

# TENDENCIAS ACTUALES EN RELACION CON EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS CATEGORIAS SUPERIORES DE LA FUNCION PUBLICA

Ponencia por HENRI BOURDEAU DE FONTENAY

Director de la Escuela Nacional de Administración y del Centro de Altos Estudios Administrativos de París.

*SUMARIO: Introducción.—I. Principios.—II. Objetivos.—III. Organización.—IV. Directores de estudios.—V. Alumnos.—VI. Facilidades.—VII. Duración del perfeccionamiento.—VIII. Programas.—IX. Métodos de trabajo.—X. Sanciones.—Anexo: Cuestionario.*

## INTRODUCCION

Al final de la «Mesa Redonda» que tuvo lugar en Oxford por invitación del *Royal Institute of Public Administration*, del 11 al 15 de julio de 1955, se decidió que el tema núm. 2 a discutir en el X Congreso del Instituto se establecería de la forma siguiente:

*Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública.*

El folleto editado para el Congreso de Madrid por los Servicios del Instituto precisa que las discusiones versarán sobre los *diferentes métodos a emplear con el fin de mejorar el nivel de conocimientos y de competencia de aquellos que, explícita o tácitamente, están llamados a formar una especie de «Senior Civil Service».*

\* \* \*

La elección del tema se justifica por las necesidades de los Estados modernos en materia de Administración.

La especialización y la técnica van cobrando cada vez mayor importancia en el funcionamiento de estos Estados. Por el contrario, cada vez es más difícil administrar sin una cultura general suficiente al comienzo de la carrera, sin un renovar de los conocimientos conforme va desenvolviéndose y sin una revisión de las aptitudes antes de su culminación.

Cada vez más debe tener en cuenta la teoría de la ciencia administrativa la realidad humana, el progreso de las ciencias materiales, los azares de los descubrimientos y la complicación y especialización crecientes de sus

funciones. Por ello el administrador puede dejarse llevar cada vez menos por las vacilaciones, las dudas y el desconocimiento de lo que el espíritu humano puede crear hoy de mecánico, sistemático y aparentemente «inhumano» (la cibernética es un ejemplo de lo que el funcionario de hoy debe conocer).

Por consiguiente, cada vez es más patente en todo país la necesidad de una élite de funcionarios encagada, al modo de un Estado Mayor, de las tareas superiores de concepción y ejecución mediante las cuales se expresen a través de los varios estratos nacionales el pensamiento y la voluntad política del Gobierno.

En estrecho contacto con los representantes del poder político propiamente dicho, directamente inspirada por los Gobiernos, responsable ante ellos de la realización de sus decisiones y de sus planes, investida, por tanto, de la necesaria autoridad sobre la muchedumbre innumera de los ejecutantes y situada en la cima de todas las jerarquías, no puede confundirse ya esta élite, como durante siglos ha venido sucediendo, con una aristocracia o clase dirigente cuyas tradiciones, cultura y educación sean suficientes para garantizar su competencia. Antes bien, debe estar en perpetua renovación, extraer su esencia de todas las capas sociales de la nación y de todas sus categorías.

Tampoco debe contentarse con los principios, los procedimientos y los métodos de una pretendida ciencia de la Administración Pública que aún está a la búsqueda de sus bases y justificaciones. No debe limitarse a fórmulas y técnicas, sino que, cuidadosa tan sólo de lo que la legitima, deberá estar siempre en disposición de añadir a los dones del progreso material, ese «suplemento espiritual» que precisan los hombres.

Es preciso por tanto que la élite que se encargue de administrar esté preparada para las tareas que la aguardan y que reciba una formación preliminar si desea estar a la altura de su misión.

En segundo lugar, es preciso que esté en continuo perfeccionamiento, a menos que prefiera zozobrar en las deformaciones profesionales o girar sin sentido en los mecanismos implacables de las técnicas inconscientes.

La excelente obra del señor Alain PLANTEY había puntualizado ya en 1953 estos problemas; y la Mesa Redonda del Instituto, de 1954, en La Haya, había ya estudiado estas cuestiones.

Hoy se trata de dar un paso más al frente, de discernir o sacar a la luz «las tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública.

Esto es lo que se propone, para el Congreso de Madrid de 1956, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

\* \* \*

El cuestionario enviado a diferentes países se ha atendido muy de cerca —al menos en la mente de sus autores— a las consideraciones que preceden.

En primer lugar, se ha querido invitar al Congreso a definir esta élite la que acabamos de hablar, a situarla dentro del Estado no sólo en relación con las diferentes categorías de agentes de la función pública, sino también con los diversos grupos sociales de que se compone un país.

Hecho esto, las primeras cuestiones a resolver son las de saber si el ejercicio mismo de las funciones superiores constituye ya de por sí un perfeccionamiento bastante, o si, por el contrario, hay que prever la organización de cursos o incluso de centros especializados que den a los agentes interesados complemento de formación o de información requerido para un desempeño cada vez más eficaz de sus tareas.

Vienen después, en el caso en que se prefiera un sistema de perfeccionamiento diferente del trabajo administrativo propiamente dicho, las cuestiones relativas a los objetivos a perseguir, la organización y elección de directores de estudios y alumnos, las facilidades a conceder, la duración del perfeccionamiento, los programas, los métodos de trabajo, las sanciones y, por último, la cooperación internacional.

Esta partición del cuestionario no implicaba una preferencia por una solución u otra. No entraba en la idea de sus redactores el invitar a los que opinasen que el funcionario superior no requiere otro perfeccionamiento y el que le procura el ejercicio de sus funciones a pronunciarse en favor del sistema de ciclos de perfeccionamiento, ni se trataba para ellos de optar por una u otra de las posibles soluciones. Por lo tanto, y contra lo que se les pasa en el informe belga, no han «...concedido una confianza exclusiva... a organismos o instituciones creadas paralelamente a las propias administraciones».

La verdad es que se deseaba llamar la atención sobre todos los aspectos del problema. Las «tendencias actuales» en esta materia, las experiencias nacionales o internacionales hasta hoy ensayadas en el mundo, las dificultades con que se tropieza normalmente en este terreno son las que han llevado a detallar con alguna minuciosidad la parte del cuestionario que se refiere a «centros» y «ciclos».

Al hacer esto se perseguían los dos fines que los Países Bajos oponen, al hacer: por un lado el balance de lo hecho en varios lugares; por otro lado, la exposición de las ideas y puntos de vista de los distintos países sobre este tema.

A pesar del aspecto, indudablemente un tanto desproporcionado formalmente presentado por este documento de trabajo, sigue en pie que la cuestión esencial es la que ha sido planteada más arriba y que podría formularse, en todo caso, como sigue: *¿Es conveniente prever y asegurar el perfeccionamiento de las categorías superiores de las administraciones?*

\* \* \*

En el momento en que se escriben estas líneas han llegado a manos del representante general, veinte respuestas nacionales. Proviene de Alemania fede-

ral, de Australia, de Austria, de Bélgica, del Canadá, de Chile, de Dinamarca, de Egipto, de España, de los Estados Unidos, de Francia, de Gran Bretaña, de Israel, de Italia, de Noruega, de los Países Bajos, de Puerto Rico, del Uruguay, del Viet-Nam y de Yugoslavia. Se ha anunciado una respuesta del Brasil, pero no ha llegado aún. De todas formas, el informe general no podrá registrarla, lo que es de lamentar.

Estas respuestas exigen tres observaciones :

1. Es lástima que otros países, aparte de los recién citados, no hayan contestado al cuestionario, ya por su sección nacional, ya por alguno de sus profesores o funcionarios. Es probable, sin embargo, que se entreguen otras respuestas en el momento mismo de apertura del Congreso, según la mala costumbre ya observada en el Congreso de Estambul.

Asimismo es de lamentar la carencia de datos sobre el perfeccionamiento de las categorías superiores de la Administración en algunas democracias populares. En especial se hubiese deseado saber la participación del partido único en la selección, formación y perfeccionamiento de dichas categorías superiores. La importancia que a los problemas de educación y formación conceden los informes del XX Congreso del Partido Comunista soviético hacen pensar que semejantes problemas están lejos de ser desdeñados.

2. Según el conjunto de las contestaciones, parece ser que en el momento actual son escasas las tentativas hechas para ver de resolver el problema del perfeccionamiento de las categorías superiores. No obstante, existen algunas experiencias llevadas a cabo en algunos países — a las cuales se aludirá en este informe — que hubiese sido lógico ver citadas en las respuestas.

3. Por último, parece que el informe no ha sido visto desde igual ángulo por todos los informantes, y que se ha prestado, en la mente o en la pluma de algunos, a confusiones que es de esperar desaparezcan en el Congreso. En particular ocurre esto con respecto al nivel de jerarquías administrativas afectadas por el problema sometido al Congreso.

\* \* \*

El presente informe se dividirá en cinco partes :

— la primera, consagrada a la discusión del punto 1 del capítulo «Principios» del cuestionario. *¿Existe una clase o una categoría de cuadros superiores?*, así como de una parte del punto 16 : *¿Cuándo puede decirse que se está en presencia de un funcionario superior?*

— la segunda será relativa a la pregunta 2 : *El perfeccionamiento de las categorías superiores, ¿se realiza suficientemente mediante el ejercicio de las funciones administrativas o en el cundro del servicio a cumplir?* Y a la pregunta 3 : *¿Puede aislarse útilmente un período durante el cual los funcionarios superiores puedan recibir una formación complementaria más avanzada o una nueva formación, fuera del servicio al que estén afectados?*

Dicho de otro modo, si se admite que el simple ejercicio de las funcio

es no es suficiente para asegurar el perfeccionamiento, ¿debe preferirse la formación externa al servicio, o la interna («in-service training»)?

3. La tercera parte del Informe, por necesidad la más larga, se dedicará a la exposición sintética de las respuestas recibidas a las preguntas a 35. Es decir, si se estima preferible el perfeccionamiento externo a la función, cuáles son las modalidades de funcionamiento, de selección y de enseñanza según las cuales deben ser organizados los centros pertinentes.

— la cuarta parte se consagrará al problema de la cooperación internacional.

— por último, en una quinta parte muy breve, se tratará, vistas las respuestas del cuestionario, de esbozar los grandes rasgos dentro de los cuales pudieran mantenerse las discusiones en el Congreso.

#### PRIMERA PARTE

##### *Pregunta primera y parte de la pregunta 16.*

La cuestión de si existe una «clase» o una «categoría» de «cuadros superiores» ha recibido respuestas diversas y a veces contradictorias. En todos los casos suelen ser bastante poco precisas.

Para permitir, a lo largo del Congreso, una discusión suficientemente documentada, se quería saber:

a) Cuáles eran los países en los que existe una «clase» o una «categoría» de cuadros superiores.

b) Cómo los países en cuestión entienden la expresión «cuadros superiores».

Respecto al punto a) parece que, si se han entendido bien las respuestas, AUSTRALIA, NORUEGA y, en cierta medida, los ESTADOS UNIDOS, son los únicos países en los que no existe tal clase o categoría prevista como tal y al menos en el momento presente, mientras que se encuentra en los demás países del mundo que han contestado hasta ahora al cuestionario.

Las respuestas pueden agruparse en tres categorías:

1. Un grupo de informantes se contentan con señalar que su país posee una clase de funcionarios superiores y se limitan a esta indicación. Son estos CANADÁ, PUERTO RICO y el VIET-NAM. Este último precisa que la categoría de funcionarios superiores está determinada por textos legislativos y reglamentarios relativos al estatuto general de la función pública.

2. Un cierto número de países proponen una definición de «funcionarios superiores», definición que basan ya en la naturaleza de las funciones desempeñadas, ya en disposiciones legales o reglamentarias. Es el caso de YUGOSLAVIA, que reconoce esta cualidad a aquellos de sus agentes que ejercen o se preparan para ejercer una función directiva; y el de ITALIA, país en el que es funcionario superior el que responde personalmente de la marcha de un servicio determinado o de un grupo de servicios y que además per-

tenece a la primera categoría que comprende el personal directivo desde la reforma de 1956. CHILE reparte sus funcionarios en ocho categorías, y divide a la superior (la octava) en veinte subclases. Respecto a los agentes que tienen derecho al título de funcionarios superiores, el informe chileno se opone a la concepción italiana por demasiado restrictiva.

En cuanto a los PAÍSES BAJOS, señalan que las diferentes categorías de funcionarios han sido instituidas en sus departamentos ministeriales por un Decreto orgánico de 1938. Las diferencias así establecidas fundamentan las disposiciones sobre sueldos dictadas en 1948. En BÉLGICA existen cuatro categorías de funcionarios: los de la primera categoría son los que constituyen los «cuadros superiores».

En FRANCIA existe, para la Administración en su generalidad, cierto número de categorías de funcionarios que, con denominación muy amplia, pudiéranse considerar como pertenecientes a un «cuadro superior»: son miembros de los grandes cuerpos del Estado, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección General de Hacienda, Cuerpo Diplomático, Cuerpo Prefectoral y los «administradores civiles» de los diferentes departamentos ministeriales.

En GRAN BRETAÑA es sabido que por encima de la clase «clerical» y de la «ejecutiva» existe una clase «administrativa» que puede considerarse como un «cuerpo superior».

En EGIPTO hay tan solo dos categorías de funcionarios, cada una de ellas con cuatro clases. De acuerdo con la respuesta al cuestionario, la categoría superior corresponde a la clase 1.

En ISRAEL, cuyo Servicio Civil abarca unos 30.000 funcionarios (sin contar los de educación y policía) se estima que unos 2.000 deben considerarse como constituyentes de un «cuadro superior».

Por último, la respuesta hecha al cuestionario por los ESTADOS UNIDOS proporciona datos particularmente interesantes. Si se aprueban las recomendaciones que por iniciativa del presidente EISENHOWER ha elevado la Comisión HOOVER, pronto habrá en este país un auténtico cuerpo de *Senior Civil Servants* en número de unos 1.500, aproximadamente (se tratará, claro es, de agentes federales), con los que podrá hablarse con más exactitud que en la actualidad de una «categoría» de funcionarios superiores americanos.

3. Otras respuestas, para terminar, subrayan el sistema de selección o más exactamente, la calidad de formación exigida para la selección de la categoría estudiada. AUSTRIA recluta sus funcionarios superiores entre los diplomados universitarios; DINAMARCA entre los graduados en Derecho o en Ciencias Económicas; los PAÍSES BAJOS entre los que ostentan diplomas del tipo de la licenciatura en Derecho, si bien permiten el acceso a funciones superiores a funcionarios de categorías inferiores. Igualmente BÉLGICA los escoge ya, fuera de la Administración, entre titulares de diplomas universitarios, ya entre agentes pertenecientes a la Función Pública, para los que un examen preliminar verifica en especial en materia de cultura general,

que su formación está al nivel de la que proporciona la enseñanza superior.

En cuanto a ALEMANIA FEDERAL, también posee una categoría de cuadros superiores. Para pertenecer a ella, es preciso proceder de una escuela científica superior, haber realizado una pasantía de prueba de tres años y haber aprobado un «examen de carrera».

Tres respuestas merecen, por último, una mención especial. Son las de ISRAEL, ESPAÑA y FRANCIA.

