

## RESEÑA DE LIBROS (\*)

DONALD ROWAT (editor): *Basic issues in Public Administration*. Nueva York, Mac Millan, 1961, 500 páginas.

A través de más de cuarenta artículos de una extensión media de doce páginas, se exponen con un doble objeto, didáctico y polémico, los principales temas concernientes a la Administración pública, que son en-

focados desde diferentes puntos de vista por autores de reconocido prestigio, como GULICK, MOONEY, MAX WEBER, POLLOCK, FINER, BURNHAM y otros.

En los primeros trabajos se aborda la problemática del estudio científico de la Administración, se afirma la esencialidad del aspecto político de la Administración y la semejanza entre las administraciones pública y privada y se examina la naturaleza de la relación de empleo entre la Administración y su personal.

---

(\*) Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

De los principios generales de toda organización son considerados con especial atención los de división del trabajo y coordinación. Muestras concretas son el análisis del reparto de funciones entre los diversos departamentos ministeriales, la denuncia de la carga excesiva que recae sobre la cabeza del ejecutivo, la exposición de los diversos principios de la filosofía del aislamiento administrativo y las ventajas e inconvenientes de una fuerte integración en la gestión de las funciones administrativas.

En relación con el elemento humano al servicio de la Administración se estudian las cualidades ideales del personal directivo, los aspectos positivos y negativos del trabajo en comisiones, la posibilidad de reconocer un derecho de huelga a los funcionarios y las razones en pro y en contra de la creación de un servicio civil de rango superior.

El control legislativo y judicial es igualmente objeto de un minucioso y completo examen.

Bajo el epígrafe de «contactos con el público» se afronta el tema de la participación del pueblo en la actividad administrativa, no ya a través de órganos o comités, sino mediante la creación de un estado de opinión que presione sobre los poderes públicos; se subraya la necesidad de servicios gubernamentales de publicidad y los peligros de una publicidad oficial, el incremento del planeamiento económico y sus posibles interferencias con la libertad individual, y, por último, la idoneidad que deben tener los servicios administrativos para asimilar los puntos de vista de la clase empresarial, teniendo en cuenta la preponderancia que ha conseguido.—J. O. M.

DIETRICH JESCH: *Gesetz und Verwaltung (Ley y Administración)*. Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961, 258 pp.

La base del orden estatal alemán ha sufrido múltiples transformaciones en este siglo. Esto ha condicionado el que la doctrina del Derecho público no haya desarrollado la teoría que pueda solucionar de modo dogmático los problemas que hoy se presentan en este campo. El esquema ideológico que manejamos es todavía el nacido a principios de siglo, y lo que el autor intenta es aclarar una serie de conceptos que sirvan de base para la nueva orientación que se hace necesaria.

Una de las cuestiones aquí comprendidas es la del principio de legalidad de la acción administrativa, tanto general como particular, que DIETRICH JESCH trata de establecer y precisar en su extensión actual. Esto lleva consigo la consideración del problema general de la relación entre administración y ley, que no es otro que el de la interrelación entre el ejecutivo y el legislativo.

Después de dos capítulos dedicados a precisiones terminológicas y exposición del método a seguir, el autor trata de establecer la diferente base constitucional que subyace a la monarquía de este mismo nombre (monarquía constitucional) y la que condiciona el funcionamiento de la República Federal.

Puestos los fundamentos previos adecuados, el autor hace en la segunda parte un estudio completo de la realidad actual.

Se ocupa, en primer término, de la historia del principio de la reserva de la ley en las autorizaciones del legislativo al ejecutivo referen-

tes al ámbito de los derechos a la libertad y propiedad, y, posteriormente, de las cuestiones concretas más importantes de la problemática moderna (cap. 5.º). En este último capítulo el autor se enfrenta con todos aquellos cambios que el Estado, en acción de influencia recíproca con la sociedad, ha experimentado en el mundo presente; estos cambios han provocado un desplazamiento del punto de equilibrio en la balanza del poder (sobre todo entre el legislativo y el ejecutivo) y una transformación interna, principalmente dentro del ámbito del segundo, que siente la necesidad de acoplarse al desarrollo general de la sociedad. El fortalecimiento del poder legislativo en los últimos años ha traído como consecuencia el planteamiento de la exigencia de una delegación específica de poder en el ejecutivo, que vendría a adquirir importancia junto a la delegación global de tiempos pasados.—F. P. L.

