

## RESEÑA DE LIBROS \*

014.3

ALDERFER, HAROLD F.: *Public Administration in Newer Nations*. Frederick A. Praeger. New York, 1967. 206 pp.

La importancia cardinal del desarrollo de la Administración pública ha determinado en los últimos años una atención creciente y generalizada hacia los problemas que implica, sobre todo en un buen conjunto de países que alcanzaron su independencia real a partir de la segunda guerra mundial.

Ocurre, además, que los elementos básicos de la Administración pública son actuales, modernos, y, por otra parte, comunes a casi todos los Estados. Se les califica de modernos por la manera de afrontar la prestación

a los particulares de servicios públicos imprescindibles hoy y en el futuro: bienestar social, seguridad, educación, transporte, sanidad, desarrollo económico... Son, de otra parte, comunes, ya que a pesar de las diferencias geográficas, de tradición histórica y de organización social, todos los países se enfrentan con aquel problema básico de hacer a la Comunidad partícipe de los servicios públicos que hemos mencionado.

El libro de Alderfer estudia todo este amplio campo de la Administración pública, pero circunscribiéndose a los nuevos países. El enfoque de la problemática contemplada es eminentemente empírico, prefiriendo siempre la consideración de cuestiones prácticas, reales, a la exposición de principios básicos o consideraciones teóricas. Por razones de practicidad justifica el autor esta perspectiva de aproximación y estudio.

---

\* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

La obra se estructura en ocho amplios capítulos. Analiza en el primero la evolución y estructura de la organización política de las naciones estudiadas, y su influencia en el desarrollo y actuación de la Administración pública en el seno de estos países. En el segundo explora minuciosamente la organización administrativa nacional, resaltando los ejemplos más sobresalientes, entre todos estos países, respecto de la organización de empresas públicas, organización para el desarrollo económico, división ministerial, etc.

Los restantes capítulos de la obra están dedicados a aspectos más concretos, imprescindibles, no obstante, para lograr una idea cabal del Estado de la Administración pública en estas nuevas naciones: desconcentración y descentralización; dinámica administrativa (planificación, coordinación, control); administración de personal; administración financiera.

Concluye Alderfer su libro consagrando el último capítulo a una determinación de los perfiles de la tarea general de la Administración pública, a la que califica bajo la triple vertiente de ciencia, arte y profesión. La obra se cierra con una serie de conclusiones, referidas a estos nuevos países, verdaderamente sugerentes:

— En estos países, a pesar de su inestabilidad política, los nuevos Gobiernos son instituciones perfectamente viables.

— Resulta sorprendente que muchas de estas nuevas naciones hayan adoptado ya prácticas y técnicas administrativas que en los países tradicionales sólo mantienen los teóricos.

— Es alentador comprobar los programas de perfeccionamiento a largo

plazo que se han establecido en estas naciones.

La conclusión de Alderfer, tras todo su largo estudio, consiste en que el análisis de la Administración pública en estos países revela una vez más aquel triple carácter señalado de la Administración como ciencia, arte y profesión. «Si el objetivo fundamental de los modernos Gobiernos —dice— es proporcionar al pueblo los servicios y comodidades que la tecnología y organización actuales han hecho posibles, entonces la Administración pública y los administradores públicos pueden y deben jugar, lo jugarán de hecho, un papel básico en esta sociedad naciente».—P. G. M.

KESSLER, MARIE-CHRISTINE: *Le Conseil d'Etat*. «Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques». Armand Colin. Paris, 1968; 390 pp.

El Consejo de Estado es una jurisdicción encargada de conocer los litigios de orden administrativo. Es igualmente el consejero del Gobierno, quien puede o debe, según los casos, consultarle sobre sus proyectos de decisión sin por ello verse ligado por las decisiones que le son suministradas. Sus miembros pertenecen a la función pública. Tienen la posibilidad, de la que hacen uso, de ejercer funciones ajenas a su cuerpo de origen sin romper los lazos que les unen a él. Estos rasgos característicos muestran cómo el Consejo de Estado puede ofrecer un campo de estudio que no está solamente circunscrito a los problemas jurídicos planteados o resueltos por sus decisiones contentiosas.

Debido a la superación de las tensiones internas, al dominio de los problemas que le origina su inserción en el campo administrativo y político, el Consejo de Estado ha adquirido una continuidad y una solidez que constituyen indudables elementos de poder. El prestigio de que goza en los círculos de opinión especializada y la estima con la que le ha rodeado la opinión pública, han hecho que supere las crisis internas que ha padecido y ha consolidado, aún más, su posición de fuerza.

Si bien la noción de organización es, quizá, el primer principio motor que permite explicar la fisonomía interna del Consejo de Estado, no es, sin duda, el único. La noción de «cuerpo», de la que resulta muy difícil determinar los elementos esenciales que la componen, a veces completa o sustituye a la noción de organización. El análisis de estos dos conceptos es abordado por la autora en la segunda parte de su obra.

