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

(Comunicación al Tema II)

SUMARIO: I. *Principios.*—II. *Objetivos.*—III. *Organización.*—IV. *Los Jefes de Trabajos.*—V. *Los auditores.*—VI. *Facilidades.*—VII. *La duración del perfeccionamiento.* VIII. *Los programas.*—IX. *Métodos de trabajo.*—X. *Las calificaciones.*—XI. *La cooperación internacional.*

I. PRINCIPIOS

1. El segundo punto del Orden del día del Congreso de Madrid supone el estudio «*del perfeccionamiento de los cuadros superiores de la Administración*».

Es preciso, pues, en primer lugar, definir y delimitar el objeto de nuestro estudio en pro de la claridad de los debates del Congreso y de la facilidad de la comparación entre las situaciones de los diversos países.

2. Se trata, en primer lugar, de «*cuadros*».

Esta palabra se emplea a veces en Francia, desde hace unos años especialmente, refiriéndose a asalariados de los grandes establecimientos del sector *privado*, como sinónimo de la expresión: «agentes de encuadramiento» o de «dirección», es decir, de *personas* titulares de un empleo de un rango ya bastante elevado. Se dice así, por ejemplo: el «retiro de los cuadros», la confederación (sindical) de los «cuadros».

Se emplea también este neologismo (lo es si se toma la palabra en este sentido) en singular: «el éxito o el descalabro de un *cuadro* de tal fábrica». Pero esta personificación total de la palabra nos parece abusiva, pues, derivándose etimológicamente de «quadrum» (cuadrado), se la reduce entonces, con la singularización, a uno solo de los lados del cuadrado (o de la orla, del «cuadro», de un espacio delimitado).

Si nos quedásemos con esta acepción, nuestro estudio tendría entonces por objeto a los «*funcionarios*» superiores.

En este sentido individualizado, es claro que, para hacer una comparación con la jerarquía militar, los funcionarios «*superiores*» no son ayudantes, ni siquiera capitanes. Están por encima de los funcionarios me-

dios, incluso de aquellos que forman parte del «cuerpo» superior de su administración (en el ejército es el de los oficiales). Todos los oficiales no son «superiores», ni tampoco todos los funcionarios de los grandes Cuerpos del Estado.

3. Pero, repitámoslo, en la lengua francesa, incluso actual, se dice raramente «cuadros» hablando de «funcionarios» del sector *público*, tomado individualmente, es decir, hecha abstracción del conjunto colectivo que constituyen en su servicio.

La palabra «*cuadro*» tiene un sentido administrativo *orgánico*, colectivo, que procede de la terminología militar (1): se trataba, en su origen, del *conjunto* de oficiales y suboficiales *de una compañía* que figuraban en los «cuadros» de esta compañía, es decir, en sus listas de efectivos.

De ahí, la expresión «cuadro» se ha generalizado en los servicios públicos y ha tomado un sentido orgánico especial.

4. Pero ¿existen entre estos cuadros orgánicos de funcionarios «cuadros superiores»?

Es evidente, al menos en Francia.

No sólo hay jefes y subórdenes, es decir, diferenciaciones individuales en «*grados*», en las carreras administrativas como en todas partes, sino también diferenciaciones colectivas en el interior de cada *cuerpo* (que comprende «el conjunto de agentes de graduación variable que tienen una carrera semejante); diferenciaciones colectivas —distintas, en principio, en Francia del grado individual— constituídas por «*cuadros*» que son «*grupos de empleos jerarquizados*» (2).

5. Es preciso constatar *que en un gran cuerpo estatal* (por ejemplo, en el primero en el Consejo de Estado, compuesto de Auditores, «Maître des requêtes», y en la cúspide de Consejeros de Estado) y en «*un cuerpo superior*» (por ejemplo, el de los «Administradores civiles» de los Ministerios, reclutados a menudo ahora por la Escuela Nacional de Administración) *hay varios cuadros superpuestos*.

Existe, pues, en todo «cuerpo superior» un «cuadro superior».

Volviendo a utilizar el ejemplo de los Administradores civiles de los Ministerios, el «cuadro superior» de este cuerpo está formado por los Subdirectores, Directores adjuntos y Jefes de Servicio (3) de las Administra-

(1) Cfr. *Diccionario de la lengua francesa*, de LITTRÉ, t. I, p. 451, 7.º sentido de la palabra «cadre».

(2) Según la definición de ALAN PLANTEY, *Tratado práctico de la Función pública, Librería* General de Derecho y Jurisprudencia, París, 1956, p. 256 y ss.: «La distinción del grado y del empleo.»

(3) Naturalmente, los Directores y los Directores generales están a la cabeza de este «cuadro superior» de cada Ministerio, pero es preciso sentar que en Francia los Directores, como los miembros del Cuerpo prefectoral, están a la entera disposición del Gobierno, sin garantía estatutaria, al contrario de los Subdirectores, que tienen el Estatuto de los Administradores civiles (del Cuerpo del que forman parte).

ciones centrales, que deben de ser elegidos conforme a los estatutos entre los Administradores civiles (4).

Me parece, pues, que debo ocuparme del perfeccionamiento de los miembros de estos *cuadros superiores* de los grandes cuerpos estatales y de las Administraciones superiores.

6. Pero puede evidentemente no estarse de acuerdo con esta definición que corresponde a la experiencia jurídica francesa —cuyas raíces se hnden en la lontananza histórica— y a la reforma estatutaria de conjunto de nuestra Función pública realizada hace diez años. Se puede, pues, considerarla demasiado restrictiva, pensar, por ejemplo, que todos los miembros de los cuerpos superiores están, debido a ello, colocados en «cuadros superiores».

En muchos países se califica así de «superior» lo que en Francia sólo es considerado del nivel medio. Y si se sostiene que puede tratarse de un paralelismo con un cuadro considerado entre nosotros como de nivel «medio-superior», responderemos que esta denominación indica que por encima de él existe un «cuadro superior». Los funcionarios técnicos distinguidos no son, por lo mismo, «grandes dependientes del Estado».

Si insistimos tanto en disipar todo equívoco y en mantener firmemente la distinción entre lo que es verdaderamente superior y lo que, aunque elevado, le está subordinado, es porque estimamos que *el perfeccionamiento de los «cuadros superiores» «stricto sensu» se inspira en principios y debe de aspirar a objetivos muy distintos del perfeccionamiento técnico o de la formación de los cuadros medios de la Administración.*

Además, se ha creado precisamente en Francia, hace diez años precisamente, para perfeccionar dichos cuadros superiores, y a ellos solos, una institución original.

Las ideas que están a la base de dicha creación merecen ser puestas en relieve y pueden ser útilmente expuestas a otros estados.

El presente informe permanece, en consecuencia, para respetar una unidad de propósito y de perspectiva, en los límites de una interpretación del punto núm. 2 del Orden del día.

7. Se mantendrá también, siguiendo los términos literales de este punto núm. 2, en los límites del «*perfeccionamiento*» de estos cuadros superiores.

El perfeccionamiento no hará a nadie perfecto, ni siquiera a un genio o a un santo, pero de todos modos tiende a *mejorar* al sujeto del perfeccionamiento, es decir, a «*hacerle mejor*». Ahora bien, «mejor» es un

(4) En el caso de que se discutiera, basándose en la literalidad de las denominaciones, que los Subdirectores no constituyen el *cuadro superior de los «Administradores civiles»*, este cuadro no comprendería, por ello, a los Administradores civiles de segunda clase (los más numerosos) y de tercera, sino sólo a los de las clases primera o excepcional.

comparativo y presupone que el sujeto sea ya bueno, lo que en técnica administrativa corresponde a «*ya formado*».

El perfeccionamiento se opone, pues, a la formación, desde el doble punto de vista de la cualidad y de la época. Lo mismo sucede en inglés, en que «to improve» opone a «to form» e «improvement» a «formation». Sólo se puede perfeccionar aquello que ha sido ya formado e incluso madurado por la experiencia.

8. Pero aquí también habrá quien piense que nuestro propósito es demasiado restringido. Ciertos estados nuevos se preocupan, sobre todo, de la formación inmediata o muy acelerada de funcionarios superiores cuyos empleos no existían previamente. Teniendo que implantar nuevas administraciones, les es preciso formar a la vez a los jefes y a los subordinados, a los directores y a los dependientes. Sólo más tarde se podrá llegar a ser director por vía de ascenso.

Todo país se encuentra en esta situación cuando circunstancias excepcionales imponen la creación de grandes servicios públicos nuevos. Así en Francia ha sido preciso crear de la nada y durante la última guerra una Administración de Abastecimientos y después de ésta un Ministerio de la Reconstrucción y de la Vivienda. La primera era transitoria, pero el segundo existe aún y durará largo tiempo. Se han planteado entonces problemas de reclutamiento de altos funcionarios sin carrera o sin formación administrativa anterior.

Desde otro punto de vista, en Francia y en el extranjero se puede estar muy legítimamente interesado por las numerosas cuestiones de *formación* de los funcionarios, administrativos o técnicos de *nivel medio*, reclutados entre los agentes subalternos de los servicios públicos, es decir, de formación, en curso de carrera, por cambio de Cuerpo.

Estos problemas, por ser completamente diferentes de los que van a ser tratados en el presente informe y necesitar de soluciones multiformes, corresponden a una interpretación extensiva del punto núm. 2 del Orden del día. El Inspector general señor WURMSTER ha accedido a ocuparse de ellos en otro informe, paralelo a éste, que expondrá el espíritu y las lecciones de las numerosas y muy interesantes experiencias francesas efectuadas, por una parte, en el dominio del perfeccionamiento de los agentes que no pertenecen a los «cuadros superiores» de la Administración, y por otra parte, de lo que se refiere a la formación en el curso de la carrera o, exabrupto, de funcionarios de nivel medio o superior.

Sin embargo, serán necesarios algunos meses para terminar este trabajo, pues debe venir precedido de una gran encuesta en todo el territorio francés de todos sus organismos públicos y privados de toda clase, y los esfuerzos diversos hechos con este fin; son estas cuestiones que ya interesaban en Francia antes de 1945, pero, sobre todo, desde esta época.

WURMSTER examinará incluso diversas experiencias similares hechas en el sector privado o destinadas parcialmente a «cuadros privados».

9. Por el contrario, insistiendo en observar la letra del Orden del día, no trataremos aquí más que de los fines del perfeccionamiento de los «cuadros superiores» de la Administración.

Si, por añadidura, se asocian personalidades privadas, como veremos, a este perfeccionamiento, en principio no es con vista al beneficio eventual de los organismos privados de los que forman parte, sino para el de los funcionarios superiores a perfeccionar (en la ocurrencia por el ensanchamiento de sus horizontes). Ciertamente que al asociar así sus esfuerzos personales a los de los «cuadros superiores públicos», resultará también un perfeccionamiento general en el plano humano de «los cuadros superiores privados».

Pero el fin buscado no será el tender a la *formación* de cuadros superiores de empresas privadas, semipúblicas e incluso públicas, deseosos de ingresar en la «función pública».