1) ISRAEL no contesta exactamente al cuestionario. El informe de la sección nacional de este país no es menos interesante por ello, al subrayar, con objetividad digna de elogio, las dificultades con que tropieza un Estado joven para formar sus cuadros de funcionarios y, más concretamente, reclutar y preparar funcionarios superiores. El papel de la Dirección de la Función Pública (creada en 1951), de la División de Formación, el auxilio del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, el proyecto de los «Cadetes de la Administración» testimonian los esfuerzos del gobierno israelí para reclutar y perfeccionar aquellos agentes que han de desempeñar funciones superiores. Estos agentes, puntualiza el Informe, «pueden ser considerados como el elemento responsable de la dirección y expresión de la política gubernamental, así como de la conducta general y supervisión de los ministerios».

2) El Informe español indica que no existe, en ESPAÑA, una clase o categoría de cuadros superiores en el sentido en que lo entiende el cuestionario, pero ha de ser interesante, durante el Congreso, pedir aclaraciones a este respecto a los participantes españoles. En efecto, el Informe señala que la clase técnico-administrativa, que la ley de 22 de julio sitúa por encima de la clase auxiliar dentro de la jerarquía administrativa, se divide en tres categorías que son, de inferior a superior:

Oficiales de Administración.

Jefes de Negociado.

Jefes de administración.

Pero acto seguido se aclara que no se trata de cuadro superior, ya que todos los candidatos a la clase técnico-administrativa, incluso los Oficiales de Administración, han de estar en posesión de un título universitario.

Parece ser que hay aquí una confusión del tipo de las señaladas en las primeras líneas de este Informe, concediéndose más importancia a las condiciones de selección que a la naturaleza de la función y a las responsabilidades.

Sería interesante, por otra parte, saber si en España los directores de los Ministerios y los gobernantes, seleccionados o no dentro de la categoría de Jefes de Administración y provistos o no de diplomas universitarios, no constituyen dentro de la nación un auténtico «cuadro superior».

3). En tercer lugar, el Informe de la sección francesa aporta una respuesta cuya precisión e incluso finura, a veces, deben retener la atención de los congresistas.

A partir de una experiencia peculiar, evidentemente, a la Administra-

ción francesa, pero que parece corresponderse con la de muchos otros países, la sección francesa establece una distinción, basada en un sólido razonamiento, entre «cuerpo superior» y «cuadro superior».

El Consejo de Estado, por ejemplo, es un «gran cuerpo» del Estado, pero agrupa en su interior a diferentes categorías de magistrados: auditores, letrados, consejeros, siendo estos últimos los de más elevada jerarquía. Otro tanto ocurre en el Tribunal de Cuentas. Por su parte, los Administradores Civiles forman en el Estado un cuerpo superior. Pero este cuerpo comprende cierto número de «clases» comprendidas entre la tercera y la excepcional (y aún dentro de éstas hay una serie de grados).

La opinión de la sección francesa es que el tema 2 del Congreso está relacionado no con el perfeccionamiento de los miembros de uno de estos cuerpos superiores en su totalidad, sino tan sólo de los funcionarios que constituyen su cuadro superior, la cima jerárquica de cada uno de ellos. O sea, respecto de los cuerpos de administradores civiles, de los subdirectores, directores adjuntos y jefes de servicio de las administraciones centrales (en Francia, los Directores y Directores generales que están a la cabeza de este cuadro superior son nombrados, como los Prefectos, por el Gobierno, al margen de toda regla estatutaria).

Los argumentos del Informe francés son interesantes y sus conclusiones parecen susceptibles de retenerse como base para las discusiones del Congreso o al menos para una definición más precisa del Tema segundo.

Por «cuadros superiores» hay que entender el «cuadro superior» de un cuerpo superior.

Cuerpo superior es, como acabamos de ver, en FRANCIA, el cuerpo de administradores civiles o los Grandes Cuerpos del Estado (unos 2.000 funcionarios), para los cuales selecciona la Escuela Nacional de Administración a un ritmo de unos 80 alumnos por año, y cuya misión es, según M. Michel DEBRÉ, «conciliar la gestión de los asuntos administrativos con la política general del Gobierno, preparar los proyectos de ley o de reglamentos y las decisiones ministeriales, trazar las líneas directrices necesarias para su ejecución y coordinar el funcionamiento de los Servicios Públicos».

En el REINO UNIDO es la Clase Administrativa o primera división (unos 4.000 funcionarios), cuyos miembros, según el Informe MAC DONALD, «... deben ser capaces de elaborar la política administrativa, realizar la coordinación y el perfeccionamiento de los servicios, ocuparse de las misiones más generales y del control de la Administración». Sir Horace WILSON ha precisado aún más el papel de estos agentes: «... deben ser capaces de recopilar los hechos, ordenarlos, sacar las deducciones debidas y proponer una línea política a adoptar de acuerdo con tales hechos, sirviendo con espíritu analítico y constructivo al funcionamiento general del Ministerio.»

Cuerpo superior será mañana en los Estados Unidos, si el Presidente EISENHOWER acepta las conclusiones de la Comisión Hoover, el cuerpo federal de los *Senior Civil Servants* (que serían entre unos 1.500 y unos 3.000),



obre el cual proporciona datos interesantes la respuesta americana al cuestionario.

Igualmente lo sería la categoría de «altos funcionarios» (*Beamten des höheren Dienstes*) de la REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA, la «primera categoría» belga, la de los miembros de la *carriera direttiva* de ITALIA, la de los *Officers* en CANADÁ, la categoría superior administrativa en EGIPTO, la de efes de Administración en ESPAÑA, y la *Firts Division* de AUSTRALIA.

Ahora bien, como la respuesta de la sección francesa hace observar, todos los miembros de estos cuerpos superiores no forman parte automáticamente de los cuadros superiores de un país dado. Debe efectuarse una elección entre ellos para que, junto con otros que puedan venir de otros países, sean esa «clase de funcionarios que ejercen funciones de dirección sin que se tenga en cuenta el título que poseen, e incluso a veces sin que posean título alguno», como dice la respuesta yugoeslava definiendo así con toda exactitud el tema propuesto a las deliberaciones del Congreso.

No se trata por consiguiente del perfeccionamiento del conjunto de funcionarios que forman esos «cuerpos» superiores, sino sólo el de los que van de ser destinados de entre ellos a ese «cuadro» superior, relativamente poco numeroso (Secretarios generales de Ministerios, Secretarios Permanentes, Directores Generales, *Heads of Division*, jefes de servicios...), funcionarios todos ellos situados muy arriba en la jerarquía administrativa, miembros de las modernas administraciones, jefes, animadores y coordinadores de amplios grupos de funcionarios y que además se encuentran en contacto directo con el poder político. El cuadro superior de que se trata puede abarcar igualmente a miembros que no provengan de un cuerpo administrativo y que hayan tenido o tengan también necesidad de formación y de perfeccionamiento.

Esta es la definición que se propone de «cuadros superiores de la Administración»: al menos, esta es la que se ha creído poder extraer de la mayoría de las respuestas recibidas hasta la fecha.

Por lo tanto, el Tema hubiese podido formularse de esta forma:

«Tendencias actuales en lo que respecta al perfeccionamiento de los funcionarios que pertenecen o no a los cuerpos superiores del Estado, con el fin de constituir o de renovar el grado más alto de la Administración nacional.»

No es preciso señalar que se trata más bien de perfeccionar con vistas al acceso al grado superior, que de perfeccionar ya dentro de este grado, es decir, saber qué hay que prever para asegurar el perfeccionamiento de los llamados a convertirse en agentes del grado superior —tal como han sido designados más arriba—, con independencia del procedimiento de selección (a partir de los cuerpos administrativos o de otras partes).

SEGUNDA PARTE

*Preguntas segunda y tercera.*

Para saber si el perfeccionamiento de los funcionarios superiores se consigue suficientemente mediante el ejercicio de las funciones administrativas, o en el marco del servicio al que se está afectado, es importante, antes de pasar al examen de las respuestas hechas al cuestionario, precisar qué es exactamente lo que se quiere.

En primer lugar, se trata de perfeccionamiento, no de formación. Cuando llega a un cargo superior debe presumirse que en la mayor parte de los países el funcionario ha recibido una formación a la vez especializada y general que le sitúa en condiciones de prestar sus funciones con competencia y eficacia. Además, son muy numerosos los países que sólo seleccionan para estos cargos a jóvenes titulados universitarios. En el caso de no exigirse título de esta clase, se tiene al menos la seguridad de que los interesados tienen alguna experiencia en funciones administrativas por haber pasado algún tiempo en su desempeño. Por último, en todas partes se ha instaurado un sistema de concursos destinado a seleccionar sólo a los mejores entre los que aspiran a una carrera como esta.

Por lo tanto, especialmente después de algunos años de función, estos agentes están formados suficientemente. Sólo es necesario perfeccionarlos, o más exactamente, ayudarles a perfeccionarse.

El problema de formación pura y simple en este nivel se planteará tan solo (pero en este caso, con toda su gravedad) en ciertos países donde, debido a las circunstancias, los cuadros superiores de la función pública han tenido que formarse a toda prisa, a base de elementos seleccionados sin tiempo para verificar sus aptitudes y que, de hecho, jamás se habían preparado para el desempeño de funciones públicas. La importancia de este problema se ha puesto de relieve en la respuesta israelí: basta leerla para comprender la necesidad de crear, en casos semejantes, organismos del tipo de una Sección de Formación. Además, las soluciones deseables serán aportadas a menudo por los Servicios de Asistencia Técnica, internacional o bilateral.

Esta cuestión presenta gran interés, ha sido objeto de ya numerosos estudios y sin duda merecería aún más. Pero no nos parece que deba figurar en el temario del Congreso, donde, insistimos, se trata de perfeccionamiento y no de formación de los funcionarios superiores.

Ahora bien, «perfeccionar» un funcionario superior es capacitarle para que adquiera ese complemento de información, esa visión del mundo exterior, esa amplitud de puntos de vista, esa puesta al corriente de los resultados de las investigaciones y del progreso humano que no sólo han de permitirle cumplir mejor sus funciones habituales, sino que incluso le

ayuden a franquear el espacio que le separa de las más altas funciones del Estado.

Este perfeccionamiento ¿puede obtenerse dentro del servicio o por medio del servicio? Tal es, formulado de otro modo, el punto 2 del cuestionario.

Así planteada la cuestión, resulta ser una de las dos o tres cuestiones primordiales sobre las que pudiera girar la discusión en el Congreso. Su respuesta supone la elección entre dos soluciones: a) El simple ejercicio de las funciones administrativas basta para asegurar el perfeccionamiento deseado; b) Este simple ejercicio no basta, y hay que añadir a él un sistema de perfeccionamiento dentro de la Administración en la cual ejerce sus funciones el agente, o bien fuera de esta Administración.

a) En efecto, puede pensarse que, una vez llegado a lo que hemos llamado uno de los cuerpos superiores del Estado, el funcionario «superior» no pueda recibir mayor perfeccionamiento que el que le proporciona, día a día y de manera casi automática, el desempeño de sus funciones habituales, las relaciones humanas que éstas suponen y las críticas, ya del prójimo, ya de sí mismo, que exigen. La «obra maestra» del «compañero» en las corporaciones medievales era fruto de un perfeccionamiento de este tipo, continuo, progresivo, obra que había sido realizada cien veces antes.

Y, sin duda, existe en los altos puestos del Estado, como en los cargos importantes del sector privado, una habilidad, una costumbre que se adquieren con el uso, que hacen al buen artesano y que tan indispensables resultan para el administrador como lo es para el alfarero el giro preciso de su mano. El autoperfeccionamiento, la superación de uno mismo, nacen constantemente del ejercicio honesto e inteligente de un oficio, y ello tal vez más cuando este oficio es el de administrar a los demás, pudiendo pensarse que este perfeccionamiento es el mejor y es suficiente.

Algunos de los informes lo piensan, en efecto, como los de ITALIA, NORUEGA y PUERTO RICO.

b) Pero mucho más numerosos son los países que opinan, aun admitiendo las virtudes perfectivas del trabajo administrativo, que no basta y que hay que sumar a él un auténtico sistema de perfeccionamiento, ya dentro del servicio, ya fuera del mismo.

Por ejemplo, en BÉLGICA se piensa, con muchas matizaciones, que «es esencial, pero no exclusivamente, en el ejercicio de las funciones administrativas donde debe tener lugar el perfeccionamiento». La respuesta belga insiste, efectivamente, en el hecho de que de los superiores jerárquicos, de su espíritu y comportamiento respecto a la educación del personal, de su manera de actuar y de la consciencia de sus responsabilidades depende en primer término la formación de «ese clima en el que pueden desarrollarse las características de cada uno, y en particular las aptitudes al mando y al ejercicio de las funciones superiores».

La misma opinión es sustentada por la nota británica redactada en 1954

para la Mesa Redonda de La Haya. En ella se precisa el papel preponderante que desempeña el «aprendizaje», o sea el perfeccionamiento que para el funcionario representa el paso de un puesto a otro o la influencia de los colegas o de los superiores. Pero a la vez se tiene la oportunidad de observar en el Reino Unido un gran número de experiencias cuya finalidad es asegurar, ya en el servicio, ya fuera de él, el perfeccionamiento de los cuadros superiores de la Administración. Otro tanto cabe decir de los PAÍSES BAJOS, de AUSTRALIA y de ISRAEL.

En general, parece que todo el mundo está de acuerdo en asegurar a los funcionarios más adelantados jerárquicamente un perfeccionamiento cuya finalidad sea la de completar la que obtienen naturalmente en el desempeño de sus funciones.

Los procedimientos adoptados son variados: *In-service training, stages*, viajes de estudios, ciclos organizados por Centros especiales, iniciativas universitarias, ayuda de organismos privados... Las tradiciones nacionales, el carácter peculiar a cada país y otros elementos distintos juegan su papel en la elección entre estos sistemas y se oponen a la uniformidad.

La enunceración que sigue no es exhaustiva y se limita a proponer algunos ejemplos.

AUSTRALIA :

— Curso de dos o tres semanas, organizado por el *Public Service Board*, para todos los funcionarios.

DINAMARCA :

— Rotación del funcionario entre los diferentes Ministerios.

ESTADOS UNIDOS :

— Experiencias muy diversas. Facultades de Administración Pública, ensayos de la Universidad de Harvard, del *Public Administration Clearing House*. *In-service Training*. Proyectos de la *Commission of Organization of the Executive Branch of the Government*, de la *Hoover Commission*. Actividades del *Foreign Service Institute of the Department of State*. Recomendaciones de la *Society for Personnel Administration* en pro de la creación de un *Federal Administrative Staff College*. Iniciativas privadas, etc.

EGIPTO :

— Utilización del Instituto de Administración Pública. Permisos y viajes de estudios. *Stages* en empresas públicas o privadas.

**FRANCIA :**

— *Stages* de tres o cuatro meses, tres días por semana, en el Centro de Altos Estudios Administrativos. Ciclos organizados por el Centro de Altos Estudios Administrativos. Ciclos organizados por el Centro de Altos Estudios de Administración Musulmán y el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Experiencias de todo tipo por la Comisaría General de Productividad y por el Instituto Técnico de Administración Pública. Visitas al extranjero. Viajes.

**GRAN BRETAÑA :**

— *Stages* en el *Administrative Staff College*. Organización del *Training* en cada departamento ministerial. *Stages* de tres semanas preparados por la Tesorería para los *Senior officers*. Ciclos organizados por el *Civil Service Council for further Education*, el *National Whitley Council*, el *Commonwealth Found*, la *Nuffield Foundation*...

