

**EL XII CONGRESO
DE CIENCIAS
ADMINISTRATIVAS**

061.3(100):35

Sumario: 1. Introducción.—
2. Programa y organización.—
3. La asistencia técnica en materia administrativa: lecciones de la experiencia y mejoras que pueden realizarse.—4. Las relaciones públicas en materia administrativa: las publicaciones oficiales.—5. La organización administrativa para el desarrollo económico.—6. Reunión de representantes de Escuelas e Institutos de Administración pública.—7. Reuniones estatutarias.

1. Introducción

En la ciudad de Viena ha tenido lugar entre los días 16 y 20 del pasado mes de julio el XII Congreso de Ciencias Administrativas, sirviendo una vez más de venturosa cita y encuentro para los hombres que desde la cátedra o desde los órganos activos de gestión se enfrentan con los problemas administrativos.

La participación en el Congreso de este año fué numerosa, aunque algo inferior a la de Wiesbaden en 1959.

El número de congresistas ascendió a cuatrocientos veinte, entre los que se encontraban catedráticos y profesores de Universidad y de Escuelas de Formación de Funcionarios, embajadores, altos funcionarios, letrados de Consejo de Estado, magistrados de Tribunales de Cuentas, especialistas en finanzas públicas y Economía, etc., y funcionarios internacionales de catorce organizaciones.

Las representaciones más numerosas fueron las de Alemania Federal (21 congresistas), Austria (23), Bélgica (29), Estados Unidos (33), Francia (42) e Italia (55).

Es de destacar, sobre todo, el creciente aumento de las representaciones de Africa y Asia en relación con Congresos anteriores. La independencia de muchos países de estos continentes y los naturales problemas planteados en la estructura administrativa de sus nacientes Estados hacen fácilmente comprensible este interés. Entre las setenta y cinco representaciones nacionales hubo dieciocho y diecinueve de Africa y Asia, respectivamente.

El Gobierno español envió una delegación oficial presidida por don Laureano López Rodó, Comisario del Plan de Desarrollo Económico, catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, e integrada por don Alberto Monreal Luque, economista del Estado, y don Manuel Precioso, consejero delegado del Boletín Oficial del Estado.

En representación de diversas instituciones asistieron don Antonio Carro Martínez, secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación, letrado del Consejo de Estado y secretario de la Sección española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; don Eugenio Pérez Botija, decano de la

Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid; don Andrés de la Oliva de Castro y don Antonio de Juan Abad, director y jefe de Cursos del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios; don Eduardo García de Enterría y don Sebastián Martín Retortillo, catedráticos de Derecho Administrativo; don Manuel Delgado-Iribarren Negroa, letrado del Consejo de Estado; don Lorenzo Martín Retortillo, profesor de Derecho Administrativo, y el autor de estas líneas, que formaba parte de la representación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

2. Programa y organización

La organización del Congreso corrió a cargo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, cuyo secretario y personal pusieron de manifiesto, como en ocasiones anteriores, su capacidad organizativa y su dinamismo para que la reunión resultase un éxito.

Los temas habían sido fijados y preparados en las reuniones anteriores del Instituto: el coloquio de San Remo en 1960 y la Tabla Redonda de Lisboa en 1961. En ambas reuniones previas se había ido perfilando el método de trabajo, acordándose la remisión de cuestionarios a los distintos países. Las contestaciones a los cuestionarios sirvieron de base para la redacción de las ponencias.

Los temas del Congreso fueron tres:

1.º «La asistencia técnica en materia administrativa: las lecciones de la experiencia y mejoras que pueden realizarse».

2.º «Las relaciones públicas en materia administrativa: las publicaciones oficiales».

3.º «La organización administrativa para el desarrollo económico».

El trabajo sobre estos temas se realizó en sesiones plenarias y sesiones de grupo, lo que permitió, con la simultaneidad de reuniones, un estudio y discusión más detallado de las ponencias.

También se celebraron las tradicionales reuniones de directores y profesores de Escuelas e Institutos de Administración Pública, presididas y animadas por el profesor Stone, de la Universidad de Pittsburgh.

Las ponencias, en ejemplares editados en inglés y francés, fueron repartidas previamente, y durante el Congreso se publicó, multicopiado, un *journal* que daba cuenta diariamente del desarrollo e incidencias de las reuniones.

Aunque al margen de las sesiones de trabajo, merecen destacarse las gentiles invitaciones de las autoridades austríacas, con brillantes recepciones en el Palacio de Schönbrunn y Ayuntamiento de Viena, así como el viaje a Dürstein, bello y típico pueblo a orillas del Danubio.