Repitámoslo, el punto 2 del Orden del día, tal como lo considerará este informe, no se refiere más que al *perfeccionamiento* de los cuadros superiores de la *Administración.*

10. Antes de comenzar la respuesta del cuestionario presentado a todas las secciones nacionales por los señores BOURDEAU DE FONTENEY y PLANTEY, informadores internacionales del punto núm. 2, es necesario, en fin, colocar el problema desde el punto de vista de la evolución psicológica de un individuo normal.

Toda vida, todo cambio de carrera o incluso de «cuerpo» supone dos etapas: la de la formación y la de la actividad.

El contacto con la novedad de la realidad, y más tarde —elevándose en una jerarquía— el ejercicio de la autoridad y la asunción de responsabilidades (la una no debe de ir sin la otra), provocan un trastorno en el individuo.

Se comprende, en general, siempre que sea necesario, casi indispensable *perfeccionar* a los funcionarios, en el curso de sus carreras, desde el punto de vista técnico (de su servicio), y esto, tanto a causa de su complejidad y de los progresos crecientes de estas técnicas especializadas como por el peligro de la esclavitud de los hábitos cotidianos que sustituyen la rutina a la reflexión y—incluso en tareas no manuales— convierten la inteligencia de la profesión en una actividad refleja.

Este problema no es completamente característico de los servicios públicos, pero no debe ser perdido de vista en las Administraciones.

En Francia nos ha preocupado siempre, y ha sido muy atendida, la práctica —continua, aunque a veces empírica— de lo que se llama en Gran Bretaña «in service training», es decir, a la vez la iniciación a las nuevas técnicas del servicio y la constante adaptación de los servidores del Estado («civil servants») a las necesidades de sus tareas personales.

11. No trataremos aquí —será el señor WURMSTER el que lo hará en

su informe— de la formación o de la transformación de un funcionario deseoso de ingresar (después de estudios, pasantías, exámenes, concursos, diplomas técnicos, etc.) en un Cuerpo o en empleos técnicos más elevados que la carrera que seguía hasta entonces.

Pero, dentro del marco del perfeccionamiento propiamente dicho, existe otro distinto del que venimos de aludir, practicado dentro del mismo servicio.

Hemos notado que un hombre probado por los hechos, por la autoridad y por las responsabilidades sufre una transformación psicológica, a veces incluso una conmoción del espíritu y del carácter (si a veces no se da cuenta él, la gente que le rodea se equivoca raras veces).

El que ha ascendido desde hace años a un empleo medio, «a fortiori» a un empleo superior, que tiene ya una experiencia real del conjunto del servicio en que su carrera se desenvuelve y conoce sus técnicas propias, tiene necesidad de perfeccionarse en un plano más general. Se tratará entonces del perfeccionamiento «humanista» con el cual el servicio se beneficiará indirectamente.

En lo que se refiere al perfeccionamiento de los cuadros medios, el señor WURMSTER expondrá las interesantes realizaciones que le son consagradas en Francia.

Tratándose de los cuadros medios, podrá implicar una iniciación técnica mucho más general que la que se utiliza en el mismo servicio. Seguramente se pensará primero en *perfeccionar* los conocimientos técnicos del funcionario respecto del servicio y sus nociones de Administración general, así como también se le incitará a realizar estudios sobre las técnicas de servicios distintos, pero que pertenezcan a la misma gran Administración o incluso a Administraciones diferentes (no demasiado desemejantes a las de su servicio: no se tratará de inculcar la técnica fiscal a Ingenieros agrónomos, sino, por ejemplo, de iniciarles, junto con Ingenieros de otros Cuerpos estatales y miembros de los Servicios de Montes, Caza y Pesca fluvial, a sus diferentes técnicas especiales).

Incluso si estos Servicios excluyen estatutariamente toda mutación, tan poco deseada por ellos, puede estar muy indicado enseñarles, en sus grandes líneas, las dificultades, los éxitos, los progresos de colegas que sigan una carrera diferente, pero con algunos puntos de contacto con la suya. Estos contactos mutuos, estos esfuerzos hechos en común, podrían ensanchar sus horizontes y mejorar sus técnicas especiales y, en todo caso, acabar con sus rutinas.

Pero, al margen de esta iniciación técnica más general, es oportuno someter a prueba la transformación psicológica del individuo que sigue su carrera, *perfeccionar al hombre en cuanto tal* y no ya como agente público, es decir, fomentar un perfeccionamiento humanista.

Tratándose de los *cuadros medios*, este perfeccionamiento humanista podría efectuarse al mismo tiempo que la iniciación técnica más general. No es necesaria la creación de un organismo único y centralizado: sería

imposible a causa del gran número y de la dispersión geográfica sobre todo el territorio de los funcionarios medios. Por el contrario, sería apropiado planear para ellos una descentralización del perfeccionamiento y, quizás, cursos itinerantes. Un perfeccionamiento organizado por correspondencia sería menos eficaz por falta de trabajo en común, de contactos y de enriquecimientos recíprocos.

Observemos, finalmente, que un tal perfeccionamiento del hombre en los cuadros medios no tiene en sí objetivos fundamentales diferentes de los del perfeccionamiento de los «cuadros superiores», que examinaremos a continuación, pero que, al contrario que en estos últimos, no constituye el único objetivo de su perfeccionamiento.

12. Nos parece preciso sentar el principio de que *el funcionario que haya llegado al cuadro superior de un Cuerpo estatal superior* (5) *debe conocer y dominar el conjunto de las técnicas de su servicio. Para él no debe existr un perfeccionamiento distinto de aquel al que, en conciencia, debe someterse* para estar al corriente y ser digno de sus grandes responsabilidades.

Si la instrucción dentro del servicio puede mejorar los conocimientos, el rendimiento y la técnica de un Auditor del Consejo de Estado informador en lo Contencioso o los de un Ingeniero de Caminos, por ejemplo, el problema no puede plantearse tratándose de Consejeros de Estado, de «Maîtres des requêtes», Comisarios del Gobierno o de los Inspectores generales e Ingenieros Jefes de Caminos.

Han llegado ya, en el Cuerpo superior, al nivel elevado del hombre que domina su oficio, aunque éste sea muy complejo, y desde el cual sólo puede ya tratar de desarrollar sus cualidades humanas, no ya las de alto funcionario, y en el que el perfeccionamiento debe, al contrario, hacerle salir de sus costumbres cotidianas, de sus técnicas propias (que le alejan a veces de las demás realidades y de la evolución cada vez más rápida y universal de las técnicas generales).

El «perfeccionamiento humanista» del individuo, que ha sido ya probado por los hechos y las altas responsabilidades, debe ser para él un tiempo de reflexión, una meditación sobre sus propias experiencias.

Este perfeccionamiento al final de la carrera administrativa debe, pues, exigir dos objetivos, que pueden ser perseguidos simultáneamente o bien consecutivamente: por un lado, un período de meditación individual, sobre sí mismo, sobre el país y el mundo, problemas propios de la conciencia individual, pero cuyas conclusiones pueden ser discutidas y profundizadas en común; por otro lado, una ruptura de los hábitos más o menos rutinarios, por trabajos y estudios complementarios del esfuerzo de re-

(5) Repitámoslo, no tratamos aquí de la «formación» —excepcional en Francia— de miembros de «cuadros superiores» no salidos de una carrera administrativa normal y que no ocupen los empleos elevados que pueden ser cubiertos por el Gobierno con libertad de nombramiento.

flexión y alejados lo más posible de las preocupaciones y de las técnicas del servicio al que pertenezca el interesado.

13. El objetivo, bastante desincarnado, de estos trabajos (y, por decir verdad, opuesto al del «inservice training») es no sólo el enriquecimiento de los conocimientos generales y técnicos «*exteriores al servicio*» del alto funcionario, la dilatación de sus horizontes por el examen de los grandes problemas del momento sobre los que no tenía tiempo de meditar, sino también, ya que no la modificación de sus mecanismos psicológicos, sí al menos la toma de conciencia de sí mismo, de sus métodos, de sus reflejos quizás, a veces la revisión de ciertas de sus opiniones.

Para perfeccionar la flexibilidad de su espíritu, nada es mejor que una gimnasia espiritual diferente de la que le es habitual y un trabajo extraño al que le es propio.

Se trata de que el hombre salga de su medio, y no sólo de su servicio, por el estudio de un problema general o, quizá mejor, de una cuestión técnica ardua y singular.

El objeto del perfeccionamiento «humanista» debe ser complementario de lo que sea el individuo en un momento dado. Por poner un ejemplo lateral, si está bien profundizar la formación técnica de los obreros de una fábrica, está igualmente bien que los cursos nocturnos que puedan seguir sean de orden intelectual. Y, en la fábrica, ¿no será quizá aportuno hacer seguir a los empleados de oficina unos períodos de práctica en los talleres? Un «depaysement» momentáneo será casi siempre beneficioso para el porvenir.

Es por lo que, en el caso de «cuadros superiores» de la Administración, en que no puede tratarse ya de formación, nacerá un enriquecimiento recíproco de la confrontación libre de técnicas muy diferentes, procedentes incluso del sector privado.

Es preciso observar, además, que si un estudio en común será emprendido desinteresadamente por la mayoría por ser extraño al servicio, redundará, sin embargo, en beneficio del Gobierno. Este podrá, en efecto, someter a los funcionarios de los cuadros superiores, cuyo perfeccionamiento individual está intentando, un importante problema técnico para que le indiquen las posibles soluciones espíritus selectos y sin ideas preconcebidas sobre la materia. Veremos luego que esto ha tenido lugar ya varias veces en Francia.

14. Hemos observado ya, incidentalmente, que muchos altos funcionarios no titnen, desgraciadamente, tiempo de reposar su espíritu, de reflexionar sobre sí mismos, de adaptar sus técnicas a la evolución del mundo y, en principio, de su propio país.

No tienen *tiempo* ni las *facilidades* necesarias, por culpa del Estado. Este debe, en su *propio interés* y *en el de los administrados*, conceder pe-

riódicamente este tiempo y estas facilidades de «perfeccionamiento» a los miembros de sus cuadros superiores.

Pero puede suceder que éstos, cansados por su trabajo cotidiano, hayan perdido *el gusto* de la reflexión gratuita y personal. Esto es culpa suya. Pero para el Estado es la señal de que tienen mayor necesidad de un tal perfeccionamiento y que, de manera más general, tal perfeccionamiento periódico es necesario.

15. Y esta última observación nos lleva a la vez a considerar como un ideal tal perfeccionamiento individual periódico, pero no a sugerir que se abandone al arbitrio de los interesados.

En ultramar se conoce el sistema del «año sabático», por el cual el Estado, de cada siete años, concede uno a los agentes públicos, que continúan retribuídos, para que lo dediquen a su formación técnica, a su perfeccionamiento, a estudios, etc.., sin vinculación al servicio.

Un tal período de vacaciones retribuídas, cada siete años, dedicado a fines individuales y formadores, sería una cosa excelente, aunque debiera reducirse a algunos meses por necesidades presupuestarias.

16. Si hay dos posibles modalidades de perfeccionamiento, el primero *voluntario* (para ciertos funcionarios) *o aconsejado* (para otros) y el segundo *obligatorio*, éste será el preferible seguramente en el interés del servicio mismo.

