

I.- ESPAÑA

PROGRAMA DE LOS CURSOS DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

El Instituto de Estudios Políticos ha venido desarrollando desde su fundación una actividad pedagógica consistente en la organización de cursos y seminarios sobre los temas más importantes de la ciencia y de la realidad política. A través de una experiencia continuada y de una vigencia y éxito cada vez mayores, el Instituto ha ido depurando su labor para hacerla más fecunda y efectiva. Los estudios de Administración pública no han sido nunca olvidados en esta actuación. Desde cursos y seminarios aislados, hasta el gran seminario libre Sobre problemas actuales de la Administración pública realizado con franco éxito el año 1951 (cuyo programa apareció en el núm. 3, 1950, de esta REVISTA), dichos estudios han ido adquiriendo importancia creciente hasta acabar constituyendo una especialidad sustantiva dentro del panorama general de Cursos que el Instituto desarrolla. Esta tendencia concluye ahora con el reconocimiento pleno de esta especialización, que es orientada a la vez hacia metas definidas. A partir de este año, la organización de los Cursos del Instituto se diversifica en dos grandes ramas, que tienen un cuerpo central de enseñanzas, y por supuesto que también un objetivo común, pero a las que se reconoce una sustantividad propia: Cursos de Sociología y Cursos de Administración pública.

Publicamos a continuación el Programa que expone las razones y la organización de los Cursos de Administración pública.

Director de los Cursos: FRANCISCO JAVIER CONDE.

Secretario: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

La experiencia lograda en años anteriores y la viva preocupación que el Instituto de Estudios Políticos siente por una reforma de la Administración española han determinado la nueva configuración de los Cursos

de Administración pública que a continuación se expone, con sus motivos, brevemente.

Se pretende, como idea fundamental, ordenar estos estudios con vistas a la formación integral de expertos en las técnicas administrativas, con la altura que requiere tanto el nivel del tiempo como las nuevas empresas a que la Administración española se siente abocada. Este propósito orienta el plan de estudios en un sentido orgánico y de conjunto, y a la vez matiza las enseñanzas desde la pura teoría a las técnicas de aplicación más concretas. Por consiguiente, más que un cuadro de cursos monográficos más o menos extenso, ha de verse en la nueva ordenación de estas materias la orientación decidida hacia lo que podría llegar a ser el núcleo de una verdadera Escuela de Administración.

España cuenta en este orden de cosas con un precedente estimable, que incluso se adelanta notablemente a lo que más tarde ha de generalizarse en otros países. En 1842 se crea en Madrid la Escuela de Administración, que hubo de jugar un papel en la instauración de nuestro régimen administrativo. La distorsión completa y profunda de nuestro panorama político en las pugnas de partido impidió consolidar sobre esta base cuadros de personal eficientes capaces de sostener una Administración actuante y vigorosa. A resultas de ello, llegó a imponerse como nota destacada en la Administración española una burocracia improvisada y subalterna, sobre la que pronto hubo de caer la caracterización pintoresquista. Sobre este fondo comenzaron a emerger cuerpos particulares para servicios concretos y especialidades, que, a fin de evitar confundirse en ese panorama común, extremaron su diferenciación, construyéndola a veces sobre efectivos privilegios. Es un hecho que de aquí surge la notable particularidad que aún marca a nuestra Administración: la prevalencia de los Cuerpos especiales, apoyados en un fuerte espíritu corporativo, y la ausencia completa de un cuerpo general directivo, que asegure los contenidos comunes —y no particulares, y no de especialidad— que la empresa administrativa comporta necesariamente. El resultado pesa gravemente, como se comprende, sobre las posibilidades de nuestra Administración, como pesaría sobre la capacidad de maniobra de un ejército contar sólo con oficiales especialistas sobre los cuales no se sobrepusiese después, no ya sólo un cuadro y una jefatura común, sino también el tronco unificador y sistemático de un Estado Mayor, capaz de dar eficacia a esa jefatura.

La actual Ley de funcionarios de 1918 había previsto ya la generalización del sistema de escuela de formación, previsión no llevada luego a realidad, pero sobre la cual, en todo caso, gravitaba la misma limitación substancial de fragmentariedad a que esta ley no puso remedio. Sólo en algún cuerpo aislado se ha abierto paso el sistema, aunque ordinariamente, fuerza es decirlo, como una simple superposición sobre las famosas

oposiciones, que continúan siendo de este modo la base sobre la que nuestra Administración tiene montada la formación de su personal.

