

## RESEÑA DE LIBROS \*

MAURICE DUVERGER: *La V<sup>e</sup> République*. París. Presses Universitaires de France, 1963, 255 pp.

Un estudio sobre el fracaso de la IV República y de las causas históricas que dieron lugar al establecimiento de la V República, así como de las líneas generales de evolución que ha adoptado la misma—parlamentarismo orleanista, parlamenta-

rismo «racionalizado», decadencia del Parlamento, República de notables, revisiones de la Constitución, poder personal del presidente de la República y dictadura liberal—sirven de introducción a esta obra de Duverger.

Se analiza a continuación el elemento esencial del Estado, el Poder Ejecutivo, y dentro de éste, las figuras del *presidente de la República* (sistemas de elección de 1958 y 1962, poderes jurídicos del presidente en cuanto jefe de Estado parlamentario, poderes frente al Gobierno, fren-

---

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

te al Parlamento, poderes jurisdiccionales, «Referendum», poderes excepcionales del artículo 16) y el Gobierno. Se estudia aquí la compleja estructura gubernamental (primer ministro y ministro secretario de Estado; consejos gubernamentales: consejo de ministros y consejo de gabinete; nombramiento de los miembros del Gobierno) y los poderes jurídicos del Gobierno (poderes del primer ministro y poderes colectivos del Gobierno, normales y excepcionales).

Dos rasgos característicos matizan a juicio de Duverger la organización parlamentaria de la V República: independencia muy reducida y retorno hacia el bicameralismo.

La organización del Parlamento en sus diversos aspectos—elecciones y ejercicio del derecho de voto, estructura parlamentaria e inmunidades parlamentarias, reuniones de asambleas, debates, etc.—y sus poderes son tratados con detalle en la obra de Duverger.

Bajo el rótulo de «órganos jurisdiccionales y consultivos», estudia el autor la composición, estructura y poderes de tres órganos de decisión política de carácter secundario: el Consejo Constitucional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Económico y Social; los dos primeros de naturaleza jurisdiccional y el último consultiva. Todos ellos han sufrido una capitidisminución a raíz de la Constitución de 1958.

Se exponen, finalmente, las restantes fuerzas políticas que actúan dentro de la V República francesa: partidos políticos (UNR, partido radical, socialista, republicano popular, comunista) y grupos de presión (CNPF, FNSEA, CGT, etc.).—J. O. M.

DWIGHT WALDO: *Comparative Public Administration: Problems and Promise*. American Society for Public Administration. Comparative Administration Group. Illinois, 1964, 37 pp.

El grupo que se designa con el nombre de «Comparative Administration Group» pretende actuar un programa cuyo contenido tiende a fomentar la enseñanza, la investigación y el desarrollo de métodos y técnicas en el campo del progreso administrativo. En el presente ensayo se exponen los orígenes, resultados, actividades y aspiraciones de este grupo, así como su substracto metodológico y filosófico.

El estudio de la Administración pública es susceptible de convertirse en algo más que en una ciencia de técnicas y procesos; para ello se han de estimar y valorar los diversos factores históricos, económicos, sociológicos, la total contextura cultural y política de los pueblos; ha de partirse de una comprensión adecuada y útil de los procesos administrativos, sea cualquiera el lugar donde surjan.

Se estudia a continuación la naturaleza del movimiento que pudiéramos denominar «conductista» (behavioralism), que viene a resumir el desarrollo de las ciencias políticas en estos últimos años, especialmente en su faceta y tendencia científica.—J. O. M.

WILLIAM H. WHYTE JR.: *El hombre Organización*. Méjico. Fondo de Cultura Económica, 1961, 407 pp.

Este libro estudia la ideología y significación práctica del hombre organización, término que compren-

de a aquellas personas que no sólo trabajan para la organización, sino que también le pertenecen. Según el autor, la decadencia de la ética protestante coincide con la aparición del hombre organización y obliga a éste a buscar algo que la sustituya y legitime las presiones de la sociedad contra el individuo: surge así la ética social que cree en el grupo como fuente de toda creatividad, en la «pertenencia» como necesidad última del individuo y en la ciencia como medio de alcanzar la pertenencia.

El autor, al examinar la vida del hombre organización desde la escuela hasta su «redondeamiento» definitivo, analizando, en todo momento, el choque del individuo contra el grupo, aprecia la universalidad de la denominada ética social y trata de predecir el rumbo que seguirá en el futuro. Para ello traslada su estudio a los nuevos suburbios, a los núcleos urbanos que albergan a la actual generación de hombres organización, en los cuales puede verse, con más claridad que en cualquier otra parte, la clase de mundo que desea tener esta generación y que acaso algún día llegue a producir. Desde este ángulo, el autor considera los efectos que la transitoriedad ha ejercido en la gente organización y cómo su vida religiosa, su vida política y el trato con sus vecinos revela la nueva clase de radicación que buscan. Y, finalmente, la moraleja de todo ello, tal como la explican a sus hijos, la siguiente generación de hombres organización.

