

BIBLIOGRAFIA

RESEÑA DE LIBROS *

B. L. ST. JOHN HAMILTON: *Problems of Administration in a emergent nation*. Frederick A. Praeger, Publishers, Nueva York, Washington, Londres, pp. 218.

Desde el fin de la segunda guerra mundial, alrededor de setenta naciones han logrado su independencia, emergiendo así de su condición colonial. Fué el 6 de agosto de 1962, cuando Jamaica adquirió su autodeterminación, constituyéndose como Estado soberano, dentro de la Commonwealth.

El autor, en este libro, emprende el estudio de los problemas que se

han suscitado en Jamaica, en relación con las fuerzas sociales actuan-tes y, especialmente, con aquellas implicadas en la creación de un sistema de Administración Pública, capaz de asumir las tareas y responsabilidades propias de un gobierno nacional independiente; comparando, a la vez, tales problemas y los logros alcanzados con los niveles y los requisitos comúnmente considerados como signos de una eficiente Administración.

El principal propósito de este trabajo lo constituye la identificación y el análisis específico de las características propias de una Administración, que atraviesa una etapa de transición del colonialismo a la independencia, particularmente aquellas que son consecuencia del régimen colonial y contra las cuales debe dirigirse fun-

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

damentalmente todo programa de reforma y expansión administrativa.

Aunque el estudio se centra en la problemática administrativa planteada por la independencia de un país determinado, Jamaica es, sin embargo, muy probable que, al concentrar particularmente la atención sobre una situación de tránsito, que tiene muchos puntos en común con la de otros territorios que han alcanzado la nacionalidad recientemente, los rasgos característicos que se desprenden de la investigación, puedan servir de orientación para la comprensión de similares problemas que otros países coloniales han de afrontar.

Comienza el autor, en el capítulo I, ofreciendo una visión general del período de dominación de la corona británica y muestra los puntos de fuerza y las principales limitaciones y causas de debilidad. A continuación se contempla la crisis administrativa, precipitada por la situación interna de Jamaica y sus efectos, incluyendo las nuevas medidas políticas formuladas y adoptadas durante y después de la segunda guerra mundial. Se analiza igualmente el impacto que el recién implantado sistema de gobierno, de carácter cuasi-democrático, ha producido sobre la creciente demanda de una Administración eficiente. El capítulo IV intenta una valoración exacta de la situación actual del gobierno y de la medida en que han sido alcanzados los objetivos del Estado propuestos, advirtiendo la supervivencia de multitud de rasgos de la época colonial. Por último, el capítulo final es a modo de epílogo que desarrolla el estudio de la situación existente desde el momento en que la indepen-

dencia fué una realidad para Jamaica.

El método empleado en el estudio es el de examinar el mecanismo burocrático de Jamaica en un doble contexto estructural y funcional, sin proceder a un análisis en términos abstractos y de generalización sobre la base organizativa y los procesos administrativos. Se acepta expresamente el punto de vista por el cual la Administración pública, ya considerada como disciplina o como práctica, debe ser sensible a la situación sociocultural dentro de la cual se desenvuelve.—J. P. B.

M. R. CURTIS: *Central Government. An introduction to the british system.* «Pitman». Londres, 1965, 148 páginas.

Trata la presente obra de todos y cada uno de los órganos de gobierno británicos, desde la corona a la Cámara de los Comunes. El autor ha reducido al mínimo el punto de vista descriptivo e histórico, adoptando un sistema directo, ilustrando el contenido de la obra con numerosos gráficos explicativos de la distribución de poderes y funciones administrativas.

El sistema político británico responde a unas características determinadas: constitución flexible y no escrita, supremacía del Parlamento, monarquía constitucional limitada, sistema bicameral parlamentario, responsabilidad colectiva del gabinete, existencia de dos partidos, reconocimiento oficial de la oposición, relevante papel de las convenciones.

La constitución inglesa emana de cuatro fuentes principales: ciertos

estatutos y documentos de fundamental importancia, Magna Carta, Habeas Corpus, etc., convenciones, principios establecidos por la práctica judicial y doctrina constitucional contenida en ciertas obras. La teoría de la separación de poderes, elaborada por Locke en Inglaterra, aporta la idea básica de separación, en la que existen, sin embargo, numerosas excepciones: el soberano está asociado oficialmente al gobierno; lord Chancellor es al mismo tiempo miembro del gobierno, Speaker de la Cámara de los Lores y cabeza del poder judicial. La Cámara de los Lores actúa como tribunal supremo del país; los jueces de paz poseen numerosas funciones ejecutivas. El principio del *rule of law* interpretado en el sentido de que no puede infringirse ningún castigo a menos de existir una infracción de ley declarada por un tribunal, se erige en salvaguarda de las libertades personales, y si bien las tendencias actuales se plantean, la realidad del principio es innegable su existencia. A su vez, el principio de la supremacía del Parlamento encuentra ciertos límites: obligaciones de orden internacional, influencias de los grupos de presión, y, especialmente, incremento del poder ejecutivo, que, en la actualidad, controla el tiempo, procedimiento y actividad de la Cámara de los Comunes.