En la grave tarea de dar orden y eficiencia a nuestra burocracia no deben aislarse convencionalmente ciertos aspectos supuestamente técnicos, sino que es preciso partir de una valoración de conjunto, que es siempre el índice de las valoraciones políticas. Así, el sistema de las oposiciones en cuanto aplicado a los servicios específicos de la Administración civil, debe ser visto en relación con matices más fundamentales del problema, y específicamente con el de la casi pintoresca fragmentación en cuerpos y especialidades sobre que nuestra Administración se asienta, que justamente viene a encontrar en un régimen que consagra la cooptación como sistema uno de los apoyos más considerables. Centrar la selección de personal sobre supuestos especialismos de tipo teórico, diferenciados hasta el infinito (recuérdese que la fragmentación de cuerpos no para en la división de Ministerios, sino que se prolonga frecuentemente en servicios y Direcciones generales, y esto incluso en las escalas auxiliares), se comprende que es una necesidad para los cuerpos que sobre la base de tal especialidad tienen fundada su autonomía. Pero es lo corriente que tales especialidades, por relación de unas con otras, se reduzcan en el orden práctico únicamente a unos cuantos hábitos, y aun a unas cuantas rutinas, con lo que el desajuste entre los criterios de selección y las necesidades reales de la misma se hace patente (aparte consideraciones más obvias) de inmediato.

Debe verse, por consiguiente, como el primer problema de nuestra burocracia la constitución de un núcleo general directivo, unificado en su formación y en su espíritu de servicio, capaz de gestionar cualquier empresa, y para el cual la formación técnica se traduzca precisamente en técnicas formales y genéricas, que son siempre las operativas y vivificantes, y no en meros saberes particularistas y casuísticos. Una misma técnica preside el orden administrativo en cuanto tal, una misma técnica y un mismo sentido debe animar a los cuadros de hombres que efectivamente lo sostienen, y, a la vez, estos cuadros no sólo no deben impedir una composición unitaria del conjunto (a través de arriscados corporativismos diferenciadores), sino que en servir este designio deben encontrar cabalmente su más específica justificación.

Con independencia de que tal grupo técnico pueda llegar efectivamente a lograr en algún momento una sustantividad funcional, y partiendo, por consiguiente, del sistema actual como sistema establecido, se ha juzgado interesante implantar la formación general a que se ha aludido en grupos selectos de estudiantes, que posteriormente representarían este carácter común en cada uno de los cuerpos especializados en que concluyesen ingresando. Mediante esta idea, que preside la nueva configuración de los *Cursos de Administración pública*, el Instituto de Estudios Políticos cree aportar algo positivo hacia la corrección de los defectos

ctuales de nuestro sistema burocrático, a la vez que poner en marcha una experiencia que puede merecer ser tomada en cuenta en los futuros estudios de reforma.

Tales propósitos han conducido, como se ha indicado, a adoptar el criterio de una Escuela de Administración. La importante tarea de formar un cuadro escogido de funcionarios con el papel que se ha expuesto ha de ser indudablemente cometido de una Escuela que parta de la imprescindible formación universitaria y que especifique esta formación hacia técnicas positivas de aplicación, prestando, por otra parte, a los alumnos las bases de un espíritu político, vocacional y profesional común. Las materias de enseñanza de los *Cursos* habrán de ser de tres clases: ciencia política general, economía y, con amplitud ya específica, ciencias administrativas propiamente tales. Entre éstas, a su vez, se comprenderá no sólo el Derecho administrativo, aun entendido radicalmente fuera del puro formalismo, sino también las técnicas de la eficiencia y, finalmente, unas prácticas especiales y cuidadosamente concebidas, en las que ha de cifrarse buena parte de la virtud confiada a estos *Cursos*.

El plan adoptado comprende tres cursos completos. El primero, de formación común y de iniciación en la especialidad. El segundo, de especialización propiamente tal y en base al estudio predominantemente teórico. El tercero, finalmente, de aplicación y de práctica, y dividido, a su vez, en dos períodos: uno, en el cual los alumnos serían adscritos a Gobiernos Civiles de provincia para vivir y verificar prácticamente los temas administrativos, encomendándoseles el estudio de cualquier problema particular derivado de esta experiencia, sobre el cual habrían de redactar luego una memoria; y un segundo período que comprendería series de conferencias especiales, a través de las cuales se harían desfilar ante los *Cursos* problemas prácticos y concretos de la Administración española vistos por las autoridades o funcionarios calificados respecto a cada uno de ellos. Dentro de este segundo período, y en el tiempo libre entre estas conferencias, se concretaría toda la formación lograda por los alumnos, según su personal vocación y aptitud, bien hacia la especialización científica, bien, como ha de ser lo común, hacia la preparación de los programas de oposiciones de los Cuerpos más calificados de la Administración civil española.

