

II. - EXTRANJERO

LA REUNION DE 1954 DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

1. Como es sabido, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas viene teniendo una Conferencia o *round-table* todos los años en que no se celebra su Congreso Internacional (1). La correspondiente a 1954 ha tenido lugar en La Haya los días 24, 26 y 27 de julio. El Comité Ejecutivo y el Consejo de Administración celebraron sesiones en 23 y 28 del mismo mes.

A diferencia de los Congresos, estas reuniones intermedias tienen un número limitado de participantes, excepto para el país en que se celebran, lo que constituye uno de sus aciertos. En efecto, solamente gracias al número reducido y a la preparación especial de los concurrentes, puede llevarse a cabo en tan poco tiempo una labor útil.

2. A la Conferencia que reseñamos han asistido 138 participantes, de los que 41 eran holandeses. Estuvieron representadas 8 organizaciones internacionales y 39 países, lo que marca una mayor extensión comparativamente con las reuniones anteriores. Como de costumbre, predominaron fuertemente los participantes europeos (97 sobre 138), y, dentro de ellos, Francia y Bélgica. No hubo representación de la U. R. S. S. ni de sus satélites, y fué mínima la de Alemania. Se acusó, en cambio, un mayor interés, más aún que por el número, por la calidad de los participantes de Inglaterra e Italia. Es de notar, por el interés que significa hacia las ciencias administrativas, la presencia y participación efectiva de Israel, el Pakistán, Liberia, Birmania, Tailandia, el Viet-Nam y el Japón. La representación de España fué ostentada por el señor Alonso Olea y el autor de estas líneas. Finalmente, aun cuando Colombia, Méxi-

(1) V., sobre el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y sus anteriores reuniones, los siguientes artículos publicados en esta REVISTA:

L. JORDANA DE POZAS: *Las Organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, núm. 1, pág. 225; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La reunión de 1951 del I. I. C. A.*, núm. 5, pág. 355; M. ALONSO OLEA: *La reunión de 1952 del I. I. C. A.*, núm. 10, pág. 291; y *El IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, número 12, pág. 273.

co, Uruguay y el Brasil enviaron representantes, en su mayor parte diplomáticos, fué patente la ausencia de casi todos los países iberoamericanos, no obstante la creciente importancia que las ciencias administrativas han adquiridos en ellos.

3. Como de costumbre en las reuniones del Instituto, la organización fué perfecta y la intensidad de los trabajos muy superior a lo corriente en las conferencias internacionales.

En las crónicas de esta REVISTA sobre las reuniones anteriores del mismo género se habían puesto de relieve los inconvenientes de la separación iniciada en el Congreso de Berna entre los trabajos del Comité Científico y del de Prácticas Administrativas, así como también las fuertes objeciones que suscitaba la partición de sus competencias. En La Haya se han remediado dichos inconvenientes haciendo comunes a todos los participantes las sesiones de ambos Comités. Del mismo modo se ha insistido en el método de los grupos de trabajo constituidos para desarrollar aspectos especiales de la cuestión general objeto del debate, después de celebrar una o más sesiones plenarias.

4. Aparte las sesiones protocolarias de inauguración y clausura, la Conferencia limitó sus trabajos a ciertos aspectos de dos grandes cuestiones que ya han sido objeto de estudio en reuniones anteriores, pero cuya amplitud y actualidad no sólo permite, sino que aconseja la insistencia en su estudio. Fueron éstas:

1. Los principios de organización y administración de las empresas públicas en el dominio industrial (desarrollo de una parte de la encuesta general sobre la administración en materia económica).
2. La formación de los funcionarios durante el empleo.

5. Sobre la administración en materia económica, se preparó por M. Puget un detallado cuestionario discutido en las Conferencias anteriores al Congreso de Estambul, que deliberó sobre los informes nacionales y el de conjunto acerca de esta cuestión. En 1954, en unión de varias organizaciones de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas reunió en Rangoon, en marzo de 1954, un Seminario circunscrito al estudio de las empresas públicas con carácter industrial, cuyas conclusiones, extraordinariamente interesantes, fueron repartidas entre los asistentes (2). Este mismo tema, con la advertencia de que era conveniente entenderlo referido tan sólo a las empresas

(2) V. *El Seminario de Rangoon*, en el núm. 5 (junio 1954) de «Progreso en Administración Pública».

estatales, fué el sometido a la Conferencia de La Haya. Un breve guión sirvió de base para la discusión del tema. En él se distinguían los cuatro problemas siguientes :

1. Estructura general.
2. Dirección y procedimiento de las empresas citadas.
3. Personal de las mismas.
4. Control y coordinación.

