

RESEÑA DE LIBROS *

JÓSE LUIS MEILÁN GIL: *La organización administrativa de los planes de desarrollo*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Conferencias y Documentos núm. 15. Alcalá de Henares, 1966; 65 pp.

Constituye el presente estudio un esquema general de la organización de los planes de desarrollo. La bibliografía sobre los aspectos económicos de los planes de desarrollo es abundante; no así la que se ocupa de los problemas jurídicos y organizativos

que tales planes plantean. Por ello, este estudio sienta las líneas generales de la organización administrativa, considerando a los planes como proceso, desde su perspectiva dinámica, y como estructura, desde su perspectiva estática o estructural.

La importancia de la organización en materia de planificación del desarrollo es creciente, sobre todo en una época como la nuestra que está siendo definida como la época de la organización. Debe pues destacarse este aspecto frecuentemente arrinconado ante la preponderancia de los aspectos económicos; y ello, porque en no pocos casos la explicación de los fracasos parciales de la planificación se encuentra en su faceta de organización, en el sentido de dispo-

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

sición de estructuras, funcionamiento, personal, etc.

Dentro ya del proceso de planificación y a pesar de que no pueden darse normas de validez universal, si pueden, no obstante, señalarse como valederas para toda planificación unas fases de su proceso. El plan necesita ser elaborado, aprobado, ejecutado y revisado. La planificación, la elaboración del plan requiere un análisis de la situación del país, de la evolución previsible de sus magnitudes fundamentales (previsiones), señalamiento de objetivos y directrices generales que van a regir en la política de desarrollo. Lo primero será la elección de objetivos fundamentales; la decisión de estos objetivos es competencia del nivel político, pero los técnicos deben examinar las consecuencias que se derivarán de la actualización de aquellas pretensiones, debiendo aportar información de la coyuntura del país y su posible evolución.

Dada la complejidad de la tarea planificadora, parece pertinente que el proceso de elaboración del plan se divida en varias fases: plan básico y plan detallado, cuya elaboración corresponde a la «planning commission». Es obvio que el plan debe desmembrarse por sectores económicos y debe contener el programa de inversiones públicas, pudiendo tener en cuenta también el criterio geográfico. La actividad expuesta es desarrollada e intervenida por los órganos encargados de la función técnica de planificación, en la que deben participar los Ministerios, especialmente el de Hacienda, y los particulares.

A la fase de elaboración sigue la de aprobación; sus formas pueden reducirse a dos: aprobación sólo por el Gobierno o aprobación ulterior por

el Parlamento, cuya intervención plantea el problema de la incidencia de la planificación en un régimen democrático, problema que lleva implícito el de la tecnocracia y ha hecho surgir el concepto de democracia económica.

El mayor riesgo de los planes económicos es su no cumplimiento. Por eso la ejecución del plan es de una importancia quizá superior a la propia elaboración. Se comprende, por tanto, que la vigilancia de la ejecución del plan sea un tema capital. Debe incluir, además, el proceso de planificación, la tarea revisora—revisión que puede hacerse a medida que las necesidades se presentan—, y la operación de valoración de la ejecución.

Finalmente, la segunda parte de la publicación que reseñamos se dedica al análisis de las estructuras orgánicas de la planificación. Delimitando el tema en torno a la Oficina Central de Planificación, se exponen los aspectos relativos al encuadramiento administrativo de la Oficina, sus funciones, relación con los departamentos ministeriales, con los órganos encargados de la reforma administrativa y con los particulares.

Las afirmaciones que se hacen a lo largo del texto están avaladas por referencias frecuentes a las experiencias planificadoras de los distintos países.—J. O. M.

ROBERT C. FRIED: *The Italian Prefects. A study in administrative politics.* «New Haven and London, Yale University Press», 1963, 343 pp.

En esta obra el autor estudia el sistema prefectoral italiano, a través de las sucesivas etapas políticas por las que ha pasado este país y arran-

cando de sus orígenes, que sitúa a principios del siglo xv, cuando se constituye el ducado de Piamonte.

En concisas y expresivas pinceladas describe la transición de la época medieval a la monarquía absoluta y las sucesivas vicisitudes sufridas por la institución que estudia, cuando Piamonte cayó bajo el poder de Napoleón, transformándose en un Departamento francés; así como en el período de la Restauración y bajo el régimen monárquico constitucional.

Destaca la influencia que ejerció Piamonte, dirigido por Cavour, en el movimiento de unificación y el triunfo de sus instituciones, que lograron extenderse a la joven nación italiana; a continuación estudia la supervivencia del sistema de prefectos, tanto en la época liberal, como en la etapa mussoliniana, para desembocar en la descripción de sus características actuales.