Pero con esta perspectiva se debería organizar la planificación y la coordinación del perfeccionamiento general de los agentes públicos.

Sería preciso crear un *Consejo Nacional* de *Perfeccionamiento de los funcionarios* que, junto a la Presidencia del Gobierno o del Secretariado de Estado encargado de la Función Pública, trazaría un programa de conjunto, con opciones para las grandes categorías de funcionarios, y propondría una organización a la vez diversificada y coherente.

Este Consejo debería contener uno o dos miembros, a lo más, de cada uno de los grandes Cuerpos estatales, de las Inspecciones Generales y de la Universidad. más una mayoría de altos funcionarios provenientes de los diversos Servicios administrativos y técnicos, pues son éstos los que mejor conocen sus necesidades reales y serán los más interesados en este perfeccionamiento.

17. En efecto, si Francia posee desde hace diez años, como veremos, un organismo nacional de perfeccionamiento de los «cuadros superiores» de la Administración que puede ofrecer como ejemplo al mundo, la coordinación general del perfeccionamiento de todos los agentes públicos no ha sido considerada aún como uno de los problemas administrativos capitales del momento.

Muchos índices indican, sin embargo, que pronto se adquirirá cons-

ciencia, entre nosotros, de la gran importancia del *perfeccionamiento* de los servidores del Estado.

En efecto, para las instituciones como para los hombres, al cabo de un cierto número de años de actividad, llega el momento de la necesaria reflexión, de la meditación sobre las experiencias hechas, de la investigación de las reformas a realizar, de las mejoras de los instrumentos que se poseen y de las nuevas vías a seguir.

Viene un momento en que es preciso ocuparse de «perfeccionar» lo que existe, las instituciones como los individuos, y, en primer lugar, de observarlos separándoles de las contingencias fugaces de su creación.

En este sentido, la visión francesa del «perfeccionamiento de los funcionarios» ha de integrarse de un conjunto más vasto que remonta a hace diez años.

El período de la Liberación se caracterizó entre nosotros por múltiples creaciones bajo formas distintas que no han podido coordinarse siempre, y por la convergencia de los esfuerzos sobre ciertos problemas. Todo no podía ser realizado ni menos profundizado al mismo tiempo (6).

Entre otras mejoras durante el período creador de los años 1944 a 1946, se asistió a la elaboración de una nueva Constitución, la generalización de la seguridad social, la realización de profundas reformas de la Función Pública, la promulgación de un Estatuto General de Funcionarios...

Diez años de experiencias deben permitirnos, no ya discutir instituciones fundamentales válidas, sino repensar el conjunto de estas instituciones y, en lo que nos atañe, aquellas que son relativas a los Cuerpos superiores de funcionarios.

Si actualmente nuevos Estados que crean su armadura administrativa tienen la impresión de construir un mundo nuevo y sólo piensan, respecto a este problema, en la *formación* de los nuevos funcionarios que crean, les hemos adelantado en este camino no sólo desde hace ciento cincuenta años —nuestras diferentes estructuras administrativas y contenciosas datan en su mayor parte de la época napoleónica—, sino, tratándose de las instituciones más recientes, desde hace diez años.

Al cabo de cierto tiempo tendrán necesidad, como nosotros, de repensar sus creaciones. También en este momento podría servirles nuestra experiencia, así como el fruto de nuestras reflexiones actuales sobre las lecciones de estos diez últimos años.

18. En 1945 el objetivo buscado con la creación de la Escuela Nacional de Administración ha sido el reclutamiento y la formación de base,

---

(6) El régimen de Vichy se había caracterizado también, en numerosos campos, según una orientación sin duda muy diferente y bajo la influencia de los ocupantes, por creaciones administrativas desordenadas, algunas de las cuales han subsistido, precisamente aquellas que han sido «repensadas» en la Liberación y consideradas «válidas».

después de tres años de estudio, de los miembros de los «Cuerpos superiores» de nuestras Administraciones públicas principales (no científicamente técnicas).

Se ha puesto el acento principal, como era de necesidad, en esta visión de la época, en el primordial interés de esta formación (7).

Es también notable —y por esto la experiencia francesa puede ofrecerse con toda objetividad al examen del Congreso de Madrid— que en 1945 el legislador no se haya limitado a fomentar esta formación de base, sino que haya pensado también en el *perfeccionamiento* de los funcionarios que ocupen desde hace años los cuadros superiores.

Sólo se tenía entonces en cuenta el perfeccionamiento de aquellos cuadros superiores de las grandes Administraciones *que no procedían* de la Escuela Nacional de Administración. No podía ser de otra manera: los antiguos alumnos de esta Escuela se convertían en los miembros más jóvenes de estas Administraciones, y su «perfeccionamiento» ulterior parecía deber tener lugar mucho más tarde.

Pero la rueda del tiempo gira con rapidez y va a llegar el momento en que los primeros antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración entren en su madurez y compitan fatalmente entre sí para ascender a los empleos más importantes —que escasean a medida que se asciende en la jerarquía— y sientan con urgencia la necesidad de perfeccionarse y busquen quizá encontrar un medio objetivo para destacar entre sí y no avanzar siempre según su recíproca antigüedad.

En este momento, el *Centro de Altos Estudios Administrativos* tendrá aún mayor interés para todos, y, con el esfuerzo mental que se proyectará seguramente sobre los problemas de conjunto de la Función Pública, se coronará brillantemente la obra iniciada en 1945. Es muy probable que dentro de unos años el diploma concedido por este centro sea considerado psicológicamente como la coronación del diploma conseguido por los mejores antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración.

---

(7) La fundación de la Escuela Nacional de Administración y su desarrollo son tan importantes, suscitan tantos problemas y proporcionan tan preciosos ejemplos, que es muy natural que se haya pensado más en la Francia posterior a 1945 en la *formación* que en el *perfeccionamiento* de los funcionarios superiores. Es perfectamente comprensible y normal en este aspecto que, en su excelente obra sobre *La formación y el perfeccionamiento de los funcionarios nacionales e internacionales* (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas —Bruselas—, 1954, 148 págs.), el señor ALAIN PLANTEY —que ha sido uno de los más brillantes alumnos de la Escuela Nacional de Administración (acaba de ser elegido Presidente de la Asociación de sus antiguos alumnos) y es un Auditor muy distinguido del Consejo de Estado— se haya ocupado sobre todo de la «formación» y consagre sólo 12 páginas al «perfeccionamiento» (páginas 135 a 146). Pero esto no quiere decir, y es muy sintomático y tiene un valor general actual para los franceses, que PLANTEY haya desdeñado el interés del «perfeccionamiento» o descuidado los esfuerzos hechos entre nosotros con este fin (y que el informe de WURMSTER desarrollará después de éste).

19. Este *Centro de Altos Estudios Administrativos* es, pues, la creación original francesa, que merece ser expuesta a las restantes secciones nacionales del Instituto.

El fin esencial de la *Escuela* Nacional de Administración es la *formación* de sus alumnos; sus estudios no técnicos, sus «stages», son, me atrevería a decir, «objetos» interesantes, aunque secundarios, de esta formación.

En el Centro de Altos *Estudios* Administrativos, por el contrario, los estudios (no técnicos o de una técnica diferente de la propia del servicio de la mayoría de los Auditores) son el objetivo principal, así como la meditación individual y las discusiones en común; el perfeccionamiento es el fruto de estos estudios desinteresados, de estas reflexiones. No se trata, repitámoslo, de mejorar los conocimientos técnicos especiales de los Auditores, sino de tender a su perfeccionamiento general y humano.

En este nivel elevado, el humanismo francés no concibe una institución escolar que sea una especie de maquinismo cerebral para formar de una vez funcionarios de los cuadros *superiores*. Es una concepción escolástica y primaria (y precisamente muy justificada cuando se trata de la enseñanza primaria) la que cree que se puede distribuir mecánicamente la cultura a espíritus selectos y experimentados. La cultura no es como la técnica, que se puede inculcar. Después de la época de «formación» general y administrativa del individuo, la cultura sólo se desarrolla y completa mediante un esfuerzo personal y libre.

Francia no puede compartir la ilusión de lo que constituye un materialismo intelectual (aunque se yuxtaponga a un espiritualismo colectivo).

Por eso el Centro por ella creado se inspira en otra concepción más humanista y desinteresada.

20. Esto no quiere decir que este Centro sea nuestra única institución que se interese en el perfeccionamiento de los cuadros superiores de la Administración, pero es el único en interesarse de una manera a la vez exclusiva y general.

No hay en Francia, prescindiendo de los numerosos organismos técnicos especializados o con objetivo más general y dirigiéndose sobre todo a lo que consideramos como «cuadros medios», que constituirán uno de los objetos del informe de WURMSTER, más que una sola institución que pueda ser comparada al Centro de Altos Estudios Administrativos, el *Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional*, creado y reglamentado por el Decreto núm. 49.227 de 31 de enero de 1949 («Boletín Oficial» del 20 de febrero).

Participan a la vez en los «stages» de este Instituto una selección de funcionarios superiores de las grandes Administraciones y de oficiales de las distintas armas. Pero, aunque los participantes civiles se perfeccionan evidentemente desde el punto de vista humanista por el «depaysement», las reflexiones y el trabajo en común, el objetivo principal del Instituto

no es el perfeccionamiento; es la «formación» de los Auditores en las cuestiones de defensa nacional (entendida en sentido muy lato) que son nuevas para la mayoría de ellos. No se trata de estudios tácticos o estratégicos, sino de iniciación y preparación a la defensa general de la nación en todos los terrenos durante una guerra.

Esta especialización estatutaria en los problemas generales de defensa nacional, este acento puesto (muy atinadamente en este caso) más bien sobre la «formación» que sobre el «perfeccionamiento» humanista de los alumnos, la imposibilidad de admitir en el Instituto a altos funcionarios civiles en gran número, muestran que el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional, a pesar de su gran interés, no debe de ser considerado como una institución de «perfeccionamiento» de los cuadros superiores de la Administración para volver a mencionar el punto núm. 2 del Orden del día del Congreso de Madrid.

En Francia sólo el Centro de Altos Estudios Administrativos corresponde entera y únicamente a este punto núm. 2.

Pero muchos de los métodos utilizados y de las experiencias prácticas hechas por el Instituto proporcionan lecciones precisas para el perfeccionamiento tal como lo practica el Centro. Por ejemplo, los Ministerios militares proporcionan, a petición del Director del Instituto, no sólo créditos importantes, sino también medios materiales paralelos muy apreciados (y el personal militar subalterno que sea necesario). Por otro, el Instituto sabe juiciosamente atraerse para cada una de sus sucesivas sesiones los consejos, la ayuda, el control, la experiencia e incluso la dirección de numerosos antiguos Auditores.

21. Antes de emprender la respuesta del cuestionario dirigido a las secciones nacionales por los señores BOURDEAU DE FONTENEY y PLANTEY, informadores internacionales, y que, naturalmente, se inspirará en las lecciones dadas por el Centro de Altos Estudios Administrativos, tal como ha sido creado y funcionado desde hace diez años, nos permitiremos *adjuntar* al presente informe el texto del artículo 10 de la Ordenanza de 9 de octubre de 1945 y el del Decreto del mismo día que sirven de base al Centro. Quien quiera conocer todos los detalles de su armazón jurídica y práctica, debe de consultarles.