3. La asistencia técnica en materia administrativa: lecciones de la experiencia y mejoras que pueden realizarse

En la intensa relación internacional de nuestros días la asistencia o cooperación técnica ocupa un lugar cada vez más preponderante. Frente al reducido intercambio de minorías o *élites* intelectuales en que se basaban las relaciones culturales de otros tiempos, la asistencia técnica, con el envío de especialistas y la recepción de becarios para su adiestramiento y formación, constituye hoy un quehacer de primer orden en las relaciones internacionales.

El desarrollo económico es una de las preocupaciones primordiales de los Gobiernos, y por ello no es extraño que este mismo Congreso haya abordado un tema específico sobre la materia. Un medio para favorecer dicho desarrollo es la colaboración y asistencia de técnicos de otros países o de organizaciones internacionales. Esta asistencia no se circunscribe al puro ámbito científico-técnico para la mejor explotación y utilización de los recursos nacionales, sino que se presta también para mejorar y modernizar la Administración pública. La necesidad de cooperación en este terreno viene ahora agudizada por la súbita aparición en el concierto internacional de numerosos países que precisan urgentemente la estructuración de su máquina administrativa para que su funcionamiento como Estados independientes no resulte pura ficción o perjudicial para sus pueblos.

Fué el ponente M. Fernand Vrancken, primer presidente honorario del Tribunal de Cuentas de Bélgica, quien, después de hacer consideraciones generales sobre el contenido y modalidades de la asistencia técnica en materia administrativa, pasó a estudiar los problemas generales para el perfeccionamiento de tal asistencia o cooperación, y centró después su disertación en el análisis de las posibles mejoras para la eficacia de las misiones, la formación del personal administrativo y la documentación administrativa.

El problema principal de la asistencia técnica en materia administrativa se deriva de que no pueden aplicarse criterios uniformes para todos los países y situaciones. Existen países de larga tradición cultural con complicadas estructuras, robustecidas por una civilización milenaria, y otros en los que las relaciones sociales y las instituciones son elementales y primitivas. Intentar exportar a todos los países fórmulas rígidas que han podido dar buen resultado en su lugar de origen es un error que ya han percibido algunos países donantes.

En cuanto a las posibles soluciones para mejorar las misiones de asistencia técnica, el ponente señaló la necesidad de una estrecha colaboración entre los países donantes para coordinar sus esfuerzos y que los países beneficiarios elaboren programas y proyectos flexibles y concretos, procurando que el envío de especialistas para realizar *stages* en otros países se realice siempre con previo y exacto conocimiento del objetivo a alcanzar y con un conocimiento de las instituciones y la lengua del país visitado para que se pueda obtener el mayor

rendimiento del *stagiaire*. Es aconsejable también que los países beneficiarios coordinen la asistencia técnica recibida, debiendo existir para ello un único órgano que debe radicar en el centro encargado de llevar a cabo la reforma administrativa. En cuanto a los especialistas, procede mejorar los sistemas de su selección y formación con cursos y ciclos adecuados y los *stages* de misión que permitan la preparación de jóvenes especialistas.

El segundo aspecto estudiado por el ponente fué la formación de los funcionarios. Para ello recomendó que existiera un plan de formación de la función pública tan preciso como fuera posible, que se realizasen estudios en el extranjero sólo cuando una enseñanza satisfactoria no es posible en el propio territorio y que cuando salgan estudiantes a otros países éstos organicen metódicamente la recepción y orientación de los mismos. Se deben establecer Escuelas Nacionales de Funcionarios bajo la égida del Estado. La Escuela debe ser centro de enseñanza y de documentación e investigación sobre la Administración pública.

Las mejoras en la documentación pueden conseguirse a través de una política coherente que permita la libertad de acceso científico a los informes de los expertos y el intercambio sincero de información. Además de una política coherente de documentación, deben crearse en los países que reciben la asistencia centros de documentación, especialmente en las Escuelas de Administración pública.

Las deliberaciones fueron empias, pero no aportaron novedades importantes a las conclusiones del ponente, salvo el tema de la creación de expertos o especialistas regionales, que suscitó la oposición de algunos congresistas por estimar que tal medida podría perjudicar a los países beneficiarios al ver limitado el campo de reclutamiento.

4. Las relaciones públicas en materia administrativa: Las publicaciones oficiales

La ponencia corrió a cargo de madame Suzanne Honoré, conservadora de la Biblioteca Nacional de París, la cual, después de centrar el tema de las publicaciones oficiales como primera manifestación de las relaciones públicas, hizo un detenido y bien ordenado análisis de los aspectos principales del problema.

Describió primeramente las diferentes categorías de publicaciones oficiales, dividiéndolas entre las que tienen por objeto dar a conocer las decisiones con los boletines periódicos y las informaciones oficiales que no tienen el carácter de decisión, como las publicaciones parlamentarias, las de los tribunales judiciales, informaciones de carácter administrativo y publicaciones científicas, educativas y técnicas.

