

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

RICHARD SYMONDS: *The British and their Successors*. Faber and Faber, 24, Russell Square. Londres, 1966. 287 pp.

El autor—que ha vivido durante veinte años en la India, Pakistán y en varios países africanos en un momento inmediatamente anterior o

posterior a su independencia—trata de hallar un modelo común válido para todos ellos, especialmente en lo que se refiere al proceso sucesorio operado en los servicios públicos, al ser éstos abandonados por Gran Bretaña.

Adviértese, con carácter general, la dependencia real que existe entre el hecho de la transferencia de los servicios gubernamentales a la población indígena y la transferencia del poder político, ya que la condición

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

primera del eficaz funcionamiento de los servicios es la estabilidad política. Por ello, la mayor o menor efectividad de la transferencia radica en la educación política previa, y, a la vez, la idoneidad de la estructura educativa depende del desarrollo de las fuerzas económicas de los territorios que alcanzan la independencia.

En el mismo sentido señala el autor cómo el progreso en el campo político, económico y educativo se halla directamente relacionado con el mantenimiento del orden y la existencia de una organización administrativa capaz de llevar a cabo los programas de desarrollo.

En líneas generales, Gran Bretaña había gobernado sus territorios coloniales por medio de administradores civiles. Hasta tal punto fué esto cierto, que los pueblos asiáticos y africanos tenían el convencimiento de que el auténtico poder descansaba tanto en la Administración como en los partidos políticos, y, así, la exigencia de nacionalización de los servicios fué una de las más enérgicamente formuladas por los partidos políticos de los pueblos que alcanzaban la independencia. Cuando empezaron a actuar las nuevas clases dirigentes, educadas bajo la impronta británica, este problema llegó a convertirse en una obsesión.

Morley, en 1906, pensaba que el pueblo indio estimaba más la posibilidad de acceso a los altos puestos administrativos que las reformas políticas, y lord Hailey, treinta años después, sostenía que los africanos del Oeste juzgaban la seriedad de las promesas británicas de autogobierno según el grado en que los indígenas eran incorporados a la Administración.

La forma en que Gran Bretaña

respondió a esta demanda de los nuevos pueblos se vió afectada por varios factores. Las necesidades económicas fueron, sin duda, el argumento usado con mayor frecuencia en favor de la transferencia de los servicios gubernamentales a las poblaciones indígenas, bien con el fin de cortar el monopolio de grandes compañías o por el interés de limitar los gastos que la expansión colonial llevaba consigo.

Asimismo, la influencia de las organizaciones misioneras, aunque indirecta, fué importante, especialmente en Africa. En la mayoría de los territorios hubo sacerdotes indígenas antes que gobernantes o administradores. Ejemplos como el de Samuel Crowther, designado en Nigeria obispo anglicano, o el reciente nombramiento de un cardenal de Tanganica, contribuyeron como un símbolo poderoso al fortalecimiento de las aspiraciones de los nuevos pueblos.

Las universidades británicas, por su parte, ejercieron una significativa influencia. En Oxford y Cambridge se formaron muchos de los hombres que dirigían el régimen de las colonias, y más tarde fueron los propios sucesores indígenas los que recibieron enseñanza en estas universidades. Después de la segunda guerra mundial, éstas extendieron su campo de acción, creándose nuevos centros docentes en ultramar.

Aunque—como el autor señala—se dieron dos posiciones extremas acerca del problema—la que pretendía el mantenimiento sin modificaciones y con carácter de permanencia de las normas británicas y la que imaginaba un proceso de total asimilación entre las poblaciones independizadas y Gran Bretaña—, lo cierto es que ninguna de ellas se demos-

tró viable en la realidad. A pesar de las frecuentes alusiones a la «ingenuidad» de los nativos y a la «guarda permanente» que debía ejercerse sobre ellos, importantes razones de orden presupuestario impidieron su exclusión de la Administración y los servicios gubernamentales. Las colonias no podían cubrir todos sus puestos con personal británico, y, de esta manera, una vez que la población local fué entrenada, el problema llegó a ser una cuestión de grado más que de principio.

