

## RESUMEN DE REVISTAS

05

GEORGE WOODCOCK: *Regional Government: The Italian Example*. «Public Administration», 1967; páginas 403-414.

La Constitución de la República italiana de 1948 sentó las bases e hizo posible el establecimiento de un sistema de Gobierno autónomo regional. Con este fin se divide el país en nueve regiones (cinco especiales y cuatro ordinarias), cada una de las cuales tiene una asamblea legislativa unicameral, elegida directamente, con poderes legislativos y administrativos en un conjunto de materias de interés regional.

Lo verdaderamente importante de

la aportación de este artículo no es sino el juicio crítico que expresa acerca de las consecuencias que ha originado la implantación en Italia de este sistema de Gobierno regional.

La realidad es que ninguna de las mayores esperanzas de los regionalistas se han satisfecho con ella. Sin embargo, esto no significa que el sistema italiano de Gobierno regional sea impracticable, o que nunca aquellas esperanzas puedan ser realizadas.

Por el contrario, el sistema italiano parece una factible solución para el problema de cómo asegurar la descentralización en el moderno Estado centralista, sin cambiar, sin embargo, su forma unitaria. A la región ita-

liana se le permite un relativamente amplio grado de autonomía legislativa y administrativa, sin poner en peligro la unidad del Estado italiano o disminuir la autoridad final del Gobierno central. No hay ningún error radical en el sistema, de forma que la experiencia adversa del Gobierno regional en Italia ha sido debida por completo a las actitudes de aquellos que en Roma y en las diferentes regiones han puesto en práctica el sistema. Si las más radicales de esas actitudes y prácticas desapareciesen, y se le diese al sistema un efectivo cambio real, se demostraría cómo cumple en la práctica su función de asegurar la descentralización, en el mismo grado que se expresa sobre el papel en términos puramente teóricos.—P. G. M.

MICHEL DRAN: *Un exemple de collaboration entre service public et secteur privé: les cliniques ouvertes.* «Droit Administratif». Octubre 1967; pp. 514-527.

La clínica abierta nace para cubrir la necesidad de instituciones modernas técnicamente y que no sean propiamente hospitalarias, ya que determinados estratos de población tienen prejuicios respecto de los hospitales públicos. Por ello, y dentro del propio hospital, se ha juzgado deseable establecer estos servicios que, en algunos aspectos, derogan las reglas generales aplicables a los servicios hospitalarios y se acercan al sistema de las clínicas privadas. Con ello se consigue aliar el confort y la libertad de las instituciones privadas con la seguridad y la alta calidad técnica del material de los hospitales.

Realizando su función gracias a

las instalaciones y a los medios, personales y materiales, del hospital la clínica abierta introduce como novedad la libre elección del médico y el acuerdo privado entre enfermo y profesional respecto de los honorarios. El pago de los mismos se realiza igualmente en forma directa sin que el hospital intervenga en ello.

Las ventajas de este sistema son evidentes: desde el punto de vista del enfermo, la libre elección del médico y la hospitalización en buenas condiciones de confort; para el médico, compensaciones pecuniarias y, finalmente, para el hospital, ya que las clínicas abiertas utilizan ampliamente las instalaciones técnicas, lo que hace aumentar el rendimiento de estas inversiones y, además, porque permite a gran número de hospitales contar con una plantilla de especialistas, especialmente cirujanos, que de no existir la posibilidad de las clínicas abiertas preferirían emigrar a núcleos de población mayores para poder instalar sus propias clínicas privadas.

Las primeras normativas legales sobre las «clínicas abiertas» son las siguientes: decreto de 17 de abril de 1943, gran número de circulares en los años 1945, 1950, 1955, 1956 y 1957, y, fundamentalmente, un decreto de 28 de junio de 1955. En la actualidad el régimen legal se basa en la ordenanza de 11 de diciembre de 1958, un decreto de la misma fecha, el decreto de 5 de septiembre de 1960 y la circular de 8 de septiembre del mismo año.