Sin embargo, es preciso hacer una aclaración para el caso en que se objetara a lo anteriormente expuesto que, tanto el artículo 10 de la Ordenanza como la frase de su Exposición de motivos, que se refieren al Centro de Altos Estudios Administrativos, han previsto «dar una *formación* complementaria a los funcionarios ya madurados por la experiencia», perfeccionar la «*formación* necesaria al ejercicio de altas funciones públicas» y no han hablado de «*perfeccionamiento*».

Pero es preciso volver a colocar este texto en el marco debido, enfocarle a la luz de la época de que ya hemos hablado.

El objetivo principal de la Ordenanza de 9 de octubre de 1945 no fué

la creación del Centro de Altos Estudios Administrativos (al que sólo consagra dos artículos), sino la de la Escuela Nacional de Administración, destinada únicamente a la «*formación*» de base. El título de la Ordenanza no subraya más que esto: «Ordenanza relativa a la formación y al Estatuto de ciertas categorías de funcionarios».

El problema de la formación era, ya lo hemos dicho, el que entonces se imponía a los espíritus, y no el del perfeccionamiento. Por otra parte, no se había tenido el tiempo o la curiosidad de tratar de distinguir bien entre estas dos nociones. Pero la misma circunstancia de que se haya apreciado, cosa notable, la necesidad de crear dos instituciones diferenciadas, muestra que, aunque implícitamente, se pensaba también en lo que nosotros llamamos «perfeccionamiento».

Es lo que por empleo precipitado —se desplegaba entonces una celeridad creadora— de la palabra «formación», el artículo 10 de la Ordenanza quería decir en este caso. Por otra parte, hablaba, con un vocabulario diferente del que había sido empleado por la Escuela de Adminisración, de «*perfeccionar la formación necesaria al ejercicio de las altas funciones públicas*».

Además, esta palabra de «formación», aplicada al Centro, sólo se encuentra en la Ordenanza dedicada primordialmente a crear la Escuela. El Decreto *del mismo día* relativo únicamente al Centro de Altos Estudios Administrativos ya no la emplea en la misma ocasión, lo que es muy sintomático. Su artículo segundo dispone, en efecto, que este Centro tiene por objeto, «a título principal, perfeccionar la cultura de funcionarios que tengan ya experiencia de la vida administrativa, tenerles al corriente de las cuestiones actuales, darles ocasión de completar sus conocimienos especiales por el estudio de nuevos problemas y la frecuentación de funcionarios pertenecientes a otros Cuerpos o Servicios. Esto responde a la idea de perfeccionamiento individual «humanista» que hemos tratado de definir *supra*.

Y el mismo funcionamiento del Centro ha demostrado que, tratándose de «funcionarios de los cuadros superiores de la Administración» (8), sólo podía referirse a su perfeccionamiento.

---

(8) Por decir verdad, el mismo artículo del Decreto de 9 de octubre preveía también para el Centro un objeto subsidiario en estos términos: «A título complementario, dar una formación administrativa general a personas que hayan hecho períodos de pruebas en actividades privadas y que deseen consagrarse al servicio del Estado en los empleos asequibles.»

Es evidente que si como objeto principal del Centro la palabra «formación» no es adecuada, para este objeto complementario está perfectamente justificada. Pero en la práctica, aunque quede siempre abierta la posibilidad, esta disposición no ha producido ningún efecto, al no haberse producido ninguna modificación estatutaria que haya permitido —se exceptúa el caso de los más altos puestos, que están tradicionalmente a la entera disposición del Gobierno— el nombramiento de personalidades privadas para empleos públicos.

Esto ha sido demostrado por la voz más autorizada en esta materia, la de RENÉ CASSIN, Vicepresidente del Consejo de Estado y Presidente del Consejo de Perfeccionamiento del Centro (9).

He aquí, en efecto, cómo se ha expresado, el 20 de marzo de 1952, en la décima sesión del Centro (10):

«El *Centro de Altos Estudios Administrativos* ha sido fundado al mismo tiempo que la Escuela Nacional de Administración *primordialmente para favorecer el perfeccionamieno* de aquellos hombres que, después de haber *dominado su especialidad*, después de haber sido probados en la Administración *que dirigen*, en donde trabajan, quieran *elevarse por encima de los compartimientos y adquirir un conocimiento general de los grandes problemas del Estado*. Pero *esta obra de perfeccionamiento* no es la única. No sólo deben de encontrar un *provecho moral* e intelectual y un *gran provecho de índole amical* los que toman parte en estos trabajos (estoy seguro que los que han sido Auditores lo aprecian en su justo precio), sino que hemos querido también que el Estado pueda tener una especie de lista de los hombres que han sabido participar en trabajos de gran interés, de manera que puedan ser llamados un día a altas misiones y que figuren de una manera constante en la memoria de los Jefes de Gobierno y de los Jefes de Departamentos ministeriales.»

21 bis. Los desarrollos precedentes nos permiten responder ahora con brevedad a los diferentes puntos del cuestionario contenidos en su primer parágrafo: «PRINCIPIOS».

Ciertamente que la dialéctica o la sofística pueden siempre permitir una respuesta hábil a base de reservas o de no tomar netamente partido: «sí, en un sentido; no, en otro».

Por el contrario, nos ha parecido ser nuestro deber tomar partido con franqueza y con el solo propósito de servir mejor al Estado, o a los Estados, lo que debe de constituir siempre nuestro supremo fin, pues la ciencia administrativa no puede ser desincarnada.

Y es para permitirnos esta toma de posición que hemos insistido en dar una definición de las bases de nuestro informe y en delimitar el marco de nuestras perspectivas.

Pero es evidente que, desplazando los límites del asunto y cambiando su iluminación, se puede llegar a conclusiones diferentes.

He aquí las nuestras:

Si, como veremos, numerosos Auditores del «sector privado» han sido nombrados en virtud de estas disposiciones Auditores libres del Centro, han recibido la investidura benévolamente sin cesar sus ocupaciones privadas y con un designio de «perfeccionamiento humanista», a la vez para ellos y para los Auditores funcionarios, compartiendo con ellos sus reflexiones y experiencias.

(9) Este Consejo de Perfeccionamiento está previsto en el artículo 14 del Decreto (cfr. *infra*, anejo).

(10) Cfr. Revista *Promociones*, núm. 24, segundo trimestre 1952, págs. 50 y ss.

22. En la mayoría de los grandes Cuerpos o Administraciones existe un cuadro superior.

Yuxtaponiendo todos estos cuadros superiores para un estudio científico, se da uno cuenta de la existencia entre ellos de tales semejanzas psicológicas o de carrera, que se puede hablar sin abuso de una clase o categoría de «cuadros superiores».

El «perfeccionamiento individual y humano» de los miembros de estos cuadros superiores no se realiza suficientemente por el ejercicio de las funciones administrativas, por el «in service training».

Pero una «formación» complementaria en las técnicas del servicio mismo no se concibe para los «funcionarios superiores» *estricto sensu*, al menos fuera de la Administración propia.

Es muy útil aislar un período durante el cual los funcionarios superiores se «perfeccionen» en común, a la vez por la reflexión sobre sus diversas experiencias y por el estudio, la discusión y la búsqueda de soluciones a los problemas generales o técnicos nuevos para ellos.

Una tal formación puede beneficiar igualmente a los cuadros superiores de las empresas públicas, semipúblicas o privadas, estén o no en condiciones y deseen o no ingresar en la Función Pública.

En el estado actual de la Función Pública francesa no se puede considerar que la participación en un ciclo de perfeccionamiento administrativo sea la condición absoluta del ingreso de una persona en los cuadros superiores de la Administración.

Sería de desear que el problema del perfeccionamiento de los funcionarios (y no sólo de los superiores) fuera examinado en su conjunto, coordinado y resuelto por un Consejo Nacional creado con este fin.

Sería posible entonces poner como condición de ciertos ascensos que el funcionario haya participado en un ciclo de perfeccionamiento (técnico, administrativo o general, siguiendo el nivel, el grado o la especialidad).

Es evidente, empero, que, tratándose de empleos verdaderamente superiores, ningún Gobierno aceptará ligarse las manos reduciendo sus posibilidades de nombramiento a los titulares de un diploma (11).

II. OBJETIVOS

23. Los objetivos *subsidiarios o secundarios* a que se apunta pueden ser muy diversos (y en su diversidad seguir siendo precisos). El Estado puede querer lograr por los stages de perfeccionamiento, alternativa o

(11) En el ejército y no sólo en él se sabe, por ejemplo, que la posesión de un diploma de la Escuela Superior de Guerra, del diploma de Estado Mayor, favorecen ciertamente el ascenso de los oficiales que los poseen. Pero si, de hecho, muchos generales son diplomados de Estado Mayor, porque el gobierno lo tiene en cuenta para los ascensos, nada impide que nombre, como lo hace en la práctica, a generales que carecen de tales diplomas.

cumulativamente, una selección de los cuadros superiores, de las investigaciones en el campo de la administración pública, de los estudios profundos sobre asuntos técnicos particulares o referentes a cuestiones de importancia actual para la administración, una mejor comprensión —por todos los auditores— de las tareas de dirección y de organización en los servicios públicos y privados, la difusión en el sector privado —por el canal de los auditores libres— de los conocimientos o técnicas administrativas generales...

Pero tales objetivos no pueden ser perseguidos más que como un resultado del perfeccionamiento, o como medio de perfeccionamiento de los funcionarios superiores.

24. *El fin esencial, primordial, debe ser el perfeccionamiento,* individual y desinteresado (para el Estado como para él mismo) del alto funcionario *en tanto que hombre* y no tanto como miembro de un cuadro superior de la administración.

El objetivo principal —que puede ser el único y que debe quedar siempre en primer plano— es el de asegurar este perfeccionamiento proporcionando el tiempo y los medios necesarios a la meditación sobre las experiencias personales, a los cambios de impresiones y a las discusiones sobre estas experiencias, al establecimiento de relaciones entre representantes de sectores diversos de la actividad nacional: función pública activa, magistratura, enseñanza, servicios públicos industriales o comerciales, profesiones privadas, liberales... y a estudios y trabajos en común sobre asuntos que «dépaysent» a los que profundicen en ellos.

Este «depaysement» es muy importante, pues lo que es exterior al servicio será lo que contribuya más eficazmente al «perfeccionamiento».

Este método «humanista» se revela a la larga como productor de resultados prácticos más tangibles en el servicio mismo —tratándose de funcionarios superiores que ya dominen su especialidad— que un método de perfeccionamiento materialista (es decir, que fije primariamente unos objetivos prácticos o técnicos en interés del servicio).

III. ORGANIZACION

25. La creación de un ciclo de perfeccionamiento de los funcionarios superiores debe de ser confiada a un servicio público nacional independiente y especializado con este solo fin.

Esta es al menos la experiencia que Francia puede ofrecer y aprecia.