Dentro de los extremos teóricos indicados, se señalan como las más caracterizadas las posiciones de los que el autor denomina *anglicizers* y *conservationists*. De los primeros, Macaulay, su más elocuente expositor, citaba el principal objetivo de la política educativa en «formar una clase de intérpretes entre nosotros y los nativos que gobernamos, una clase de personas, indias por su color y su sangre, pero inglesas en gustos, opiniones, moral e intelecto».

Los conservadores enfocaban el problema desde un diferente punto de vista. Consideraban como sus naturales sucesores precisamente a aquellos que habían sido desplazados por los ingleses, es decir, los líderes feudales, y oponíanse a que la Administración británica reclutara personal procedente de las clases medias, por temor de que esto contribuyera a debilitar la influencia de los jefes.

Partiendo de los principios generales reseñados, el autor estudia con detalle el proceso de transferencia de poderes y funciones en el vasto mundo del Imperio colonial británico, prestando especial atención a la situación de la India, Ceilán y Africa del Este y del Oeste.—J. P. B.

HENRI DEROCHE: *Les mythes administratifs. Essai de sociologie phénoménologique*. «Presses universitaires de France». Paris, 1966. 312 páginas.

El fenómeno administrativo no es reciente. Los poderes políticos, religiosos o militares han legislado, desde siempre, y han impuesto a sus sujetos reglas estrictas y estructuras determinadas. Desde el Código de Hammurabi hasta la ley de las XII Tablas o el Digesto de Justiniano, no existe una solución de continuidad en el establecimiento de interdicciones y de obligaciones, de controles y de sanciones. Sin embargo, lo que parece haber caracterizado las reglamentaciones pasadas es el desinterés profundo del Estado, incluso a veces su desprecio latente, frente al hombre considerado en tanto como persona moral, en beneficio de la organización y de la defensa colectivas. Las instituciones de Atenas y, sobre todo, la de Esparta marcaron bien esta preeminencia del Estado sobre los ciudadanos, únicos individuos, por otro lado, admitidos a gozar de los derechos civiles y políticos. La República de Platón es un ejemplo claro.

El Derecho romano intenta establecer una síntesis jurídica entre el individuo y el Estado, y realiza una construcción política sorprendente, en la que el uno y el otro estaban regidos por los mismos preceptos salidos de la razón del pueblo y el sentido de la grandeza de la ciudad. Este equilibrio no se justifica más que porque Estado e individuo pueden ser tomados con un único fin. Desde el instante en que el cristianismo triunfó en Roma, proclamando los derechos naturales y sagrados del hom-

bre, se dibuja una nueva concepción jurídica que se introduce en las distintas instituciones. Las ideas de fraternidad humana, de libertad y de igualdad, que constituyen la famosa trilogía republicana, están sacadas directamente del Evangelio.

Lentamente informan las estructuras políticas y jurídicas de Europa occidental, desde la Edad Media hasta la época moderna, poniendo el acento sobre la protección a los débiles, los pobres, las viudas y los huérfanos. Modeladas por la corriente histórica, transformadas por los pensadores y filósofos, amalgamados por el racionalismo, explotaron en el gran movimiento de la Revolución francesa y encontraron un catalizador excepcional en Napoleón.

La gran reforma jurídica llevada a cabo al comienzo de la Constitución, en el año VIII, sirvió de modelo a toda la organización administrativa de los estados modernos. Respetando «los derechos inalienables y sagrados», definidos por la declaración de 1789, aseguran el funcionamiento de los servicios generales necesarios a la vida política de la nación. Las tareas asumidas por la Administración conciernen a la defensa del territorio, la policía interior, los trabajos públicos, la gestión de bienes comunales, la enseñanza y un conato asistencial. La iniciativa individual o de grupo suple lo que falta. El principio director de las instituciones del Estado es «un atomismo individualista». El individualismo informará a las instituciones económicas y sociales durante más de un siglo. El *«laissez faire, laissez passer»* de los fisiócratas se aplicará a toda la economía moderna.