Los alumnos de los *Cursos* constituirán grupos forzosamente limitados, y preferentemente serán becarios que sostendrá el propio Instituto, para habilitar de esta forma de un modo eficaz la accesoión de todas las capacidades a los más altos Cuerpos del Estado. En el orden práctico, se pretende arbitrar una congruencia completa con las enseñanzas universitarias, con objeto de que el final de éstas venga a coincidir con la especialización profesional que se ha de acometer, según se ha dicho, en la fase final de los *Cursos*.

A través de estos *Cursos de Administración pública* el Instituto de

Estudios Políticos aspira a sembrar en la mejor juventud universitaria la vocación decidida y el más alto espíritu en el servicio profesional al Estado, facilitando a la vez a éste cuadros escogidos con la más solvente garantía técnica, así como la posibilidad de que eventualmente pueda llegar a valer de alguna manera esta experiencia en orden a nuestra reforma administrativa.

PRIMER CURSO

Estructura y leyes de la realidad social, por don ENRIQUE GÓMEZ ARBOLEYA.

Estructura y leyes de la realidad política, por don CARLOS OLLERO.

Estructura y leyes de la realidad económica, por don VALENTÍN ANDRÉS ALVAREZ.

Introducción a la Administración pública, por don JESÚS F. FUEYO ALVAREZ.

Introducción al régimen administrativo, por don FERNANDO GARRIDO FALLA.

La posición jurídica de la Administración, por don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

Principios de racionalización de la Administración pública, por don FERMÍN DE LA SIERRA.

SEGUNDO CURSO

La Administración local e institucional, por don LUIS JORDANA DE POZAS.

Los principios de la Organización administrativa, por don JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO.

La función pública, por don ENRIQUE SERRANO GUIRADO.

Justicia administrativa, por don JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

Economía financiera, por don JOSÉ MARÍA NAHARRO.

Administración económica y financiera, por don JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ.

Organización jurídica y social del trabajo, por don MANUEL ALONSO OLEA.

Economía española, por don ENRIQUE FUENTES QUINTANA.

TERCER CURSO

A) *Período de prácticas en Gobiernos Civiles de Provincia.*

Los alumnos, previa autorización del Ministerio de la Gobernación, serán agregados a Gobiernos Civiles, fuera de Madrid y de las provincias de su residencia, durante períodos de tres a seis meses, que se cubrirán desde el verano siguiente a la terminación del segundo Curso, y bajo la tutoría directa de los Gobernadores civiles.

Cada alumno llevará un detallado cuaderno de instrucciones que deberá ser concretado más tarde de acuerdo con el tutor respectivo. En general, se intentará procurar a cada alumno la más amplia experiencia de problemas administrativos, pudiendo a este efecto destacarse en períodos de tiempo limitados a servicios distintos radicados en la provincia, e incluso a Municipios urbanos y rurales dentro de su territorio.

El alumno remitirá mensualmente a los *Cursos* un resumen de su actividad y de sus planes inmediatos. Deberá escoger un problema concreto, necesariamente sugerido por estas prácticas, para redactar sobre él una memoria, ordiariamente no extensa, sobre los perfiles prácticos del mismo en orden a posibles medidas administrativas a adoptar.

Esta memoria, los partes mensuales, y fundamentalmente el informe que sobre la personalidad y aptitudes del alumno remita el tutor serán los elementos determinantes de la calificación final de este período.

B) *Período de aplicación.*

1.º Series de conferencias sobre problemas particulares de la Administración española, por autoridades y funcionarios especialmente invitados a tomar parte en los *Cursos*. Estas conferencias se desarrollarán a puerta cerrada, con debate entre el conferenciante y los alumnos.

2.º Concreción de la formación teórica de los cursos anteriores en la preparación de programas de oposiciones (en sus partes de Derecho político, administrativo, social, Economía y Hacienda, fundamentalmente) para los Cuerpos más calificados dentro de la Administración civil del Estado, a cargo de los diversos profesores del Instituto. Esta preparación no excederá en ningún caso de un curso.

3.º Para aquellos alumnos a quienes no interese la carrera administrativa, se organizarán seminarios de investigación científica, redacción de tesis doctorales, etc., a cargo de los profesores del Instituto que se juzguen, según la especialización acogida por cada alumno, más oportunos.