

**INFORME QUE RINDE EL LIC. DANIEL ESCALANTE
ACERCA DEL XI CONGRESO INTERNACIONAL DE
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, QUE SE REUNIO EN LA
CIUDAD DE WIESBADEN, REPUBLICA FEDERAL DE
ALEMANIA, DEL 30 DE AGOSTO AL 3 DE SEPTIEMBRE
DE 1959.**

SEDE DEL CONGRESO

La Ciudad de Wiesbaden, Capital del Estado de Hesse Nassau de la República Federal de Alemania, es sumamente propicia para reuniones del género de la que es objeto del presente informe, por las numerosas facilidades y comodidades que ofrece, tales como locales de reunión adecuados para Asambleas Plenarias y Comisiones o Comités especializados, cómodos y bien servidos hoteles y restaurantes, y lugares de descanso y esparcimiento.

Durante los días del Congreso, la ciudad y sus alrededores gozan de un clima agradable y benigno, que permitió un paseo por la hermosa e importantísima arteria fluvial del Rhin, a bordo de un barco destinado especialmente a los asistentes al Congreso y sus familias.

ORGANIZACION

La principal razón por la cual el XIo. Congreso de que se trata se desarrolló con toda fluidez, fue su magnífica organización, preparada y atendida por la Secretaría General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a la cual prestaron valiosísima cooperación las autoridades Estatales y Municipales. El propio Ministerio del Interior del Gobierno Federal de Alemania no fue ajeno a la reunión, y a las recepciones inicial y final asistió un representante de dicho Ministerio de Estado, quien dio la bienvenida a los congresistas, cuyo número alcanzó una cifra superior a 450 personas, nacionales de los siguientes países:

Alemania, República Federal,
Austria,
Bélgica,
Bulgaria,

Liechtenstein,
Marruecos,
México,
Noruega,

Brasil,
Camboia,
Chile,
China, República de,
España,
Estados Unidos de América,
Finlandia,
Francia,
Grecia,
Hong-Kong.
Hungria,
India,
Irán,
Irlanda,
Israel,
Italia,
Japón,
Libano,
Liberia,

Pakistán,
Países Bajos,
Filipinas,
Polonia,
Portugal,
Puerto Rico,
República Árabe Unida,
San Marino,
Suecia,
Suiza,
Surinam,
Checoslovaquia,
Tailandia,
Turquía,
Ciudad del Vaticano,
Vietnam, y
Yugoslavia

Además, estuvieron representados los siguientes organismos internacionales:

Asociación Internacional de Juristas Demócratas (AIJDLADL),
Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas (AISJIALS),
Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA-ECSC),
Comunidad Económica Europea (CEE-EEC),
Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM),
Comité Internacional de la Organización Científica (CIOS-ICSM),
Federación Internacional de Documentación (FID),
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),
Organización Europea de Cooperación Económica (OECE-OEEC),
Organización Mundial de la Salud (OMS-WHO),
Organización de las Naciones Unidas (UNO-ONU),
Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN-NATO),
Unión de Asociaciones Internacionales (UAI),
Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (UIV-IULA).

En todo momento los participantes pudieron contar con la eficaz atención de la Secretaría General del Congreso y, durante las sesiones de la Asamblea Plenaria y de los Comités, funcionó satisfactoriamente un servicio de traducción simultánea en los idiomas oficiales, francés, inglés y alemán.

La Secretaría General y las autoridades municipales de la Ciudad de Wiesbaden prestaron a los congresistas eficaces servicios de reservación de alojamiento y, cuando para ello fueron requeridas, también lo hicieron por lo que a transportes se refiere.

Atenciones especiales recibieron las señoras esposas y familiares de los asistentes al Congreso para hacer paseos y recorridos de interés dentro de la ciudad de Wiesbaden y otros lugares de interés, a través de un agente de turismo, instalado permanentemente en la sede de la reunión, la "Kurhaus" de la ciudad, en donde había, además servicio permanente de bar y restaurante, de primera clase.

Es del caso hacer mención del "Diario del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas", impreso con toda oportunidad diariamente. También es de citarse la tabla de avisos, que fue mantenida al corriente durante todos los días del Congreso. Ambos servicios fueron de suma utilidad, ya que permitieron enterarse de diversos eventos organizados por ciertas delegaciones en particular.