Sin embargo, esta concepción jurídica ignoraba las profundas trans-

formaciones de todas las naciones, consiguientes al desarrollo de la técnica y de la gran industria. No era posible proteger al débil si no existían grupos organizados y fuertes, ley y organizaciones estatales. El individualismo había puesto el acento sobre determinados valores, pero muchas realizaciones no las puede llevar a cabo el hombre solo. La igualdad y la libertad como principios se quedaban en nada sin un medio práctico con el que llevarlas a cabo; se quedaban en manos de intelectuales, filósofos y privilegiados.

Bajo la reacción social, la frontera entre individuo y Estado será continuamente revisada en sus causas; el individuo, pidiendo una protección incluso en su vida privada, y el Estado, exigiendo garantías y órganos de intervención y coordinación. El socialismo no sólo quiere reformas de estructura, sino el establecimiento de un estado colectivista en el que las necesidades del individuo serían resueltas por el poder público. La intervención del Estado fué guiada por una especie de socialización, manifestada con una concepción nueva del Derecho, de las obligaciones y de la repartición de la riqueza. Los contratos, que no tenían otra ley que el acuerdo de los particulares, la moralidad y las buenas costumbres se vieron encuadradas en reglamentaciones. Se imponen las situaciones contractuales en materia de seguros, de previsión, salario, transporte, alquiler; estas transformaciones responden a las necesidades vitales del mundo contemporáneo, en las cuales las voluntades autónomas deben asociarse o desaparecer en razón de los imperativos económicos o sociales.

La repartición de la riqueza responde al mismo criterio; la propie-

dad, como derecho de uso y abuso, ha sido superada; se establecen muchas servidumbres restrictivas del Derecho de propiedad y, sobre todo, la redistribución de las fuentes privadas por procedimientos estatales. Los impuestos, las cargas fiscales, vienen a minar las masas enormes de capital en manos de una sola persona.

Los numerosos organismos públicos pueden ya responder a las necesidades de los individuos y de los grupos: servicios públicos.

La vida del hombre surge, así, protegida por todos lados, pero también limitada, y el campo de sus actos libres, dadas las presiones de los reglamentos y de la burocracia, se reduce. Incluso el refugio supremo del espíritu puede, eventualmente, ser forzado por las técnicas psicológicas al servicio de un totalitarismo estatal.

El desarrollo de los servicios públicos es un hecho que no puede dejar indiferente a la sociología ni al jurista. Aparte de las incidencias políticas y económicas que implican las diversas actividades del Estado moderno, el filósofo constata que el hecho administrativo está ligado a un cierto número de representaciones colectivas por parte, principalmente, de los usuarios, que se comportan de un modo particular frente al poder público, y por el cumplimiento casi religioso de un ritual, donde el formalismo revela una especie de adhesión mítica. Estas representaciones forman el fondo de las mentalidades y de las motivaciones individuales y colectivas, y se interfieren para fijar los clisés y los usos tradicionales que caracterizan la estructura de una sociedad. Se remontan de un modo natural a los mitos arcaicos, traduciendo, como ellos, a la vez la oposición y la necesidad de

ligazón entre el hombre y el cosmos por medio de una fe y de unos ritos mágico-religiosos. No hay diferencia de naturaleza entre la mentalidad arcaica y la moderna, sino continuidad y sólo diferencias de grado. Tanto las actitudes del público como la de los agentes del Estado pueden referirse a una mentalidad prelógica por lo que tienen de espontaneidad y de emotividad. Las instituciones aparecen al gran público como representaciones esotéricas más que como formas de nociones conceptuales, aunque no son más que conceptos puros y mecanismos sin alma. Responden a un sistema de valores que sirve de guía a toda la vida social.