Seguidamente se reseñan las condiciones precisas para la creación de estas clínicas y el procedimiento de erección que se realiza a través de la acción concertada entre los organismos administrativos y profesiona-

les interesados y representantes del Estado que se reservan el poder de decisión. Se estudian los aspectos de gestión en sus vertientes médica, administrativa y financiera en forma amplia y detenida.

Por último se examina el porvenir de las clínicas abiertas a la vista de la evolución sufrida por la reforma hospitalaria que ha reducido el número de establecimientos en los que es posible instalar clínicas abiertas. De hecho, no podrán establecerse en hospitales rurales, ni en la mayor parte de los centros hospitalarios regionales. Igualmente se alude a las reticencias de la Seguridad Social respecto del sistema de clínicas abiertas.

Puede afirmarse que este sistema, no obstante, contribuye a rellenar el foso que, en este campo, existía entre sector público y sector privado. A despecho de la desconfianza tradicional de los médicos respecto del sector público, la «clínica abierta», en sus veinte años de experiencia, prueba que es posible la comprensión y la colaboración de los médicos y la Administración en un trabajo conjunto al conseguir un mayor beneficio para el enfermo.—A. S. A.

LORD REDCLIFFE-MAUD: *Local Governors at Work: could they do better?* «Public Administration». Londres, 1967; pp. 347-352.

A finales del último mes de mayo, el informe sobre el Management of Local Government fue publicado por el comité nombrado tres años antes por el ministro (Housing and Local Government), por iniciativa de las cuatro principales asociaciones de

autoridades locales en Inglaterra y Gales. Hay una clara evidencia de que los consejos locales individuales están ya considerando seriamente cómo hacerse más democráticos y más eficientes. Para ello se necesita una gran cooperación de prensa y radio, indispensable para el éxito de la democracia local. Lo que en realidad se propone es un variado y radical experimento, aquí y ahora, para los consejos individuales, preparados para adoptar drásticas adaptaciones en sus prácticas tradicionales.

Tal acción inmediata debería ser tomada por supuesto dentro de la estructura de la ley vigente en la actualidad. Pero la eficiencia de nuestros Gobiernos locales será mucho mayor si algún día nuestros ciudadanos insisten en que se les dé mayor *chance* ante el Parlamento. Veintitrés de nuestras 79 recomendaciones claman por algunos cambios en la ley.

Tengo para mí—dice el articulista—que los gobiernos locales aumentarían su efectividad si todos, como nación, cambiásemos algunas de nuestras presentes ideas acerca de la democracia; si realizásemos un verdadero acto de fe en el «federalismo»: esto es, si decidimos detener la avalancha de poder hacia el centro, típica de la posguerra, e instamos la implantación de un sistema de círculos concéntricos de una verdadera comunidad autónoma, que renunciaría a parte de su capacidad de decisión para redistribuirla entre varias autoridades nacionales y locales.

Todos estos cambios deberán, desde luego, esperar el informe de la

Royal Commission. Pero es fácil imaginar que en el seno de ésta se estará pensando ya sobre algunas mejoras y reformas imprescindibles: incremento de la capacidad financiera de los consejos locales; reducción y simplificación del conjunto de controles operados sobre la Administración local; coordinación de las varias influencias ejercidas sobre los gobiernos locales por distintos departamentos centrales.

Con todo ello se avanzaría hacia una más genuina democracia. Pero es necesario más: *Antes de nada*, los gobiernos locales deberían comenzar a reclutar personal de trabajo verdaderamente eficiente para cubrir sus servicios profesionales; *en segundo lugar*, es necesario una más fructífera relación entre el gobierno central y los gobiernos locales; quizá esto lleve tiempo, pero será entonces cuando comenzaremos a acercarnos al establecimiento de una verdadera nueva política de los gobiernos locales; *en tercer lugar*, resulta necesaria una intensa acción «de larga duración», para salvar las diferencias entre los gobiernos locales y los gobernados, entre «ellos» y «nosotros». En esta tarea podrán colaborar prensa, radio, televisión; importantísima será también la acción de los educadores en escuelas y universidades; pero quizá el futuro dependa en este sentido más que de otra cosa de los partidos políticos.

