen como finalidades asegurar el interés general buscando que no interfieran con él los intereses individuales y, para ello, es necesario tomar como principio una centralización que entre en el proceso mediante una asignación adecuada de personal, la cual tendrá como efecto la aparición del espíritu de cuerpo; esa asignación adecuada de personal que busca que cada departamento tenga un jefe competente y enérgico se basa en una conveniente selección y localización del

personal mismo, para lo cual es necesario que se designe a cada individuo para el puesto en que pueda ser más útil; dicha asignación entra en proceso o procede mediante el establecimiento de recompensas y sanciones que estimulen la iniciativa y frenen la comisión de errores, a fin de que se desarrolle el espíritu de cuerpo, basado en la *equidad* que procede al través de la disciplina y surte sus efectos en la estabilidad del personal.

El control administrativo, conforme a las palabras de Fayol, consiste en que "debe atenderse a que todo se lleve a cabo de acuerdo con el plan que ha sido adoptado, las órdenes que se han dado y los principios aceptados", con lo cual se puede distinguir entre la contabilidad que es una simple función y el control que es un aspecto muy amplio de la administración. Urwick indica que, aun cuando no han llegado a precisarse los principios del control pueden listarse: el de uniformidad (cifras e informes en términos de la estructura de la organización), el de comparabilidad (comparación dice el libro) por el que cifras e informes deben ponerse en relación con niveles ya establecidos o con los alcanzados en el pasado, el de utilidad que impone que los informes se refieran a un período adecuado en relación con los fines que se persiguen y próximo en el tiempo en relación con el momento en que los informes han de utilizarse.

Desde otro ángulo, para el control efectivo, se precisa aplicar el principio de excepción por el cual el jefe no debe tratar de abarcar en detalle todos los aspectos de la organización, sino recibir en forma condensada informes en los que se subrayen los promedios o las desviaciones de las normas establecidas con objeto de que el ejecutivo tenga una visión panorámica de la organización.

Psicológicamente, el control requiere que "para tener la certeza de que 'todo se está llevando a cabo de acuerdo con los planes, órdenes y principios acordados' deba comprobarse primero que estos planes, órdenes y principios han sido no solamente entendidos, sino adoptados intelectual y emocionalmente por quienes deben ejecutarlos." En este mismo terreno, importa considerar y prevenir o remediar las dificultades que plantea el temor al control en cuanto se considera a éste como invasor de la esfera individual.

El libro de Urwick hace una buena distribución de sus materiales: alterna la presentación textual con la diagramática y con la gráfica e ilustra abundantemente sus acertos con ejemplos concretos, con casos en los que era indispensable aplicar los principios de la administración y que por no haber recibido los beneficios de dicha aplicación condujeron a fracasos en diversos sectores de la vida civil o militar.

Para el estudioso de las ciencias sociales y para quien tiene necesidad de resolver problemas sociales concretos, el libro de Urwick es importante en varios sentidos: 1º, llama la atención de los directivos hacia la necesidad de una administración tecnificada; 2º, indica a las universidades y otros centros de estudio la necesidad de que, a fin de evitar fricciones en las empresas, se creen las carreras correspondientes a la administración de empresas (en sentido no contable sino político-social) a la conducción de las relaciones humanas en el trabajo, etc.; 3º, es de primera calidad en cuanto introductorio a los problemas mismos de la administración y a sus soluciones para el directamente interesado en ella; 4º, representa, para el estudioso de las ciencias sociales que enfrenta problemas de manejo

de un equipo extenso de investigadores un medio de resolver algunos de los que plantea esa situación social que es la investigación también social; 5º, Brinda al estudioso algunos de los aspectos de interrelación social en un sector un tanto distinto de los comúnmente abordados en el estudio de las relaciones interhumanas y 6º, da al investigador elementos nuevos, al través de los cuales recoger los hechos correspondientes al estudio de una institución social y con los cuales es preciso contar en caso de acciones preventivas o terapéuticas de carácter político-social (en este sentido, es particularmente útil para el sociólogo consultor de una empresa).

Un pulimento de la traducción (en algunas, pocas ocasiones, un tanto forzada) tanto como una división más diáfana, mejor jerarquizada del material, un subrayado más intenso en el paso de un nivel a otro de abstracción (en estos aspectos siguen siendo maestros inigualados los franceses), la utilización quizás de un tipo diferente para las ejemplificaciones, podrían hacer de este un libro útil no sólo en las múltiples direcciones ya apuntadas, sino en la pedagógica, pudiendo convertirse en este terreno en un verdadero texto clásico de enseñanza de la administración tan útil para los países latinoamericanos que, si atienden a su futuro, deberán evitar la condena lanzada por Urwick a quienes administran fuera de toda planeación, si estos países latinoamericanos quieren que la acción de sus empresas no sea ilógica, cruel, ineficaz y dilapidadora. Esto que se dice de la administración de empresas, puede decirse asimismo, y *mutatis mutandis* de la administración pública, librada casi siempre, a la improvisación o al acaso.

STAMMLER, RUDOLF: *Modernas Teorías del Derecho y*

*del Estado* (Guión para cátedra). Traducción española de la 2ª edición alemana por el Dr. Faustino Ballvé. Ediciones Botas. México, 1955. pp. 168.

Stammler señala como misión propia de una Teoría del Derecho y del Estado la búsqueda de la validez general del Derecho y del Estado, de la medida en que pueda demostrarse científicamente o de un modo incondicionalmente unitario, si un precepto jurídico es o no justo. Los intentos en este sentido culminan con la filosofía griega, se elaboran en la jurisprudencia romana, se recogen en sus consecuencias en la escolástica medioeval y dan lugar a repetidos intentos de elaboración del pensamiento fundamental unitario de todo derecho posible y de coordinación de éste con la normalidad de la existencia durante la edad moderna.

El primero de estos intentos que examina Stammler es el de Machiavelli quien en busca de un estado de cosas objetivamente justificado recurre a la formulación jurídica y a la coacción estatal, a la Razón de Estado, al imperativo del Estado en el lugar y el tiempo, sin pecatarse de la trascendencia condicional y limitada de los artículos del derecho estatal, al cual es verdad que debe protegerse en su observancia debiendo ser complementarios el derecho y la fuerza pero dentro de una tendencia constantemente rectificadora y mejoradora de acuerdo con la idea de Justicia y no en el estancamiento en el derecho del más fuerte.

Las utopías, en cuando describen instituciones jurídicas consideradas como mejores que las actualmente existentes se presentan como fundamentalmente justas, pero se presentan como tales sin prueba que derive de una teoría jurídica.

Frente al intento de Machiavelli de sólido fincamiento y circunscripción histó-