

Marcos KAPLAN

BREWER CARIAS, Allan R., *Fundamentos de la administración pública* ..... 1117

no podría hacerse por tanto sin estudiar estos decretos-ley a partir de 1939, año de inicio de la Segunda Guerra Mundial y de comienzos de la restricción de la garantía económica, abriéndose campo a la intervención directa del Estado en la economía.

El estudio de esta evolución y de los centenares de decretos-ley restrictivos de la libertad económica dictados desde dicha fecha no ha sido tarea fácil para el investigador venezolano, pues no existe forma jurídica racional alguna para identificar rápidamente cuando se está en presencia de un decreto-ley dentro de los miles de decretos dictados por los presidentes venezolanos en las últimas décadas. Además de ubicar los decretos-ley dictados en restricción de la garantía económica, se han debido concatenar los decretos entre sí para seguir su régimen derogatorio.

El estudio del autor revela que la regulación básica de la economía en Venezuela ha sido una regulación de emergencia, muchas veces de origen provisional, siendo en general las leyes del Congreso de relativa pobreza. Revela además que la transformación de dicho régimen exige una titánica labor legislativa por el Congreso, que tiene que comenzar por tener en cuenta el régimen actual. El estudio del autor busca dar el panorama de la evolución legislativa económica desde 1939 y mostrar la normativa vigente. Este trabajo constituye un capítulo de un libro en preparación sobre *El derecho público de la economía*.

Según el autor, el estudio revela etapas del intervencionismo estatal en la economía de Venezuela de marcado interés, entre ellas: las de "dictadura económica" de transición a la democracia (1939-45), que acompaña todo el periodo de la guerra mundial; y de la "dictadura económica" democrática (1974-1979). En los otros periodos, el Estado fue menos intervencionista, como parece serlo el periodo del gobierno actual, iniciado en marzo de 1979, fecha hasta la cual llega el estudio.

Por la naturaleza y significado del esfuerzo intentado, su aportación como contenido específico de un caso nacional, y su contribución metodológica, este estudio es del más alto interés para todos aquellos juristas o científicos sociales de otras disciplinas, comprometidos en la investigación de las relaciones entre Estado y sector privado en los procesos contemporáneos de desarrollo en América Latina.

Marcos KAPLAN

BREWER-CARFAS, Allan R., *Fundamentos de la administración pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, tomo I, 1980.

La satisfacción de la necesidad esencial de proveer un texto adecuado para los estudios de administración pública en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, de por sí valiosa, dada la escasez de libros con tales fines en las instituciones de enseñanza superior de América Latina, se ve además realizada por la personalidad del autor. El

profesor Brewer-Carías auna en combinación infrecuente una serie de atributos: pese a su juventud, una ya larga y múltiple actividad como investigador, docente, publicista, abogado practicante y reformador de la administración pública venezolana.

Este primer tomo se propone analizar los fundamentos de la administración pública, con especial referencia a la realidad de su país: Venezuela. Las tres partes del curso se refieren a los elementos condicionantes de la administración, a su funcionamiento y a su actuación.

Previo a todo, una introducción analiza el fenómeno administrativo y sus características generales, y luego se vincula a la administración pública con dicho fenómeno a través de diversos elementos: comparación de la administración pública con la actividad particular; situación de la actividad administrativa pública dentro de las actividades del Estado. Se esboza la evolución de la administración pública en el Estado moderno, estableciéndose un panorama general de éste y de las diversas fases de la administración pública moderna. Se concluye la introducción con una exposición general de las concepciones sobre la administración pública y de los enfoques utilizables para su estudio (político, jurídico, productivista).

La primera parte estudia los elementos condicionantes de la administración pública: el sistema político, el sistema económico, el sistema jurídico y sus condicionantes sobre la administración pública, precedidos de un análisis de la relación Estado y administración pública. Esta parte concluye con un esquema de la regulación pública de la economía, como condicionante fundamental de la organización y actuación de la administración.

La segunda parte se refiere al funcionamiento de la administración pública, a la que el autor hace depender de tres elementos: la existencia de una determinada organización, de un personal público que actúa en esa organización, y una serie de recursos a aplicar (financieros, hacienda pública, sistema tributario, bien del dominio público y del dominio privado del Estado).

La tercera parte estudia las características generales de la actuación de la administración pública en su actividad frente a los particulares. En especial, se estudian los medios y formas de la actuación; la relación con los particulares; los medios de control de la actividad administrativa. A la variedad de medios corresponde además una variedad de formas de actuación de la administración pública: actividades de policía, prestación de servicios públicos concretos, fomento de la actividad de los particulares, actividades de gestión económica o de tipo empresarial.

En la actuación de la administración pública se analizan también las técnicas de la actividad administrativa, cómo se forma y cuáles son las técnicas que se han incorporado a la actividad de la administración pública, para hacerla más racional, eficiente y efectiva; cómo se coordina la acción administrativa para garantizar su adecuada manifestación hacia los particulares.

En las relaciones entre la actuación administrativa y los particulares, se estudian dos aspectos. Por una parte, ¿cómo se protege al particular frente a

la acción administrativa?, ¿qué defensa se le otorga?, ¿con qué tipo de procedimientos?, etcétera. Por otra parte, se estudia el problema de la participación de los particulares en la actividad de la administración, y se discuten los mecanismos reales y posibles a tal efecto.

Finalmente, se estudia toda la problemática del control de la acción de la administración pública: control político, interno (auditoría, financiero), externo o fiscal (Contraloría General de la República), control jurisdiccional por tribunales contencioso-administrativos.

Se concluye haciendo referencia a la transformación de la administración pública como consecuencia de las exigencias del proceso de desarrollo. Ello llevará a estudiar el proceso de reforma administrativa.

El volumen que se comenta abarca sólo la primera parte de este ambicioso y sugerente plan de trabajo. He querido sin embargo incluir en el comentario el plan de la totalidad de la obra, para señalar su *convergencia*. Cabe subrayar para concluir que una contribución particularmente significativa de esta primera parte contenida en el tomo 1 es la referida a la planificación del desarrollo económico y social. Esta problemática, tan importante para América Latina, ha recibido hasta el momento escasa atención y reducido tratamiento por parte de los juristas. El doctor Brewer Carías, en cambio, analiza al respecto las bases constitucionales, el concepto de planificación, la planificación como técnica de limitación de la libertad económica, las fases (largo, mediano, corto plazo), el ámbito (nacional, regional y local, económica, social y espacial, administrativa). A ello se agrega el examen de la organización administrativa de la planificación, el procedimiento para la elaboración de los planes, y las funciones auxiliares (planificación y presupuesto, estadística, contabilidad, reforma administrativa).

Marcos KAPLAN

BUEN LOZANO, Néstor de, *La reforma del proceso laboral*. México, Editorial Porrúa, 1980, 142 p.

Néstor de Buen reúne en este libro una serie de artículos periodísticos sobre las modificaciones legislativas en materia procesal del trabajo que aparecieron publicados semanalmente a partir de la promulgación de las últimas reformas a la Ley Federal del Trabajo.

En opinión del autor, sumarisimamente y casi de oficio, pese a la endeble oposición panista, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial de reformas al proceso laboral, publicadas el 4 de enero de 1980 y que entraron en vigor el 1º de mayo del mismo año. Es evidente que el Poder Legislativo no realizó en este caso ninguna discusión parlamentaria, desatendiendo la que constituye su función fundamental y no una facultad potestativa. Las reformas no introdujeron modificaciones sustanciales; la única realmente trascendente es la concentración en una sola etapa, de las fases conciliatoria, polémica y probatoria, esta última, por lo que concierne a