Impresos o multicopiados fueron repartidos a los participantes varios interesantes informes del Presidente del Comité de Prácticas Administrativas, Mr. Stone, y de los delegados de Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Portugal.

Después de una sesión plenaria de carácter general, se constituyeron dos grupos de trabajo, el primero de los cuales discutió las cuestiones comprendidas en los apartados 1 y 4, y el segundo, las restantes. Cada uno de los participantes españoles se adscribió a uno de los grupos.

En el curso de la discusión hubo intervenciones muy interesantes. Autorizadas voces francesas afirmaron que, después del entusiasmo por la nacionalización de industrias, debido a motivos principalmente políticos y que determinó que se procediera más bien al azar que siguiendo un sistema, se ha producido una detención, aunque no un movimiento contrario. Los participantes belgas marcaron una preocupación que responde a concepciones clásicas: el mantenimiento y modernización de la tutela administrativa y la distinción entre los fines de la actividad normal del Estado y los transitorios o excepcionales. En cuanto a Inglaterra, que ha llevado tan lejos la intervención estatal directa en la esfera industrial, se hizo notar que, contra las ideas políticas sobre las cuales reposa su régimen tradicional, ha huído de dar a los servicios nacionalizados una organización democrática, por motivos de eficacia, a la vez que, temiendo su burocratización, el Parlamento retenía las facultades de control. Este control resulta poco efectivo, y la situación dista mucho de ser satisfactoria.

Los delegados españoles, en frecuentes intervenciones, expusimos nuestra legislación y realidades, tan variadas, sobre la materia, que suscitaron un marcado interés, particularmente respecto de algunas modalidades históricas y acerca del Instituto Nacional de Industria y sus Empresas. También hubimos de llamar la atención sobre el principio de subsidiariedad, que está en la base de la doctrina del Movimiento Nacional, y acerca de sus consecuencias prácticas, así como respecto de algunas formas singulares de control, que merecieron ser citadas en las conclusiones de la Conferencia.

En una nueva sesión plenaria los ponentes respectivos, más que formu-

lar conclusiones, pusieron de relieve los puntos principales considerados y la tendencia dimanante respecto de ellos.

Mr. Nottage, ponente del primer grupo, destacó en lo relativo a la estructura, que la extensión reciente de las actividades de empresas públicas con carácter industrial es debida a una evolución de las concepciones políticas y a la necesidad técnica de que ciertas actividades de esa índole se desarrollen en la escala nacional. Se afirmó también la existencia de una tendencia general a que los Gobiernos deleguen sus responsabilidades en los administradores de las empresas públicas industriales. Los nuevos tipos de estructura que más frecuentemente se adoptan son, por una parte, el de sociedades nacionales, «Public Corporations», y por otra, el de empresas mixtas.

En cuanto al control y a la coordinación de las referidas empresas, se afirmó la necesidad de procurarles, ante todo, una gran libertad de acción, indispensable para su eficacia, pero acompañada de medidas adecuadas de control. Las más generalmente utilizadas por los Parlamentos son la aprobación de presupuestos de las empresas, la autorización previa de sus empréstitos y la concesión de subvenciones. si bien en algunos países, como Francia y el Reino Unido, se extiende, mediante Comités especiales, a controlar la política general de las empresas en cuestión. El control del Ejecutivo suele consistir en el nombramiento de sus directores y la censura de sus cuentas. A este respecto se mencionó expresamente la modalidad española de que el Gobierno designe un delegado que forme parte de los órganos directivos, con fin principalmente informativo, pero sin responsabilidad en la gestión. El control judicial apenas tiene importancia, salvo en lo que concierne a la protección de los derechos de los usuarios contra la arbitrariedad y el exceso de poder. Se mencionaron también algunas modalidades de intervención de la opinión pública, citando los Consejos de Consumidores que funcionan en las empresas británicas nacionalizadas.