**PAÍSES BAJOS :**

— *Training* organizado en cada departamento ministerial. Utilización de un Cuerpo especial de expertos y de un Consejero al que puedan y deban recurrir los Jefes responsables de las Administraciones.

**ISRAEL :**

— Envío al extranjero de altos funcionarios dentro del plan de Asistencia técnica de las Naciones Unidas. *Stages* en la Escuela Kaplan de Ciencias Económicas y Sociales. Cursos de entrenamiento en cada Ministerio. Creación de un diploma de estudios avanzados de Administración Pública para los altos funcionarios de los grados superiores. Cursos para Jefes de Sección organizados en Haifa, Tel-Aviv y en la Universidad hebrea de Jerusalén.

**VIET-NAM :**

— Propuestas de una Conferencia interministerial en enero de 1956 en favor de la institución de un ciclo de perfeccionamiento fuera de la Administración.

A esta enumeración debe añadirse :

a) Las reuniones e intercambios de funcionarios organizados por ALEMANIA FEDERAL, BÉLGICA, FRANCIA, GRAN BRETAÑA, ITALIA, LUXEMBURGO y PAÍSES BAJOS por iniciativa del «Comité de Funcionarios» de la Unión

Europea Occidental. Estas reuniones e intercambios han sido consideradas por los siete países interesados como constitutivas de un excelente procedimiento de perfeccionamiento de sus altos funcionarios.

b) Los *stages* y viajes organizados regularmente por los servicios de Ayuda Técnica de las Naciones Unidas. (De esta forma se envían anualmente altos funcionarios de países extranjeros a la Escuela Nacional de Administración Francesa para cumplir ciclos de perfeccionamiento o de información de algunos meses.)

c) Los seminarios y viajes organizados por la Agencia Europea de Productividad.

\* \* \*

Para concluir esta segunda parte del informe, es posible apreciar una tendencia muy clara de organización de sistemas de perfeccionamiento externos a la Administración, que en su caso se simultanean con las experiencias de perfeccionamiento dentro del servicio ya existentes en algunos países.

Hay aquí una evolución más claramente perceptible si nos referimos a los trabajos de la Mesa Redonda de La Haya de 1954 y a la obra de M. PLANTEY sobre *La formación y el perfeccionamiento de los funcionarios nacionales e internacionales*. Las ideas se han precisado, e incluso ciertas tendencias cuyas divergencias se habían puesto de relieve en Estambul y La Haya parecen aproximarse. Esta evolución ha sido además señalada con claridad en la respuesta al cuestionario hecha por el señor ROSS POLLOCK, en nombre de los Estados Unidos, en lo relativo al perfeccionamiento de los cuadros superiores federales y la creación eventual de un Cuerpo de *Senior Civil Servants*.

De hecho, en las respuestas al cuestionario aparece una especie de audacia que reemplaza las reservas y reticencias antaño formuladas. Se formulan sugerencias de carácter práctico, a la vez que se da cuenta de experiencias varias, recientes todas ellas. A pesar de las objeciones elevadas contra el cuestionario, ha sido tal vez lo detallado de su presentación la causa de esta mejora.

En todo caso, el número, precisión y calidad de las respuestas demuestran que se ha estado en lo cierto al poner estos problemas en el orden del día del Congreso. Los trabajos en Madrid deberán permitir una extensa comparación de las respectivas tendencias, confrontar las experiencias y adoptar, sin duda, cierto número de principios comunes.

TERCERA PARTE

*Preguntas 4 a 38*

Esta parte del informe corresponde :

- I. A las preguntas 4 y 5, que forman parte aún de los «Principios» del cuestionario.
- II. A las preguntas 6 y 7, «Objetivos».
- III. A las preguntas 8 a 12, «Organización».
- IV. A las preguntas 13, 14 y 15, «Directores de Trabajos».
- V. A las preguntas 16 a 19, «Auditores».
- VI. A las preguntas 20 y 21, «Facilidades».
- VII. A las preguntas 22 y 23, «Duración del perfeccionamiento».
- VIII. A las preguntas 24 a 27, «Programas».
- IX. A las preguntas 28 a 32, «Métodos de trabajo».
- X. A las preguntas 33, 34 y 35, «Sanciones».

\* \* \*

Se hace notar que desde este momento el cuestionario trata de los medios de establecimiento y funcionamiento de ciclos de perfeccionamiento externos a la Administración, «fuera de servicio» más exactamente.

—PRINCIPIOS.

*Pregunta 4.—Participación en los ciclos de perfeccionamiento de los funcionarios superiores de los cuadros superiores de las empresas públicas, semipúblicas o privadas.*

Es ésta una cuestión que ya había sido objeto de discusiones en Stambul, La Haya y Oxford.

— En La Haya, el grupo de trabajo cuarto, presidido por el profesor BALTA, había subrayado «la necesidad de hacer que los Jefes de la Administración participasen en las sesiones de formación previstas para los cuadros superiores industriales». Esto, por lo demás, es lo que hace el Gobierno británico cuando envía a algunos de sus agentes a Henley sobre el Támesis, al Colegio de Noel HALL.

— En Oxford, el documento de trabajo preparado por la *Graduate School of Business Administration*, revisado por el profesor Paul HERZOG, solicitaba análogas medidas cuando comparaba las funciones del sector privado con las del público: «... En nuestra época, un administrador eficaz utiliza muchos conocimientos y facultades idénticas, lo mismo si administra una fábrica que una municipalidad, un gran almacén que un

hospital o un despacho del Gobierno federal. De igual manera ha de entender este despacho que la fábrica o el almacén.»

Además, los participantes en la Mesa Redonda habían acordado el 13 de julio de 1955 «afirmar que es extraordinariamente útil mezclar ambos sectores», o sea los aspirantes a las dos Administraciones, pública y privada (Memoria-sumario de la Mesa Redonda de Oxford, pág. 18). Lo que es cierto en materia de formación lo es más aún respecto del perfeccionamiento.

Sobre este problema, importante, el cuestionario destinado a la preparación del Congreso de Madrid ha recibido respuestas variadas y matizadas.

En primer lugar figuran los países partidarios de la «mezcla». Son AUSTRALIA, BÉLGICA, CHILE, FRANCIA (que obliga a los alumnos de su Escuela Nacional de Administración a efectuar *stages* en las empresas privadas y que reúne a abogados, ingenieros, industriales y jefes sindicales en las sesiones de su Centro de Altos Estudios Administrativos), NORUEGA (con algunas reservas), los PAÍSES BAJOS, URUGUAY, YUGOESLAVIA y VIETNAM (en cuanto exista la posibilidad). Otros países rechazan resueltamente esta eventualidad: ALEMANIA, AUSTRIA, PUERTO RICO. Por último, es sabido que dos de los países que no han contestado a la pregunta, GRAN BRETAÑA y ESTADOS UNIDOS, practican de hecho en sus ciclos de perfeccionamiento la confusión de representantes del sector público y del privado. En AUSTRALIA, el *Civil Service Board* ha hecho experiencias satisfactorias en este sentido.

El CANADÁ es más reservado: teme dificultades en la formación de los programas. EGIPTO se limita a desear el contacto entre funcionarios del Estado y agentes de las grandes empresas privadas.

Por consiguiente, se pronuncia una mayoría en favor de la admisión de representantes de las empresas privadas o semipúblicas en los ciclos de perfeccionamiento organizados por los altos funcionarios. El informe belga es el que con más claridad ha expuesto por qué parece ser recomendable tal sistema: «...permite la aproximación, por medio del estudio de problemas comunes, de personas que están a menudo muy alejadas entre sí de forma artificial. Conocida es la incompreensión recíproca que suele existir frecuentemente entre los miembros de la alta Administración y los cargos superiores del sector privado... Por otro lado, este confrontamiento permite constatar la identidad fundamental de los problemas esenciales que se plantean a los directores de empresas». El informe insiste también sobre el interés que tendría asociar a intercambios similares a los dirigentes sindicales.

Esta sugerencia no dejará de ser objeto de atención por parte de los congresistas.

Tres observaciones especiales en lo que respecta al conjunto de respuestas al cuestionario:

1. Una, con relación a la respuesta de YUGOESLAVIA. Este país subraya



on toda justicia al contestar afirmativamente: «Los problemas de la Administración Pública están tan estrechamente vinculados y son a veces an similares a los de la administración y dirección económica, que la formación de los funcionarios en ambos sectores debería ser «compleja» (en el sentido común). Los cargos económicos que han recibido una formación de Administración Pública podrían pasar más fácilmente al servicio de esta, y viceversa.» Esta afirmación no puede extrañarnos: responde directamente a los principios a que ha respondido la creación del Estado yugoslavo y a los que obedece su funcionamiento, y por ello va más lejos que otras respuestas hechas en idéntico sentido por países encauzados en regímenes distintos.

2. La segunda concierne a la respuesta israelí, lo que se debe a que en realidad ISRAEL ha hecho, antes que nadie e impelido por los acontecimientos, lo que ahora preconizan, a veces sin expresarlo claramente, la mayoría de los países participantes en el Congreso: la amalgama de los representantes de las diversas ramas de la actividad nacional: los funcionarios judíos empleados por el Gobierno en la época de mandato, los miembros de la agencia judía, el Consejo nacional judío, los antiguos soldados de la Hagana, los militantes del Histradut, o Federación General del Trabajo (con lo que el informe de Israel parece llenar el deseo expresado por el informe belga).

3. La tercera observación es relativa a la respuesta de los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

No puede ponderarse suficientemente el interés del texto presentado por Mr. Ross POLLOCK, Jefe de la Oficina de Programas y Medidas de la U. S. *Civil Service Commission*, lo que le reviste de autoridad incuestionable.

Pues bien, este informe, además de dar (como más adelante veremos) datos interesantes sobre la actual evolución americana en materia de Administración federal, insiste en la colaboración que existe en los Estados Unidos en materia de formación de cuadros, entre la Administración, la Universidad y las empresas. Sobre todo, ofrece datos sobre la posición oficial americana a este respecto: «... El Presidente de los U. S. A. ha solicitado al Congreso la aprobación de una ley que autorice a la Administración a confiar a las Universidades o a otros organismos privados la misión de formar algunos de sus agentes superiores. *De promulgarse esta ley, añade el ponente, facilitaría el intercambio de experiencias entre la Administración y las empresas...*»

No es menos interesante, a este respecto, saber que una empresa americana, la Fondation Ford, ha puesto el verano último a disposición de un organismo también privado, la *Brookings Institution*, una suma de más de 250.000 dólares para organizar conferencias prácticas en favor de los cuadros superiores de la Administración federal.

*Pregunta 5.—Necesidad absoluta de haber participado a un ciclo de perfeccionamiento administrativo para tener acceso a los empleos superiores.*

Puede, en efecto, plantearse la cuestión de si un Estado moderno, dadas las dificultades constantemente crecientes del mando administrativo, la complicación de los fines y la especialización, no tiene interés en exigir de aquellos que deben o pueden entrar en su cuadro superior administrativo un perfeccionamiento o complemento de formación previo, obtenido mediante un ciclo organizado por el propio Estado o dirigido bajo su inspección.

El problema se plantea, como hemos visto, en los ESTADOS UNIDOS, donde en 1953, un informe de la *Society for Personnel Administration* recomendaba la creación de una Escuela Federal de Administración.

También se plantea en Francia, donde se ha preguntado si el Centro de Altos Estudios Administrativos no debería constituir una etapa en el camino de los cargos más elevados, como lo es la Escuela de Guerra para las funciones de los Estados Mayores militares.

Pero una respuesta que no fuese más que afirmativa es de una rigidez y sistemática tal que repugna a casi todos los países.

Si no todos contestan negativamente, como lo hace ALEMANIA, AUSTRIA, BÉLGICA, ESPAÑA, PUERTO RICO y YUGOSLAVIA, todos matizan sus respuestas con reticencias o reservas. «Puede ser un factor, pero no necesario», afirma la contestación canadiense. «Sí, si se deja a la iniciativa personal la asistencia a estos cursos», estima el ponente de CHILE. EGIPTO no admite esta exigencia sino para los servicios militares de información y Estado Mayor. En ITALIA se prefiere un examen de ascenso de una categoría a otra al perfeccionamiento propiamente hablando. Los PAÍSES BAJOS y AUSTRALIA piensan que puede imaginarse la obligación de un perfeccionamiento sistemático para el acceso a un nivel determinado de la jerarquía administrativa, pero piensan igualmente que no hay que obrar con demasiada rigidez.

La opinión general a este respecto parece haber sido expuesta por NORUEGA, que responde al cuestionario en esta forma: «Una solución posible al problema del perfeccionamiento sería establecer un curso obligatorio para todos los funcionarios que deseen acceder a los puestos superiores, pero ello no quiere decir que los puestos superiores deban ser desempeñados siempre por funcionarios que hayan seguido estos cursos.»

Esta opinión es razonable.

En efecto, nunca un Estado moderno se decidirá a escoger a la mayor parte de sus altos funcionarios más que fuera de toda regla, de todo sistema y de todo estatuto, o sea con toda discrecionalidad por su parte y sin ninguna condición para el nombramiento.

Pero sería útil que los funcionarios inferiores —aun de niveles como

Subdirectores— hayan sido objeto de perfeccionamiento con anterioridad. En efecto, como suele suceder (en algunos países, para la gran mayoría de los casos) que los Gobiernos eligen los Directores entre los funcionarios del escalafón, el resultado deseado sería alcanzado finalmente que se hubiese planteado la menor cuestión a propósito del principio plena libertad de elección.

—OBJETIVOS.

*Preguntas 6 y 7.—¿Debe el perfeccionamiento de los funcionarios superiores responder a un objetivo preciso?*

El cuestionario pasa a enumerar los diferentes objetivos precisos que daría lugar a perseguir un sistema de perfeccionamiento de los cuadros superiores.

Al hacer esto, sus autores son blanco, una vez más, de las críticas de los representantes belgas: se les acusa de confundir el fin y los medios. Seguimos pensando, sin embargo, que cada uno de los términos de la enumeración de la pregunta 6 puede constituir un fin, una meta en la empresa de perfeccionamiento de los funcionarios superiores. Incluso «la confrontación de ideas e intercambio de opiniones sobre un tema concreto». Un Estado puede, en efecto, ocuparse con toda legitimidad en hacer adquirir a algunos de sus funcionarios superiores el conocimiento más especializado o técnico de un asunto dado. Para poner un ejemplo, se emprende fácilmente que una sesión del Centro francés de Altos Estudios Administrativos se dedique al estudio de la reforma de los mercados estatales. El objetivo en este caso sería el perfeccionamiento especializado de una veintena de funcionarios superiores, a los que luego podría recurrirse. Y esto fué lo que ocurrió cuando en 1953 el Centro organizó una sesión consagrada a la protección de las poblaciones civiles contra los efectos de guerra. No es dudoso que de esta manera se ha asegurado de antemano la competencia en esta materia de varios funcionarios superiores, a los que pudiera recurrir el Gobierno francés si llegase a producirse un acontecimiento bélico, cuyas consecuencias para la población civil han sido estudiado de este modo.