Desde el punto de vista del «cuerpo» es en la selección de sus miembros en donde el Consejo encuentra un elemento de diferenciación y de prestigio frente al mundo exterior. La posibilidad de que sus miembros participen en otras funciones es un medio de evitar al Consejo de Estado su aislamiento, y asegura su participación en la vida administrativa. Sin embargo, la noción de organización constituye un factor de primera importancia para explicar cómo se obtiene la cohesión de su vida interna. En efecto, si un grupo está unido y es homogéneo puede, por la presión más o menos directa que ejerce sobre sus miembros, asegurar su propio gobierno segregando tradiciones, normas y mitos colectivos que incitan a

cada individuo a conformar su comportamiento a un modelo común.

La coherencia y la unidad interna del Consejo de Estado, fruto de los fenómenos de cuerpo que se han desarrollado en su seno, permiten suponer que ejerce una influencia real sobre el mundo exterior. Esta influencia, que se estudia en la tercera parte de la obra, puede ser debida, bien a sus funciones oficiosas, o bien a sus funciones oficiales.

En relación con las primeras, es decir, con las funciones oficiosas, la proximidad a los centros de decisión política y económica de los miembros del Consejo de Estado, prueba que su participación en el gobierno de la sociedad, aunque indirecta, es cierta. Poseen un poder técnico que les confiere una parte de responsabilidad en la vida de la colectividad. Sin embargo, su influencia, debida a su presencia, tanto en los gabinetes ministeriales como en el Parlamento o en la empresa privada, no significa automáticamente que, reunidos en una «clase dirigente», ejerzan el poder en bien de sus propios intereses, sino que la acción de los miembros del Consejo de Estado en los puestos que ocupan en la Administración y en la empresa privada no goza de suficiente especificidad para que el Consejo de Estado se distinga de la «categoría dirigente de los altos funcionarios».

Respecto a las funciones oficiales, tanto en su aspecto de órgano consultivo como de órgano contencioso, estimaciones contradictorias nos obligan a pensar que el inmenso potencial de influencia del Consejo de Estado no engendra repercusiones tan vastas como «a priori» pudiera parecer.—F. R. L.-D.

DEBBASCH, CHARLES: *Traité du Droit de la Radiodiffusion: Radio et Television*. «Librairie Général de Droit et de Jurisprudence». Paris, 1967; 607 pp.

El conocimiento del derecho de la radiodifusión interesa a todos aquellos que están relacionados de alguna forma con la actividad del servicio de radiodifusión. Debe ofrecerles el estudio de la legislación en vigor, pero también mostrar las lagunas existentes, así como la forma de eliminarlas.

Esto explica el método que ha presidido la elaboración de esta obra. El autor ha puesto constantemente el acento en el derecho francés y este libro es, ante todo, una descripción del derecho positivo. Sin embargo, no se ha limitado al análisis de las reglas nacionales, sino que se ha tomado de los derechos extranjeros aquellos elementos que permiten percibir los diferentes sistemas practicables, los puntos de concordancia y de divergencia de las legislaciones.

El propio carácter de la radiodifusión explica la influencia del derecho público sobre esta actividad. El destino de las emisiones a un público general, indeterminado, coloca el derecho de la radiodifusión en la órbita del derecho público. Su carácter de servicio público se proclama universalmente y, sin duda, la toma a cargo de este servicio público por el Estado varía en función de consideraciones de tiempo y de lugar. El estatuto de la empresa de radiodifusión, fuentes de financiación, régimen de personal y estatuto de programas están siempre marcados por la intervención del Estado.

Por otra parte, este derecho de ra-

diodifusión vive, igualmente, inmerso en la órbita del derecho privado. Los programas suscitan la aplicación de la legislación relativa al derecho de autor, siendo también susceptible la aplicación de derechos privados legítimos, tales como los derechos de la personalidad.

El compromiso entre el derecho público y el derecho privado depende del grado de intervencionismo del país considerado y, fundamentalmente, del lugar que reserve a los intereses privados.

Debbasch divide su amplio estudio en varias partes, y en la primera examina el problema del estatuto de la empresa de radiodifusión, mostrando cómo se encuentra dominado por la exigencia de la libertad.

En una segunda parte se trata del personal de la radiodifusión, cuyo estatuto debe continuamente inspirarse en la función específica de la radiodifusión.

La financiación de la empresa de radiodifusión llevará al autor a plantearse de nuevo, en la tercera parte, el problema que domina el derecho de la radiodifusión: la parte respectiva del Estado y de los intereses privados.