El artículo concluye declarando el autor su fe en los gobiernos locales británicos y su confianza en que éstos utilizarán los próximos cinco años no en la conservación de su actual estructura y peculiaridades, sino en realizar su trabajo mejor que lo han hecho hasta hoy.—P. G. M.

THADEE KOTARBINSKI: *La praxéologie ou les principes de l'activité efficace*. «Comité National de l'Organisation Française». Noviembre, 1967; pp. 7-12.

Los problemas de la planificación constituyen, en la actualidad, un importante sector de la *practicología*, ciencia que se ocupa de las condiciones necesarias para conseguir el máximo perfeccionamiento en toda actividad tendente a ser racionalizada. La *practicología* se considera como la ciencia de la acción, constitutiva del ideal de las sociedades donde impera una organización verdaderamente científica. Su objetivo se encamina a la racionalización de nuestros actos y decisiones y a la extracción de principios, métodos y planes, por tanto, en estrecha conexión con la metodología y la problemática.

El profesor Kotarbinski, que ocupa la cátedra de Practicología de la Universidad de Varsovia, es un experto en esta materia. En este trabajo se basa en experiencias realizadas por los practicólogos para sacar sus propias conclusiones. La sistematización de los conceptos y teoremas, aclarar la terminología utilizada en el análisis de las condiciones para la eficacia de las actividades, demostrar la significación idéntica de términos idénticos, construir definiciones analíticas, tanto normativas como descriptivas, establecer las relaciones entre los conceptos, entre otras, son las funciones que le asigna el profesor Kotarbinski a la *practicología*. Hace especial referencia a dos problemas básicos: el valor de la planificación económica bajo el punto de vista político, en el terreno de las grandes funciones intelectuales y las

hipertrofias que pueden producirse en las especializaciones y los remedios contra las mismas.

Analiza también, en epígrafes separados, el concepto económico de una actividad y la técnica de la situación coercitiva como fuente capital de perfeccionamiento.

M.<sup>a</sup> C. A. C.

JOHN FRIEDMANN: *A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior*. «Administrative Science Quarterly». Septiembre, 1967; páginas 225-252.

El modelo sugerido proporciona un esquema para el análisis del planeamiento. Pero, ¿por qué tiene verdadera importancia este análisis? ¿Cuál es la utilidad que puede proporcionar?

En primer lugar, los descubrimientos empíricos pueden ser incorporados a una teoría positiva de cambio de sistema controlado. Muchos de los elementos de tal teoría existen ya, de forma que lo que se echa de menos es una estructura teórica capaz de ordenar los datos reunidos y completarlos con estudios y nuevas hipótesis. Algunas de las que se sugieren en ese trabajo son:

1. La formulación y ejecución de diversos planes constituyen procesos grandemente interdependientes, de manera que la elección de uno determinará en gran medida el que se adopte con posterioridad.

2. En general, los objetivos más amplios de un sistema se modifican menos frecuentemente que aquellos otros más específicos.

3. Un plan innovador es típicamente carente de coordinación y de carácter competitivo.

En segundo lugar, los descubrimientos empíricos van a permitir un análisis sistemático de las patologías del planeamiento, de aquellas condiciones en que el plan—por las razones que sea—deja de ser efectivo.

Por último, en tercer lugar, no es difícil señalar que los descubrimientos empíricos pueden servir como base para elaborar una teoría de planeación prescriptiva.

Tras estas formulaciones previas, el modelo revela importantes cuestiones que pueden servir como útil punto de partida para cualquier investigación sobre el planeamiento:

1. ¿Cuál es el papel de las instituciones políticas en la formulación del hacer político y la resolución de los conflictos entre los diferentes sistemas de planeamiento?

2. ¿Cuál es la relación de las instituciones y el proceso total del planeamiento por su contexto social?

3. ¿En qué medida son las necesidades políticas satisfechas por el planeamiento bajo los diferentes sistemas, y en qué grado éste se ve influenciado por aquéllas?