Un tal organismo no puede depender útilmente de la Universidad, al menos en la Universidad francesa (y europea en general), pues no se trata, en primer lugar, de una experiencia a dar o a recibir.

No hay tampoco que pensar en abandonarla a instituciones privadas, sobre todo tratándose de funcionarios superiores.

En forma de anexo al presente informe se tratará en la XI parte del cuestionario (La cooperación internacional) del interés que tendría la creación de una organización internacional destinada a perfeccionar funcionarios internacionales, intergubernamentales o supranacionales (y que podría eventualmente también abrir sus puertas a un pequeño número de funcionarios nacionales).

Observemos desde ahora que una tal institución internacional, por grande que pudiera ser su desarrollo, no podría suplantar a instituciones de perfeccionamiento de los funcionarios *nacionales*, tales como el Centro de Estudios Administrativos, ni disminuir su interés.

Podría además establecerse con vista a este perfeccionamiento una útil cooperación internacional admitiendo a miembros de los cuadros superiores de otros países en los organismos nacionales.

Francia ha recibido ya en los stages de su Centro de Altos Estudios Administrativos, a auditores ciudadanos de los estados asociados de la Unión Francesa. La Ordenanza de 9 octubre 1945 ha previsto la posibilidad de admitir auditores extranjeros a título excepcional, y sería una feliz iniciativa procurar su realización. Se podrían organizar intercambios entre las naciones tratándose de funcionarios superiores con un nivel de cultura, una edad media, una situación y una experiencia bastante parecidos.

26. Ya hemos dicho que la organización de conjunto del perfeccionamiento de todos los funcionarios debería ser confiada a un Consejo General de composición amplia.

Pero, tratándose de la organización práctica del perfeccionamiento de los cuadros superiores, existe entre nosotros un Centro especializado que fué bien concebido originalmente. Sólo se trata de mejorar su funcionamiento.

Francia ha estimado que un tal Centro debería ser confiado a «un funcionario superior especializado». En la actualidad es dirigido y administrado (desde su origen) por el Director de la Escuela Nacional de Administración —que acumula, pues, estos dos cargos, asistido por un Adjunto especial, en el caso del Centro de Altos Estudios.

Además, ya lo hemos visto, existe un Consejo de Perfeccionamiento del Centro, compuesto por personalidades muy elevadas y presidido por el Vicepresidente del Consejo de Estado. Se reúne periódicamente.

Esta solución parece mejor que la que dejaría el perfeccionamiento de los cuadros superiores en las solas manos de los Jefes de Servicio.

27. Para asegurarse de la competencia y de la independencia de los responsables, el Centro debe de tener un servicio de organización; el secretariado no tiene por qué ser abundante —sobre todo en la época en que no se realizan «stages»—, pero debe existir permanentemente, y por ello se impone contar con recursos especiales.

Prácticamente, en Francia, el Centro vive aún de los créditos presu-

puestarios importantes de la Escuela Nacional de Administración y se alberga en sus locales.

Es evidente que no se trata de una solución perdurable y que sería conveniente tener, al menos, un secretariado afecto al Centro y retribuído con este título.

28. Dada la edad y el nivel de los auditores, no cabe someterles a un régimen de internado. No se conseguirá, pues, ningún recurso destinado a atender a este fin.

29. El mejor emplazamiento para un Centro francés de altos estudios administrativos será sin duda París. La elección de la capital no se impondría en otros Estados menos centralizados en todos aspectos que el nuestro. Pero al ser inadecuado el régimen de internado para hombres de esa edad y de esa categoría (para los que no se puede prever un retiro lejos de su familia y la vida urbana), un tal Centro no parece que deba ser colocado útilmente fuera de una ciudad.

Sería interesante que el Centro contara y dirigiera con autonomía un número suficiente de locales espaciosos adecuados para sus actividades diversas.

IV. LOS JEFES DE TRABAJOS

30. Cada ciclo de trabajo del Centro debe de ser dirigido por un alto funcionario nombrado por el Presidente del Consejo de Ministros o por el Secretario de Estado para la Función Pública, a propuesta del Director administrativo y del Consejo de Perfeccionamiento del Centro.

Su elección dependerá evidentemente del programa del curso. Su tarea será grande y su papel de gran responsabilidad para el buen éxito del perfeccionamiento.

Desde 1947, por ejemplo, los cursos del Centro han sido dirigidos por cinco Consejeros de Estado, dos profesores de Facultad, miembros del Instituto, un Interventor general del Ejército, dos Inspectores generales de las colonias, un Prefecto, cinco Directores generales o Directores de grandes instituciones públicas; varios de entre ellos han dirigido incluso dos cursos del Centro.

No se podrá dar *a priori* ninguna regla para su elección si no es la que establece que ésta no debe recaer sobre un miembro del grupo a perfeccionar.

31. Pero, prescindiendo del Director de los cursos, durante su duración, si se efectúan trabajos diversos se puede recurrir, bajo la responsabilidad o con la aprobación del Director de los cursos, a diversos Jefes de trabajos, sucediéndose en cada uno de éstos según sus competencias.

Nada parece impedir que un auditor del curso pueda dirigir uno de los trabajos para el que esté especialmente calificado.

Otros Jefes de trabajos y numerosos conferenciantes vendrán evidentemente del exterior, especialmente de la Universidad.

Por otra parte, para cada sesión, plenaria o de grupo, que tendrá lugar durante la temporada de trabajo, aunque el orador principal sea un auditor o una personalidad exterior, será muy oportuno que el Director del «stage» designe, o haga designar, uno después de otro, a un auditor para presidir la sesión.

El perfeccionamiento de los altos funcionarios implica el de los métodos del Presidente («chairman») de sesiones o Comisiones (papel que se ven obligados a desempeñar en su servicio cotidiano y, sobre todo, fuera de éste).

Además, para cada sesión estará bien tener un ponente especial que entienda de las conclusiones a deducir de la exposición y de los debates. En suma, el Presidente y el informador, elegidos entre los auditores, deberían ser distintos cada vez.

En fin, si hay que redactar informes de conjunto, deberá organizarse también este trabajo, pero la experiencia ha demostrado que valía más confiarlo a grupos de auditores (no especializado cada uno en una misma técnica, sino, al contrario, *mezclados entre sí lo más posible en cada grupo*), y a dejar estos grupos en la libertad de realizar sus trabajos como lo crean oportuno. Se verán obligados, en fin de cuentas, a modificar ellos mismos su reparto de competencias. El Director del curso estará al corriente sólo de los progresos de los trabajos de cada grupo y actuará más bien por la vía de los consejos que por la de las órdenes.

32. En este aspecto ha sido realizada otra experiencia muy sintomática que señala aún más claramente la inutilidad de tratar de perfeccionar, fuera del servicio, a los cuadros superiores en la técnica del mismo.

Un curso del Centro ha sido consagrado en 1952 al estudio «de la actividad del Estado en materia de investigación científica». La diversidad de origen, de formación, de conocimiento de los auditores, era extremada (ingenieros, catedráticos, investigadores científicos privados, médicos, prefectos, administradores coloniales, administradores civiles de los Ministerios...).

Al comienzo, los técnicos asumieron la dirección de los trabajos: acostumbrados al estudio de las disciplinas científicas, educados en la precisión y en la diferenciación de técnicas muy evolucionadas, eran evidentemente mucho más competentes que sus colegas funcionarios no científicos y dirigían las discusiones, las misiones, las investigaciones. El trabajo de análisis fué una obra casi exclusivamente suya.

Esto siguió así hasta el momento en que se tuvo que afrontar las dificultades inherentes a todo trabajo de síntesis.

Cuando fué preciso concluir y redactar, se inviertieron las posiciones, y los «administrativos» ascendieron al primer plano. A pesar de su tra-

bajo considerable y de su buena voluntad, los técnicos no llegaban a hacer las síntesis necesarias y a deducir las conclusiones.

Y, en efecto, no era su fuerte pasar de la investigación, del examen técnico, del análisis científico, a la clarificación de los datos, a la deducción de posibilidades y soluciones y a elegir entre ellas, a la redacción y a la puesta en la debida forma de las conclusiones finales.

Y, gracias a los Auditores no técnicos, el informe —en su conjunto, muy notable— pudo ser concluído felizmente.

¿En qué sentido han podido perfeccionarse los auditores técnicos durante este «stage»? Ciertamente, no por su trabajo técnico del principio, que no los «depaysait» ni les inducía a meditar sobre sí mismos, sobre sus insuficiencias generales, y a luchar intelectualmente contra sus hábitos mentales; fué al fin del «stage» cuando se operó esta mejora, sin que quizás se dieran cuenta de ello en este momento. Sus horizontes se han dilatado, y si posteriormente se ven colocados ante dificultades de síntesis y de redacción administrativa o general, se distinguirán quizás gracias a una experiencia que de otro modo no hubieran realizado en su vida.

Por el contrario, es claro que, por las razones inversas, los funcionarios no científicos han debido beneficiarse, sobre todo de los principios del «stage», en que su papel efectivo fué, sin embargo, ínfimo.

V. LOS AUDITORES

33. Nuestra exposición de la primera parte de este informe nos permite no volver a tratar aquí de las nociones de «cuadros superiores de la Administración» y de «funcionarios superiores».

Pero parece deseable, tanto en bien de su perfeccionamiento como en el de los cuadros *superiores*, administrativos o técnicos, de empresas públicas o privadas, que los «stages» del Centro de Altos Estudios reúnan, como en Francia, a participantes de las diversas categorías y también a algunas personalidades privadas que se hayan distinguido en las profesiones liberales. Podría haber también interés en abrir las puertas a funcionarios extranjeros o internacionales (cfr. núm. 25 *supra* y, sobre todo, el informe anejo sobre la parte XI del cuestionario).

34. Respecto a la proporción a existir entre estos distintos participantes, señalaremos que, como en este caso se trata de perfeccionar a los funcionarios superiores de la Administración, conviene que éstos estén en mayoría en cada sesión.

Examinando el Centro de Altos Estudios, señalaremos que en sus quince primeras sesiones han participado 385 auditores funcionarios (entre los cuales no sólo muchos administradores superiores, sino también magistrados, profesores, ingenieros, 30 oficiales y, desde otro punto de vista, 12 damas) y 43 auditores libres (de los cuales 42 provenían del sector privado o semippúblico y uno de la UNESCO).

35. El estatuto de estas dos grandes categorías de auditores y de auditores libres difiere evidentemente (cfr. artículo 9 del Decreto de 9 de octubre de 1945). Pero el diploma del Centro puede ser entregado a todos al final del curso.

36. La elección de los participantes suscita cuestiones importantes (para el éxito mismo del perfeccionamiento) que han sido más de una vez debatidas en Francia estos últimos años.

Pero ya que el reclutamiento de los funcionarios, así como su estatuto, difiere en la mayoría de los países, no puede, en la hora actual, pensarse en una uniformización universal para la elección de participantes en Centros que serían creados fuera de Francia inspirándose en el modelo francés.