Los problemas jurídicos que plantean los programas serán abordados y distribuidos, para mayor claridad en la exposición, en tres divisiones. La primera (cuarta parte) considerará los problemas generales planteados por los programas, desde el control ejercido sobre ellos hasta el estudio de las responsabilidades que pueden engendrar. La quinta parte se consagra al derecho de autor y a los derechos colindantes, y la sexta, a la recepción de programas con el es-

tudio de los problemas técnicos planteados por éstos.

Termina Debbasch su detenido estudio con una séptima parte que sobrepasa el marco nacional y en la que se analiza el estatuto internacional de la radiodifusión.—F. R. L.-D.

PERA VERDAGUER, FRANCISCO: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, con jurisprudencia y formularios, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Bosch, Barcelona, 1969; 906 pp.

En 1961 se publicaron los *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, integrados por el texto de la Ley, con los comentarios y concordancias a cada uno de sus preceptos, siguiendo el orden de su articulado, así como la jurisprudencia dictada desde primero de enero de 1957 hasta el 31 de diciembre de 1960, y, finalmente, en la última parte, formularios orientadores para redacción de escritos y actuaciones relativas a esta jurisdicción, para terminar con los índices alfabéticos y de materias.

La presente obra no es más que una segunda edición de tales *Comentarios*, si bien ha de destacarse, de una parte, que se ha incorporado a esta obra toda la jurisprudencia dictada por el órgano supremo de la jurisdicción desde la antigua Ley de 22 de junio de 1894 hasta el final de 1967, omitiendo solamente aquellas resoluciones carentes de actualidad por la mutación legislativa operada, y de otra, que la parte concreta de comentarios se ha enriquecido con la cita y contraste de criterios de estimables autores.

La jurisprudencia que en la prime-

ra edición figuraba en bloque y sin discriminación alguna en cada uno de los artículos de la Ley, queda ahora fraccionada en múltiples epígrafes y subepígrafes, lo que facilita la busca y localización del tema concreto que en cada caso interese, a lo que contribuye el índice especial de jurisprudencia.—J. F. J.

MESMARD, ANDRE-HUBERT: *L'action culturelle des pouvoirs publics*. «Bibliothèque de Droit public; Librairie générale de Droit et de Jurisprudence». París, 1969; 544 pp.

La cultura es, junto con la acción social y la intervención económica, uno de los dominios en los que la acción de los poderes públicos se ha desarrollado considerablemente. Sin embargo, la acción cultural del Estado es tan ambigua como su actividad económica.

Tan difícil es determinar exactamente la acción cultural de los poderes públicos como definir la cultura misma. La acción cultural de los poderes públicos no podría ser definida de forma orgánica como la acción del Ministerio de Asuntos Culturales, pues muchas de las actividades del Ministerio de Educación también las realizan en otros ministerios.

La frontera entre lo cultural y lo social es particularmente delicada de trazar y a menudo suele ser arbitraria. Para mejor analizar el fenómeno cultural y las condiciones del desarrollo de la acción cultural, y para las actitudes individuales y colectivas en consideración a la cultura, así como las relaciones entre la cultura y la sociedad, el autor, previamente al estudio jurídico, efectúa una aproxima-

ción sociológica de los fenómenos culturales a través de tres puntos sucesivos concernientes, uno a la noción de cultura, y los otros dos, a las relaciones entre la cultura y la sociedad de una parte, y la cultura y la libertad de otra.

Tradicionalmente, la cultura era comprendida, de una manera esencialmente pasiva, como el producto de la actividad intelectual y artística de las generaciones precedentes, heredada nada más que por una élite cultural asentada perfectamente y de la que algunas migajas llegaban hasta el pueblo a través de la educación. Este patrimonio cultural siempre jugó un papel capital en el nacionalismo francés, aunque únicamente una élite participó de forma continuada en el enriquecimiento de este patrimonio.

Esta acción cultural restringida de los poderes públicos debía quedar limitada, pues ignoraba todo análisis sociológico profundo de la sociedad y del papel de la cultura en su seno.

El Estado liberal se esforzó en transmitir un patrimonio cultural nacional común a todos sus sujetos y necesario en su homogeneidad, pero ésta era una ficción sobre el plan socio-económico; el error fue descuidar las consecuencias en el plan cultural, bien que se concibió la cultura como un remedio a las disparidades socio-económicas, al cual no se consagraba entonces más que una pequeña partida del presupuesto de los poderes públicos. Por estas razones, las clases menos favorecidas de la sociedad se encontraron apartadas de esta cultura teóricamente nacional, de hecho, esencialmente burguesa y parisiense.

En la primera parte de este estudio advierte el autor que a lo largo de

la Historia, se observa un paralelismo en la evolución de los poderes públicos y de la cultura, y una subordinación de la acción cultural a la naturaleza y a los objetivos de los poderes públicos. Este es el fenómeno que tiende a mostrar el estudio de la evolución histórica de la acción cultural de los poderes públicos.