Este libro, sin negar el punto de vista jurídico, lo deja a un lado para hacer un análisis fenomenológico y encontrar lo que pueda haber de mítico y de ritual en el hecho administrativo actual, es decir, en el comportamiento y la mentalidad de los usuarios y de los agentes de los servicios públicos en contacto con las instituciones.

A pesar de la racionalidad aparente de nuestro mundo moderno, y tal vez por ella, quedan en toda actividad humana unas como sombras y zonas misteriosas en las cuales se muestran eficaces los ritos y las fórmulas.—P. A. U.

ANTONIO CONFALONIERI: *Il finanziamento delle imprese pubbliche (Collezione di studi e documenti sul settore pubblico dell'economia)*. Milán, 1963, 280 pp.

El desarrollo alcanzado en muchos países por la intervención en la actividad económica del Estado y de los entes locales, y, en algunas cir-

cunstancias, también por la iniciativa de entes que pretenden servir a la colectividad, ha planteado una serie de problemas económicos y jurídicos que, para conocer el mundo económico moderno, es necesario profundizar en ellos.

Confalonieri pretende salir al paso de esta exigencia y aportar una contribución a la investigación en torno al sector público de la economía; para eso, estudia los recursos de la Hacienda pública: su estructura y cobertura del presupuesto; recursos internos; el Tesoro como fuente de financiación; autonomía y eficacia financiera de la empresa pública; el recurso al mercado. En una segunda parte investiga sobre el financiamiento de las empresas públicas: la política monetaria y los títulos garantizados por el Estado; la política de la tesorería y la autonomía financiera de las empresas públicas. Termina con unos apéndices en que muestra por medio de gráficos algunos datos económico-financieros sobre las empresas públicas y sobre el recurso al mercado financiero.

Sostiene el autor que la gestión financiera de las empresas públicas no recibe apenas normas centralizadoras por parte del Tesoro del Estado; esto lleva a un acrecentamiento de cargas financieras y de problemas de coordinación.

Además, coexisten empresas, en el sector público industrial, con características tan diversas que no pueden ser tratadas de un modo uniforme.

Afirma que es mejor garantizar las posibilidades de desarrollo y de eficacia de gestión de las empresas públicas recurriendo al mercado con títulos de diversa categoría, dadas las dificultades de colocación de los títulos públicos y la crisis permanente

del instrumento fiscal. Esto no excluye la búsqueda de procedimientos de coordinación de la gestión financiera de las empresas públicas con la política financiera del Estado, y con la de investidura de los entes públicos que recogen disponibilidades monetarias, y la necesidad de que el Estado se haga cargo del equilibrio entre medios propios y la contracción de deudas con las empresas privadas.

Estudiados los problemas financieros resulta claro que no se ha llegado, ni provisionalmente, a establecer el papel y las líneas de desarrollo de las empresas públicas.—P. A. U.

R. DENOYELLE: *Le promoteur de constructions immobilières*. «Berger-Levrault». París, 1966, 319 pp.

El desarrollo de la construcción es un imperativo de la Francia de hoy. El proyecto del V Plan para 1970 fija en 470.000 el número de alojamientos a construir. Todos los franceses deben tener un techo; para darles al menor precio este producto la producción de inmuebles colectivos toma este incremento. Esta construcción no puede ser realizada por los mismos interesados, de ahí que haya nacido la figura del promotor de construcciones inmobiliarias. Sobre esta figura, desde su aspecto de organización jurídica, es de lo que trata el libro.

El fin del promotor es la construcción en copropiedad, que debe dar pruebas de su iniciativa ante la complejidad de la construcción: iniciativa jurídica suscitando eventualmente la constitución de una sociedad antes de la adquisición del terreno, antes de la edificación, y haciendo después con los copropietarios los con-

tratos necesarios; su iniciativa también se muestra en la redacción del reglamento de copropiedad; iniciativa técnica al elegir los arquitectos; financiera, al solicitar empréstitos; administrativa, por el permiso de construcción; económica, al buscar interesados en el alojamiento. Aparte de todas las muchas funciones que lleva consigo el período de construcción hasta la terminación del inmueble.