4. ¿Cuál es la influencia de las ideologías en la formulación y ejecución de las decisiones del planeamiento?

5. ¿En qué relación se encuentran los políticos con los técnicos en los diferentes sistemas de planeamiento?

6. ¿Cuál es la relación entre un plan meramente indicativo, distributivo de los recursos, y otro verdaderamente innovador?

Son éstos, entre otros, algunos de los puntos de investigación que el autor propone, justificados por esa digresión filosófica con que concluye su trabajo: «si se acepta el planteamiento con un intento de interven-

ción de la razón en la historia, está claro, entonces, que tal intervención no debe ser inmediata y directa, sino filtrada a través de una serie de complejas estructuras y variados procesos, si se quiere que sea en verdad efectiva».—P. G. M.

F.-G. DREYFUS: *Les syndicats universitaires et le projet Billères de réforme de l'enseignement*. «Science Politique». Abril 1965; pp. 213-250.

El retraso evolutivo de la enseñanza francesa obedece, no sólo a causas políticas (imprevisión de los gobiernos), o a causas económicas (falta de créditos), sino a las presiones ejercidas por el profesorado, cuyas opiniones, insensibles al cambio social, han venido entorpeciendo la transformación de un sistema caduco. En un intento de superación, a partir de 1952, el Gobierno y el profesorado comprendieron la necesidad urgente de una reforma profunda en la enseñanza. A tal fin, se elaboraron planes de reforma diversos, hasta que en 1956 el ministro Billères confecciona un nuevo proyecto que cuenta con una triple proyección universitaria, sindical y política.

El profesor Dreyfus, agregado de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de Estrasburgo, centra su atención en este proyecto. En estas páginas nos expone, en primer lugar, la configuración de la enseñanza en su país, desde el siglo pasado, los momentos críticos que ha ido atravesando, las reformas sufridas y, por último, en qué consiste el proyecto Billères y la oposición con que ha contado desde su elaboración.

La presión política se manifiesta en el sentido de que una reforma de las estructuras no conduce a la desaparición de la enseñanza libre, incapaz de procurarse los medios financieros precisos para una transformación. La lucha de los sindicatos, tan numerosos en Francia, está ligada más a cuestiones corporativas que a cuestiones pedagógicas. Finalmente, la oposición sindical fue reforzada por la política, es decir, por los altos funcionarios del ministerio.

Hay que tener en cuenta que el problema de la reforma se manifestó en dos aspectos: la secularización de la enseñanza y la reforma de las estructuras. En un comienzo, se prestó más interés a la primera cuestión que a la segunda, que quedó un poco abandonada. El proyecto Billères, en este sentido, significa un intento de adaptación e incorporación de la enseñanza al mundo moderno.

M.<sup>a</sup> C. A. C.

ZORGBIBE, CHARLES: *Le budget, moyen de contrôle de l'exécutif*. «La Revue Administrative». Septiembre-octubre 1967; pp. 524-530.

La importancia del presupuesto como medio de control del poder ejecutivo no es una idea nueva. Es a partir del siglo xvii, en Inglaterra, al hacer su aparición el estado liberal aún bajo el velo del estado absoluto y cuando los gastos públicos se ven sensiblemente acrecentados, cuando la idea de autorización del presupuesto va a conocer su verdadero desarrollo. Respecto a Francia, ya en 1819 Benjamín Constant presidente que la utilización del presupuesto será uno de los factores de enraizamiento del régimen parlamen-

tario y a fines de la Restauración el voto del presupuesto servirá de control de los actos del poder ejecutivo.

Sin embargo, actualmente la institución presupuestaria, que no es más que una imagen o reflejo del Estado, conserva el recuerdo de su antigua significación liberal, aunque las realidades sean con frecuencia contrarias.

El presupuesto es preparado por el ejecutivo, ya que su situación en lo alto de la Administración le permite contrastar las necesidades públicas y cifrarlas presupuestariamente, pero es decidido por un voto del Parlamento, con lo cual continúa siendo considerada la intervención del Parlamento como un principio fundamental de la democracia política.