Desde un punto de vista técnico fué de gran interés la descripción de los

diferentes medios de producción de publicaciones oficiales, así como los procedimientos de difusión y distribución, reservando un capítulo a los derechos de autor y de reproducción.

Concluida la exposición, la ponente se preguntó hasta qué punto el procedimiento y los métodos seguidos en las publicaciones oficiales sirven hoy día a los fines perseguidos por unas auténticas relaciones públicas.

En las relaciones entre los distintos organismos, las publicaciones oficiales son indispensables, ya que los informes, las estadísticas y la publicación de decisiones son necesarias para el trabajo cotidiano. Pero cabe preguntarse si las publicaciones existentes son suficientes para esta amplia comunicación entre los Departamentos y para conseguir una información adecuada y actual.

En lo referente a las relaciones de la Administración con el público parece ser que si bien las publicaciones son ampliamente difundidas, sin embargo, el público se interesa poco por ellas. La razón se halla probablemente en las deficiencias de presentación o en la dificultad para tener acceso a las publicaciones. Se propugna para ello la centralización de la edición de publicaciones y que un solo organismo sea el responsable de su preparación y difusión. En este aspecto, nuestro Boletín Oficial del Estado es un ejemplo de progresiva centralización y de perfección técnica en la presentación de sus publicaciones.

En cuanto a las relaciones con el extranjero, la dificultad de la lengua podría paliarse haciendo resúmenes de las publicaciones cuya difusión interesa en otros países en un idioma de gran extensión.

Durante las deliberaciones se señaló que no es suficiente el que los textos legales aparezcan en publicaciones oficiales, sino que se deben aplicar los métodos prácticos adecuados para que lleguen efectivamente a conocimiento del público.

Se analizaron detenidamente aspectos técnicos como la producción material y la difusión de las publicaciones. En esta parte, el señor Precioso, consejero delegado del Boletín Oficial del Estado, leyó una comunicación, que fué seguida con gran atención, sobre la importancia de la coordinación en la edición, impresión y distribución de las publicaciones oficiales.

5. La organización administrativa para el desarrollo económico

El desarrollo económico, como decíamos antes, constituye hoy una preocupación primordial en nuestros días, rebasando los límites de las fronteras nacionales. Efectivamente, ya no es sólo un problema de orden interior o manifestación de la política privativa de los Gobiernos en el lógico y natural propósito de elevar el nivel de vida de sus pueblos respectivos. Ha pasado a ser un problema de orden internacional en el que se ponen en evidencia con singular dinamismo las fuerzas de la política mundial y la rivalidad de los sistemas de

organización política y económica. La tensión Oriente-Occidente aflora también en este terreno, tratando de ofrecer cada uno de los sistemas las mejores soluciones para conseguir el desarrollo.

La necesidad de disponer de un mecanismo para la elaboración y control de los planes de desarrollo ha motivado el que en todos los países donde el Gobierno ha adoptado una positiva actitud sobre la materia se hayan creado organismos de planificación del desarrollo, cuyo estudio ha sido el tema tercero del Congreso.

Fué ponente el profesor Giuseppino Treves, de la Facultad de Derecho de Pavía, dividiendo su exposición en cuatro partes. En la primera se refirió a las autoridades encargadas de determinar la política de desarrollo económico que precede a todo plan o programa. En las dos siguientes trató de la organización necesaria para la formación de estos planes, con un examen más detallado de la unidad técnica que tiene la responsabilidad material, y en la cuarta analizó los organismos que intervienen en fases sucesivas: ejecución, control y revisión.

Según el ponente, habría sido demasiado ambicioso, y quizá imposible, sacar conclusiones válidas de manera general. Las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales ejercen una gran influencia sobre la organización para el desarrollo económico, y aquellas circunstancias son muy diferentes en los países tomados en consideración, pero se pueden poner de manifiesto ciertas tendencias generales.

Los Estados siguen una política de desarrollo económico que va más allá de las medidas anticíclicas y que se vincula estrechamente a los fines sociales.

La organización administrativa varía según la atención que se presta a la planificación del desarrollo. Cuando el Gobierno ha adoptado una clara decisión de emprender dicho desarrollo como eje central de su actividad, siempre se organizan unidades especiales equipada de un voluminoso grupo de especialistas. Las soluciones son similares en casi todos los países, pero el ponente llama la atención sobre la confusión que puede producirse con el solo manejo de textos y disposiciones, ya que los mismos términos tienen valor distinto, según la estructura político-social de los países. Especialmente estas diferencias se acusan más entre los países que permiten el juego de la iniciativa privada y los países de sistema socialista.

Dos tendencias importantes y comunes señala el ponente. En primer lugar, órganos técnicos y políticos intervienen en la planificación. Los primeros fijan los grandes objetivos de la política económica y aprueban el plan una vez elaborado. Los segundos se componen de especialistas encargados del trabajo preparatorio, existiendo como prototipo un órgano administrativo especializado que asegura la «unidad de planificación».