Capítulo especial se dedica al sistema de votación con especial mención del sistema electoral y sus dificultades. El sistema de la representación proporcional supone, inevitablemente, el incremento del número de partidos. El presente sistema de dos partidos en el que el elector vota no sólo un candidato, sino tam-

bién un partido, no carece de defectos, pero posee el mérito de la claridad. El partido político en cuanto cuerpo de individuos con similares puntos de vista en cuestiones políticas, presenta ventajas y peligros; el sistema de los dos partidos significa no ya que existen únicamente dos partidos, sino que sólo dos partidos pueden formar un gobierno.

El sistema parlamentario en forma rudimentaria existe desde el siglo XIII. El famoso principio de «quejas antes de créditos» aún subsiste en la actualidad y es un rasgo básico del sistema financiero.

La Cámara de los Lores se compone de 940 miembros; la de los Comunes de 630, que gozan de ciertos privilegios parlamentarios, siendo sus componentes principales el *speaker*, los *whips*, la *oposición*. Se examinan a continuación las funciones del Parlamento con especial mención de la forma en que se desarrollan los debates y mociones, diferentes formas de disposiciones legales—económicas, públicas, privadas, híbridas—, comités y sus diversas clases, y proceso financiero.

El Privy Council es un cuerpo integrado por más de 300 miembros cuya principal misión consiste en llevar a la práctica cualquier clase de decisiones. Su importancia ha disminuido en la actualidad al haber sido transferidas parte de sus funciones al gabinete o a los diversos departamentos ministeriales. Dentro del capítulo dedicado al poder ejecutivo se estudia igualmente la figura del primer ministro, la composición, procedimiento, funciones y principios del gabinete y de la Administración como conjunto complejo de departamentos, destacándose dentro de la

misma el «Home Office», Cámara de Comercio, Lord Chancellor's Office, Post Office y ministro del Interior.

Capítulos especiales se dedican, finalmente, a la corona, Civil Service, justicia administrativa, corporaciones públicas, opinión pública y Commonwealth.—J. O. M.

JEAN-LUC CHALUMEAU: *Les relations publiques de l'Etat*. «Bibliothèque des attachés de presse». Paris, 1965, 195 pp.

Las relaciones públicas del Estado constituyen un campo poco explorado; pocos son los países que utilizan ampliamente tales técnicas. El hecho es que la Administración, especialmente a nivel ministerial, informa, y para que tal información pueda ser eficaz, es necesario un conocimiento profundo del ciudadano, de sus necesidades y actitudes. La necesidad de conocer del público se halla en la base misma de una política de relaciones públicas: conocer para poder informar. Pero para la Administración pública las actitudes del público frente al aparato estatal dependen, en gran parte, de la actitud de los propios funcionarios frente al público. Las críticas del público se dirigen al Estado, a la Administración, al exceso de burocracia. La traducción de la mitología administrativa en la opinión pública se realiza a través de las técnicas de sondeo, técnicas que en sus diversas modalidades —métodos cerrados y probabilísticos, sondeos denominados «de área», construcción de formularios, preguntas abiertas y cerradas, etcétera—se examinan detalladamente, debiendo observarse que las actitudes del público varían con las

generaciones. La nueva Administración, más preocupada por servir a las tareas del Estado moderno que la Administración clásica, encuentra la adhesión de los elementos más jóvenes y abiertos del público. La seguridad social, por ejemplo, de acuerdo con el Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo, ha multiplicado las encuestas, procediendo a efectuar numerosos sondeos para conocer la opinión de «su público», lo que le ha permitido desarrollar eficazmente los servicios de relaciones públicas; igualmente la Administración autónoma de los transportes parisinos efectúa un sondeo de opinión cada cinco años. Lo importante es abandonar definitivamente el «estilo administrativo» del pasado; que el usuario—generalmente anónimo—, pueda manifestar su pensamiento aunque sea bajo la forma de la reclamación. Un conocimiento profundo del público es, pues, necesario y nada en el campo de las relaciones públicas puede construirse prescindiendo de esta base. Sin embargo, tal condición no es suficiente, ya que el Estado debe analizar el comportamiento de sus propios agentes en relación con los administrados, sus prejuicios, medio social, condiciones sociológicas y paternalismo administrativo originado por la convicción del funcionario de formar una élite intelectual o pertenecer a un grupo aparte; de aquí el que el poder ejecutivo se vea frecuentemente afectado por la preocupación de defenderse del simple ciudadano, rehuse explicar los problemas del administrado y adopte un estilo administrativo complejo y anónimo.