Las democracias anglosajonas ven favorablemente el reclutamiento por cooptación o, al menos, en virtud de títulos. La democracia francesa tiene una debilidad por las oposiciones o, al menos, por los exámenes. Los unos piensan a menudo en la eficiencia; los otros, en la igualdad y en la imparcialidad. Parece que sea éste un problema que sea preciso, en todas partes y casi siempre, revisar, coordinar o poner a punto.

En Francia, una reciente disposición contenciosa del Consejo de Estado referente al nombramiento de Médicos de los Hospitales de Asistencia Pública de París (en que la práctica de la cooptación se mezclaba singulamente a la teoría del concurso) ha atraído, una vez más, la atención del público sobre estos problemas.

El artículo 10 del Decreto de 9 de octubre de 1945, al que remitimos al lector (ver anejo), ha sentado las bases teóricas de un sistema bastante complejo, en el que la candidatura —propuesta por el interesado con dictamen del Ministerio del que depende o propuesta por el Ministro mismo— es el objeto de una memoria del solicitante y es examinada individualmente por un miembro de una Comisión especial de admisión que actúa de informador. Esta Comisión (presidida por el Director del Centro y de la que forman parte, especialmente, dos miembros del Consejo de Perfeccionamiento y el Presidente de la Asociación de los Antiguos Auditores del Centro) «pronuncia» la admisión, que es decidida por el Presidente del Consejo de Ministros.

Al cabo de diez años de experiencias prácticas, y a la luz de las lecciones que han proporcionado, se podría «repensar» oportunamente ahora el problema del reclutamiento de los Auditores para ilustrar con mayor claridad el mecanismo.

En todo caso se ve claro ya—y ya se ha operado una aclaración—que el debate se circunscribe, en lo que concierne a las *candidaturas*, al punto de saber si la preponderancia debe de corresponder a los interesados (bajo el control de su valor y de sus títulos por la Comisión de admisión) o a los Ministros, y en lo que se refiere a las *admisiones*, a la extensión real de los poderes de la Comisión en relación con la Presidencia del Consejo (Secretaría de Estado para la Función Pública).

La solución de estas cuestiones supondrá un nuevo progreso del Centro.

Una medida práctica excelente que daría a los miembros de la Comisión una impresión sobre el candidato y les permitiría hacer comparaciones psicológicas entre ellos sería el establecer la audición individual por la Comisión de todos los interesados, con excepción de aquellos que serían dispensados en razón de la excelencia de sus títulos y de su hoja de servicios.

Debe de resolverse la cuestión de la remuneración de los miembros de la Comisión de admisión (que podría transformarse más tarde en Comisión examinadora), ya que no es justo que su pesada tarea siga siendo honorífica.

37. El cuestionario pregunta también por las condiciones individuales de admisión a las sesiones de perfeccionamiento.

La edad fija es en Francia de treinta a cuarenta y cinco años y se exige un mínimo de seis años de servicios efectivos (arts. 8 y 9 del Decreto). Estas condiciones parecen razonables, dadas las actuales circunstancias, pero debieran ser revisadas si los límites generales de edad de los funcionarios variasen a consecuencia del aumento de la duración de la vida humana.

El grado de elevación del nivel de calificación administrativa superior no es previsto estatutariamente, así como tampoco ninguna condición de probabilidad de ascenso final próximo en la carrera.

Se deja esta apreciación a la Comisión de admisión, que se fija a sí misma sus propias reglas y puntos de comparación, que dependen, según los cursos, tanto del número y del nivel de las candidaturas y de los términos de los dictámenes ministeriales como del asunto del curso.

En efecto, se ha revelado muy oportuno admitir en cada sesión a algunos técnicos de la o de las materias previstas para estos trabajos a funcionarios superiores de diferentes Cuerpos y Servicios generales, así como a especialistas distinguidos en técnicas muy distintas de las del objeto del «stage».

Pues, como lo hemos demostrado, el objetivo principal es el perfeccionamiento de valor personal, humano, de los Auditores, y este medio ha parecido ser el más adecuado para lograrlo.

38. Pero, evidentemente, si ulteriormente pareció necesario poner como condición de ingreso en el Centro un examen o concurso no técnico dirigido a toda clase de candidatos (transformación experimentada por el Centro inspirándose parcialmente en el ejemplo de la Escuela Superior de Guerra) sería preciso fijar entonces en la carrera administrativa el nivel mínimo exigible a los candidatos (cuadros de los Cuerpos superiores de los que deberían formar parte, antigüedad, etc.).

En fin, con vistas a la eficacia del perfeccionamiento y del buen desenvolvimiento de los trabajos, el número de los auditores admitido en

cada curso parece que debe de ser bastante limitado. Desde hace diez años ha oscilado en Francia entre 22 y 34. Tampoco en este dominio nada puede ser absoluto.

VI. FACILIDADES

39. Será siempre oportuno, aunque los candidatos sean numerosos (y para atraer a los espíritus superiores) estimular las candidaturas y hacer comprender a los interesados el valor que, tanto para ellos mismos como para el servicio, tiene el perfeccionamiento.

Para esto son precisos el apoyo del Ministro y del Director de la Administración de que depende el interesado, y sería preciso que no dudasen en privarse temporalmente —para el bien futuro de su servicio— de sus colaboradores más eminentes o distinguidos. Les ayudaría una organización general del perfeccionamiento para toda la función pública. Su utilidad ya la hemos demostrado.

40. Tratando de las condiciones jurídicas o financieras de la situación, hemos criticado ya la solución del internado.

Por el contrario, se darían oportunamente facilidades de alojamiento a los funcionarios que provengan de un lugar alejado.

Durante el curso no se prevé ninguna indemnización especial, fuera de su sueldo normal, para los interesados, como tampoco «stages» exteriores o un viaje fin de curso. La concesión de tales ventajas, que pueden ser muy apreciadas por los auditores y mejorarían les beneficios del curso, depende de los créditos que se concedan al Centro y, en consiguiente, del interés que pongan el Gobierno y el Parlamento en el perfeccionamiento de los cuadros superiores de la Administración.

Un crédito, modesto por otra parte, permitiría organizar «stages» y viajes de estudio comparables a los que han sido ya realizados con éxito pleno tanto en el Instituto de Altos Estudios para la Defensa Nacional como en la Escuela Nacional de Administración, y sería muy oportuno y equitativo hacer partícipes en los primeros años a antiguos auditores de cursos precedentes que no se hayan beneficiado de tales desplazamientos útiles a su perfeccionamiento general y a su conocimiento del mundo.

VII. LA DURACION DEL PERFECCIONAMIENTO

41. El sistema del «tiempo pleno» es sin duda el mejor para el perfeccionamiento, siendo el peor el de trabajos nocturnos (después de una jornada de trabajo normal en el servicio).

Si repudiamos el segundo, nos encontraremos con el obstáculo —no insuperable— de la obtención de créditos presupuestarios suficientes para realizar trabajos de perfeccionamiento a «tiempo pleno».

Sería preciso prever, por un lado, indemnizaciones bastante considerables para los auditores libres del sector privado, que constituyen un contingente poco elevado en cada curso, pero cuyos sueldos o la pérdida de rentas que tengan que compensar las finanzas públicas (ya que consagrarán todo su tiempo al curso) será a menudo, en Francia al menos, muy superior a lo normal tratándose de funcionarios públicos.

Por otra parte, sería preciso, sobre todo, el reemplazo de los auditores que abandonan su Administración especial y seguidores del curso por altos funcionarios cuyos efectivos presupuestarios permanentes deberían ser fijados supernumerariamente.

Sería incluso el único medio de que los Ministros y Directores generales mirasen favorablemente el eclipse, durante algunos meses, de los altos funcionarios auditores del Centro: si hubiese, por ejemplo, en la nómina del Ministerio del Interior tres Prefectos más «en los cuadros» para asegurar la suplencia en su puesto de los Prefectos adscritos al Centro, se estaría seguro de que en cada curso figurarían tres Prefectos, siempre uno después de otro, entre los auditores.

Y, tratándose de los mismos interesados, lo esencial sería tener la seguridad de que al final del curso recuperarían automáticamente su puesto (pues pueden estar tanto más interesados en él cuanto más interesante y cargado de responsabilidad). Esto acrecentaría el número de las candidaturas interesantes.

Si se objeta que, sin embargo, los Ministros podrán dudar de privarse durante algunos meses de los servicios de colaboradores inmediatos, serán, de una parte, casos excepcionales que no podrían ser resueltos más que con la obligación generalizada de efectuar extraservicio un perfeccionamiento periódico, y por otra, situaciones comparables a las de enfermedades o accidentes físicos que acarreen la imposibilidad de servir durante tres o cuatro meses; en tales hipótesis se ve bien claro que nadie es irreemplazable, sobre todo temporalmente, y esto no impide que el titular del empleo lo recupere después de su convalecencia.

42. A causa de estas dificultades —que podrían ser resueltas—, Francia ha elegido un sistema intermedio: durante el curso, de seis días laborales que tiene la semana, dos o tres son consagrados enteramente a los trabajos del Centro y los otros restantes a atender el servicio administrativo.

El artículo 7 del Decreto de 1945 dispone que los cursos de perfeccionamiento deben organizarse de forma que permitan a los funcionarios que vivan en París seguir el curso sin interrumpir su trabajo, mientras que los funcionarios residentes en provincias o en ultramar serán destinados, durante la duración del curso, a la Administración central, pero continuarán bajo la dirección de su Administración de origen.

42 bis. La duración de este período de instrucción es en Francia, aproximadamente, de cuatro meses, durante los cuales, repitámoslo, sólo

se dedican dos o tres días semanales. Creemos que no se puede reducir este período, pues de lo contrario, el perfeccionamiento perseguido difícilmente se alcanzaría.

Tres o cuatro meses de dedicación completa, o seis u ocho meses de consagración parcial, son metas que deben conseguirse en el futuro.

Pero, por tratarse de un grupo de funcionarios superiores y de un perfeccionamiento «humanista», estimamos que cursos de uno o dos años sobrepasarían el objetivo actualmente perseguido o sólo se concebirían en una organización diferente y tratándose de una institución en la que se ingresara por oposición, en la que el título proporcionaría ventajas considerables en la carrera y en el escalafón. Además, una duración tal no permitiría a los auditores la conservación de su puesto hasta reintegrarse a su servicio.

En principio es más conveniente para el éxito de la instrucción que el curso destinado a los mismos participantes sea continuo y no que sea escindido en etapas sucesivas.

Cada curso debe dirigirse a participantes diferentes. En todo caso, podría preverse que algunos asistentes escogidos por razón de sus conocimientos técnicos en alguna asignatura del curso que continuaran en el mismo curso para que sus compañeros aprendieran más rápidamente las técnicas del mismo o que asistieran al curso siguiente, donde se estudien técnicas que les sean desconocidas, para que de esta manera hagan un esfuerzo intelectual grande.

Pero en la primera hipótesis ellos tendrían una posición privilegiada, pues serían considerados como monitores y recibirían durante el curso dietas o ventajas particulares muy legítimas.

VIII.—LOS PROGRAMAS

43. Los programas de cada curso, la época, la duración de las clases y el número máximo de personas que podrán ser admitidas en el mismo (las admisiones individuales pueden ser decididas por una autoridad menos elevada o por una Comisión o por concurso) son cuestiones sobre las que decide una alta autoridad.