Otro tanto sucede con la «investigación en el campo de la Administración Pública», que es igualmente un objetivo y no un medio de perfeccionamiento. Este es el punto de vista del *13-13 Group en ESTADOS UNIDOS*, y más particularmente del *Public Administration Clearing House*, cuyo fin es esencialmente el perfeccionamiento de la Administración y, por ende, de los administradores.

Dicho esto, el ponente belga tiene razón al unir, como lo hacen muchos otros ponentes, por otra parte, y en particular el alemán, las respues-

tas a las preguntas 6 y 7 al tratar a la vez de los «objetivos precisos» y de los «menos específicos».

Por ello estudiaremos también a la vez estas dos preguntas.

1. En general, el objetivo principal del perfeccionamiento de los funcionarios suele considerarse como la obtención de su máximo rendimiento posible en su actual servicio. Las mejoras que introduzcan en sus servicios después de los cursos de perfeccionamiento darán idea de la eficacia de las enseñanzas que les han sido dadas y de su capacidad para hacer progresar a la Administración.

Para ESPAÑA éste es el único objetivo digno de consideración y, según los casos, debe tender a proporcionar a los funcionarios superiores, ya la cultura general, ya las especializaciones administrativas de que carezcan. Así piensa también NORUEGA.

2. Muchas respuestas admiten también que el perfeccionamiento puede constituir un medio de selección de los cuadros superiores de la Administración, a reserva de las posiciones adoptadas con relación a la pregunta 5. BÉLGICA, CHILE, EGIPTO, NORUEGA y URUGUAY lo admiten con algunas reservas, así como YUGOSLAVIA y, si hemos entendido bien su informe, ITALIA cuando habla de «finalidades de preparación».

En los ESTADOS UNIDOS parece ser que si se hubiese creado el *Senior Civil Service Board* una de sus misiones hubiera sido la de desarrollar ciclos de perfeccionamiento destinados a formar y posteriormente a renovar el cuerpo de *Senior Civil Servants*.

En cuanto a la sección francesa, por el contrario, piensa que «la finalidad esencial y primordial debe ser el perfeccionamiento individual y *desinteresado* (tanto para el Estado como para él mismo) del alto funcionario como hombre y no como miembro de un cuadro superior administrativo».

3. El «confrontamiento de ideas y el intercambio de opiniones sobre un tema concreto» no parecen ser «objetivos» del perfeccionamiento para BÉLGICA, ITALIA, PUERTO RICO. La opinión contraria es la que exponen las respuestas de ALEMANIA, YUGOSLAVIA (con carácter secundario) y CANADÁ, que piensa que este confrontamiento de ideas o el estudio de un tema de actualidad para la Administración serían los objetivos de realización más sencilla.

4. El objetivo «investigación en el campo de la Administración Pública» ha encontrado cierto favor. Además de los ESTADOS UNIDOS, que demuestran en los hechos, en las experiencias e incluso en las instituciones el interés que prestan a este objetivo, AUSTRALIA, PAÍSES BAJOS y PUERTO RICO son de su parecer. La respuesta yugoslava contiene, a este respecto, un párrafo que merece ser puesto en relieve. En efecto, preconiza «... la investigación en todo caso en el campo de la Administración Pública, pues son precisamente estas investigaciones las que hacen posible la determinación de un contenido mejor y más perfecto del perfeccionamiento. Se plantea la cuestión de saber incluso si puede existir perfeccionamiento sin

esta actividad de investigación, puesto que es precisamente por medio de trabajos de esta índole como mejor pueden perfeccionarse los cuadros superiores». Es lo que piensa también ITALIA, cuya respuesta recalca la inimediatez de relaciones existentes entre finalidades de preparación y metas de la investigación.

A decir verdad, BÉLGICA parece ser la única (pero a consecuencia de lo que su ponente dice acerca de «fines» y «medios»), tal vez con CANADÁ, en estimar que «la investigación en el terreno de la Administración no parece estar relacionada con el perfeccionamiento propiamente hablando y debe efectuarse ya en servicios de estudios especializados, ya en la enseñanza superior».

5. Algunos informes insisten en la importancia que debe concederse en los ciclos de perfeccionamiento a los programas de O&M (Organización y Métodos). Es el caso, especialmente, de AUSTRALIA, de AUSTRIA, de CHILE y de los PAÍSES BAJOS.

6. En cuanto a los «objetivos menos específicos», casi todas las respuestas afirman que se alcanzarán automáticamente con la simple realización de los «objetivos precisos» (tal es la respuesta italiana en particular). El CANADÁ añade que se deberían buscar con mayor efectividad aún (organizando conferencias o seminarios en los que hombres eminentes, pertenecientes a otro sector que el de la Administración Pública, pudieran tomar la palabra o participar en las discusiones». Es una idea muy similar a la que se encuentra en el informe australiano, según el cual instituciones independientes del servicio público, como las Facultades de Administración Pública, el *Royal Institute of Public Administration* y el *Australian Institute of Management*, deberían encargarse de la realización de estos objetivos no específicos.

7. Debe, por último, señalarse la respuesta hecha a las preguntas 6 y 7 por el VIET-NAM, que habiendo contestado negativamente al conjunto de la pregunta 6, contesta, por el contrario, afirmativamente a la pregunta 7. O sea que, según este país, el perfeccionamiento de los funcionarios superiores no debe responder a finalidades concretas, sino buscar tan sólo a realización de objetivos menos específicos, como:

- prepararles para la exacta comprensión de las funciones directivas y organizadoras en las Administraciones públicas y privadas;
- el establecimiento de relaciones e intercambio de opiniones entre representantes de diversos sectores de la actividad nacional: función pública activa, magistratura, enseñanza, actividades privadas y liberales...;
- difusión de conocimientos administrativos en el sector privado.

Será interesante escuchar en el Congreso explicar a los representantes del VIET-NAM esta opinión suya.

III.—ORGANIZACIÓN.

*Preguntas 8 a 12.*

Esta parte de la contestación al cuestionario será examinada con mayor brevedad que las anteriores, y no porque no tenga idéntica importancia, sino porque las ponencias nacionales son más fáciles de exponer, por un lado, y de diferenciarlas, por otro.

*Pregunta 8.—¿A quién puede confiarse la creación de un ciclo de perfeccionamiento de funcionarios superiores?*

Basta aquí con seguir el hilo del cuestionario :

—¿A la Universidad?

PUERTO RICO contesta afirmativamente, al igual que los PAÍSES BAJOS : la ponencia holandesa afirma que se trata de «un asunto entre las Universidades y el Servicio público : el perfeccionamiento de los funcionarios superiores no debe depender de una institución creada con este fin. Un servicio público nacional independiente no parece deseable; efectivamente, una de las reglas fundamentales de la Constitución y del orden jurídico holandés estipula que las instituciones de enseñanza deben ser lo más libres posibles en su desarrollo y en sus fines...». Bastaría, en todo caso, con crear dentro de la Administración un «punto central de donde emanasen las iniciativas, la coordinación y el control del perfeccionamiento».

ESPAÑA, menos absolutamente, es partidaria de una colaboración entre la Universidad y los Centros especiales del tipo de las Escuelas Especiales de Administración, así como el escoger a los profesores, tanto del interior de la Administración como de las Universidades.

— ¿A un servicio público nacional independiente y especializado?

Algunas respuestas hay en favor de esta solución, lo que nos parece sintomático de la evolución ya señalada.

Alemania Federal sugiere que la misión del perfeccionamiento debe confiarse a instituciones ya existentes, y cita como ejemplo a la *Hochschule für Verwaltungswissenschaften* de Espira. El VIET-NAM la confiaría al recientemente creado Instituto Nacional de Administración, que ha reemplazado a la Escuela de Administración de Dalat. En AUSTRALIA, el perfeccionamiento y la organización de los programas están ya en manos del *Public Service Board*.

FRANCIA tiene ya la experiencia de un servicio público nacional independiente y especializado con este único objeto : el Centro de Altos Estudios Administrativos. También se ocupa de estos problemas la Comisaría Nacional de Productividad; pero la Sección nacional sugiere, además,

a creación de un «Consejo Nacional de Perfeccionamiento de Funcionarios» que se encargase de «trazar un programa de conjunto extensivo a las grandes categorías de funcionarios y proponer una organización a la vez diversificada y coherente», en el seno de la Presidencia del Consejo.

NORUEGA, sin olvidar, como se verá más adelante, la solución interaccional, posee ya un Centro de perfeccionamiento para funcionarios superiores de la Municipalidad de Oslo, organizado conjuntamente por esta Municipalidad y la División gubernamental de O&M.

YUGOESLAVIA también es partidaria de crear un Servicio público nacional especializado en el perfeccionamiento de los funcionarios superiores.

BÉLGICA prefiere una fórmula mixta que permita la colaboración en este campo de una entidad central dependiente del primer Ministro y de las cuatro Universidades.

— *¿A un grupo de Servicios públicos?*

Es la opinión de EGIPTO, país donde se tiende en la actualidad a confiar el perfeccionamiento a «institutos dependientes de los Ministerios de los que dependen los cargos para los que han sido creados tales institutos». También es la de AUSTRIA, que desea contar esta misión a las autoridades públicas; la de ITALIA, que aspira a «... crear un organismo de la Administración Pública que controlase los ciclos comunes a varios sectores de la Administración y que intentase una política de coordinación de todos los ensayos, así como la fundación de otros tantos organismos seccionales como ciclos de perfeccionamiento con fines más específicos que hubiese...».

— *¿A instituciones privadas sin fines lucrativos o a entidades privadas y públicas?*

Sobre este punto se han obtenido respuestas bastante diversas:

NORUEGA, que, como hemos visto, posee el Centro de Oslo tiene también un Centro de perfeccionamiento de «financiación privada, que da cursos de once semanas sobre problemas administrativos y cuenta entre sus seguidores una mayoría procedente de empresas privadas».

BÉLGICA prefiere asociar los organismos sin fin lucrativo que se ocupan de la formación de cuadros superiores privados (por ejemplo, la Oficina belga para el incremento de la productividad,) a la ya prevista colaboración entre el Estado y las Universidades.

FRANCIA posee ya, en este plano de ideas, el Instituto Técnico de Administraciones Públicas (I. T. A. P.), al que se acude frecuentemente, así como gran número de organismos del tipo del Comité Nacional de la Organización francesa (C. N. O. F.), la CEGOS y el mismo Centro de Perfeccionamiento de Administración de Empresas, creado por la Cámara de

Comercio de París y al que tal vez interesase a la Administración dirigirse en ciertos momentos.

GRAN BRETAÑA, como hemos visto más arriba, envía a algunos de sus funcionarios a las reuniones del *Administrative Staff College*.

En cuanto a ESTADOS UNIDOS, ya es sabido el favor de que gozan estos contactos entre la Administración, la Universidad y los negocios privados, llegando a la rotación entre unos y otros. Es conocido el papel de las Fundaciones privadas en la formación y perfeccionamiento de los funcionarios americanos, y parece por ello inútil insistir sobre este punto.

— *¿A una organización internacional?*

Así planteada la pregunta, se han recibido pocas respuestas a la misma. Bien es cierto que la participación de cierto número de los países asistentes en Madrid a experiencias del tipo de las iniciadas por la Organización Europea de Cooperación Económica (O. E. C. E.), la Unión Europea Occidental (U. E. O.), el Consejo de Europa o incluso la UNESCO y la N. A. T. O. o los Servicios de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas puede considerarse como una respuesta suficiente.

Un caso particularmente interesante de cooperación internacional es tomado en consideración por el informe noruego: se trata de la sugestión de crear un *Civil Service College* escandinavo que, por cuenta de los tres países interesados, se enfrentase con los problemas planteados por su común interés en dar a los funcionarios de sus cuadros superiores un perfeccionamiento que desbordase el marco estrictamente nacional.

*Pregunta 9.—¿Quién debe encargarse de la organización práctica del perfeccionamiento?*

Las respuestas son unánimes: es necesario un Consejo consultivo junto a un Director que puede ser un alto funcionario más o menos especializado.

*Pregunta 10.—Condiciones que han de cumplirse para poder iniciar válidamente un programa de perfeccionamiento.*

Como señala el informe belga, esta pregunta está ligada a cierto número de otras preguntas ya contestadas o que lo han de ser posteriormente. Por lo tanto, hubiese sido posible prescindir de ella en el cuestionario.

*Pregunta 11.—¿Cómo asegurar la competencia e independencia de los responsables... y cuál es el mejor emplazamiento?*

1. *Personal.*—La pregunta que se hacía era importante, y no ha sido contestada en forma precisa ni pertinente. Sin duda, los autores del cuestionario no se han hecho comprender debidamente.



La contestación debía estar en función de las dadas a las preguntas 1, 8 y 9, como señala, por otra parte, el informe belga.

En primer lugar, dados los límites en que se centra el asunto, es obvio que los servicios organizadores pueden reducirse al mínimo: nunca habrá, en efecto, más que un número relativamente pequeño de funcionarios anuales que perfeccionar (no más de unos cincuenta en Francia), y por ello, como dice la ponencia belga, «un servicio de organización reducido, con un pequeño número de funcionarios... y el personal necesario para asegurar la organización y funcionamiento de las sesiones».

Aquí es precisamente donde aparece una de las manifestaciones del equívoco señalado al principio de esta Memoria. Es visible en la respuesta italiana, que si está de acuerdo efectivamente con la contestación belga en el sentido de que se inclina por un personal poco numeroso, alude a un Centro que excedería con mucho las necesidades de perfeccionamiento de los «cuadros superiores». Se lee a este respecto que entre octubre de 1955 y julio de 1956 habrá habido 14 ciclos de perfeccionamiento que reunirán, en total, a 952 funcionarios, con un profesorado de unos 150 miembros; 55.175 jornadas de asistencia, y 3.722 horas de clase: cifras éstas que no tienen medida común con las necesidades de las Administraciones en materia de altos funcionarios convenientemente preparados.

«Una Secretaría tan reducida como fuese posible...», tal es asimismo la opinión de AUSTRALIA, AUSTRIA, CANADÁ, CHILE, YUGOSLAVIA, y VIET-NAM.

También se pedían medidas de seguridad —o, al menos, indicaciones para ello— en lo tocante a la independencia de los responsables, o sea tanto del Consejo Consultivo y del Director (problema que ya sobreentendía la pregunta 9) como de los impulsores de los servicios de organización. El VIET-NAM ha visto el problema: «los responsables serán escogidos de entre los nacionales competentes», responde... «para garantizarles una independencia relativa, convendría seleccionarles entre los funcionarios administrativos o técnicos más elevados y entre los profesores de enseñanza superior, que deben gozar de una amplia libertad de opinión...» La respuesta egipcia se halla en idéntica línea: «en otro caso, agrega, debe recurrirse a expertos extranjeros».

Sin duda con el fin de asegurar esta independencia de los dirigentes, algunas delegaciones combaten la idea de «permanencia» sugerida en la segunda parte de la pregunta. Así lo hacen las respuestas de AUSTRALIA, NORUEGA y YUGOSLAVIA. En cambio, BÉLGICA, AUSTRIA y PUERTO RICO se pronuncian en favor de la permanencia de los responsables.