F. O.

JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ: *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*. «Colección Acueducto», Delegación Nacional de Asociaciones. Madrid, 1963, 113 pp.

Este libro constituye un informe profesional del autor redactado a petición de la Delegación Nacional de Asociaciones, según se dice en una nota. Se examinan en él la evolución general de los derechos de asociación y sindical de los funcionarios en España y en varios países, así como la función colaboradora con la Administración que en ciertos casos adoptan los sindicatos y las asociaciones de funcionarios.

La evolución en esta materia va, en líneas generales, desde la lucha y logro de un derecho de asociación que queda establecido en casi todos los países al final de la primera guerra mundial, al reconocimiento de los sindicatos de funcionarios en varios países, como Francia, Bélgica, Alemania, después de la terminación de la segunda guerra mundial. En ese momento se superan las dificultades fundamentales que tradicionalmente se oponían al reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios: el problema de la huelga en relación con los servicios públicos y el principio de jerarquía dentro de la Administración. En no todos los países, sin embargo, el sindicato es un paso ulterior a la asociación, ya que los anglosajones estabilizan el problema de la representación de los funcionarios en fórmulas asociativas.

Además de cumplir con la misión de representar a sus miembros, los sindicatos y asociaciones de funcionarios han aspirado a una colaboración con la Administración pública. Esta colaboración se ha llevado

a cabo de distintas formas, habiendo sido Gran Bretaña la pionera. El resultado de la evolución en esta materia, según el autor, es que esa colaboración se ejerce a través de órganos de composición paritaria, no abarca toda la actividad de la Administración y es de carácter consultivo.

Por lo que se refiere a España, el autor hace un breve recorrido marcado por los siguientes hitos: primeras agrupaciones mutualistas, estatuto de funcionarios de Bravo Murillo (sin referencia alguna al derecho asociativo de los funcionarios), primeras huelgas de funcionarios a finales del siglo pasado, reconocimiento implícito del derecho de asociación de funcionarios en la Ley general de Asociaciones de 1887, criterio restrictivo de la base 9.ª del estatuto de funcionarios de 1918.

Ya en el nuevo Estado, el autor subraya que los sindicatos de funcionarios han quedado al margen del sindicalismo vertical, que las asociaciones de funcionarios constituidas son pocas y de escasa fuerza, que la falta de un derecho asociativo y sindical ha introducido perturbaciones en la organización de las mutualidades de funcionarios, excesivas en número y muy desiguales en cuanto al régimen y prestaciones que ofrecen. Otro tipo de agrupaciones de funcionarios son algunos colegios profesionales, nacidos por distintas causas. La falta de precisión del concepto de personal no funcionario al servicio de la Administración ha originado la sindicación de auténticos funcionarios públicos en el Sindicato de actividades diversas. Por último, se toca el tema de la representación del personal en la Administración pública.—J. M.

KENNETH O. WARNER y J. J. DONOVAN: *Practical Guidelines to Public Pay Administration*. Public Personnel Association. Illinois, 1963, 209 páginas.

Este libro recoge una serie de trabajos editados científicamente por K. Warner y J. Donovan.

Un plan sólido en materia de pagos públicos constituye, sin duda, la columna vertebral de un programa de administración de personal. Paradójicamente, en esta materia, como en tantas otras, la literatura en torno a la administración de pagos públicos es considerablemente menor a la correspondiente al sector privado; sin embargo, su importancia no es inferior.

La elaboración de un plan de «salarios» públicos supone la reflexión sobre un número considerable de factores, entre otros los siguientes: productividad, moral y motivaciones de los funcionarios, entramado de interrelaciones de carácter organizatorio, solvencia fiscal y recursos financieros, mercados de trabajo y competencia salarial, administración y gestión de impuestos, relaciones de equidad.

Pretende la presente publicación ayudar al lector en la comprensión de los principios básicos de un plan de remuneraciones. A tal efecto se recogen en la misma quince ensayos sobre la materia que tratan el problema desde el punto de vista: de la gestión administrativa; de las relaciones entre los programas de clasificación de los puestos de trabajo y los planes de remuneraciones; de la fijación de niveles para una remuneración pública; de la experiencia; de la necesidad de una toma de contacto con los diversos sistemas y

métodos de pagos y remuneraciones en el sector privado; de las técnicas de adopción, puesta en marcha y supervisión de un plan de remuneraciones.

Sus autores, Donal Wagner, Carl F. Lutz, Ricketts, Corson, Worthy y otros, son en su mayoría funcionarios de la Administración americana o personas relevantes en el campo de la gestión administrativa industrial.