Los problemas relativos a la dirección y procedimiento de las empresas públicas de carácter industrial y los atinentes a su personal dieron origen a debates muy animados, como consecuencia de los cuales los ponentes señores Ronan, Haan y Seeldrayers destacaron algunas ideas y tendencias fundamentales. Es así como se comprueba la preferencia en favor de un jefe único, mejor que una dirección colegiada; la adopción, en todos aquellos casos en que las empresas trabajan en concurrencia, de los métodos habituales en la industria privada, particularmente en lo que concierne a la organización científica del trabajo y a los principios del *top management*; el mantenimiento de los imperativos de productividad y eficacia y la posible renuncia al de la rentabilidad; la importancia del régimen de presupuestos y cuentas, y lo esencial de un estudio, realizado conjuntamente con las industrias privadas similares,

de los problemas relativos a la dirección y organización de las empresas públicas.

En cuanto a los problemas específicos del personal de estas empresas, se estuvo de acuerdo en no considerar conveniente que el personal de dirección de las mismas esté sujeto al mismo estatuto que el resto de sus empleados, y en todo lo demás se comprobó que había dos tendencias frecuentemente seguidas: una, en favor de conceder al personal un estatuto semejante al de los funcionarios públicos, y otra, por el contrario, que sigue el sistema de aplicar un estatuto que, sin olvidar el carácter público del servicio, se aproxima fundamentalmente a las condiciones de trabajo seguidas en el sector privado. En cuanto a los conflictos entre el personal y la dirección, se admitió la función preventiva o arbitral del Estado.

6. Las cuestiones relativas a la formación de los funcionarios públicos habían sido también objeto de examen en reuniones anteriores del Instituto, particularmente en el Congreso de Stambul, pero se limitaron en ésta a la formación durante el ejercicio de la función, empleando una terminología defectuosa, pues hubiera sido preferible hablar de perfeccionamiento, reservando la palabra «formación» para la preparación inicial.

Sirvió de base para la discusión un excelente estudio expuesto por M. Bourdeau de Fontenay. Se presentaron también otras comunicaciones relativas a Bélgica, Italia, Yugoslavia, Francia e Inglaterra.

Después de la exposición general se constituyeron cuatro grupos de trabajo, dedicados, respectivamente, a los problemas concernientes a la elaboración de un programa a largo plazo de formación durante el empleo, al papel de las Universidades en dicho programa de formación y a las cuestiones específicas atinentes al personal de vigilancia y de encuadramiento y al de los directores y jefes de administración. Los delegados españoles intervinieron en el segundo grupo y en el cuarto. A lo largo de las discusiones se advirtió una vez más la gran distancia que separa las concepciones y prácticas administrativas angloamericanas y latinas, más acusada en los problemas de personal.

Los puntos puestos de relieve respecto de los planes de formación fueron bastante vagos y generales, subrayando la necesidad del estudio previo y realista de las necesidades y fines perseguidos en el programa, de tender a la eficacia del trabajo en equipo, de elegir acertadamente la persona o servicio que elabore el programa, y, finalmente, de acentuar el factor humano sobre el de especialización.

Particular relieve tuvo la discusión acerca del papel que las Universidades pueden realizar en los programas de formación de los funcionarios durante el empleo. Los representantes de los diversos países expusieron las modalidades y experiencias respectivas, que son muy distintas unas de otras, con marcado contraste entre los Estados Unidos y las na-

ciones europeas. La mayoría de los participantes prestó su adhesión a una serie de proposiciones que ponen de relieve el gran valor de la colaboración de las Universidades con la Administración pública para la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Se estimó que esa colaboración eleva la calidad de la enseñanza y produce al Estado una importante economía, pero se advirtió la conveniencia de que las enseñanzas universitarias tengan más en cuenta que actualmente las necesidades de la Administración respecto a la formación de sus agentes y mantengan un justo equilibrio entre la cultura general y la especialización. Desde el punto de vista del procedimiento se comprobó que esta colaboración puede adoptar la forma de contrato entre la Administración y las Universidades o el de becas y otros estímulos para la inscripción individual de los funcionarios en cursos especiales organizados por la Universidad. Dado el carácter más académico y magistral de las enseñanzas universitarias europeas, se estimó preferible que la Administración utilice más a los universitarios que a la Universidad propiamente dicha, y, en general, se recomendó que las Universidades utilicen más frecuentemente como Profesores suyos a algunos funcionarios de gran experiencia práctica, a la vez que la Administración debe dar más frecuentes ocasiones a los Profesores para que asuman funciones de sus propios organismos.