En cuanto a la competencia de estas mismas personas, todo el mundo parece estar de acuerdo: «prácticos administrativos», dice la respuesta austríaca; «personas que hayan desempeñado funciones administrativas por largo tiempo», dice CANADÁ; «personal que pertenezca a los servicios profesionales, técnicos o administrativos, especializado en todo caso», recomienda PUERTO RICO también; «funcionarios de los diferentes departa-

tamentos», solicita AUSTRALIA, «...y no demasiado especializados, de todas formas». BÉLGICA pide «funcionarios especializados», y YUGOSLAVIA propone «prácticos conocidos».

Estas respuestas parecen descartar el empleo de elementos demasiado estrictamente universitarios, con la excepción de ciertos matices expresados por los ponentes noruego, yugoslavo y egipcio.

La opinión general es que ese personal debe ser poco numeroso y que la Secretaría puede y debe ser reducida al mínimo, pero, como sugiere la ponencia francesa, tener carácter permanente.

En cuanto a los organismos de dirección, no se han definido bien sus relaciones con la autoridad central. En especial, nadie expone las condiciones en que pudiera nombrarse el director, ni cuál sería su dependencia respecto del Gobierno o su situación estatutaria..., y, sin embargo, éstos son los elementos de la «competencia e independencia» de este cargo.

2. *Emplazamiento.*—Por último, en lo que respecta al «mejor emplazamiento de un Centro de perfeccionamiento», las respuestas son curiosamente opuestas: unas prefieren un «lugar tranquilo», como BÉLGICA, CHILE; un «lugar apartado», según la expresión yugoslava; «un lugar apropiado al concepto americano de isla cultural», como sugiere PUERTO RICO; respuestas todas ellas que coinciden con la experiencia inglesa del *Administrative Staff College* y con algunas otras realizadas en los ESTADOS UNIDOS.

En cambio, ALEMANIA, AUSTRIA, CANADÁ, EGIPTO, VIET-NAM, FRANCIA e ITALIA prefieren, al parecer, la capital o sus inmediaciones.

*Pregunta 12.—¿Cómo determinar la suma de recursos necesarios y cómo obtenerla?*

Aquí las respuestas son unánimes: el total de gastos debe ser sufragado por el Gobierno (créditos presupuestarios), al menos en lo tocante a honorarios del personal instructor y material necesario. Se admiten generalmente, además, subvenciones procedentes de otras fuentes, ayudas del extranjero y cooperación internacional.

NORUEGA y VIET-NAM han declarado expresamente que se oponían a cualquier tipo de participación en los gastos de los propios funcionarios que tomasen parte en el perfeccionamiento.

IV.—DIRECTORES DE ESTUDIOS.

*Preguntas 13, 14 y 15.*

*Pregunta 13.—¿A quién debe encargarse de la elección de la persona que haya de dirigir los estudios?*

En general, la contestación es que esta elección corresponde al Director del programa de perfeccionamiento (y, por tanto, bajo la supervisión

del Consejo Consultivo), y «excepcionalmente a los interesados», adelanta a ponencia yugoeslava.

A título de ejemplo, en FRANCIA es el Director de la Escuela Nacional de Administración, Director del Centro de Altos Estudios Administrativos, el que designa, con la aprobación del Consejo de Administración, al «Director de Estudios» de cada sesión del Centro.

*Pregunta 14.—¿Qué personalidad deberá ser la elegida?*

Según las respuestas, un profesor o un funcionario; o ambas cosas, para algunas ponencias.

La idea general parece ser que el mejor Director de Estudios sería un universitario con suficiente experiencia administrativa.

Dos ponencias, la belga y la yugoeslava, admiten que en ciertos casos podría elegirse a uno de los miembros del grupo, lo que es puesto en duda por la ponencia francesa; en cuanto a NORUEGA, puntualiza que puede haber más de un Director, y considera la hipótesis de un *team* o grupo responsable trabajando bajo la jefatura del Director de la institución. La experiencia ha sido llevada a cabo, en especial, en FRANCIA, bajo forma de una dirección, por así decir, «bicéfala», pero no parece haber dado resultados convincentes, y el Director único sigue siendo preferible. Como ejemplo, en el Centro de Altos Estudios Administrativos las sesiones son dirigidas por diferentes Directores de trabajo, según el tema propuesto para su estudio por los alumnos, y en este caso son ya funcionarios de muy alto rango, ya universitarios de amplia experiencia: desde 1947 ha habido cinco Consejeros de Estado, dos profesores de Facultad, miembros del Instituto; 2 Inspectores generales de Francia de Ultramar; un inspector general del Ejército, un Prefecto, cinco Directores o Directores generales...

*Pregunta 15.—Duración de las funciones del Director de Estudios.*

Puede considerarse que a esta pregunta se ha contestado ya en buena parte al hacerlo a la pregunta 11 (permanencia o no permanencia del personal de la Institución).

La impresión general es que el sistema necesita cierta flexibilidad. El Director de Estudios puede ser, por tanto, el propio Director del Centro o un Director nombrado para todo el curso, o incluso uno diferente para cada sesión de trabajo dentro de un ciclo dado, lo que, en general, depende del tema o temas tomados en consideración.

## V.—ALUMNOS.

*Preguntas 16 a 19.*

*Preguntas 16 y 17.—¿A qué categoría deben pertenecer los oyentes o participantes? — ¿Pueden incorporarse útilmente participantes de varias de estas categorías a la vez, y en este caso, qué proporción es la más conveniente?*

Se recordará que en parte se ha contestado ya a esta pregunta respondiendo a la cuestión primera y en parte también a la cuarta; se confirma que por «cuadros superiores» deben entenderse los funcionarios que han alcanzado el nivel más alto de la carrera o los que pueden alcanzarlo, los que, como dice la respuesta italiana, «ocupan al menos los puestos de dirección de sección y responden personalmente del funcionamiento de un servicio dado o de un grupo de servicios de primera categoría».

Otra vez aparecen aquí dos corrientes de opinión: para unos, los alumnos deben ser exclusivamente funcionarios superiores a los que no parece útil permitir que se sumen agentes de empresas públicas o privadas. Para otros, los alumnos pueden reclutarse lo mismo en los cuadros superiores de las empresas públicas y privadas que de la función pública internacional y de entre las administraciones nacionales.

Las respuestas austríaca y yugoeslava son las que con más claridad señalan esta oposición entre dos puntos de vista. Para la sección austríaca «las tareas de la administración pública son tan diferentes de la administración económica del Estado que no conviene en absoluto considerar ciclos de perfeccionamiento comunes a los dos grupos de funcionarios superiores». Para la sección yugoeslava, por el contrario, todas las categorías mencionadas deben ser llamadas a perfeccionarse, «...si los que pertenecen a ellas ocupan puestos directivos... o han de ser nombradas para tales puestos en un plazo próximo, tanto en la administración como en la economía pública».

Respecto a los funcionarios internacionales, URUGUAY es partidario de su participación; AUSTRIA también cuando ellos accedan, y de igual forma piensan FRANCIA, BÉLGICA y CHILE.

La proporción de cada una de estas categorías depende de muchas consideraciones, y particularmente del tema de estudio escogido; parece que la tendencia general está de acuerdo en otorgar una mayoría considerable a los propiamente funcionarios.

También parece reinar acuerdo para convocar tanto a administradores como a técnicos: el informe de la sección francesa contiene a ese respecto interesantes observaciones que merecen transcribirse totalmente:

«Una sesión del Centro de Altos Estudios Administrativos ha sido dedicada, en 1952, a estudiar la acción del Estado en la investigación cientifi-

ca. La variedad de procedencias, de formación, de conocimientos de los participantes era inmensa: ingenieros, profesores, investigadores científicos privados, un médico, un prefecto, un administrador colonial, administradores civiles de ministerios...). Al principio los técnicos cobraron una verdadera autoridad en el desarrollo de los trabajos: hechos a las disciplinas científicas, acostumbrados a la precisión y a la diferenciación de técnicas muy adelantadas, eran mucho más competentes, lógicamente, que sus colegas funcionarios no científicos, y se destacaban en las discusiones, en los informes, en los estudios: el trabajo analítico fué obra suya casi exclusivamente. Pero no todo fué igual; en cuanto se tropezó con las dificultades propias de todo trabajo de síntesis, cuando hubo que trazar las conclusiones y redactarlas, la situación se modificó y los administradores se pusieron en primer plano. A pesar de su trabajo considerable, los técnicos no lograban hacer la síntesis requerida ni resumir las conclusiones... El informe llegó a feliz término gracias a los alumnos no técnicos.

«...Por lo que se refiere a los participantes técnicos científicos, se perfeccionaron al final de los estudios, y tal vez sin darse cuenta. Sus puntos de vista se agrandaron, y si más tarde tropiezan con dificultades de síntesis y de redacción administrativa en general, tal vez logren distinguirse gracias a una experiencia que nunca hubiesen podido hacer de otro modo en su vida. Por el contrario, y por razones exactamente opuestas, los funcionarios no científicos se beneficiaron especialmente al principio del curso, precisamente cuando más reducida fué su participación electiva.»

*Pregunta 18.—¿Cómo organizar la elección de los participantes?*

En primer lugar, ¿quién ha de hacer esa selección? Muchos se pronuncian en favor de un comité o comisión, comité de selección en BÉLGICA y CANADÁ, comisión de admisión en FRANCIA, el propio órgano colegiado del centro de perfeccionamiento en NORUEGA y YUGO SLAVIA, «*selection board*» en PUERTO RICO, casi siempre a propuesta de los superiores jerárquicos. CHILE piensa «que es absolutamente preciso que se deje la elección a la autoridad responsable de la buena marcha del perfeccionamiento, o de otro modo, esta última podría argüir fundadamente que los medios de perfeccionamiento más cuidados no pueden dar buenos resultados con candidatos mal seleccionados».

Numerosas son asimismo las respuestas que reservan para los directores y jefes de servicio el derecho de designar a los funcionarios superiores que han de participar en los trabajos del centro de perfeccionamiento: ALEMANIA, AUSTRALIA, CHILE, EGIPTO, ITALIA, PAÍSES BAJOS y URUGUAY. ITALIA justifica su parecer de esta forma: «a elección debe dejarse al jefe de cada Dirección general o división similar, ya que no sólo es responsable del funcionamiento del servicio, sino que es quien mejor puede darse cuenta de si puede prescindir de un subalterno durante cierto tiempo.»

ALEMANIA va más lejos y es partidaria de que se imponga el perfeccionamiento a los funcionarios que lo precisen.

En todo caso hay algo sobre lo que todos están de acuerdo: la necesidad de consultar siempre con los superiores jerárquicos.

En cuanto a los medios de dar a conocer la existencia del Centro, se han dado como respuesta al cuestionario toda clase de sugerencias: circulares dentro de la Administración y en las empresas, anuncios y comunicados en la prensa, conferencias, etc.

Los medios que permitirían estimular las candidaturas al Centro han sido menos estudiados por las secciones nacionales: bien es verdad que esta parte de la pregunta 18 se parece mucho a la pregunta 33, de la que se tratará después. ITALIA, AUSTRIA y VIET-NAM consideran, aun si con cierta timidez, la posibilidad de ciertas ventajas en forma de ascensos para los funcionarios que pidiesen seguir los cursos de perfeccionamiento.

BÉLGICA estima en cambio que no es preciso estimular a los aspirantes «ya que en todos los sectores de la administración parece manifestarse un vivo deseo de perfeccionamiento y, de haber dificultades, se deberían más posiblemente al número excesivo de aspirantes».

*Pregunta 19.—Condiciones de admisión a los cursos de perfeccionamiento.*

a) *Edad.*

Algunos países han contestado a este respecto: 35 a 45 años según AUSTRIA, 21 a 60 para CANADÁ, 30 a 35 para EGIPTO, 30 a 45 para FRANCIA, 30 a 55 para NORUEGA, 30 a 50 para PUERTO RICO, no más de 40 años para YUGOSLAVIA, «no muy cercana a la del retiro», para VIET-NAM, no más de 50 años para BÉLGICA.

URUGUAY dice que la edad, en todo caso, no debe constituir un elemento determinante en la selección, y de la misma opinión son AUSTRIA, CHILE e ITALIA.

b) *Duración de los servicios prestados con anterioridad al perfeccionamiento.*

En FRANCIA es preciso tener un mínimo de seis años de servicios para ser admitido en el Centro de Altos Estudios Administrativos. PUERTO RICO exige de 7 a 8 años, mientras que YUGOSLAVIA se contenta con 5.

Otras respuestas son menos categóricas: la duración de los servicios anteriores ha de variar, en opinión de BÉLGICA, ITALIA y NORUEGA, con la naturaleza y el tema de los ciclos de perfeccionamiento.

Otro grupo de respuestas, por último, se oponen resueltamente a toda exigencia de un tiempo preliminar de servicios: así las de AUSTRIA, AUSTRALIA y VIET-NAM.

c) *Calificación adquirida.*

Esta pregunta era necesaria en este punto del cuestionario, pero forzo

samente va ligada también a otras cuantas preguntas ya contestadas, en especial las números 1, 2 y 16.

Se han hecho varias respuestas al conjunto de estas preguntas.

No obstante, «calificación» no siempre quiere decir «grado» ni «calificación superior» «cuadro superior».

En efecto, siempre se ha entendido es de la iniciación de esa Memoria, que el perfeccionamiento era de interés no sólo para los funcionarios del «cuadro superior» propiamente hablando, y tal como se definieron en la pregunta 1, sino también los funcionarios que podían destinarse —o que podían *ser destinados*— a estos grados superiores. Por lo tanto, el problema es tanto de formación o perfeccionamiento de los grados superiores como de preparación inmediata a estos mismos cargos. Por otra parte, el «perfeccionamiento» de los cuadros superiores puede organizarse con mucha o poca anticipación, y puede admitirse perfectamente que un hombre de treinta años, distinguido «inter pares» por sus superiores como el mejor o uno de los mejores, sea preparado a pesar de su edad y con gran anticipación, para las funciones de director o de responsable.

Así considerada, la pregunta cobra sustantividad frente a las precedentes y algunas secciones nacionales lo han entendido perfectamente: las que para contestar a la pregunta no se limitan a cuestiones de jerarquía, de antigüedad o de diplomas. «Cada nombramiento ha de deberse al mérito», afirma la respuesta australiana, «sin que haya de requerirse ninguna otra calificación especial». «Debe tomarse en consideración la posición actual, pero también deben considerarse las posibilidades (*potencial*) más que toda otra cosa», ratifica el CANADÁ. La ponencia yugoeslava sugiere, por último, conceder mucha importancia a la probabilidad de un «ascenso próximo».

Es lo que sucede en FRANCIA, en donde, respecto al acceso al Centro de Altos Estudios Administrativos, se han admitido, a la vista de su expediente, a funcionarios aún en los grados medios de la jerarquía, a otros todavía muy jóvenes y también a candidatos ajenos a la administración, pero de los que cabe pensar que uno u otro día pueden alcanzar los grados más altos de la misma.

#### d) *Probabilidad de un próximo ascenso.*

De esto se ha tratado ya en parte en las preguntas 5, 6 y 15 del cuestionario. Sin embargo, se han recibido nuevas contestaciones: las del CANADÁ, NORUEGA, PUERTO RICO y YUGOSLAVIA, según las cuales tal probabilidad debe al menos ser tomada en consideración.