LABORES DEL CONGRESO

Informes generales.—Las deliberaciones tuvieron como base los informes generales formulados sobre los temas que a continuación se mencionan, por las personalidades siguientes:

Tema I.—El otorgamiento de poderes a las instituciones autónomas, comprendiéndose a los organismos profesionales y a las universidades, por Brian Chapman (Gran Bretaña), encargado de cursos de la Universidad de Manchester.

Tema II.—Estructura y funciones del Ministerio de Finanzas, por Laureano López Rodó (España), Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno.

Tema III.—El aumento de la eficacia de la Administración por las ventajas concedidas al personal, por Herbert Bursche (República Federal de Alemania), del Ministerio Federal del Interior.

Tema IV.—La automación (o automatismo) y sus problemas en el seno de las Administraciones Públicas, por el profesor Lowell H. Hattery (Estados Unidos de América), de la Universidad Americana, de Washington, D. C.

El informe general sobre el primer tema consta de dos partes fundamentales: a) el informe del relator y b) anexos al mismo, síntesis de los informes proporcionados por algunos países miembros del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

La primera parte, desarrollada con suficiente amplitud y acopio de información, destaca tres conclusiones (Capítulo 7), a saber:

1.—El movimiento a favor de la creación de instituciones autónomas es función del desarrollo del Estado moderno. En la mayor parte de los países se ha considerado que la mejor solución administrativa, en diversos terrenos —producción, democratización o educación, consiste en la adopción de nuevas formas de pluralismo administrativo.

2.—Sin embargo, la creación de organismos autónomos implica riesgos contradictorios. Por una parte, si son realmente autónomos y obran sin consideración a los intereses de otras instituciones, del público o del Estado, degenerarán rápidamente en una cierta forma de feudalismo administrativo, del cual existen ya algunos ejemplos. Por otra parte, si dichos organismos quedan sometidos a un control ministerial estrecho, que es la práctica más general, los ministros y el gobierno intervienen oficiosamente en su gestión y de este modo adquieren un nuevo campo de acción. Esto significa que después de tantos años de esfuerzos, que no fueron siempre coronados con el éxito, para hacer responsables políticamente a los ministros y al gobierno por lo que a la gestión de su ministerio se refiere, asistimos al desarrollo de una nueva administración para-estatal, en la cual los ministros, los funcionarios y los administradores de las entidades públicas, escapan una vez más al control público.

3.—A juzgar por las indicaciones de los informes (se refiere a los informes de los países miembros), los principales beneficiarios del otorgamiento de poderes a las instituciones autónomas, son los políticos y los administradores. Creadas con el generoso propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad moderna, a las cuales las autoridades locales no estaban capacitadas de satisfacer, las nuevas instituciones autónomas se han convertido en un fin en sí mismas y en un instrumento de control ejecutivo. He aquí una constatación que proporciona algunas razones para el especialista en administración pública, al práctico del derecho administrativo e inclusive a todos los administrados.

La segunda parte del informe general del Tema 1, a su vez consta de dos partes, ambas de síntesis de los informes nacionales sobre los organis-

mos profesionales, en cinco aspectos del cuestionario que en su oportunidad fue distribuido entre los miembros del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a saber: estatuto legal, modo de gestión, financiamiento, poderes o facultades encomendadas y relaciones encomendadas; y por lo que se refiere a la segunda parte, sobre las universidades, en la que se trata de hacer una distinción fundamental entre la estructura administrativa y la estructura financiera.

Sobre los organismos profesionales se tuvieron a la vista los informes de los siguientes países: República Federal de Alemania, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Puerto Rico, Portugal, República Arabe Unida, Gran Bretaña, Suecia, Turquía y Austria.

Sobre las universidades presentaron informes los siguientes países: Austria (que consideró indispensable incluir en el asunto las asociaciones sindicales), Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Puerto Rico, Portugal, República Arabe Unida, Gran Bretaña y Turquía.

II

El informe general sobre el segundo tema consta de cinco capítulos fundamentales con el contenido siguiente: 1. Estudio de la organización administrativa en materia financiera; 2. Delimitación del objeto del informe: contenido principal de la administración financiera, Criterios metodológicos; 3. Administración financiera y política económica; 4. Principales sistemas orgánicos de la administración financiera; 5. Organos y funciones específicas. En el informe figura un último capítulo, de conclusiones, quince en total, que no hay necesidad de transcribir en el presente informe, a riesgo de extenderlo demasiado.