El promotor se pone al servicio de los interesados copropietarios que aportan el capital.

El autor describe las variadas técnicas de promoción inmobiliaria. El promotor se liga con cada candidato propietario con un contrato llamado de construcción, por el que el promotor se compromete a proporcionar un apartamento en el inmueble a construir (venta de cosas futuras). El promotor se constituye en fundador de una sociedad de construcción, que justifica el autor en la propia persona del promotor.

En la segunda parte del libro se tratan las relaciones entre el promotor y los adquirentes. Las dificultades a resolver son muchas por la complejidad de la relación misma y por ser nueva esta situación jurídica. Describe las técnicas de promoción y las obligaciones del promotor y las de los futuros propietarios.

Aclara las reglas jurídicas aplicables a las relaciones promotor-adquirentes, precisando con detalle cada uno de sus extremos. Resalta la obligación del promotor, en beneficio del copropietario, especialmente en el caso de construcción con la ayuda oficial, y el problema de saber si el promotor, que cede a los adquirentes de apartamentos las acciones o partes de la sociedad de construcción,

debe garantizar en razón de los inconvenientes o molestias que los adquirentes vayan a sufrir. Caracteriza también las obligaciones de los copropietarios cuando son llamados a responder frente a los fondos suplementarios, puesto que la construcción de un inmueble es por esencia una operación pecuniariamente ilimitada, o cuando obtienen por vías diversas el apoyo de los tribunales, a fin de restringir la remuneración a veces excesiva que se arroga el promotor, demasiado creído del servicio que ha proporcionado a los futuros copropietarios.

Añade también una apreciación crítica sobre las diferentes técnicas de promoción inmobiliaria. Como el proceso de la sociedad de construcción es ahora el más comúnmente empleado, no oculta el autor que en lo futuro el proceso de venta presenta la ventaja de ofrecer a los adquirentes una posición más fuerte. Sólo razones fiscales han impedido en parte el desarrollo de estas sociedades de construcción, que en adelante aumentarán considerablemente.—P. A. U.

HENRY M. CRUICKSHANK y KEITH DAVIS: *La empresa y el hombre*. «Rialp». Madrid, 1966, 320 pp.

El comercio y la industria de la época actual son muy complejos. La vieja estampa del contable en su alto pupitre de madera, junto al despacho del dueño, ha pasado de moda. La competencia es fuerte; la producción debe aumentarse; hay que abaratar los costes, extender la clientela. Factor muy importante del negocio es el elemento laboral, que ya no es un mero instrumento pagado, sino un colaborador, un partícipe en la em-

presa. La gerencia de un negocio exige cada vez más preparación, mayor especialización; a los directores se les presentan problemas que han de resolver sobre la marcha, con rapidez, pero con acierto. Y para ello deben «saber enfrentarse» con el problema. El problema se puede enfocar de un modo u otro; del buen enfoque del mismo depende muchas veces su acertada solución. Y para enfocarlo bien hay que saber recoger los datos necesarios, despreciando los inútiles, y saber valorarlos e interpretarlos. Pero estos saberes, más que los libros teóricos, los proporciona la práctica.

El libro de Cruickshank y Davis es un libro práctico. Tiende a adiestrar,

con ejemplos concretos, en el enfrentamiento y solución de cada caso, exponiendo casi un centenar de ellos y haciendo recaer la atención sobre los puntos clave que conviene sopesar y valorar. Estos casos son de muy diferentes tipos: unos, se refieren a los problemas de dirección y comerciales; otros, a los de relaciones humanas y trato al personal y a la clientela; otros, a las cuestiones técnicas de producción. Los autores habitúan al lector a analizar, a valorar los datos: una solución exclusiva y óptima no existe, evidentemente, pero sí las soluciones mejores, y éstas serán las que se alcancen tras un minucioso y bien dirigido estudio del problema.—E. R.