El principio de la autorización legislativa parece universalmente aceptado y tanto en los países occidentales—en los que la asamblea legislativa (generalmente la Cámara baja) asume el papel de representante de los contribuyentes, pudiendo, al menos teóricamente, por la negación de su voto «cortar los víveres» al gobierno—, como en la Unión Soviética y países de régimen marxista, el principio de la autorización presupuestaria por el órgano legislativo constituye un implícito homenaje al profundo humanismo del esquema constitucional heredado del siglo XIX.

Esta autorización legislativa responde esencialmente a preocupaciones de orden político general y el examen financiero no es más que la preparación del examen político del presupuesto.

El declive del presupuesto como medio de control del ejecutivo corre paralelo a la tensión existente en el Estado moderno entre el esquema

liberal clásico y las nuevas necesidades.

Efectivamente, se ha producido una reacción política contra el poder de autorización legislativa en materia presupuestaria. El poder legislativo difícilmente puede enmendar un proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo y sólo puede intentar convencer al gobierno de la oportunidad de aceptar las modificaciones propuestas al proyecto inicial; su poder de decisión no será más que un vago poder de persuasión.

La planificación, desconocida antes de la primera guerra mundial, se ha convertido en una necesidad imperiosa en ciertos países y en ellos el presupuesto del Estado tiende a no ser más que un instrumento de ejecución del plan. Por otra parte, la aparición de una contabilidad nacional reduce, lógicamente, la libertad presupuestaria.—F. R. L.-D.

CORNELIUS E. GALLAGHER: *L'idée d'une banque nationale des donnes menace la vie privée des individus.* «Bulletin O. et M.». Octubre-diciembre 1967; pp. 35-40.

La creación de un banco de datos podría dar lugar a la destrucción, por parte de individuos sin escrúpulos, de las libertades individuales, como, por ejemplo, el derecho a la inviolabilidad de la vida privada.

Sin embargo, los partidarios de la creación de un banco de datos han declarado que dicho centro sólo tendría por objeto reunir en bandas magnéticas informaciones ya recopiladas por varios organismos federales, con la finalidad de establecer datos estadísticos, facilitando la planificación y los estudios actualmente

en curso destinados a desarrollar los recursos del país.

Las calculadoras y otras maravillas de la ciencia moderna deben ser sometidas a un control que garantice que no serán transformadas por el hombre en instrumentos peligrosos. Si bien hasta ahora la sociedad se ha apoyado en la ley para resolver los problemas planteados por la tecnología, ha llegado el momento de que sea la misma tecnología quien resuelva los problemas que ella misma plantea y se ha de llegar a una red de salvaguardia capaz de garantizar el secreto del material almacenado.

La tecnología de la ciencia cibernética ha descubierto nuevos horizontes al progreso, pero al mismo tiempo entraña graves peligros, de los que quizá el más grande sea el de arrastrarnos a una política en la cual una máquina calculadora sustituiría al libre arbitrio y a la conciencia de lo que es moral y lo que no lo es.

Ante el peligro que supone el manejo y control de las máquinas calcu-

ladoras por personas sin escrúpulos, Gallagher propone como solución una mayor comunicación entre los operadores de dichas máquinas, los sociólogos, los legisladores oficiales y los administradores de los sistemas de calculadoras. El Simposio es la mejor tribuna a este respecto. Durante estos congresos podrían tener lugar discusiones en comisiones, podrían presentarse artículos y, a continuación, difundirse informes entre los usuarios de los calculadores, las universidades, los hombres de leyes y el público. La garantía de nuestras libertades tradicionales deberá ser la mayor preocupación de estos seminarios.

No se debe temer a las máquinas calculadoras si en colaboración confrontamos la tecnología con el derecho a la vida privada y los otros derechos de las personas. De esta colaboración se esperan grandes ventajas que pueden desembocar en una segunda revolución industrial superior a todo lo que hasta hoy ha conocido el hombre.—F. R. L.-D.