HANS WENKE: *Geist und Organisation (Espíritu y Organización)*. Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961, 38 pp.

El autor establece como principio general la separación e interinfluencia entre estos dos principios: el espíritu y la organización. Esta sinbiosis, dice, penetra profundamente en la estructura de nuestro siglo.

La palabra organización no representa aquí para el autor una idea vaga, sino que significa un concepto próximo al de institución. Actualmente el individuo, dice, está inmerso en una cadena de instituciones que abarca casi la totalidad del ámbito vital. A través de la maraña de

tales grupos, el autor se pregunta por su influencia sobre la configuración espiritual del hombre. Una de las causas de esta proliferación de organizaciones radica, a su juicio, en la necesidad de integrarse que experimenta hoy el individuo (tanto como el Estado) para alcanzar sus objetivos.

El juego proporcionado por esta influencia mutua entre el espíritu y la organización se acusa, por ejemplo, en la escuela. En ella el problema se plantea entre la libertad de elección para el alumno y el profesor, y la planificación programática que intenta trazar una pauta a seguir. En nuestra época, contrariamente a la tendencia del liberalismo decimonónico, la sociedad se encuentra ante el deber de fomentar el aprovechamiento de todos aquellos valores que la complejidad del mundo actual necesita. Sobre el maestro gravitan obligaciones ajenas al campo pedagógico, que significan un paso hacia la autarquía burocrática del profesor en perjuicio de la enseñanza, ya que educador y funcionario son conceptos diferentes. Esta situación marca la tendencia de intromisión del Estado en la vida espiritual. El problema se agudiza cuando es el Estado el que subvenciona la enseñanza.

No nos ayuda, dice, a solucionar este problema la opinión que propugna que el Estado debe gobernar pero no administrar. Se ha dicho muy bien anteriormente que la política es el arte de lo posible; pero resulta que el ámbito de lo posible viene condicionado por la administración. Administrar y gobernar son funciones íntimamente imbricadas y de ningún modo antitéticas. Para ilustrar esta conexión, el autor menciona,

entre otros, el ejemplo de la «administración cultural» estatal en Alemania.

Volviendo a la posición del individuo dentro de este complejo de organizaciones señala WENKE que los miembros integrantes de estas últimas se ven forzados, a veces, a un procedimiento que anula toda consideración hacia el individuo, y alude a varias fórmulas administrativas para hacer resaltar la concisión de su lenguaje. Estas fórmulas tienen para él un valor de diagnóstico. También el hecho de que las grandes organizaciones tienen que ocuparse de problemas de grupos hace que una solución justa, considerada individualmente, no pueda ser realizada por miedo al «precedente».

En el mundo actual, dice, el individuo debe saber guardar la distancia existente entre la acomodación a los diversos grupos y la autoconservación. Para lograr esto, la organización no ha de ser ni única (como ocurre en los países socialistas) ni tampoco global. Describe después algunos peligros de la integración en un grupo organizado, el mayor de los cuales es el abandono en los brazos de la organización, lo cual provoca la pérdida de la libertad.

El espíritu y la organización, dice al final, sólo tienen valor allí donde la acomodación y la preservación del yo se contrapesan.—F. P. L.

GEORGES FRIEDMANN y PIERRE NAVILLE: *Traité de sociologie du travail*. París, Armand Colin, 1961-1962, 2 vols.

Los profesores FRIEDMANN y NAVILLE, con la colaboración especial de RENÉ TREANTON y otros 28 espe-

cialistas, ofrecen en esta obra un completo examen de los problemas actuales del trabajo humano, como fenómeno individual y social.

El primer volumen consagra la parte inicial a una introducción en la que, entre otras cosas, se ocupa de la determinación del objeto de la sociología del trabajo y de diversas precisiones metodológicas. De ella son autores los propios directores de la publicación, quienes puntualizan la modernidad de estos estudios y, en consecuencia, las amplias perspectivas que ofrecen para ulteriores investigaciones.