## VI. FACILIDADES.

### *Preguntas 20 y 21.*

*Pregunta 20.—¿Cómo facilitar el desarrollo de los programas de perfeccionamiento de los funcionarios superiores?*

Comenzaremos por señalar que a consecuencia de un error de presentación, una de las partes de esta pregunta repite una de las de la pregunta 18: *¿Cómo estimular a los candidatos?*

Pero las otras partes de la pregunta merecían más respuestas, y respuestas más detalladas, que las recibidas.

a) La idea de los autores del cuestionario era en efecto que existían medios en algún sentido «específicos» de favorecer el desarrollo de los programas.

Por ejemplo, puede «hacerse comprender a los interesados el alcance del perfeccionamiento»:

— demostrándoles mediante visitas o conferencias lo que a este respecto se lleva a cabo en las empresas privadas o en alguna de ellas;

— organizando conferencias en sus propios servicios o administraciones, a cargo de personas, funcionarios o no, que hayan alcanzado los «cuadros superiores» gracias, especialmente, a *stages* de perfeccionamiento, haciéndoles tomar contacto por anticipado con los conferenciantes o con los Centros que los formaron;

— llamando su atención en especial al efectuar su calificación anual o por medio de conversaciones privadas, sobre alguna imperfección o laguna y señalándoles cómo un ciclo de perfeccionamiento puede reducirla o anularla;

— incluso invitándoles —para alentar su propio perfeccionamiento— a organizar ciclos de perfeccionamiento para el personal a sus órdenes;

— aconsejándoles la lectura de obras, estudios, informes, memorias de delegaciones que hayan estudiado las experiencias de perfeccionamiento en los distintos países del mundo;

— poniéndoles en contacto con los institutos u organismos (como, en Francia, la Comisaría General de Productividad o el Instituto Técnico de Administración Pública), cuyo fin principal es el perfeccionamiento de la Administración;

-- interesando en estos problemas a las asociaciones y sindicatos de funcionarios.

Pero pocas respuestas se han hecho en este sentido.

b) Las mejoras en la carrera: esta subpregunta no tenía ciertamente, contra lo que se ha pensado, gran cosa que ver con la pregunta 5, la 6, apartado 3 y la 19, apartado d).

Mejoras en la carrera no significa en efecto necesariamente «ascenso» o «nombramiento para cargos superiores». También puede querer decir, por ejemplo, «dispensa de antigüedad, nombramiento para misiones excep-



ionales, vacaciones suplementarisa, aumento de la pensión de retiro... Las mismas condecoraciones pudieran considerarse como privilegios reservados a los que hubiesen seguido ciclos de perfeccionamiento...»

Las respuestas son insuficientes en este punto : lo más que puede deducirse es que en la mayoría de los casos se estaría de acuerdo en participar a los aspirantes que el hecho de haber seguido estos cursos se anotaría en el expediente y que los resultados obtenidos se tomarían en consideración con todos los demás elementos, para un eventual ascenso posterior.

c) *El apoyo de los superiores jerárquicos.*

En cambio, la importancia de esta pregunta no ha escapado a las secciones nacionales, pero también aquí hay que puntualizar que no se trata del punto de vista de los superiores jerárquicos, que debe serles solicitado por el órgano de selección (lo que ya está estudiado en la pregunta 9), sino del apoyo que el jefe de administración quiera o no quiera dar al funcionario aspirante al perfeccionamiento.

Este punto, según todos los que han contestado a la pregunta, es esencial. Puede ser, en efecto, que los superiores vacilen en separarse, aun si sólo fuese por el tiempo de un cortísimo *stage* de perfeccionamiento, de tal modo que el colaborador, o bien que no se percaten de la importancia de esta empresa.

Pero si bien la dificultad ha sido bien vista, no se han propuesto soluciones eficaces, con excepción tal vez de BÉLGICA, que sugiere la creación de sesiones de información destinadas a los superiores jerárquicos.

En particular no se ha pensado en proponer soluciones de estructuración administrativa, como, por ejemplo, la adscripción del Centro a la Presidencia del Gobierno, caso de FRANCIA. Una organización así permite que la autoridad del jefe del Gobierno pese sobre los demás ministros y consecuentemente sobre sus servicios. en pro de los aspirantes a los ciclos de perfeccionamiento que sean funcionarios suyos.

También se hubiese podido sugerir que los directores generales y directores fuesen consultados en el momento de elegirse a los participantes en los cursos, e incluso no sólo consultados, sino invitados a proponer algunos nombres, lo que les obligaría simultáneamente a dar toda clase de facilidades a sus funcionarios para asistir a un ciclo organizado de acuerdo con ellos mismos. Puede darse un ejemplo a este respecto, excusándonos porque también sea francés : uno de los temas ofrecidos al estudio de los alumnos del Centro de Altos Estudios Administrativos lo fué a petición del Ministerio del Interior, relativamente a la protección de la población civil. A este curso asistieron delegados naturalmente por el Ministerio del Interior, algunos de sus más destacados funcionarios.

*Pregunta 21.—Organización jurídica y financiera.*

La primera parte de esta pregunta está relacionada con el internado, fórmula practicada no sin éxito, en GRAN BRETAÑA, por el *Administrative Staff College*.

Sin embargo, ninguna de las respuestas es partidaria del régimen de internado, salvo la de PUERTO RICO, categóricamente afirmativa, y la de URUGUAY, que es dudosa.

Los otros cuatro apartados, instalación, dietas especiales, sueldo sin suplemento y viajes de final de curso, pueden ser tratadas conjuntamente, y así lo han hecho en efecto la mayoría de las respuestas.

Opinión general es que el *stage* de perfeccionamiento no debe ser para el stagiario motivo de gastos no reembolsables; por lo tanto, habrá que indemnizar a los asistentes de sus gastos de viaje, de estancia y de trabajos, sin que por ello se les aumente su sueldo habitual. También sería acertado asegurar la residencia de los asistentes que procedan de lejos.

CHILE e ITALIA son partidarios además de la concesión de becas, ya en metálico ya bajo forma de viajes a los más destacados de los alumnos, pero esto presupone una clasificación final del cursillo, problema diferente no tratado en el cuestionario.

YUGOESLAVIA se interesa asimismo por el viaje fin de curso, y su deseo es «poner a los participantes, gracias a viajes colectivos, frente a realidades prácticas», y FRANCIA, cuyo Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional organiza al final de cada sesión de estudios unos viajes por diferentes países que constituyen sin duda excelente medio de estímulo para los aspirantes, se pronuncia en igual sentido.

Hay que señalar igualmente los viajes durante los cursos que organiza el Centro de Altos Estudios Administrativos y los intercambios de funcionarios llevados a cabo por la Unión Europea Occidental.

Pensamos que el viaje debería ser parte integrante de cada ciclo de perfeccionamiento: es uno de los elementos más ricos de perfeccionamiento del funcionario, y en casi todos los países del mundo existen aún hoy demasiados funcionarios superiores que no tienen ninguna experiencia ni conocimiento de los países extranjeros. En nuestro siglo, las comparaciones y confrontaciones son cada vez más necesarias y sólo «in situ» pueden llevarse a cabo en buenas condiciones.

## VII. DURACIÓN DEL PERFECCIONAMIENTO.

### *Preguntas 22 y 23.*

a) *Concepción del ciclo de perfeccionamiento administrativo.*

b) *Cuál sea la duración más pertinente de un ciclo dedicado al perfeccionamiento de los funcionarios superiores.*

a) De acuerdo con la mayoría de las respuestas recibidas, los trabajos deben efectuarse con plena dedicación del funcionario, y sólo en caso de imposibilidad de realización de esta condición ideal, se seguirá el sistema de cursos por la tarde o de varias sesiones por semana. RÉLGICA, VIETNAM, AUSTRALIA, NORUEGA, PUERTO RICO y YUGOESLAVIA participan de

esta opinión, por muy grandes que sean para los funcionarios los inconvenientes que represente el abandono de sus funciones habituales.

En cambio, el CANADÁ estima que sólo excepcionalmente debe emplearse el ciclo a plena dedicación. Las experiencias llevadas a cabo hasta ahora en este país han dado mejores resultados cuando las sesiones se organizaban algunos días de la semana que cuando se utilizaba la fórmula de cursos por la tarde: parece ser que la razón de esto es que con los cursos de tarde los participantes no consiguen desentenderse suficientemente de las preocupaciones de su trabajo habitual que durante todo el día han efectuado.

Evidentemente, el problema principal es el de la continuidad del servicio, como destaca con mucha precisión la respuesta italiana, que consecuentemente, estima que los *stages* organizados para altos funcionarios deben ser muy cortos.

Esta opinión puede discutirse: la duración de un *stage* o de un ciclo no debe fijarse en función de las necesidades inmediatas de la Administración, sino en función de sus necesidades futuras; ahora bien; o, considerando sólo el interés del Estado, parece necesario el perfeccionamiento, y en este caso debe durar todo el tiempo que sea preciso, o no es necesario ya por no merecerlo el funcionario o por no serle necesario) y en ese caso no hay por qué comenzarlo.

Además, una buena administración es una administración previsora. Debe estar siempre preparada para reemplazar a sus funcionarios, por muy elevados que sean éstos, en especial para un lapso no superior a un año, como máximo. Pronta a protegerse contra la defunción, la enfermedad o la dimisión de un funcionario también debe estar preparada para su separación por un *stage* de perfeccionamiento.

b) En cuanto a la duración del ciclo de perfeccionamiento, ha de depender de muy variadas consideraciones: tema, categoría de los participantes, tipo de perfeccionamiento buscado, etc... La opinión general es que la duración óptima sería de tres a cuatro meses (aunque hay que señalar que la respuesta italiana es adversa a este parecer).

En AUSTRALIA, las sesiones de perfeccionamiento duran en la actualidad unas tres semanas; pero, según la opinión de su ponente, no es un plazo ideal. Por su parte, CANADÁ estima que *stages* superiores a un mes a plena dedicación serían excesivos. A la pregunta «duración de un año», contesta CHILE que tal sería la duración más acertada.

En lo que respecta a las sesiones sucesivas para los mismos participantes, la ponencia belga estima que se trata de un programa ambicioso: a su entender sería preferible empezar por dar un mínimo de perfeccionamiento al mayor número de personas posible, opinión compartida por el VIETNAM y CHILE. Otras respuestas en cambio se muestran favorables a estas sesiones sucesivas, especialmente las de CANADÁ y YUGOSLAVIA.

FRANCIA piensa que los participantes, así como los temas de estudio, deben variar en cada sesión.

## VIII. PROGRAMAS.

*Preguntas 24 a 27.*

*Pregunta 24.—¿Quién ha de concretar el programa del ciclo?*

— ¿El director del Centro? Numerosas son las ponencias que contestan afirmativamente, asociando casi siempre a este responsable al Comité Consultivo o al Consejo de Administración que le corresponda. Así contestan las ponencias alemana, austríaca, noruega, chilena, canadiense, belga, yugoeslava y australiana.

— ¿Los directores de servicio? Esta es la solución preferida por EGIPTO, ITALIA, PUERTO RICO y, en cierta medida, por el VIET-NAM. URUGUAY asocia el jefe del Centro de perfeccionamiento a los directores.

— ¿Previa consulta de los interesados o de otras personas? ALEMANIA y PUERTO RICO piensan que es conveniente pulsar la opinión de los participantes. CANADÁ sugiere que es preferible consultar a los antiguos alumnos mejor que a los que luego han de ingresar en los cursos: para este país un sistema como este podría revelar las deficiencias a las que poder poner remedio.

— Por último, BÉLGICA estima que sería útil la opinión de las organizaciones profesionales de funcionarios.

*Pregunta 25.—¿Debe fijarse el programa de una vez para siempre, y ser único?*

El programa no debe ser inmutable, piensan en su mayor parte los ponentes que han contestado al cuestionario, ya que lo inmutable se opone al progreso; sin embargo, según el ponente yugoeslavo, «debería estar basado en principios únicos prefijados, modificándose o completándose según las experiencias adquiridas». El resto del programa se cambiaría todas las veces que fuese necesario, teniendo en cuenta la experiencia de los directores, y las sugerencias o críticas que se recogiesen sistemáticamente durante o después de cada sesión, discutiéndolas libremente entre los jefes de estudio, los directores y los alumnos. También sería preciso consultar a los directores administrativos.

Algunos países, por último, como ITALIA, URUGUAY y VIET-NAM, creen que sería útil la fragmentación del programa en la medida en que de ella derivase no sólo la división del trabajo entre los alumnos, sino la constitución de ciclos diferentes en sus finalidades.

En FRANCIA, el Centro de Altos Estudios Administrativos ha tomado la costumbre de dividir sus temas de estudio en tres o cuatro partes, estudia-

la cada una especialmente por uno de los tres o cuatro grupos constituidos entre los alumnos. Otro tanto ocurre con los *stages* de funcionarios organizados por la Unión Europea Occidental.

*Pregunta 26.—¿Debe asentarse el programa en una cultura administrativa general?*

Si se hace abstracción de ITALIA y el VIET-NAM, para quienes los programas, aun reservando la parte que le corresponde a la cultura general, eben centrarse en la especialización, los ponentes insisten todos en poner en primer plano a la cultura general. ALEMANIA precisa, sin embargo, que los cursos pueden destinarse ya a perfeccionar la administración en general, ya a perfeccionar algunas ramas especializadas de esta administración, y añade, remitiéndose a las preguntas 6 y 7, que la investigación o debe ser una de las metas del perfeccionamiento.

Para EGIPTO, la pregunta planteada es función del número de grupos e alumnos: si hay varios, deberá insistirse en el aspecto de cultura general; si, por el contrario, hay pocos, habrá de buscarse cierto grado de especialización profesional.

Como ejemplo, puede ser útil tomar de la sección francesa la enumeración hecha en su respuesta a los temas principales estudiados desde 1947 or el Centro de Altos Estudios Administrativos:

La reforma del Estado.—Incidencia de la planificación en la administración.—Relaciones entre el poder central y las colectividades locales.—La gestión de las empresas nacionalizadas y de economía mixta.—La administración y el desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas.—La puesta en explotación de las regiones pobres.—Medios de previsión económica de que disponen los Estados y las empresas para actuar sobre el mercado.—Programas de alcance regional: Bretaña, Lorena, Languedoc...

Puede verse que estos temas, al mismo tiempo que estudian grandes problemas administrativos, exigen cierta especialización, en lo cual parecen coincidir con el deseo formulado por la respuesta belga: «...el programa debe estar centrado en una cultura administrativa general y en las cuestiones planteadas, en el plano humano y social, por la gestión de una empresa importante. Quiere esto decir que el contenido de los programas debe basarse preferentemente en los problemas de conjunto derivados de las técnicas administrativas generales y de la psicología social más bien que en los específicos de cada Ministerio o Administración interesada. Ante todo se trata de hacer pensar a los participantes en problemas que, en el ráfago de las tareas cotidianas, no hay tiempo de considerar».

Es sorprendente que ninguna respuesta a este punto haga alusión a lo que se llama hoy la «investigación operacional», técnica definida como sigue por uno de nuestros colegas en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (1955, núm. 3, p. 469) «...técnica de investigación que,

mediante la aplicación de métodos científicos al análisis de los hechos o situaciones complejas en los aspectos más varios de la vida económica, social o administrativa, permite a los dirigentes de una empresa u organismo público o privado tomar sus decisiones reduciendo al mínimo el empirismo y asegurando las probabilidades máximas de adecuación a la realidad.»

Tampoco se hace alusión alguna al actual desarrollo de la Cibernética, cuyo primer Congreso acaba de celebrarse en Namur y ha de tener amplias repercusiones.