El informe de que se trata mereció elogios de los congresistas que, como el suscrito, se inscribieron para participar en las deliberaciones del presente tema, y puede afirmarse que en él se interpretaron correctamente las informaciones proporcionadas por los países miembros, a saber: República Federal de Alemania, Australia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, India, Noruega, Países Bajos y Gran Bretaña. En ciertos aspectos informaron también Bélgica, Portugal, Grecia, Polonia y Yugoslavia.

Durante las deliberaciones del Comité correspondiente, en el que se oyeron las palabras de delegados cuyos países no proporcionaron informe alguno o cuyos informes no se rindieron oportunamente para que pudieran

ser distribuidos, el suscrito, con base al informe elaborado por el Instituto de Administración Pública, hizo uso de la palabra en diversas ocasiones, tanto en la Asamblea Plenaria como en las reuniones del Comité.

El delegado de Filipinas propuso que el resultado de la discusión se consignara en un documento que contuviera las conclusiones, y por esa razón fue designado un grupo de trabajo, bajo la presidencia del presidente del Comité y con la asesoría del relator, e integrado por cinco delegados de diversos países, entre otros el de México, que suscribe el presente informe. El documento de que se trata es uno de los anexos que se acompañan.

Conviene aclarar que el Consejo Directivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas consideró conveniente sugerir al Comité del Tema Segundo, deliberara sobre un problema conexo de importancia, como es el de los cuerpos u organismos consultivos del Ministerio de Finanzas, tales como los llamados "gabinetes del ministro", "asesores del ministro", etc. La discusión sobre el particular resultó en verdad interesante, dados los muy diversos sistemas y puntos de vista que quedaron de manifiesto, algunos de los cuales propugnan porque el Ministro de Finanzas debe asumir las responsabilidades políticas con apoyo en la opinión de su "gabinete" o del cuerpo de asesores, lo cual se considera ventajoso para la mayor eficacia de la función administrativa. Se expresó también, durante la misma discusión, en qué forma debe obrar la discrecionalidad del Ministro de Finanzas, tratándose de seguir la opinión de su "gabinete" o de sus asesores, o de apartarse de ella. Igualmente, se consideró el problema considerando la diferencia que existe en regímenes parlamentarios y regímenes presidenciales.

III

El informe general sobre el aumento de la eficacia de la administración por las ventajas concedidas al personal, se fundó en los informes nacionales de los siguientes países: Australia, Austria, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Filipinas, Puerto Rico, Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Turquía, Unión Sudafricana, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Vietnam y Yugoslavia.

El informe, dividido en siete capítulos, el primero de los cuales condensa las conclusiones obtenidas por el autor, considera las ventajas que al personal de la administración pública se conceden tanto por lo que se refiere al tiempo de prestación de sus servicios personales (calendario y horario de labores), y las ventajas de naturaleza pecuniaria. Consagra, además capí-

tulos especiales en los que estudia: el mejoramiento de las condiciones de trabajo, medidas de asistencia y otras ventajas.

El ponente dejó constancia de que la encuesta, basada en los informes nacionales que tuvo a la vista, muestra que las administraciones públicas emplean estímulos y ventajas diversas para aumentar la productividad de las tareas que la competen. Con toda claridad el ponente distingue con acierto las bases en que se fundan las ventajas que la industria y la investigación científica conceden a su personal de aquellas que deben servir para que la administración pública deba adoptar, y declara que los resultados de las labores de ésta, son apenas ponderables, pues sus éxitos o sus fracasos sólo pueden apreciarse a la larga.

Ello no obstante, propugna por medidas que aumenten el poder del trabajo intelectual y físico del funcionario, calificándolas de válidas y apropiadas en la administración, la cual debe, sobre todo, favorecer el desarrollo de las actividades privadas y asegurar el respeto a la libertad y de los derechos de los ciudadanos.

Al considerar al funcionario y a los demás servidores públicos en sentido amplio —empleados, jueces, obreros y soldados— como el elemento estático del Estado, afirma que éste no llena su misión de protector del derecho y de la libertad sino en la medida en que sus medidas se tomen objetivamente, es decir, libres de toda influencia extraña a los elementos del asunto de que se trate.

El ponente señala el peligro que entrañan aquellas medidas que prometen al individuo ventajas excepcionales en relación a las prestaciones que percibe, pues tales medidas hacen peligrar la independencia y la libertad de espíritu del funcionario, agregando que en tales circunstancias se presenta el peligro de que los esfuerzos de los funcionarios y empleados se concentren en la obtención de una prima por productividad o de una “compensación” en sus remuneraciones o salarios.