Tras este detenido análisis histórico, el autor llega a la conclusión de que el sistema de prefectos, como existe en la actualidad, es el producto de una larga y casi nunca interrumpida evolución, más que de una creación formal de un determinado momento histórico. Constituye un sistema que se ha mantenido sin modificaciones esenciales, y dotado de unas constantes históricas que le caracterizan, a saber:

- 1.^a Un alto grado de centralización y resistencia a las presiones de autonomía local.
- 2.^a Un alto grado de concentración, dentro de la burocracia estatal.
- 3.^a El carácter predominantemente político, más que administrativo, de los prefectos.
- 4.^a Su sustancial independencia de

los servicios estatales eminentemente técnicos.

Con estas características, el autor concluye que el sistema ha servido los propósitos de conservadurismo social y unidad nacional, con más fuerza integradora, quizá, que cualquier otra institución, aparte de la propia burocracia estatal.

Para terminar se indican algunos caracteres comunes a los sistemas de prefectos, y no sólo privativos del de Italia, estableciendo, asimismo, las principales diferencias entre éstos y los sistemas funcionales, en lo que se refiere a su estructura, orígenes y funciones.

El libro supone una aportación para el conocimiento de la Administración pública italiana, especialmente, en la coyuntura actual, en que la institución en él estudiada está en trance de desaparecer, o, al menos, de ser reducida a la impotencia. Su autor mereció una mención honorífica del Leonard D. White Award Committee of the American Political Science Association.—J. P. B.

EMMELINE W. COHEN: *The Growth of the British Civil Service 1780-1939*. «Frank Cass and Co., Ltd». Londres, 2.^a ed., 1965; pp. 221.

El presente libro es un ensayo de la historia de la Función pública inglesa a lo largo del último siglo y medio. Comienza el examen en 1780, año en que se exigía una serie importante de comisiones de investigación respecto a la administración de los asuntos públicos. Los informes de estos órganos describen con algún detalle la forma en que los asuntos se despachaban en las oficinas públicas. Sus propuestas, aceptadas en gran parte por el Parlamento, supu-

sieron un gran cambio en cuanto a la dirección de los asuntos públicos en materia de recaudación e intervención de los gastos públicos, así como de las condiciones existentes en las oficinas de la Administración. En 1816 se promulgó una ley por la que el Parlamento asumía la responsabilidad en materia de sueldos del personal empleado en las oficinas públicas. Anteriormente, la procedencia de estos sueldos era muy diversa, sin que el Parlamento fuera responsable de la aprobación de los fondos de que procedían. Esta ley supuso que el personal de los varios departamentos pasara de ser servidores de los distintos ministros en cuyos departamentos trabajaban a constituirse en funcionarios o servidores de la Corona. Al tiempo, las propuestas de estas comisiones supusieron una reorganización departamental considerable.

El autor estima que es posible distinguir tres fases en el desarrollo del *Civil Service*. La primera, que abarca el período comprendido entre 1780-1848, en la que predominan las ideas patrocinadas por varios comisionados que habían llevado a cabo investigaciones en las oficinas públicas hacia fines del siglo XVIII. Los «oficiales públicos», como se llama a los funcionarios en la época, se convierten en funcionarios públicos retribuidos y pensionados con fondos aprobados por el Parlamento. Al tiempo, se logran mayores niveles de integridad financiera, intentándose, con éxito, poner fin a los sobornos que habían sido tan frecuentes en los tiempos anteriores. Se establecen métodos de intervención eficaces que protegen al público de la defraudación de los funcionarios. Se llevan a cabo ciertos intentos para aumentar la eficiencia

mediante la abolición de las sinecuras, proscribiendo formalismos tradicionales que sobrepasan los propósitos iniciales con que se implantaron, impidiendo el pronto despacho de los asuntos públicos.

En la segunda fase, que abarca de 1848 a 1890, destacan las ideas propuestas en los informes sobre las oficinas públicas asociadas a los nombres de Charles Trevelyan y Stafford Northcote, así como a los puntos de vista en materia educativa de Macaulay y Benjamín Jowett.

La tarea primordial de esta fase consiste en conseguir una función pública más eficiente mediante la mejora de un personal. El nombramiento mediante exámenes competitivos pusieron fin a los nombramientos mediante el favor político o *patronaje*. Esto supuso el poder ordenar la función pública sobre la base de las aptitudes y efectuar una reorganización basada en la división del trabajo. Se crea la Comisión de Servicio Civil y se introduce el principio de la «promoción por méritos».

La tercera fase, que llega hasta nuestros días, es un período de consolidación y coordinación. Se llevan a cabo esfuerzos por integrar la función pública en un bloque consistente, acabando con el rígido departamentalismo, sus tradiciones oxidadas, que habían predominado hasta entonces. El control de la Tesorería se fortalece, y se crean las unidades de personal en todos los departamentos. Se establecen los Consejos Whitley para facilitar las negociaciones en torno a las condiciones del empleo entre el Estado y sus funcionarios. Igualmente se establece el arbitraje para la resolución de los conflictos entre ambas partes.—G. L. V.