En segundo lugar se pueden observar dos hechos que sólo son contradictorios aparentemente. Los órganos centrales no se limitan a fijar las grandes líneas de la planificación, sino que fijan también los planes y objetivos de carácter regional o local; pero a su vez en la elaboración del plan se tienen en cuenta las

opiniones de los sectores privados, se escucha a los Sindicatos, a las empresas y a las instituciones locales y regionales. Ambas medidas se practican, aunque con diferentes matices, tanto en los países de la Europa occidental como en la oriental.

En los debates, el conjunto de participantes admitió que la intervención del Estado en relación con el desarrollo crece progresivamente y es una necesidad vital, pero existen diferencias muy importantes. El problema de la colaboración entre los Poderes públicos y el sector privado es uno de los que ofrece más variantes, aunque de todos modos tal colaboración se ha desarrollado e intensificado ampliamente. Se señaló la diferencia esencial entre la economía planificada dentro de los sistemas socialistas, donde la nacionalización de las industrias y las decisiones imperativas son norma, y, por otro lado, la economía que permite la iniciativa privada, donde la programación se hace a través de recomendaciones indicativas.

Se discutieron también problemas de carácter general, como la diferencia entre programa y plan, entre desarrollo económico y planificación y la correlación entre desarrollo económico y desarrollo social y cultural. En estas sesiones intervino don Eugenio Pérez Botija, destacando el valor y la importancia de los convenios colectivos de trabajo como medio para lograr mejoras sociales dentro de un plan integral de desarrollo económico.

En la sesión plenaria sobre este tema, diferentes delegados expresaron el deseo de que se ampliase el estudio sobre los puntos siguientes: la importancia de las Universidades y de los Institutos, que pueden promover la investigación científica en el terreno del desarrollo económico; la misión y participación de los Sindicatos en la elaboración de los planes, la gestión de las empresas y la necesidad de un poder ejecutivo fuerte a fin de permitir el desarrollo económico. Esta necesidad existe en todos los países, pero es más acentuada en los países en vías de desarrollo, pues toda la impulsión corresponde en estos casos a los Poderes públicos.

6. Reunión de representantes de Escuelas e Institutos de Administración pública

Al igual que en los Congresos y reuniones anteriores, los directores y profesores de Escuelas de Administración aprovecharon la oportunidad del Congreso para celebrar varias sesiones, para deliberar sobre el tema «Métodos y casos prácticos para la enseñanza de la Administración pública».

Las sesiones tuvieron tal regularidad y la asistencia a las mismas fué tan numerosa que bien puede considerarse su celebración como parte formal del Congreso.

Se presentaron diversas comunicaciones, y en la deliberación se centró la

discusión sobre el método de casos, tan aplicado en algunas Escuelas y Universidades americanas. Se insistió en que los casos prácticos no suponen una novedad, debiéndose hablar más bien de maneras modernas de utilizar los métodos antiguos. Algunos congresistas llamaron la atención sobre la importancia y eficacia de los métodos tradicionales, lo que no parece aconsejar una excesiva precipitación en su abandono.

El director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, don Andrés de la Oliva, presentó una comunicación en la que puntualizó que el método de casos prácticos es uno más entre los varios que se pueden utilizar. Aludió a la conveniencia de distinguir entre los métodos de enseñanza y adiestramiento dentro de la formación de funcionarios.

En la enseñanza necesariamente ha de prevalecer la teoría, ya que el funcionario, sin unos previos esquemas abstractos y científicos, reducirá su actuación a ciego y casual empirismo. En el adiestramiento ha de predominar un sentido práctico, y la utilización de casos, si están tomados de la realidad y son bien escogidos, pueden ser de gran utilidad.

7. Reuniones estatutarias

El Comité de Prácticas Administrativas y el Comité Científico se reunieron para proponer los temas de las próximas reuniones del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, acordándose los siguientes: «Las relaciones públicas: acción de los administrados sobre el funcionamiento de la Administración pública, excluyendo el derecho electoral», «Nuevas técnicas en la preparación y ejecución de los presupuestos» y «Gestión administrativa de las empresas de economía pública y semipública». El Comité Científico aprobó la moción de don Laureano López Rodó sobre la revisión de las intervenciones administrativas en materia agraria con vistas a acelerar el desarrollo económico.

El Consejo de Administración del Instituto eligió el nuevo Comité Ejecutivo de la organización, designando presidente a M. Herbert Emmerich, consultor superior de Administración pública en las Naciones Unidas. En la misma reunión se acordó reelegir a don Laureano López Rodó miembro de dicho Comité, con lo que España mantiene su representación en el órgano directivo del Instituto.—JOSÉ LUIS LÓPEZ-HENARES.