Parece no obstante que los cuadros superiores de la Administración deberían:

- a) Estar adiestrados en la utilización de la investigación operacional,
- b) Estar al corriente de las consecuencias que el desarrollo de la Cibernética puede tener en el plano económico y social.

He aquí un doble problema que debería llamar la atención del Congreso.

También es extraño que ninguna respuesta se ocupe del problema del aumento de la productividad en las Administraciones, tema sin embargo que sin duda habría de figurar en los programas de perfeccionamiento. La mejora interna de la productividad de los servicios, la de la productividad nacional gracias a la acción de los servicios, son nociones demasiado descuidadas e insuficientemente estudiadas.

Serían provechosas a este respecto, reuniones de Directores o Directores generales, de no mucha duración, en el curso de las cuales se estudiaran casos concretos de mejoras internas, de simplificación administrativa y de desarrollo de la productividad exterior; no es imposible que en FRANCIA adopte un día tal iniciativa la Comisaría General de Productividad.

Tampoco se encuentra nada en las respuestas sobre los problemas de oficina; los directores de servicios deberían estar, al igual que los directores de servicios industriales, al corriente de las modernas direcciones en la organización científica de las oficinas (mobiliario, luz, acústica, etc.). Informarles sobre estas cuestiones y ponerles al tanto de los progresos realizados sería para ellos y para sus organismos de especial interés.

Tampoco se dice nada de las estadísticas, y no es que se deba exigir a los cuadros superiores unos conocimientos técnicos de tal índole que se encuentren capacitados para poder hacer por sí solos importantes trabajos estadísticos (papel que corresponde a los Institutos de Estadística), pero sí al menos que sepan interpretar los datos de la estadística; también esto es, a no dudarse, uno de los aspectos del perfeccionamiento.

Por último, tampoco se ha abordado el problema de la enseñanza de lenguas vivas, cuya importancia en nuestra época no es necesario señalar. Es cierto que no es posible rechazar el acceso a un alto cargo a un funcionario, so pretexto de que sólo conoce su idioma materno, mas desde el momento en que aspira o se le destina a un puesto semejante, el perfeccio-

amiento debe imponerle el aprender al menos un idioma extranjero. La respuesta de DINAMARCA considera estas enseñanzas, pero con carácter facultativo.

*Pregunta 27.—¿No es posible distinguir dos categorías de programas...?*

Esta cuestión no es una repetición de la pregunta 25. Esta última oponía cultura general y tecnicismo o especialidad. La pregunta 27 opone «ampliación de competencias» y «profundidad en el estudio de los programas». Podría ponerse en relación con mayor lógica con la pregunta 6, si bien precisándose que aquí se trata ya de problemas y no de objetivos.

La ponencia vietnamita contesta de modo preciso a la pregunta cuando expresa la opinión de que sería conveniente dividir un mismo programa en dos partes, de ampliación una y de aprofundizamiento otra. ALEMANIA, AUSTRIA, EGIPTO, PUERTO RICO y YUGOESLAVIA son de idéntica opinión. BÉLGICA y CANADÁ insisten especialmente en la ampliación de la cultura general, haciendo depender el resto de la posibilidad de tener tiempo y medios para ello. ITALIA solicita una tercera categoría de programas más propiamente específicos y técnicos.

En resumen, parece ser que, según la opinión de la mayoría, no debería haber dos clases de programas, sino dos categorías dentro de cada programa que correspondiesen a cada uno de los términos de la pregunta planteada.

Nada ha sido contestado respecto al conocimiento comparado de las técnicas administrativas que recomendó la reunión internacional de Sarrebruck, en noviembre de 1955, para la formación de funcionarios internacionales. Sin embargo, se trata sin duda de un elemento primordial de la formación y perfeccionamiento de todo funcionario moderno, cualquiera que sea el nivel que tenga en la jerarquía administrativa.

## X. MÉTODOS DE TRABAJO.

*Preguntas 28 a 32.*

*Preguntas 28 y 29.—¿Cuál ha de ser el método de trabajo a emplear primordialmente? ¿Es útil una combinación de estos métodos?*

La pregunta enumeraba cierto número de métodos entre los que se dividen mucho las respuestas.

Con todo, las preferencias se inclinan señaladamente en favor de los trabajos de tipo «seminario», seguidos por las «discusiones libres». Nadie concede la exclusividad, ni siquiera parte preponderante, a las conferencias de actualidad ni a las lecciones magistrales; si algún país hay que a primera vista parece preferirlas a otros métodos, el ponente se apresura

a indicar que la clase debe ser seguida por una «discusión libre». CHILE, entre otros, prefiere «métodos vivos»: «...el profesor debe definir el problema; luego, mediante una discusión libre, seleccionándose las respuestas dadas por los estudiantes, se trasciende al principio y posteriormente, a la oportunidad de su empleo».

BÉLGICA, ITALIA, NORUEGA y URUGUAY, en realidad todas las delegaciones, y en especial, aunque no hayan contestado a este punto con mucha precisión, las de INGLATERRA y ESTADOS UNIDOS (cuyas experiencias en estas materias son conocidas), piensan que cada uno de estos métodos tiene su valor, pero que en el caso concreto del perfeccionamiento de altos funcionarios ninguno es bueno si se emplea con carácter exclusivo. Según los casos y las circunstancias, habrá que emplear, si no todos, sí varios al menos, compensándose o complementándose entre sí. La respuesta holandesa resume con fortuna este punto de vista: «... los métodos de trabajo que han de utilizarse para el perfeccionamiento de los funcionarios superiores han de variar según los servicios interesados, el nivel de formación de los participantes, etc. Por lo tanto, habrá materias que deberán ser objeto de una verdadera enseñanza ex-cátedra, otras cuyo tratamiento se haga más favorablemente por el método casuístico. Es imposible tomar posición apriorísticamente en favor de uno u otro medio».

Incluso ESPAÑA que, en su respuesta, ratifica su predilección por el «viejo sistema de enseñanza universitario», piensa que debe ser completado por sesiones de discusiones y debates.

También aquí hay que lamentar que las ponencias no hayan llegado al fondo de la cuestión. Hubiésemos deseado conocer la opinión de las secciones que participan en el Congreso respecto al valor perfectivo de las visitas documentales, los *stages* y los contactos directos y personales dejados a la iniciativa de los interesados, ya entre ellos mismos, ya entre ellos y personalidades extrañas; las experiencias llevadas a cabo, también aquí por la Organización del Tratado de Bruselas y en la actualidad por la de la Unión Europea Occidental merecerían ser expuestas ante los congresistas.

No cabe dudar, en efecto, de que un viaje de cierta duración, o las visitas de fábricas o complejos industriales o las conversaciones con funcionarios extranjeros en igualdad de condiciones son en algunos casos, y para cierta clase de personas, de igual valor formativo (en el sentido de perfeccionamiento de la palabra) que los cursos, exposiciones o trabajos de seminario.

*Pregunta 30.—¿Cuál debe ser el eje de cada sesión de trabajo: una memoria a redactar, una conferencia seguida de discusión, un caso particular a estudiar, una visita técnica?*

Esta pregunta delimita y completa las precedentes; en efecto, puede considerarse que una sesión de trabajo de una a tres horas de duración, según los casos, se dedique, como propone la respuesta de los PAÍSES BAJOS,



al examen de un problema conjuntamente (con un presidente, un ponente y un debate posterior); o al examen en comunidad de un caso prefijado; o a la discusión de una conferencia cuyo tema no hubiese sido anunciado con anterioridad; o a la visita dirigida y comentada de una administración o conjunto industrial.

Igualmente puede pensarse que el conjunto de reuniones que supone un ciclo de perfeccionamiento debe terminar con la redacción de una memoria colectiva, de una decisión judicial, de un proyecto de ley o de decreto, de un estatuto público o privado, de un informe, de un acuerdo arbitral o de una decisión mediadora, incluso de una comunicación al Parlamento. En general, las respuestas han señalado el acuerdo de todos los participantes en estas cuestiones.

*Pregunta 31.—¿Hay que dividir a los participantes en grupos especializados?*

Ya al contestar a la pregunta 25 se habló de la «fragmentación del programa para la constitución de grupos especializados». Por lo tanto, se ha contestado en parte; pero aquí se trata más bien de métodos de trabajo que de programas. Las respuestas a este respecto son numerosas:

Si PUERTO RICO se opone a la división de los alumnos en grupos, ALEMANIA, AUSTRALIA, BÉLGICA, CANADÁ, EGIPTO, NORUEGA, VIET-NAM, YUGOSLAVIA, y con algunas reservas, AUSTRIA e ITALIA, aprueban este plan de trabajo.

Lo cierto es que en el trabajo de pequeños grupos hay muchas más posibilidades de eficacia de las existentes cuando las reuniones son de más de ocho personas. y tratándose de funcionarios superiores, la eficacia del sistema es aún mayor.

*Pregunta 32.*

En lo relativo a la *duración de las sesiones de trabajo*, bastará con enumerar las respuestas recibidas al cuestionario:

Alemania Federal: 1 hora y media, como máximo.

Australia: de 1 a 3 horas.

Austria: 2 horas.

Bélgica: variable según los casos.

Canadá: de 1 hora y media a 2 horas.

Bélgica: variable según los casos.

Canadá: de 1 hora y media a 2 horas.

Egipto: 1 ó 2 horas.

Francia: unas 3 horas, con posibilidad de prolongarlas en casos excepcionales.

Italia : 4 ó 5 horas, con intervalos.

Países Bajos : de 1 hora a hora y media o de dos horas y media a tres horas, según los casos.

Puerto Rico : 3 horas.

Viet Nam : 3 horas

Yugoeslavia : 1 hora y media aproximadamente.

## X. SANCIONES.

### *Preguntas 33 a 35.*

*Pregunta 33.—¿Cuáles deben ser las repercusiones del stage de perfeccionamiento en la situación de los participantes?*

Ya al contestar a las preguntas 5 y 20 se había tratado en parte de este problema; en particular cuando se habló de ascenso u obtención de ventajas en el seno de su carrera a la terminación del ciclo de perfeccionamiento las ponencias rechazaban si no el principio al menos la automaticidad.

En este momento corresponde saber cómo puede compensarse ya material, ya moralmente, la participación a una sesión de perfeccionamiento.

La mayoría de las delegaciones están de acuerdo en primer lugar en sugerir la concesión al asistente asiduo a las sesiones de un título, diploma o por lo menos certificado que testimonie su intervención. Sin embargo, ALEMANIA, AUSTRALIA, ITALIA y VIET NAM consideran suficiente la inscripción del hecho en el expediente del interesado.

«Un diploma sin efectos específicos», indica la respuesta noruega, es decir, un diploma honorífico cuya posesión confiera al detentador la consideración y prestigio unidos a algunos títulos universitarios; tal es también el parecer de los ponentes belga y canadiense.

Algunos países piensan que este diploma debería suponer además algunas ventajas más materiales : ser tenidos en cuenta para el nombramiento a ciertos cargos directivos (AUSTRIA), preferencia «caeteris paribus» (CHILE), mejora de puesto o ascenso (YUGOESLAVIA), prioridad en el ascenso (EGIPTO)..., pero sin que nadie se desdiga de lo anteriormente expuesto y sugiera que tales ventajas puedan adquirir carácter automático.

En cuanto a la posibilidad de acceder a la función pública para personas que no siendo funcionarios hubiesen seguido estos cursos, es considerada favorablemente por algunas naciones, como CHILE y YUGOESLAVIA, así como FRANCIA.

Lo que del conjunto de respuestas se deduce sin género de duda es que el perfeccionamiento debe bastarse a sí mismo, que en cierto sentido ha de ser su única recompensa y que el alto funcionario que se ha beneficiado de él no tiene por qué esperar en principio más ventajas que las de su pro-

pio enriquecimiento; idea ésta «humanista», que la respuesta francesa a las preguntas de la primera parte del cuestionario había anticipado en el sentido generalmente admitido por las demás delegaciones.

*Pregunta 34.—¿Cómo asegurarse del valor de los trabajos y de la participación de cada interesado?*

El presente problema es a la vez de confianza y de control: dada la categoría alcanzada por los altos funcionarios de que se trata, y la edad que generalmente tienen, no puede pensarse en tratarles como a estudiantes y someterles a un control de su asiduidad; es preciso concederles un margen de confianza. Tanto más cuanto que si las enseñanzas son buenas y los métodos eficaces, no existirá tal problema. Como dice acertadamente la respuesta australiana, «la participación se deja a la total iniciativa de los participantes, pero el *Civil Service Board*, con la ayuda de modernos métodos de enseñanza, logra un alto grado de interés y un elevado número de asistencias».

No es esta opinión la de todos los ponentes: BÉLGICA, PUERTO RICO, YUGOSLAVIA y VIET NAM, en particular, estiman necesario un control, y los PAÍSES BAJOS llaman la atención sobre el hecho de que al correr a cargo del Tesoro los cursos de perfeccionamiento, es indispensable un mínimo de supervisión.

Algunos sugieren la instauración de exámenes fin de curso que permitan verificar la valía de los trabajos efectuados durante el mismo. Por último, siempre debe estarle permitido a la Dirección del Centro —y a la autoridad de la que dependa— la separación de un alumno insuficientemente serio o el rehusarle la expención del título (lo que sucede en Francia en el Centro de Altos Estudios Administrativos).

*Pregunta 35.—Consecuencias administrativas a largo plazo.*

La contestación a esta pregunta exigiría sin duda gran extensión y una investigación previa en el seno de las administraciones y servicios. Es indudable que el funcionamiento regular de un centro de perfeccionamiento que periódicamente recibe promociones de funcionarios superiores debe tener al cabo de cierto tiempo considerables repercusiones administrativas. La constitución de grupos o asociaciones de antiguos alumnos, como ocurre (para citar sólo un ejemplo) con la Asociación de antiguos becarios de las Naciones Unidas, la continuación en común de los trabajos iniciados durante el curso (como es el caso frecuentemente para los alumnos del Centro de Altos Estudios Administrativos en Francia), la utilización por Ministerios y servicios de los informes o documentos redactados como conclusión del curso (lo que prevén las respuestas de AUSTRALIA, CHILE y

YUGOESLAVIA), son otros tantos elementos de perfeccionamiento de las administraciones, de tal suerte que a largo plazo el perfeccionamiento del funcionario supone el de la propia Administración.

Aprobación casi unánime han recibido la constitución de comisiones de reforma y la creación de nuevos temas de enseñanza administrativa, propuestas por la pregunta como consecuencia de los cursos.

#### CUARTA PREGUNTA

*Preguntas 36, 37 y 38.*

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*Pregunta 36.—¿Es posible y deseable la cooperación internacional en materia de perfeccionamiento de los funcionarios superiores?*

Unánimemente las respuestas son partidarias y creen posible el desarrollo de la cooperación internacional en este aspecto. La ciencia administrativa es, como afirma CHILE, «relativamente reciente, y su progreso exige el intercambio de experiencias e ideas» mediante los contactos internacionales, tanto de las personas encargadas de la dirección o puesta en marcha de un programa nacional de formación de los funcionarios como de los propios funcionarios cuyo perfeccionamiento se busca. CANADÁ considera que las experiencias primeramente llevadas a cabo en un centro internacional de perfeccionamiento pudieran ser útiles para la ulterior creación de centros nacionales.