RAMÓN MARTÍN MATEO: *El municipio en el Derecho alemán*. Colección Estudios, Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1965, 334 pp.

La finalidad de esta tesis doctoral es señalar, desde una perspectiva histórica e institucional, cómo se realiza la inclusión de lo municipal dentro de la más amplia organización estatal, a cuyo complejo pertenece.

En la primera parte de la obra, dedicada a un estudio del *substratum* histórico del actual sistema de relaciones entre municipio y Estado, y partiendo del elemento tradicional y del análisis de la trayectoria histórica del municipio urbano hasta el siglo XIX, de la reforma de Von Stein y de los fundamentos ideológicos del régimen jurídico instaurado para las ciudades prusianas en 1808, se expone la evolución del municipalismo alemán desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días, con especial referencia a la constitución de Weimar, al estatuto municipal alemán de 1935 y al régimen actual, investigándose a continuación el concepto, evolución, trascendencia política, autonomía y sentido actual del término *selbsterwaltung*.

Otros aspectos examinados son los relativos al contenido, límites de competencia, garantías constitucionales, tutela jurisdiccional y potestad reglamentaria de la administración municipal alemana; la regulación actual de las fórmulas colaboradoras entre municipio y Estado, sistema de competencias transferidas, modalidades de la utilización por el Estado de la organización administrativa local, régimen de intervención por el Estado de los órganos de la Administración local y posibilidades defensivas de las corporaciones locales frente a las ingerencias del Estado.

Finalmente, la última parte de la obra se dedica al estudio del municipio en el seno del Estado actual, examen que se realiza desde los puntos de vista de la democracia, libertad, igualdad y Estado administrativo, ponderándose la trascendencia que para la organización municipal ha supuesto la alteración de las condiciones económico-sociales.

El autor llega a la consecuencia de que, sin que la organización municipal se vea amenazada en sus fundamentos existenciales, la misión del municipio no puede ser la misma que la que tenía asignada hace un siglo; tendrá forzosamente que mantenerse en el nuevo orden de las grandes sociedades, por responder a inderogables tendencias asociativas de la vida humana y constituir una pieza insustituible de la Administración pública.—J. O. M.

MATEO KAUFMANN: *El equilibrio del presupuesto*. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1964, 150 pp.

El equilibrio del presupuesto parece haberse convertido en nuestros días en un complicado asunto de política nacional e internacional, de cuyo cumplimiento algunos sectores de opinión derivan la posibilidad del comienzo de la superación del caos financiero, si bien es cierto que en definitiva, tanto la política impositiva «neutral» como el equilibrio anual del presupuesto, han concluido por convertirse en ideales superados, dando paso a lo que la teoría económica moderna ha llamado «actividad gubernamental anticíclica», en un intento de lograr el pleno empleo y la estabilidad económica a través de la concurrencia de la po-

lítica fiscal con la monetaria y la crediticia.

Aun en un mundo en el que ponderan las ideas de Keynes, para quien el concepto de la nivelación del presupuesto podría considerarse como un fin político financiero pasado de moda, renace la idea de que los presupuestos deben estar equilibrados, e incluso equilibrados anualmente. Neumark abona esta posición; Moll insiste en la necesidad de sostener la nivelación del presupuesto con el fin de evitar catástrofes financieras y sociales. Así, el retorno a los principios tradicionales vuelve a hacerse *a posteriori* de un proceso que comenzó a operarse desde la iniciación de la primera guerra mundial y especialmente desde «la gran depresión». Por ello Neumark exhorta a la búsqueda de soluciones que tengan en cuenta al mismo tiempo las teorías del pasado y las exigencias del presente.

En este libro que comentamos, Kaufmann, tras definir los conceptos de «déficit», «superávit», «nivelación presupuestaria» y hacer una rápida referencia retrospectiva a la herencia intelectual que se remonta al pensamiento de los clásicos, exa-

mina luego el pensamiento de los keynesianos y postkeynesianos, determinando en qué grado aquel patrimonio primitivo de ideas resulta valedero y en qué medida podría únicamente atribuirse al lastre de un sistema superado de ideas que sobrevive por el prestigio de sus autores.

La segunda parte de la obra se dedica al examen de la política fiscal de nuestros días, analizándose las doctrinas preponderantes, los postulados de Keynes respecto al presupuesto clásico, la formulación keynesiana de una política fiscal para la depresión y otros conceptos vinculados a la dinámica financiera, como son los correspondientes a las teorías del «multiplicador» y «la aceleración».

Buscando nuevos enfoques que logren la conciliación de posturas antagónicas se formula el concepto moderno del presupuesto en cuanto instrumento gubernamental de acción directa sobre la Economía, que amplía su acción en el tiempo y el espacio, garantiza un grado constante de «sanidad financiera» y ejerce una influencia expansionista o contractionista sobre el sector privado de la economía.—J. O. M.