Ciertas autoridades u organismos públicos, y también la Asociación de Antiguos Auditores, pueden hacer proposiciones o sugerir ideas en lo relativo a los programas, y debería exigirse en todo caso la autorización previa o la aprobación del programa por el Director del Centro y por el Consejo del mismo.

No hay por qué consultar a los interesados ni se admitirán las candidaturas hasta que el programa no se haya fijado.

44. Es conveniente cambiar de programa en cada curso. No hay impedimento alguno para que, pasados algunos años, se dé el programa de otros cursos pasados.

En 1945 se había pensado en dividir en tres *Secciones* el Centro de «Altos Estudios Administrativos» especializadas, respectivamente, la primera, en problemas generales de la Administración y de los servicios públicos de la metrópoli; la segunda, en cuestiones de la Unión Francesa de Ultramar, y la tercera, en materia de empresas industriales o comerciales nacionalizadas o bajo el control del Estado. Las discusiones y conferencias podían ser, sin embargo, comunes a varias Secciones.

Esta concepción, más bien escolástica y utilitaria, se ha revelado demasiado sistemática y excesivamente limitada (desconoce las variaciones bruscas, es decir, el paso desde el primer plano de la actualidad a la penumbra, de problemas que se ocupa el Gobierno a los que se ocupa la Administración o el público; los programas posibles desbordan esta triple clasificación y hay algunos que engloban materias de dos o tres Secciones a la vez).

Se venía a reflejar en ella la tendencia, dominante en 1945, de no pensar nada más que en la «formación» de los funcionarios; si generalizamos aquí el fin y los métodos que presidieron la creación de la Escuela Nacional de Administración sin reflexionar en la diferencia esencial entre objeto y naturaleza (aunque la experiencia haya demostrado rápidamente que para los funcionarios superiores es más importante el perfeccionamiento), haría falta ceder el paso al hombre antes que al técnico, a lo general sobre lo particular, y pensar mucho en la necesidad de no especializar durante el «stage» muchos auditores en sus técnicas de origen, sino admitirles en un curso especial, en razón de sus conocimientos propios.

Esta es la razón por la que muy pocos cursos se han inspirado en esta división, y *uno solo* (en 1949-50) ha sido señalado por los trabajos concomitantes de dos Secciones distintas (administrativa y económica).

Esta división teórica del Centro en Secciones no es más que una supervivencia formalista y no sirve más que para clasificar el programa escogido para un curso en una de estas tres grandes rúbricas y para considerar demasiado arbitrariamente el diploma final del curso como título de una de las tres Secciones del Centro.

Muchos participantes en un curso hubieran debido incluirse en otra Sección si se tienen en cuenta sus actividades normales y no en la Sección a la que ficticiamente el curso pertenece.

Estas Secciones del Centro no son más que un anacronismo inútil.

45. No hay ninguna norma que nos diga cuál ha de ser el grado de tecnicismo o de generalidad o de extensión de los programas.

Hace falta dejar el máximo de libertad y de flexibilidad posible a las autoridades calificadas. La vida está en constante evolución, e incluso en este campo es interesante ensayar nuevas experiencias sobre los distintos programas imaginables.

La finalidad primaria de los cursos no es otra que la del perfeccionamiento individual de los auditores, ya que el profundizar en ciertos pro-

blemas nacionales o internacionales no es más que un objetivo secundario. Durante las clases, teniendo presente este doble punto de vista, podrán hacerse con éxito comparaciones entre las realizaciones nacionales, particulares y extranjeras.

En cuanto al problema de si cada curso debe terminar su actividad con una relación escrita de las conclusiones o resultados perseguidos, claro es, separando las soluciones teóricas de las prácticas, es cuestión que depende de la naturaleza del programa del curso.

Para dar una idea de la variedad posible de programas, veamos los principales temas tratados desde 1947 en los cursos organizados por el Centro de Altos Estudios Administrativos (algunos han sido dados dos veces y otros han dado lugar a informes que alguna vez han ocasionado reformas o creaciones útiles) (12):

La reforma del Estado.

La incidencia de la planificación en el campo de la Administración.

Las relaciones entre el Poder central y las colectividades locales.

Los problemas planteados por la organización de la Unión Francesa.

Los problemas relativos a la Administración municipal en sus relaciones con el Estado.

Los problemas que suscita la gestión de empresas nacionalizadas o de economía mixta.

Las relaciones entre la metrópoli y los territorios de ultramar.

La administración y el desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas.

La coordinación entre los diversos medios de transporte y, en particular, la organización de los transportes por carretera.

La aportación de Francia a la asistencia técnica internacional.

La acción del Estado en materia de investigación científica.

El carácter y la importancia de los movimientos de población entre los departamentos de Africa del Norte y la metrópoli.

La forma y la estructura de los presupuestos públicos.

La protección de la población civil en caso de guerra.

La puesta en cultivo de regiones abandonadas.

Los medios de previsión que el Estado y las empresas disponen para actuar conjuntamente sobre la coyuntura.

La aplicación de programas de descentralización y de renovación económica en tres regiones: Bretaña, Lorena y Languedoc.

IX. METODOS DE TRABAJO

46. En este epígrafe seremos breves, ya que, a nuestro juicio, todas las hipótesis prácticas enumeradas con precisión exquisita en el cuestiona-

(12) La publicación y difusión de estos informes debería favorecerse.

nario son posibles, y su experimentación concomitante, alternativa o sucesiva es deseable.

Los cambios en los métodos de trabajo, incluso dentro de un mismo curso, sirven para completar la especialización de los cursillistas, ya que los inicia en los métodos intelectuales individuales o colectivos, les fuerza su imaginación y les obliga a cambiar sus hábitos, así como sus costumbres adquiridas al empezar el curso.

Conviene consultar la pág. 9 del cuestionario, ya que su simple lectura da lugar a reflexiones provechosas.

¿Cuál debe ser la duración de cada sesión de trabajo? Los funcionarios tienen una jornada diaria de seis horas (tres por la mañana y tres por la tarde), lo cual hace que consideremos acertado pensar en una jornada muy corta unos días y dejar el resto del tiempo para reflexionar o para preparar una conferencia o para trabajar en equipo, y de vez en cuando sesiones largas susceptibles de ser continuadas por la noche en los casos que haya que dar solución a problemas urgentes.

X. LAS CALIFICACIONES

47. Los asistentes a un curso de perfeccionamiento (es decir, en Francia, en los cursos organizados por el Centro de Altos Estudios Administrativos) que han demostrado su asiduidad y su valía en los trabajos individuales o colectivos realizados, recibirán con toda solemnidad un diploma otorgado por el Consejo de Perfeccionamiento del Centro, firmado por una alta autoridad del Estado.

El valor de la contribución personal de cada auditor a los trabajos del Centro debe controlarse por el Director del curso, el cual debe señalar al Director del Centro —que está en relación con el Ministro del que depende el funcionario— las faltas de éstos que no se puedan tolerar.

Hasta el momento presente la práctica ha tendido a conceder el diploma a la mayoría de los asistentes.

Esto quizá se haya debido al hecho de que los antiguos cursillistas no recibieron ninguna ventaja ni privilegio especial y fué su desinterés el que les hizo merecer el título.

Pero así como el ingreso en el Centro no se hace por un concurso riguroso o tras un examen difícil, no es de extrañar que el diploma se conceda a aquellos que se han comportado debidamente durante el curso. Una dificultad mayor en la concesión de estos diplomas podría ser el corolario equitativo de las ventajas que deberían reconocerse a los poseedores de los mismos.

48. ¿Cuál podría ser la naturaleza de tales ventajas?

Podría pensarse, dentro ya de un plano materialista que podría suscitar críticas del resto de los funcionarios o de sus organizaciones sindicales

por el posible perjuicio que ocasionarían a su carrera, en compensaciones de edad para conseguir el ascenso de los diplomados (aunque estatutariamente se hace por elección, se puede condicionar a una edad mínima), en la concesión de condecoraciones o en ascensos automáticos de los diplomados al grado superior del escalafón, o en afectaciones administrativas sin ascenso de los diplomados a las funciones desempeñadas normalmente por funcionarios de categoría más elevada o en el acceso al Cuerpo de Inspección.

En realidad, todas estas ventajas sólo estarían justificadas si ingresaran en el Centro funcionarios medios que estuvieran aproximadamente en la mitad de su carrera.

Cuanto más alta es su jerarquía, tanto más inadecuados son estos privilegios.

Otras soluciones más sutiles que no perjudican a los funcionarios no diplomados han sido sugeridas desde hace cinco años. Se refieren a la posibilidad que podría concederse a los funcionarios diplomados de ser nombrados para un puesto superior siempre que reúnan las condiciones de antigüedad exigidas por su estatuto propio y hayan solicitado debidamente el ascenso del Cuerpo administrativo del que dependen y hayan seguido, además, el criterio del Consejo directivo del Centro.

Podría pensarse en que ninguna designación para cargos superiores pudiera hacerse en favor de candidatos no diplomados sin que la Comisión eventualmente competente haya examinado los títulos de los candidatos diplomados que reúnan las condiciones mínimas exigidas y sin que hayan sido recibidos en audiencia individual por el Ministro que efectúa el nombramiento (éste no estaría obligado a elegir un candidato diplomado, pero su atención recaería sobre él si lo conociera personalmente).

Los nombramientos que discrecionalmente realiza el Gobierno para ocupar cargos en el Consejo de Estado, en el Tribunal de Cuentas, en los Cuerpos de Inspección General de los distintos Ministerios y en las grandes entidades donde exista esta posibilidad no deberían hacerse hasta que el Consejo del Centro de Instrucción de Altos Estudios Administrativos haya sido consultado por los títulos de los candidatos diplomados siempre que reúnan los requisitos exigidos.

Tal disposición sería, a la larga, menos platónica de lo que parece. Sería mucho más eficaz, pero más difícil que el Gobierno aceptara que un porcentaje reducido de estos nombramientos sea reservado en cada Cuerpo a los diplomados de este Centro.

Podría otorgarse a los funcionarios diplomados ventajas de todo género, incluso aquellas que parecieran secundarias, ya que podrían ser en ciertas condiciones de gran utilidad. Se debería reconocer la posibilidad de abandonar su cargo a todos los diplomados que encontraran un puesto mejor en un organismo estatal distinto del suyo, rigiéndose tal separación, como es lógico, por las normas aplicables usualmente en estos casos, sin

que sea tenido en cuenta su caso dentro del porcentaje máximo de funcionarios separados en relación con el efectivo global previsto por el estatuto particular de su Cuerpo.

Las disposiciones legislativas y reglamentarias autorizando la separación de oficio de los funcionarios, el licenciamiento de oficio o el retiro anticipado de oficio por motivos distintos a los disciplinarios, no deberían aplicarse a los funcionarios diplomados sin haber conseguido la autorización del Consejo de Perfeccionamiento del Centro o sin haber puesto primeramente fuera del servicio a los funcionarios no diplomados.