En la imposibilidad de comentar en su integridad el informe a que me vengo refiriendo, y con el ánimo de que las autoridades competentes del Gobierno mexicano obtengan datos comparativos en otra reunión presentados, me permito llamar la atención sobre los trabajos del Seminario de Administración Pública que se llevó a cabo durante la segunda quincena de octubre de 1955 en la ciudad de Montevideo, Uruguay, bajo el patrocinio del Gobierno de ese país y de la Organización de las Naciones Unidas, al que asistí con la representación del Instituto de Administración Pública. La documenta-

ción relativa se encuentra ya en poder de dicho Instituto y, además, la Organización Internacional mencionada publicó las conclusiones de dicho Seminario.

VI

El cuarto tema del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas aparece planteado en el estudio titulado "documento de trabajo" y se refiere al problema de la automatización o automatismo en el seno de las administraciones públicas.

En el documento mencionado se formulan hipótesis, sugerencias y observaciones en relación a las seis cuestiones establecidas por el Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a saber:

1. Papel de iniciativa y ayuda de un organismo administrativo en materia de tratamiento o manejo de los datos;
2. Personal especializado requerido para el manejo de los Datos. Papel de los servicios administrativos en lo que concierne a su propia formación;
3. Perspectivas de mutación o rotación del personal, por razón del automatismo;
4. Ventajas e inconvenientes de los conjuntos especializados, concebidos con respecto al material de serie. Posibilidades de pequeños conjuntos menos costosos;
5. Efectos del manejo automático de los datos sobre la estructura y los métodos administrativos;
6. Repercusiones del manejo automático de los datos sobre la técnica de gestión, principalmente sobre la elaboración de las decisiones.

Sobre esta materia debe recurrirse a los técnicos electrónicos, en la imposibilidad de que el suscrito pueda hacer un comentario valedero sobre el documento de trabajo mencionado al principio de este trabajo. Dondequiera las administraciones públicas emplean ya métodos automáticos y electrónicos, en diversas actividades. Nuestro país no escapa a esta afirmación, pero es evidente que es necesario llevar a cabo estudios tendientes a llevar a cabo instalaciones de variada índole, que facilitarán, sin duda alguna, las labores administrativas. Tales estudios deben hacerse por los técnicos señalados con la asesoría de expertos administrativos, cuya labor consistirá, en un principio, en la racionalización uniforme dentro de la administración pública, ya que, de otra manera los costos de las instalaciones —conjuntos especializados— serán altísimos.

Es evidente, como lo afirma el autor del documento de trabajo, que estamos en la víspera de profundos cambios y mejoras en la administración. Las investigaciones en materia de manejo automático de los datos y en otros campos conexos, puede acelerar el progreso.

Además de los cuatro temas fundamentales del XI Congreso a que me he referido, tuvieron lugar en Wiesbaden dos reuniones de mesa redonda que, según mis noticias, fueron particularmente fructíferas: una, de profesores de Derecho Administrativo y Ciencias Administrativas, y la segunda de Magistrados de Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas.

El suscrito, debido a las labores del comité del tema segundo, al que asistió invariablemente, tan sólo concurrió a escuchar la brillantísima exposición del profesor Molitor, de nacionalidad belga, acerca de las cátedras de Derecho Administrativo y Ciencias Administrativas.

OBSERVACION DE CARACTER PERSONAL

Nuestro país está llamado a aprovechar en todo su alcance las experiencias que en otras partes del mundo están ya en práctica acerca de las cuestiones a que se refieren los cuatro temas del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Su considerable desarrollo económico y sus importantes transformaciones administrativas así lo exigen.

Por esa razón el suscrito está convencido que su participación, que debe ser cada vez más intensa, en reuniones como el mencionado XI Congreso, proporcionará valiosas enseñanzas administrativas y técnicas que, convenientemente adaptadas a nuestro medio, rendirán frutos de eficacia administrativa de la mayor utilidad.

Por otra parte, México también debe transmitir mensajes propios, que en otros países interesan, precisamente por su calidad de país en épocas de desarrollo, cuyas experiencias podrán ser analizadas y aprovechadas por otros.

El suscrito agradece profundamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Administración Pública, el haber depositado en él su confianza y el haberle otorgado su enaltecida representación. A la vez confía en haber participado en el XI Congreso de Ciencias Administrativas con dignidad y decoro, ya que se esmeró en cumplir con su cometido de la mejor manera que le fue posible.

Muy atentamente,

Lic. *Daniel ESCALANTE*