Un tratamiento sistemático de un plan de remuneraciones supone, según Permin Everett, un continuo ejercicio de sentido común y el empleo de seis técnicas diferentes: des empeño del trabajo, evaluación del mismo, estructuración del plan, vigilancia de su desarrollo, comparación de trabajos, determinación de la remuneración para cada individuo. Y diplomacia, que hace del plan más un arte que una ciencia.

Se acompañan al presente libro tres apéndices que recogen diversos cuestionarios y copiosa bibliografía sobre el tema del libro.—J. O. M.

ROBERT W. GILMOUR: *Calificación de puestos de trabajo. Control de salarios*. Ed. Sagitario, Barcelona, 1963, 312 pp.

En una sociedad industrial como es la actual, el antiguo problema de pagos por servicios prestados sigue siendo de actualidad. De las diversas técnicas para el análisis y calificación de puestos de trabajo, los sistemas de valoración por puntos son los que han tenido mayor aceptación.

Se exponen aquí sugerencias prácticas respecto del desarrollo, instalación y administración de los sistemas clásicos de valoración de

puestos de trabajo, haciendo especial hincapié en el de valoración por puntos.

Los principios de análisis del trabajo y valoración de puestos de trabajo han de basarse sobre un acuerdo inicial entre dirección y sindicatos, siendo necesario una planificación cuidadosa por parte de ambos grupos. La valoración supone la previa determinación del alcance del programa, la selección del sistema de análisis más apto, la valoración del asesoramiento exterior, incluido el del sindicato; el previo adiestramiento del grupo de analistas, la creación de la organización apta para desarrollar el programa y la determinación de las fases y objetivos a alcanzar por el mismo.

Aceptado el sistema de valoración por puntos, lo primero será sentar las bases para la selección y definición de los factores de valoración; la mayoría de los factores son variaciones de las cuatro características básicas: destreza, esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo. La definición de los grados de los factores y el número de grados necesarios, la selección de trabajos típicos para el desarrollo del plan, la ponderación de los factores mediante la utilización en su caso de métodos estadísticos y la correlación múltiple para asignar nuevas ponderaciones a los factores, el establecimiento de controles administrativos y la preparación del estudio de costos, todos estos puntos son analizados detalladamente en la presente obra. El examen de los informes que deberán ser emitidos en relación con la marcha del programa, las directrices generales sobre el establecimiento de una política de salarios y gastos, completan el contenido del libro de

Gilmour, al que se acompañan como apéndices un breve diccionario de la terminología estadística aplicada a la administración de salarios y una relación de impresos que facilitan los cálculos matemáticos necesarios para el análisis de las estructuras de salarios.—J. O. M.

MANUEL F. CLAVERO ARÉVALO: *La Gerencia Municipal de Urbanismo*. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, 1964, 61 pp.

Esta publicación recoge la conferencia que sobre el tema fué pronunciada por el autor en el curso sobre problemas políticos de la vida local celebrado en Peñíscola en 1963. Se trata fundamentalmente de un estudio del artículo 203 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este artículo se refiere a la posibilidad de crear en el ámbito municipal una gerencia de urbanismo. La necesidad de un sistema de gerencia viene dado por el dinamismo que la gestión urbanística lleva consigo, que parece poco compatible con la organización municipal general.

Tres son las posibilidades que ofrece el citado artículo: órgano unipersonal o gerente, órgano sin personalidad y entidad con personalidad propia. El autor se inclina por esta última fórmula, que ofrece las ventajas derivadas de la personalidad jurídica (posibilidad de derogar normas del Derecho general de las corporaciones locales), sin que por

ello sufra la dependencia respecto del Municipio, que estaría presente mediante el control, tutela y fiscalización sobre los órganos, actividad y hacienda de tal ente. Para el autor, la gerencia podría estar constituida por un órgano colegiado de carácter deliberante y por el gerente. Aquel órgano estaría presidido por el alcalde y de él formarían parte el teniente de alcalde de Urbanismo, otros tenientes de alcalde y concejales además de particulares prestigiosos, de modo que el órgano no fuese numeroso. El gerente sería un órgano activo y constituiría la pieza clave de la organización: tendría al mismo tiempo competencia propia, participaría en la actuación del órgano colegiado y sería el ejecutor de sus decisiones. El cargo de gerente es de nombramiento ministerial, y aunque de confianza, debería ser profesional y remunerado.

Se examina en concreto la competencia de la gerencia, dándose la lista de sus cometidos posibles, para cuya realización en unos casos sus acuerdos tendrán carácter ejecutivo, en otros estarán sometidos a control de la corporación y en otros serán meras propuestas o informes a la corporación. Por último, se hace referencia al régimen económico de la gerencia y al régimen jurídico de su actuación en el sentido de su fiscalización jurisdiccional.

Se incluye en esta publicación un estudio para la constitución de una gerencia de urbanismo en Sevilla.—J. M.