Superados los primeros balbuceos de la sociología científica, hechos como el incesante progreso técnico, el crecimiento de las empresas, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, la importancia adquirida a partir de Taylor por los sistemas del *scientific management*, han llamado la atención de los sociólogos hacia los diversos grupos que los hombres forman entre sí con ocasión del trabajo. Aparece así la sociología del trabajo que en un primer momento adopta la poca afortunada etiqueta de «sociología industrial», y a la que los dos autores citados definen como «el estudio de las colectividades humanas, muy diversas por su magnitud y sus funciones, que se constituyen con ocasión del trabajo».

Todo el resto de la obra, que abarca la segunda parte del primer volumen y casi todo el segundo, es una exposición particularizada, y sistemática de diversos aspectos de la Sociología del Trabajo. Con el denominador común de aportar una extensa documentación, principalmente francesa, colaboran en esta parte sociólogos, etnólogos, juristas, políti-

cos, hombres de empresa, etc., quienes examinan, de un modo casi exhaustivo, una amplia red de problemas que afectan al fenómeno del trabajo. He aquí algunos títulos: «Población activa y teoría del empleo», «Orientación y formación profesionales», «La distribución de la mano de obra» (según la profesión, nacionalidad, sexo, edad), «Paro, lugar de trabajo y residencia», «La evolución técnica y sus incidencias sobre la vida social», «División del trabajo y reparto de tareas», «Estructura y organización de la empresa», «Moral y satisfacción en el trabajo», «Relaciones colectivas y reglas jurídicas del trabajo y de la seguridad social», «Trabajo y descansos».

La obra se cierra con un trabajo de FRIEDMANN sobre las tendencias del momento presente y las perspectivas del futuro, en el que se afirma la necesidad de conceder mayor protagonismo al elemento humano trabajador en todas las decisiones de la vida colectiva, y, por supuesto, en las de la empresa.

LYNTON CADWELL: *Improving the public service through training*. Agency for International Development, 1962, 129 pp.

Bajo la dirección de LYNTON K. CADWELL, Director del Instituto de Adiestramiento para la Función Pública de la Universidad de Indiana, la Oficina para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos edita esta monografía con el propósito de definir la función del «adiestramiento» (*training*) en la Administración actual.

Es necesario, antes que nada, ad-

vertir que el término «adiestramiento» está utilizado en un amplio sentido, siendo identificado en el ensayo con cualquier medio de desarrollo de los recursos humanos.

Partiendo de este amplio concepto, el volumen, preparado con la colaboración de más de una docena de países, está dividido en dos partes desiguales. En la primera, más sustantiva, se afirma que el adiestramiento viene a ser parte fundamental del proceso administrativo, ya que la Administración no sólo implica adiestramiento para las tareas puramente administrativas, sino para todas aquéllas relacionadas con el logro de los fines que le están encomendados.

En los siete capítulos que, agrupados bajo el título «El adiestramiento como un aspecto de la Administración», componen esta primera parte se estudian, siempre desde un plano estrictamente conceptual, los principales aspectos del adiestramiento, y se sienta una serie de principios básicos para el incremento de los recursos humanos imprescindibles en todo desarrollo nacional.

La segunda parte, titulada «Asistencia y recursos para el adiestramiento», toca los aspectos más objetivos del mismo, y está escrita pensando, sobre todo, en las circunstancias y necesidades específicas de los países actualmente en vías de desarrollo. Sus dos primeros capítulos abordan, respectivamente, la contribución de la Universidad y otras instituciones docentes a la formación de la función pública y la asistencia técnica internacional que en esta materia existe. El tercero y último incluye una lista bibliográfica de las principales publicaciones aparecidas

en lengua inglesa durante la pasada década.

En definitiva, como se advierte en el prólogo, más que de un manual para los profesionales del adiestramiento, se trata de una obra dirigida a un amplio sector de público, en el que especialmente se pueden incluir los funcionarios públicos, los dirigentes políticos y, en general, toda aquella persona interesada en el perfeccionamiento de la función pública.—V. C.

JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ: *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1963, 239 páginas.

La presente monografía aborda fundamentalmente el problema del reparto de competencias que en materia de contratos de la Administración pública existe entre la jurisdicción administrativa y la ordinaria. Esta biparticipación es duramente criticada por el autor, que propugna la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para todos los contratos privados en que la Administración es parte, y ello no sólo por razones prácticas de claridad de cara al administrado, sino también por argumentos doctrinales e históricos. A glosar estos últimos se dedica la parte más sustantiva del trabajo, que va precedida por un estudio de los orígenes de la competencia de la jurisdicción administrativa sobre los contratos administrativos en el Derecho francés.