En la segunda parte se hace el estudio orgánico de la acción cultural. La cultura no es más que una herencia monolítica de conocimientos de todas clases que quedó fija de una manera ostensible en un primer momento y que el beneficiario asimiló perfectamente a lo largo de su vida diaria.

Para mejor comprender la diversidad de los fenómenos culturales es preferible explicar la multiplicidad de las intervenciones administrativas, es necesario estudiar en conjunto los factores de diferenciación cultural de una parte, y de otra definir la cultura en relación a un cierto número de nociones vecinas (cultura de Bellas Artes, de educación popular, etc.). El problema, pues, consiste en coordinar la acción de las diversas administraciones culturales.

Se analizan, por último, en la tercera parte, las técnicas jurídicas de la acción cultural según los diferentes tipos de instituciones y de intervenciones culturales de los poderes públicos. Estas técnicas es posible agruparlas en tres grandes apartados. La primera reposa sobre un criterio orgánico clásico en la actualidad. La segunda y la tercera, reposan sobre criterios esencialmente funcionales: controles, protecciones y ayudas para la segunda, asociación de las personas interesadas físicas y morales, públicas y privadas en la elaboración y en la

ejecución de la acción cultural para la tercera. Estos dos últimos grupos de técnicas jurídicas se manifiestan tanto en el seno del sector jurídico como en el del sector privado.

Como conclusión podría afirmarse que el estudio orgánico de las intervenciones culturales y el análisis de los diversos procedimientos jurídicos utilizados, han demostrado largamente el empleo de la acción cultural de los poderes públicos.—F. S. C.

IVARS MORENO, ANTONIO: *Ideario para gerentes*. «Ediciones Rialp, S. A.», Madrid, 1969; 301 pp.

Para el autor de este libro siempre fue preocupación dominante de su actuación en la empresa el de que las cosas sirvan a la eficacia. Por ello, a través de esta obra, se dirige a los hombres de empresa con el deseo de que comprueben si a lo largo de su vida profesional han encontrado situaciones parecidas a las que se exponen.

Consta el libro de dos partes. En la primera de ellas, sobre «casos prácticos», se describen unos cuantos casos que tienen la ventaja de no ser fingidos o elaborados artificialmente, sino que son auténticos, y todo ello con la pretensión de que prevalezca la anécdota y la moraleja.

La segunda parte viene dedicada a la doctrina de la empresa, siguiendo un método sistemático, de la que —dice el autor— es perfectamente aplicable a todo tipo de institución no comercial, ya sea una Corporación estatal, provincial, local o un instituto religioso, hospital, etc.

Ya en las primeras líneas de este libro se recomienda la detenida lec-

tura del epílogo. Una simple ojeada a él basta para coincidir en su importancia, pues es aquí donde se plasman las preocupaciones dominantes que han hecho al autor escribir este trabajo. A modo de conclusiones podrían señalarse:

1) El potencial humano que deja de aprovecharse es abundantísimo. El despilfarro en lo material es nada comparable con el de los valores humanos de la personalidad que se pierden.

2) Casi todas las empresas conocidas por el autor (salvo raras excepciones) eran de carácter familiar, aunque en su seno albergaran centenares de obreros. En aquellas que se encontraban en manos de la «tercera generación», el proceso de su evolución estructural fue más fácil. En las otras fue lento, difícil y aun imposible; los problemas psicológicos y situacionales se mezclan con los de falta de preparación.

3) La «coyuntura» desde finales de 1939 y alrededor de 1957-58, caracterizada por un mercado escasamente competitivo, retrasó sensiblemente el proceso de reestructuración de las empresas.

4) Falta una metodología sistematizada como instrumento auxiliar del quehacer gerencial. Se requieren unos «hábitos operativos», lo cual significa que no basta comprender, sino «desarrollar una nueva capacidad». Estos hábitos son cinco:

1.º Saber dirigir el propio tiempo.

2.º Mantener siempre a la vista los objetivos.

3.º Apoyarse en las capacidades (del superior, del colega, del inferior y propias).

4.º Aplicar sistemáticamente el principio de la concentración.

5.º Dominar la técnica de la toma de decisiones tomando pocas y de gran alcance.

5) Las empresas de organización, cuya actuación entre nosotros comenzó después de 1950, chocaron con la deficiente formación de los gerentes.

6) Cansancio de los gerentes debido al agotador esfuerzo direccional al que desde 1958, con los cambios estructurales, tuvieron que someterse.

7) Existencia de «empresas de ocasión», de poca duración, pero con espléndidos beneficios. Empresas que no padecen de los problemas anteriores, pues a base de pagar un «royalty» por la fabricación de un producto de gran consumo y poca o nula competencia, lo encontraron todo hecho de antemano: conocimiento del mercado, máquinas, asesoramiento técnico, esquema organizativo, etc.—F. S. C.