El Estado no conseguirá, sin embargo, hacerse accesible al ciudada-

no, si no se plantea el problema de la información práctica al público. No debe oponerse sector privado a sector público; la opinión pública desea conocer las razones de las decisiones adoptadas por los poderes públicos, lo que lleva a la creación de servicios de prensa en los diversos ministerios dirigidos por los agregados de prensa, cuyos principios generales y particulares de actuación en cada ministerio, rasgos comunes de método de trabajo, relaciones humanas con informadores, son aspectos analizados en la obra que comentamos.

Finalmente, la información práctica del público ha conducido a la creación de oficinas de recepción en el seno de las administraciones centrales y prefecturas—cuyos métodos adoptados a partir de 1953 han sido posteriormente perfeccionados—y del centro interministerial de informaciones administrativas.

Ante la opinión pública se pueden adoptar tres actitudes: mistificar el pensamiento de los ciudadanos mediante la propaganda, movilizar las masas al estilo marxista sin tolerar desviación alguna, cooperar con el pueblo sin oprimirlo. La información objetiva del ciudadano es vital para el mantenimiento de un cierto tipo de libertad y democracia, y constituye uno de los problemas esenciales hoy planteados.

La incomunicabilidad entre los hombres, denunciada por el existencialismo, debe ser combatida por la técnica de las relaciones públicas.—
J. O. M.

JUAN ORTIZ DE MENDÍVIL: *Hostelería. Compendio de la legislación vigente con comentarios, concordancias, notas, jurisprudencia y formularios*. Madrid, 1966, 167 pp.

El fenómeno turístico, en relación con el creciente intervencionismo del Estado, ha dado lugar en el campo de las empresas y actividades turísticas en general y en el de la Hostelería en particular, a una legislación compleja y copiosa, en la que son hitos fundamentales la aun vigente ordenación de establecimientos hoteleros de 1957, la orden de 7 de noviembre de 1962 que legalizó e instauró un nivel de precios comparativamente favorable en el ámbito turístico nacional, la orden de 20 de febrero de 1963 sobre normalización de facturas, el estatuto ordenador de empresas y actividades turísticas de 14 de marzo de 1965 y la actualísima orden de 28 de marzo de 1966 sobre fijaciones de precios.

Con el fin de facilitar el acceso a la legislación hotelera de todas las personas relacionadas directa o indirectamente con la hostelería y en la creencia de que muchas de las infracciones que se cometen por el administrado en esta materia se deben a desconocimiento más que a dolo específico, recoge el libro que comentamos toda la normativa vigente relacionada con la hostelería—ordenación general, régimen de precios, facturación, inspección, sanciones, recursos jurídicos, régimen fiscal—sistematizándola, concordándola, frecuentemente comentándola, trayendo también a colación, en diversas ocasiones, doctrina jurisprudencial.

A algunos capítulos como los referentes a sanciones y recursos se les

ha dado, proporcionalmente, extensión más amplia, por entenderse que el desconocimiento medio en estas materias es mayor que en otras.

Varios apéndices, en los que se recoge la vigente ordenación de restaurantes, cafeterías, crédito hotelero y formularios de escritos de descargo y recursos, completan el contenido de la obra.

SAMY CHAMAS: *L'État et les systèmes bancaires contemporains*. «Bibliothèque de Droit commercial», núm. 13. París, 1965, 363 pp.

Dentro de la economía de un estado moderno la banca representa una pieza de importancia primordial como distribuidora del crédito, lo que motiva que tarde o temprano se produzca un intervencionismo estatal, tanto en la dirección del crédito como en el control de los bancos.

La evolución sufrida por la banca dista mucho de ser homogénea en todos los países, fácilmente pueden señalarse diversas etapas y grados entre la libertad simplemente reglamentada que se conserva en países como los Estados Unidos o Suiza, y el monopolio público establecido en los países socialistas.