La tesis sostenida es que la actual biparticipación de competencias encuentra su origen en una pugna histórica de las jurisdicciones, hoy ca-

rente de sentido al ser judicialista el carácter de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El autor apoya su tesis en el examen de la legislación española, principios doctrinales y jurisprudencia del período comprendido entre 1845 y 1875, considerando con especial detenimiento el origen de la prerrogativa de acción unilateral, así como su fundamento y modalidades.—V. C.

MICHEL VASSEUR: *L'Etat banquier d'affaires*. Prefacio de Joseph HAMMEL. París, Dalloz, 1962, 300 pp.

En este libro el autor, a través de una decantación de los conceptos de bancos de negocios y de «holdings» o sociedades de participaciones en empresas constituidas, viene a poner en claro la evolución sufrida por el Estado, que ya no sólo se limita a una actividad bancaria a corto plazo, ni incluso a la creación de organismos de carácter semipúblico a quienes ocasionalmente se les encomienda la consecución de fines de carácter general, sino que en la actualidad realiza una actividad crediticia a largo plazo, potenciando empresas de carácter industrial y comercial mediante la creación de organismos públicos dotados de una vocación financiera, de manera tal que estos organismos vienen en la práctica a desempeñar un papel semejante a la actividad bancaria de aquellas instituciones que en el sector privado son calificadas como bancos de negocios.

En amplio esfuerzo de síntesis se estudia cada uno de los establecimientos públicos franceses dotados de vocación financiera, su actividad y vicisitudes, sus características co-

munés (función financiera, subordinación al control estatal, gestión mediante altos funcionarios) y las participaciones que los mismos tienen en diversas sociedades y empresas. De tal estudio exhaustivo se desprende la cuantía de la penetración del Estado en la vida industrial francesa y la ayuda prestada a los países en vías de desarrollo.

Se acompañan al presente estudio los principales textos legislativos sobre la materia y doce anexos en los que se da noticia de las participaciones que los distintos organismos públicos con vocación financiera detentan en los diversos sectores de la economía francesa.—J. O. M.

MICHEL DEBEAUVAIS: *L'assistance technique française en matière administrative*. JEAN CLAUDE SOURNIA: *Problèmes humains de la coopération technique*. EMILE VALIN: *Problèmes psychologiques du développement économique et social*. Etudes Tiers-Monde. Paris, Presses Universitaires, 1962, 119 pp.

Se analizan aquí los principales problemas planteados por la prestación de ayuda técnica a los países subdesarrollados. MICHEL DEBEAUVAIS analiza la calidad e importancia de la ayuda técnica francesa en materia de Administración pública, llevada a cabo tanto indirectamente por medio de organismos internacionales como directamente a través de acuerdos bilaterales. Señala la necesidad de introducir una serie de mejoras en relación con los países que pres-

tan la ayuda (bases jurídicas para el reclutamiento de expertos, su formación, conveniencia de experiencias previas de los mismos en el extranjero) y en relación con los países beneficiarios (mejora de las estructuras técnicas de recepción).

El doctor SOURNIA se ocupa de los problemas humanos en la cooperación técnica. He aquí una muestra. Es importante valorar las condiciones de personalidad de los expertos, sus motivaciones y las dificultades que han de encontrar en el país extranjero. En relación con la Administración del país puede suceder que varios organismos se disputen su trabajo; quizá la creación de su misión puede haber dado lugar a rivalidades entre funcionarios; posiblemente no se les preguntará sobre la pertinencia de su misión; frecuentemente encontrarán dificultades para percibir su remuneración o conseguir la financiación de sus proyectos. En relación con sus colaboradores, es una persona no deseada, un extranjero en definitiva, por otra parte mejor remunerado. El personal a su servicio es de bajo rendimiento, mal pagado y con escaso nivel cultural.

Los problemas psicológicos del desarrollo económico y social son estudiados por EMILE VALIN. Concretamente alude a los problemas planteados por la escolarización, la aparición de nuevas necesidades provocadas por el desarrollo, así como su impacto en los hábitos mentales y sistemas de trabajo. Concluye el estudio con el examen de la patología del desarrollo.—J. O. M.