Estos proyectos, demasiado complejos y modestos a un mismo tiempo, aparecen ligados a una visión estatutaria específica de los funcionarios franceses, y se han expuesto aquí con el único propósito de señalar las tendencias actuales de este país.

No hay ninguna norma específica que se ocupe de los libreoyentes diplomados, pero sería equitativo y oportuno que se suavizaran en su favor alguna de las reglas que se ocupan del acceso de los no funcionarios a la Función Pública.

49. Un estudio y una coordinación de los problemas que la instrucción de los funcionarios plantea (que son más técnicos a medida que se desciende en jerarquía) necesitaría, como hemos sugerido, la creación de un Consejo Nacional encargado de resolverlos. Podría examinar la oportunidad de crear nuevas enseñanzas administrativas, idea apuntada ya en el cuestionario.

El Centro de Altos Estudios Administrativos, dedicado únicamente al adiestramiento de los funcionarios superiores, llegaría a ser la pieza maestra de este conjunto, y sería de desear que alguno de sus antiguos auditores más distinguidos formara parte de este Consejo Nacional.

50. La mayoría de los antiguos cursillistas de este Centro de Estudios Administrativos permanece unida y continúa interesándose, como es natural, por la vida del mismo. Se ha creado una Asociación para conseguir una unión más estrecha entre estos funcionarios de gran talla intelectual y moral. Una de sus finalidades es la de conseguir una vinculación individual y colectiva a los trabajos de los cursos, lo cual suscita problemas materiales.

Estas dificultades deben ser resueltas para la mejora del funcionamiento del Centro, que desde su origen descansa sobre la voluntad desinteresada de los que en él trabajan.

XI. LA COOPERACION INTERNACIONAL

51. La respuesta que debe darse a la undécima página del cuestionario que trata de este tema (que nosotros hemos tocado incidentalmente en el núm. 25) aparecerá, en unas semanas, en un trabajo del que ha querido encargarse la señora LABEYRIE-MENAHEM.

CONCLUSION

52. La ponencia de WURMSER aclarará los problemas que plantee la instrucción general de los funcionarios medios y el perfeccionamiento técnico de los diferentes servicios públicos (igualmente se ocupará de la formación de nuevos miembros de los cuadros medios y superiores).

Nosotros hemos creído preferible exponer en este trabajo solamente las realizaciones y tendencias francesas en esta materia para respetar así la unidad de criterio y la posibilidad de contestar detalladamente a todas las preguntas de este cuestionario que únicamente se refiere a la instrucción de los cuadros superiores de la Administración.

El Centro de Altos Estudios Administrativos, que persigue esta finalidad, puede ser citado con orgullo por los franceses.

Esta institución fué concebida en una época en la que la formación y no el perfeccionamiento era el objetivo principal; por eso los textos que sirvieron de base a la institución están inspirados en esta idea, pero, no obstante, contienen experiencias valiosísimas que no desean otra cosa que su desarrollo ulterior.

Esta institución y estas experiencias, he aquí lo que Francia puede ofrecer.

Puede mirarse con satisfacción este árbol plantado hace diez años y que se ha desarrollado extraordinariamente.

Si este árbol no ha llevado todo el fruto que era de esperar, se debe a que hasta el momento presente el Gobierno no ha mostrado especial predilección en consumir sus frutos, por un lado, y por otro, a que no se le ha cuidado debidamente.

Pero en el fondo esto no nos desanima, ya que nuestro «Instituto Internacional» está dedicado a las ciencias administrativas y no a las ciencias gubernamentales.

FRANÇOIS MEJAN

Presidente del Tribunal Administrativo de Lille. Diplomado por el Centro de Altos Estudios Administrativos.

TEXTOS RELATIVOS A LA ORGANIZACION DEL CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

ORDENANZA N. 45-2283 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1945, RELATIVA A LA FORMACIÓN Y AL ESTATUTO DE CIERTAS CATEGORÍAS DE FUNCIONARIOS CREANDO UNA DIRECCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y UN CONSEJO PERMANENTE DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL («B. O.» del 10 de octubre).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El Centro de Altos Estudios tiene por misión dar una formación complementaria a los funcionarios con años de experiencia y excepcionalmente a hombres que hayan hecho prueba de su valía en actividades privadas y que el Estado desee tenerlos a su servicio. Los estudios seguidos en este Centro no tendrán en modo alguno carácter escolar. La confrontación de las ideas y experiencias será la base de su enseñanza.

El diploma entregado por el Centro no confiere ningún derecho, sino que sólo atestigua una vocación y una aptitud.

TITULO III

DEL CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

Art. 10. Se ha creado un Centro de Altos Estudios Administrativos. Este Centro otorga la formación necesaria para el ejercicio de las altas funciones públicas.

Organiza estudios sobre problemas relativos a Francia y a Ultramar.

Completa la preparación para la dirección y vigilancia de las empresas industriales o comerciales nacionalizadas o controladas por el Estado.

Art. 11. Pueden ser admitidos en el Centro de Estudios Administrativos funcionarios metropolitanos o de ultramar, oficiales del Ejército francés, así como a título excepcional toda persona francesa o extranjera.

La organización y el funcionamiento del Centro se determinará en un reglamento de la administración pública.

DECRETO Nº 45-2290 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1945, EN EL QUE SE CONTIENE EL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA APLICACIÓN DEL TÍTULO III DE LA ORDENANZA N.º 45-2283 DEL 9 DE OCTUBRE, REFERENTE AL CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS («B. O.» del 10 de octubre).

El Gobierno provisional de la República francesa, a instancia del ministro de Estado y del ministro de Educación Nacional, oído el Consejo de Estado, decreta:

Art. 1.º Se ha creado dentro de la Escuela Nacional de Administración, y bajo la autoridad de su director y de su Consejo de administración, un Centro de Altos Estudios Administrativos.

Art. 2.º El Centro de Altos Estudios tiene por objeto:

1.º A título principal, completar la cultura de los funcionarios con experiencia de la vida administrativa, de tenerlos al corriente de los problemas actuales, de darles ocasión de completar sus conocimientos especiales con el estudio de problemas nuevos y con el trato de funcionarios pertenecientes a otros cuerpos o servicios.

2.º A título complementario dar una formación administrativa general a aquellas personas que habiendo demostrado capacidad en las actividades privadas deseen consagrarse al servicio del Estado.

Art. 3.º El Centro de Altos Estudios está dividido en tres secciones, que tienen por objeto estudiar:

a) La primera, los problemas generales

relativos a la administración del Estado y a todos los servicios públicos de la metrópoli.

b) La segunda, las cuestiones políticas, económicas, sociales, intelectuales y religiosas planteadas por la organización de la Unión Francesa y las relaciones entre la metrópoli y los territorios franceses de Ultramar.

c) La tercera, la gestión de empresas industriales o comerciales nacionalizadas y el control de empresas privadas colocadas bajo la vigilancia del Estado.

Cada una de estas secciones es independiente. Sin embargo, las conferencias y las discusiones pueden ser comunes a varias secciones.

Art. 4.º El Centro organiza en cada sección cursillos cuya duración oscila de cuatro meses a dos años. Estos cursos abarcan:

1.º Conferencias dadas en la E. N. A. o en el mismo Centro.

2.º Memorias hechas por los alumnos inscritos en el Centro.

3.º Artículos o informes sobre temas escogidos por los auditores aprobados por el director del Centro.

4.º Misiones a realizar en el extranjero o en las colonias, y períodos de práctica, ya en las administraciones públicas o en las empresas comerciales francesas o extranjeras.

Art. 5. Las conferencias, explicaciones o informes presentados por los auditores sobre problemas de su competencia, son seguidos de discusiones presididas por el director del Centro o por otra personalidad cualquiera.

Art. 6. Una vez terminadas las prácticas o realizadas las misiones previstas en el artículo anterior, el cursillista deberá redactar una memoria que se presentará a la administración interesada y al Consejo de Perfeccionamiento del Centro.

Art. 7. Los cursos de perfeccionamiento deben organizarse de forma que permitan a los funcionarios ejerciendo en París seguir el curso sin interrumpir su trabajo, mientras que los funcionarios residentes en provincias o en ultramar deben ser destinados a la Administración central durante la duración del curso, pero continúan bajo la dirección de su administración propia.

Art. 8. Pueden matricularse en el Centro de Altos Estudios los funcionarios, los auxiliares y los agentes de los servicios públicos metropolitanos o de Ultramar, los oficiales o asimilados de los ejércitos de tierra, mar y aire que tengan más de treinta años de edad y no excedan de cuarenta y cinco que hayan cumplido como mínimo seis años de servicios efectivos.

Art. 9. Pueden inscribirse como libre-oyentes aquellas personas que, no perteneciendo a la Administración, reúnan las condiciones de edad señaladas en el artículo anterior, siempre que hayan ejercido una profesión u ocupado un cargo durante un período de tiempo igual que el que se exige a los funcionarios dentro de los servicios públicos.

Art. 10. La admisión debe solicitarse por el interesado o propuesta del ministro de que depende. Tanto en uno como en otro caso, las candidaturas vendrán acompañadas de la autorización de los jefes del servicio.

La admisión de los candidatos en las diferentes secciones del Centro de Altos Estudios es decidida por una comisión presidida por el director del Centro, asistido por dos miembros del Consejo de Perfeccionamiento.

Las candidaturas son examinadas individualmente por un miembro de la comisión, que hace las veces de ponente.

La admisión puede estar subordinada a la presentación de una memoria o a exámenes sobre materias consideradas indispensables. Los candidatos no propuestos por el Ministro necesitan para su admisión el voto favorable del mismo.

Pueden establecerse reglas especiales para el ingreso de los oficiales de los tres ejércitos.

La lista de los candidatos admitidos es

refrendada por el jefe del gobierno y publicada por orden alfabético de apellidos

Art. 11. Los asistentes que hayan realizado de una forma satisfactoria, a juicio del profesorado, el conjunto de trabajos previstos en el programa, obtendrán un diploma que les será entregado por el Consejo de Perfeccionamiento del Centro, pudiendo venir acompañado de menciones distintivas.

Art. 12. Deberá tenerse en cuenta este diploma en los nombramientos que se hagan para ocupar puestos superiores en la administración, ya en el cuadro de origen o ya en otro cuadro administrativo.

Los auditores libres diplomados pueden ser nombrados por tiempo indefinido para ocupar puestos determinados en cuerpos o administraciones, siempre que el acceso a los mismos esté abierto a personas no pertenecientes a los cuadros normales de esos cuerpos o administraciones.

Art. 13. El Centro de Altos Estudios es administrado por el director de la Escuela N. de Administración, que desempeña la función de director del Centro. Si las circunstancias lo exigen, puede nombrarse un director adjunto.

Art. 14. El Consejo de Perfeccionamiento del Centro de Altos Estudios es el encargado de vigilar la enseñanza y las prácticas, así como de proponer las mejoras necesarias.

Este Consejo se nombra por un «arret» del presidente del Gobierno. Está compuesto de profesores universitarios, de representantes del Consejo de administración de la Escuela Nacional de Administración y de otras personalidades competentes. El número de miembros no puede exceder de diez. El director de la Función Pública forma necesariamente con voto deliberativo parte de este Consejo.