El profesor de la Universidad de Beirut Samy Chamas considera que este es momento oportuno para hacer un estudio comparado de las relaciones entre el Estado y los sistemas bancarios contemporáneos, razón a la que se suma la tradición comercial y financiera del Líbano, país donde convergen el mundo occidental, el mundo árabe y, en ciertos aspectos, también el socialista, junto con la nueva legislación promulgada en dicho país regulando la actividad bancaria, cuyo espíritu trata

de conciliar, dentro de lo posible, la tradición liberal con el control estatal.

La obra es un estudio esencialmente jurídico, que tiene por objeto la estructura y el funcionamiento de las empresas bancarias en sus relaciones con el Estado; está dividida en tres partes, desarrollada cada una de acuerdo con una amplia ordenación sistemática:

1. El estatuto legal de la banca.
2. La intervención del Estado en el sistema legal bancario.
3. El estado banquero.

El autor inicia la primera parte con un análisis de la extensión y profundidad de la libertad bancaria. Ausencia absoluta de una legislación durante el siglo XIX, significación jurídica de esta libertad en cuanto a la creación y organización de los bancos y su contexto general: no-intervencionismo administrativo, ni económico ni legislativo. La libertad tropieza con un límite, cual es la intervención del Estado en el mecanismo monetario, que se extiende desde el tradicional monopolio de la acuñación de la moneda metálica al reciente de la emisión del billete de banco. Analiza el autor las consecuencias de esta libertad como base para la aparición del sistema bancario contemporáneo y las razones y circunstancias que justifican la intervención del Estado; se considera entre las primeras el apoyo intelectual suministrado por la doctrina intervencionista y los móviles políticos, y entre las segundas la gran crisis económica y la guerra de 1939, para adentrarse a continuación en el estudio comparado de la legislación bancaria.

La segunda parte del libro, dedica

da a la intervención del Estado en el funcionamiento del sistema bancario, estudia en primer lugar los órganos de control, especialmente el Banco Central, sus funciones y el régimen jurídico a que están sometidos, para tratar a continuación de la especialización en la actividad bancaria, cada día más extendida, y los controles de esta actividad, a través del volumen de crédito y tipo de descuento, de la política de *open market*, de las reservas obligatorias, de los procedimientos selectivos de control del crédito ya sea para el consumo o para la especulación en el mercado financiero, ya para estimular la producción, la construcción o el comercio exterior, sin olvidar la vía fiscal de control selectivo del crédito.

El estado banquero es estudiado en la tercera parte bajo las tres formas que puede presentar: el sector paraestatal, en su desarrollo vertical y horizontal, y las normas que regulan su organización y funcionamiento; el sector bancario público, en sus antecedentes históricos y situación en la época liberal, como banco nacionalizado y en su forma más moderna de banco de economía mixta, y por último como banco monopolizado, forma que reviste unas especiales características y que se da principalmente en los países socialistas.

El libro contiene abundante bibliografía sobre el tema.—M. L. J.

MILTON FRIEDMAN: *Capitalismo y libertad*. Ediciones Rialp. Madrid, 1966, 256 pp.

Se ocupa M. Friedman en este libro de la función del capitalismo competitivo (la organización del gru-

so de la actividad económica mediante la empresa privada operando en un mercado libre) como sistema de libertad económica y como condición necesaria —aunque no suficiente— para la libertad política. A pesar de que la relación entre ambas libertades es compleja, dentro de su intimidad, el autor no duda en afirmar que la libertad económica, fin en sí mismo, es indispensable para la libertad política. Supuesto así, el consiguiente paso es el análisis de la función del Estado en una sociedad libre y confiada en el mercado como regulador de su actividad económica. La conclusión del autor es lógica; el Estado intervendrá en los campos en que el mercado no pueda resolver los problemas o pueda hacerlo sólo a un costo tan elevado que sea preferible usar los canales políticos. Sentados estos principios en los dos primeros capítulos, los restantes son la aplicación concreta de ellos a cuestiones como: el control monetario, la organización de las finanzas y comercio internacionales, la política fiscal, política educativa, distribución de la renta, bienestar social, etc., todo ello expresado en un lenguaje sencillo, deseo de claridad que hace que lo abstracto sea contrastado enseguida con su ejemplo concreto.

El autor, llevado de su espíritu liberal, no duda en enfrentarse con regímenes o doctrinas vigentes y opuestas a dicho espíritu. Esto es lo que le hace afirmar, al referirse al progreso que «en contra» de la centralización estatal se da en los Estados Unidos, que, en ellos: «la mano invisible ha sido más poderosa para el progreso que la mano visible para el retroceso».