Sobre la formación del personal de inspección o de encuadramiento, que suele proceder, por antigüedad o elección, de las categorías inferiores, se hizo notar que la finalidad principal debía ser la de desarrollar las cualidades para la función de jefatura y, particularmente, la aptitud para mejorar la formación de los agentes a sus órdenes, procurando que adopten una actitud no pasiva, sino activa. Se recomendó la utilidad de las reuniones de jefes de servicio para la discusión en común de las dificultades encontradas por cada uno, y se insistió sobre la continuidad del proceso formativo en el interior de cada servicio, de modo que cada cual pueda ascender lo más alto que su capacidad le permita en la jerarquía administrativa.

Los problemas especiales sobre formación de los directores y jefes de Administración dieron origen a que se indicara la conveniencia de que los programas para perfeccionamiento se encaminaran particularmente a desarrollar el espíritu de síntesis, para lo cual se estimó muy útil una rotación de tareas mediante la que cada uno se halle temporalmente afecto a los diferentes servicios de la Administración a que pertenecen. Se recomendó asimismo que los jefes de Administración mantengan relaciones continuadas con los directores de servicios análogos en el extranjero, y también el que participen en las secciones de formación establecidas para los mandos superiores de la industria.

7. En el curso de las discusiones se apreció, por parte de los delegados, como urgente, la necesidad de un diccionario anglo-francés de

terminología de las ciencias administrativas, que a nuestro juicio debería ampliarse al español, al alemán y al italiano.

8. Appreciando en conjunto la concurrencia y los resultados de la *round-table* de La Haya, se nota objetivamente un avance considerable respecto de las que la precedieron y que sin duda se debe a la creciente recuperación de los países que participaron en la guerra mundial y a los efectos de una colaboración más estrecha con las grandes organizaciones internacionales, y muy especialmente con las Naciones Unidas. El Director General de la Administración de la Asistencia Técnica de las N. U. se hizo eco del interés cada día mayor que suscita en éstas el perfeccionamiento de la Administración pública y que se ha traducido en la dedicación de fondos cuádruples de los asignados a estas atenciones hace cuatro años. Fruto de esta colaboración es la serie de publicaciones, cada vez más valiosas, del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, muchas de ellas agotadas poco después de impresas. En lo que concierne a las publicaciones periódicas, además de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, el Instituto ha comenzado a publicar un Boletín mensual de Cooperación Técnica, en español, inglés y francés, titulado «Progreso en Administración Pública», que, a diferencia de aquélla, tiene un carácter más ágil y de mayor actualidad.

Únicamente es de lamentar que se haya interrumpido la costumbre de celebrar, con ocasión de cada Congreso o Conferencia, una reunión de los Profesores de Ciencias Administrativas y otra de los miembros y letrados de Consejos de Estado. Las que tuvieron lugar, en parte por iniciativa española, en Berna, Copenhague y Lisboa habían producido esperanzadores resultados.

En lo que se refiere a su constitución corporativa, las reuniones del Consejo de Administración del Instituto celebradas en La Haya marcan también un notorio progreso. Siguiendo la ruta abierta con la reforma de los Estatutos aprobada en Estambul, el Consejo aprobó varios Reglamentos orgánicos, así como las cuentas y presupuestos; resolvió la espinosa cuestión de las cotizaciones, y trató de la mejora de los métodos de trabajo.

9. Finalmente, quedó decidido en principio que la Conferencia del año próximo tenga lugar en Oxford durante el mes de julio y que se dedique a cuatro temas, uno de los cuales quedó sin determinar, siendo los otros: «El modo de acrecer la eficacia de las empresas económicas del Estado», «Estudio de los elementos comunes a la gestión de las empresas públicas y privadas» y «Problemas de la función pública internacional».

10. Es de desear, en lo que concierne a la aportación española, que antes de esa fecha pueda haberse ultimado la reorganización en curso de la Sección Nacional del Instituto y que se prepare adecuadamente con el tiempo necesario lo mucho que nuestro país está en condiciones de con-

tribuir a los temas mencionados. Desde otro punto de vista, el nuevo método de los grupos de trabajo simultáneos exige que las delegaciones comprendan, cuando menos, un número de delegados igual al probable de dichos grupos. En este sentido conservan todo su valor las observaciones contenidas en las reseñas aparecidas en esta REVISTA sobre las reuniones internacionales que precedieron a la de La Haya.

LUIS JORDANA DE POZAS

BIBLIOGRAFIA