AUSTRIA desea la colaboración de Directores de perfeccionamiento y profesores extranjeros, y URUGUAY pone de relieve la creciente importancia en este terreno de la cooperación internacional, opinión compartida por AUSTRALIA.

Una respuesta más matizada es la de los PAÍSES BAJOS, para los que si bien es altamente aconsejable que el funcionario nacional sea destacado acerca de una organización internacional para el estudio desde dentro de su funcionamiento, sólo excepcionalmente puede destacarse un funcionario internacional junto a una administración nacional.

Sin entrar en excesivos detalles, podemos resumir como sigue la opinión general: es posible y deseable que el perfeccionamiento del funcionario nacional le lleve a tomar contacto y a conocer a los organismos internacionales, intergubernamentales y supranacionales. Igualmente, sólo que más difícil, es que los funcionarios de estos últimos organismos hagan *stages* o tomen contacto con las administraciones nacionales: esta diversidad de puntos de vista puede explicarse a nuestro entender por la igno-

ancia en que se está aún respecto al papel exacto del funcionario internacional y de las condiciones en que deben asegurarse su formación y perfeccionamiento; sin embargo, el reciente coloquio de Sarrebruck ha aclarado algo las ideas sobre este punto.

*Pregunta 37.—¿Cómo puede organizarse esta cooperación?*

En este terreno la cooperación internacional puede adoptar formas muy diversas; si algunos países consideran posibles todas ellas, otros ven grandes obstáculos para llevar a cabo algunas de las mismas.

a) Los intercambios de funcionarios son aprobados por varias respuestas, pero en general se consideran difíciles a causa de las diferencias de idioma y técnica entre los países.

YUGOESLAVIA hace una reserva sobre esos intercambios: para este país sólo serían útiles «cuando se traten de servicios que en ambos Estados se lleven a cabo en condiciones similares».

Hay que recordar por otra parte que intercambios semejantes han tenido lugar con notable éxito dentro del tratado de Europa Occidental, al igual que por la Asociación Administrativa de los países escandinavos (*Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1955, núm. 4, p. 904 y ss.), y, según la respuesta egipcia, entre los países de la Liga Árabe. La legación francesa hace notar el interés especial que tienen los intercambios de altos funcionarios técnicos que han tenido lugar entre Occidente y Rusia tras la Conferencia de las Cuatro Grandes Potencias (Ginebra, 1955).

b) La concesión de becas de perfeccionamiento es un procedimiento cada vez más empleado en especial por todas las grandes organizaciones internacionales; algunas respuestas aconsejan su más amplia utilización. Por otra parte, son cada vez más numerosas (piénsese especialmente en las becas concedidas por la Ayuda Técnica de las Naciones Unidas).

c) Los viajes colectivos de estudios han sido organizados por la Unión de Europa Occidental y se han revelado especialmente fructíferos. Con visión más amplia pueden citarse los viajes organizados por la Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente para estudiar la industria pesada francesa y soviética.

d) Suele considerarse muy frecuentemente la participación en seminarios internacionales: Austria y los países de Europa Occidental son los que parecen favorecerlos más decididamente.

e) La organización de coloquios internacionales no parece suscitar gran entusiasmo, a pesar de ser la finalidad de la actividad del Instituto por lo que parece aconsejable que se prosigan esta clase de trabajos. El coloquio de Sarrebruck, por citar sólo un ejemplo, fué coronado con los mejores resultados.

f) La creación de un centro internacional de formación ha obtenido

el único voto de CANADÁ. Es esta, sin embargo, una idea que había alcanzado alguna vez la categoría de proyecto; en efecto, se recordará que en 1948, bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas un amplio Comité había tomado en consideración, tras varias sesiones, la creación de un Centro de esta clase.

En este aspecto, una nueva experiencia acaba de ser realizada por la Banca internacional: nos referimos al *Economic Development Institute*, inaugurado este año en Washington con la finalidad de formar un núcleo de administradores africanos, asiáticos y sudamericanos capaces de respaldar la gerencia de los programas de ayuda en los países beneficiarios de la misma.

Hay que señalar que los PAÍSES BAJOS expresan el temor de que el paso por un centro internacional aleje a los funcionarios durante demasiado tiempo de sus funciones.

*Pregunta 38.—¿Cuál puede ser el papel de algunas instituciones internacionales importantes?*

Todas las respuestas coinciden en asignar un papel importante a las instituciones internacionales existentes, pero están en desacuerdo sobre la naturaleza de ese papel: para unas debería ser mediador y conciliador, para otras coordinador e incluso director.

a) Los organismos especializados de las Naciones Unidas, especialmente la U. N. E. S. C. O., deberían especializarse cada uno en su ámbito correspondiente en función de los progresos de la ayuda técnica internacional: así, para PUERTO RICO, la U. N. E. S. C. O. debería añadir a las atribuciones de becas que ya tiene y a los seminarios que organiza, la creación y sostenimiento de una «institución internacional de enseñanza».

b) Las instituciones privadas internacionales deben contribuir al esfuerzo gracias a una coordinación que ha de efectuarse entre ellas y los institutos públicos, estimulando por ejemplo la participación de los países o de los individuos, organizando conferencias, viajes de estudios, etc.

c) La Secretaría general de las Naciones Unidas debería ser, para algunas delegaciones, el eje de esta cooperación: los esfuerzos de todas las instituciones mencionadas se agruparían de este modo. Para otros ponentes, debería hacer también intercambios de funcionarios, organizar seminarios o coloquios internacionales...

d) La Secretaría general de la Unión Europea Occidental cumple ya un eficaz papel director en estas materias, pero sus esfuerzos están limitados a los países miembros.

e) El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, según unánime consenso, debería patrocinar o al menos regular los programas de perfeccionamiento de funcionarios en el plano internacional; por ejemplo, difundiendo documentación, organizando seminarios o un centro internacio-

ial de enseñanza, proponiendo profesores cualificados a los organismos nacionales o internacionales o simplemente mediante congresos.

Es halagüeño terminar el examen de las respuestas al cuestionario con una nota tan optimista y llena de confianza en nuestro Instituto.

CHILE resume felizmente lo que parece ser la opinión general: «el Instituto, respaldado por las Naciones Unidas, sería la mejor organización internacional capacitada para desempeñar este papel, considerando cómo ha tomado la iniciativa de ocuparse de los problemas de perfeccionamiento». La respuesta francesa es similar: «Hay que preguntarse si el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas no podría ser el punto habitual de enlace de todos los datos relativos no sólo a las ciencias administrativas en el plano nacional, sino también a la nueva ciencia de la administración internacional.»

#### QUINTA PARTE

Tales son, muy resumidas, las respuestas hechas al cuestionario, que no son muy numerosas, como por demás suele suceder si nos atenemos a las actas de los Congresos anteriores, pero que hubieran podido serlo de acuerdo con las intervenciones en el IX Congreso, en Estambul. Son de esperar, si no ponencias, sí al menos las participaciones, por muy breves que sean, de ARGENTINA, CAMBODIA, CHINA, COLOMBIA, CUBA, GRECIA, IRÁN, IRAK, JAPÓN, LAOS, LÍBANO, LIBERIA, LUXEMBURGO, MÉJICO, PAKISTÁN, FILIPINAS, PORTUGAL, SUECIA, SUIZA, SIRIA, TAILANDIA y VENEZUELA, países todos que tomaron parte activa en Estambul, pero que han permanecido mudos ante el cuestionario.

No hay por qué extrañarse de tantas abstenciones, es costumbre de los Congresos internacionales; el ponente general de Estambul, en 1953, de «Casos especiales de contencioso-administrativo «se quejaba ya de haber recibido sólo un número mínimo de respuestas que, «según las preguntas ..., variaba entre 5 y 7...»

De todas maneras, las respuestas habidas a la pregunta 2 anuncian ya las discusiones que han de tener lugar en el Congreso; pues del propio Congreso y de las opiniones que en él se expresen es de donde hay que esperar la contestación a la pregunta: *¿Cuáles son las tendencias actuales en materia de perfeccionamiento de los cuadros superiores de la Administración?*

El cuestionario y las contestaaciones tienen sólo un valor analítico y de inventario, y ambos son insuficientes; en cuanto a esta ponencia general, no tiene otro fin que el de reunir, en provecho de los congresistas, las diversas opiniones contenidas en las respuestas de las secciones nacionales. El conjunto constituye únicamente los cimientos sobre los que han de elevarse las ideas y reflexiones más valiosas. Sin embargo, desde ahora puede señalarse el interés con que ha sido acogido el tema propuesto, uno de los más estudiados desde algunos años atrás en todos los países del mun-

do, al ser uno de los problemas principales de los estadistas la formación de cuadros capacitados para resolver las crecientes dificultades de la administración actual. Nos excusamos por insistir en ideas ya desarrolladas al principio de este informe, pero creemos subrayar así la importancia que hay que atribuirles. No hace mucho aún, bastaba para ser administrador en el grado más elevado de su función, lo que el siglo XVIII llamaba «un hombre de bien»: cultura general, buena educación, buenos modales, algún don de lenguas, esto era lo requerido para los cargos de subdirectores, directores y secretarios generales con que se culminaba una carrera. Hoy, las funciones son a la vez más extensas y más especializadas; el campo de conocimientos precisos ha aumentado. La multiplicación de las relaciones entre Estados, la participación en conferencias y asambleas internacionales, la aparición de técnicas y ciencias nuevas, la persecución de una organización científica del trabajo, la importancia cada vez más creciente de los fenómenos económicos, exigen del que ha de ocupar altos cargos administrativos una preparación y una formación que, iniciándose en la Escuela, debe proseguirse hasta el momento mismo del retiro; esto lo ha sabido ver la ciencia de la administración pública norteamericana, con el *pre-entry education*, el *in-service training* y el *postentry training*, y también lo entendió así el legislador francés en 1945 al crear el tríptico Institutos de Estudios Políticos - Escuela Nacional de Administración - Centro de Altos Estudios Administrativos.

Tal vez sea aún más importante el apreciar que antaño se administraban individuos o sumas de individuos, en tanto que hoy el administrador ha de enfrentarse con conjuntos: grupos, colectividades, asociaciones, sindicatos, clases, incluso masas: es un oficio nuevo y diferente, que requiere práctica en las ciencias políticas y aptitudes de síntesis. Por todo ello, nadie discute hoy la necesidad de perfeccionar a los miembros actuales o futuros de estos cuadros superiores, y tan sólo hay división de opiniones respecto a los medios.

Al no parecer suficiente el perfeccionamiento que se adquiere con el ejercicio continuado de las funciones, las preferencias se reparten entre el perfeccionamiento organizado dentro del propio servicio y el perfeccionamiento planeado exteriormente a éste en un organismo público, internacional o privado, y el primer problema que pudiera estudiar el Congreso debiera ser tal vez saber, ante el resultado de las experiencias llevadas a cabo en varios puntos, cuál de los dos perfeccionamientos, el reservado a la Administración o el confiado a un Centro especial, cumple mejor sus fines.

Como se ha dicho en este informe, el segundo problema pudiera ser el del acceso del personal privado a los ciclos organizados para los cuadros administrativos, y viceversa.

Un tercer tema de estudio pudiera ser el de los problemas planteados por la colaboración internacional, e incluso el de la formación de los cuadros superiores de las administraciones internacionales y supranacionales.



Parece, por tanto, que pudieran formarse tres grupos de trabajo en el seno del Congreso al discutirse el tema segundo, dedicándose cada uno de estos grupos al estudio de uno de estos tres temas propuestos.

Desde un punto de vista comparativo, parece que el Congreso debiera interesarse por las breves aportaciones hechas en nombre de algunos países, como ESPAÑA, ISRAEL, ESTADOS UNIDOS y los PAISES BAJOS, cuyas contestaciones no por no haber seguido estrictamente el orden del cuestionario son menos interesantes.

También sería deseable que GRAN BRETAÑA, cuyas notables experiencias en este terreno son conocidas, aportase algo más que un informe redactado para la reunión de La Haya de 1954.

Por último, sería interesante que la delegación yugoslava tuviese tiempo de desarrollar sus puntos de vista.

Todo esto son sólo sugerencias; el Congreso es quien ha de organizar sus actividades como mejor crea; tanto más, cuanto que en este tema no faltan motivos de reflexión y no habría tiempo bastante para tratar de todos ellos. Por ello, y para terminar, quisiéramos señalar algunos temas que, de no poder ser estudiados en el Congreso de Madrid, pudieran reservarse para una de las «Mesas redondas» del Instituto, o por lo menos ser tratados por alguno de los participantes, y cuyo examen vendría a completar las tareas de un Congreso dedicado al perfeccionamiento de los cuadros superiores de la administración. Pudieran ser los siguientes:

- La persecución de lo humano y la previsión de las reacciones humanas en el acto administrativo.
- Principios y técnica de la delegación de autoridad.
- Colaboración entre la Administración, la Universidad, las empresas y las organizaciones sindicales.
- El cambio de funciones como procedimiento de perfeccionamiento.
- Eficacia del método casuístico para los «cuadros superiores».
- La «investigación operacional» en relación con la función directiva.
- Consecuencias del automatismo y el empleo de la cibernética.
- Técnica y métodos de la participación en conferencias internacionales.
- Interpretación de estadísticas.
- La creación de Consejos Nacionales para el perfeccionamiento de funcionarios.
- El papel de los «consejeros de síntesis» en el perfeccionamiento.

Hay infinidad de otros temas que resulta imposible recoger, porque el trabajo del XXX Congreso es ya considerable dado la extensión del tema, su complejidad y lo atrasado de su estudio: la misma idea de perfeccionamiento es, como se ha visto, difícil de precisar. Las soluciones propuestas a los problemas no se separan, como es lógico, de las tradiciones nacionales, de las actitudes políticas y de las peculiaridades de pensamiento y de ideas. Aún se está lejos del común denominador que pudiese permitir una solución sencilla y general a la vez; por otra parte, las expe-

riencias realizadas hasta la fecha son demasiado escasos o demasiado recientes para poder deducir de ellas algo científico.

Mientras tanto, el mundo evoluciona a ritmo acelerado. El galope de la ciencia hace quebrar las previsiones y las costumbres, y conduce a nuevos horizontes en los que el hombre aparece totalmente distinto a como era ayer. Cada vez más, esta aceleración del progreso material requiere para el hombre, como compensación, ese «suplemento espiritual» del que se hablaba más arriba.

Renacen viejos pueblos mientras otros nuevos piden vivir, antiguas civilizaciones se despiertan mientras otras nuevas se forman lentamente y unas corrientes profundas, ignotas y a menudo contradictorias agitar y conmueven a las masas. La misión de dirigir se ha convertido en una empresa a punto de desbordar al hombre si no se adoptan todas las precauciones para preparar a quienes van a desempeñarlas.

Por ello todo intento de perfeccionamiento ha de tener en cuenta lo humano, ha de intentar desarrollar en el funcionario superior el sentido de lo humano. Como recientemente ha escrito el doctor André GROS «... Sólo los hombres formados y reunidos por una estructura idéntica podrán utilizar su personalidad para dirigir y encauzar en vez de soportar una evolución en constante aceleración».

Esto es, sin duda, lo que piensan todos los participantes en el Congreso de Madrid, cualesquiera que sean las diferencias de que vayan, en último término, a beneficiarse.