



# DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

**BIBLIOGRAFIA**

**1**

## LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

378.9 : 351 (100)

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a invitación de la U. N. E. S. C. O., ha realizado una encuesta acerca de la enseñanza superior de la Administración pública en el mundo, cuyo «rapport» final ha sido redactado por el Profesor A. Molitor y publicado en la colección «L'enseignement des sciences sociales», de la U. N. E. S. C. O. (Géneve, 1958; 203 págs.).

### I. PROPOSITO DE LA OBRA

El desenvolvimiento económico y social que se manifiesta en el mundo requiere una Administración eficaz y dinámica, por lo que en todos los países existe una fuerte preocupación hacia los problemas relativos a los nuevos programas de estudios administrativos, a fin de poder contar con cuadros de funcionarios competentes. A poner de manifiesto el estado actual de esos programas de estudio es a lo que se dirige la obra de la que se da noticia.

Sin embargo, es necesario indicar que el objeto del «rapport» no es la formación para entrar al servicio de la Administración, sino la pura y simple enseñanza de las Ciencias administrativas que puede darse a hombres que en muchos casos no entrarán nunca en la Administración pública. Así, pues, se comienza por distinguir entre enseñanza académica sin relación directa con la preparación para el servicio público y formación directa y exclusiva para la función pública, con la intención de fijarse únicamente en el primer punto, aunque por existir una unión práctica y concreta entre enseñanza y formación, en cierto casos se hará alusión igualmente a este último concepto.

También es necesario puntualizar que el estudio está referido únicamente a la enseñanza superior, entendiéndose por tal la que presenta las características siguientes:

- 1.ª La que requiere una formación general previa y sustancial.
- 2.ª La que tiene un nivel intelectual y científico elevado.

3.<sup>a</sup> La que tiene en cuenta la investigación científica propiamente dicha, aunque esta tercera característica no sea indispensable.

Por último, se parte de considerar por Ciencias administrativas las que hacen referencia a la Administración pública, entendiéndose por tal todo Organismo público que ha recibido del Poder político la competencia y medios necesarios para la satisfacción de intereses generales.

## II. NACIMIENTO Y EVOLUCION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

El origen de las Ciencias administrativas puede verse en las «Ciencias cameralistas», extremadamente ligadas a la concepción alemana del Estado de policía, y que con el nacimiento del Estado de derecho van prácticamente a desaparecer.

Tal como hoy se las conoce las Ciencias administrativas son de origen relativamente reciente, ya que han surgido en íntima relación con la organización de la burocracia en sus formas modernas y con la extensión del intervencionismo estatal.

En cuanto a las tendencias principales de la enseñanza de dichas Ciencias pueden señalarse las siguientes:

### A) PAÍSES GERMÁNICOS O SOMETIDOS A SU INFLUENCIA INTELLECTUAL

Durante el siglo XVIII son las teorías cameralistas las que dominan la enseñanza de las Ciencias administrativas. Con el siglo XIX se nota un gran desarrollo del Derecho administrativo, pero siempre se persigue un equilibrio entre el aspecto jurídico y los no jurídicos de la Administración, debido a la influencia de la obra de Lorenz Von Stein.

### B) FRANCIA Y PAÍSES LATINOS

Aunque los primeros tratadistas de las cuestiones relativas a la Administración pública (Bonin, 1808; Vivien, 1845; Aucoc, 1868) han visto claramente la diferencia existente entre la consideración jurídica y el aspecto no jurídico de la Administración, se nota un fuerte predominio de la Ciencia jurídica, que llega a alcanzar un gran desarrollo, por la preocupación de establecer un auténtico Estado de derecho.

Entre las dos guerras mundiales se advierte en Francia un movimiento encaminado a dirigir la enseñanza de las Ciencias administrativas, movimiento que culmina en la Ordenanza de 9 de octubre de 1945, que crea el Instituto

de Estudios Políticos, la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos.

Respecto a España e Italia, algo parecido se puede decir; concretamente en Italia, en el Congreso de Verona (1955) se ha puesto de manifiesto el interés de las Ciencias administrativas no jurídicas frente al predominio exclusivo de la Ciencia jurídico-administrativa.

#### C) ESTADOS UNIDOS

El estudio y enseñanza de las Ciencias administrativas en este país—cuyo punto de partida se centra en el célebre artículo «The study of administration», publicado en 1887 por el Profesor de la Universidad de Princeton, Woodrow Wilson, que más tarde había de llegar a Presidente de la nación—son enfocados desde el principio, no tanto desde el ángulo jurídico como desde el punto de vista de los aspectos no jurídicos de la Administración pública, llegando a alcanzar un gran desarrollo.

#### D) INGLATERRA

En este país el desarrollo de las Ciencias administrativas es más lento y tardío. Durante muchos años, debido a la influencia del pensamiento de Dicey, se negó la existencia del Derecho administrativo al estilo continental, y en cuanto al estudio no jurídico de la Administración se consideraba que era indigno de formar parte de los programas de enseñanza universitaria. Por esta razón el estudio de las Ciencias administrativas puede decirse que se desarrolla fuera de los cuadros de enseñanza tradicional y se rechaza la idea de una Ciencia administrativa «en sí», que resuma los principios aplicables a la Administración pública.

#### E) PAÍSES NUEVOS

En estos países se nota como característica común una preocupación por organizar con urgencia la enseñanza de las Ciencias administrativas, a fin de poder formar cuadros competentes de funcionarios, por lo que se tiende más al aspecto práctico que teórico de la cuestión:

Por otra parte, las directrices que a esa formación se den dependerán de la línea de influencia dentro de la cual el país se sitúe, que será una de las cuatro indicadas—Francia, Alemania, Estados Unidos o Inglaterra—. No obstante, en líneas generales, se puede decir que así como en el siglo XIX y principios del XX la influencia era predominantemente jurídica, en la hora actual, por influjo de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas, son fundamentalmente los aspectos no jurídicos hacia los que se orientan los estudios administrativos.

### III. ORIENTACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

#### A) PRINCIPALES TENDENCIAS

Como principales tendencias de la orientación dada a la enseñanza superior de las Ciencias administrativas, pueden servir las que se manifiestan en los Estados Unidos, que es donde el estudio de la realidad administrativa ha alcanzado un mayor grado de desarrollo:

##### a) La Escuela de los Filósofos Políticos Clásicos.

Tiende a considerar el estudio de la Administración como digno de figurar en el rango de disciplina universitaria. Se une esta Escuela a la tendencia europea, que considera que únicamente el aspecto jurídico puede tener un carácter científico y ser propio de la enseñanza superior.

Sin embargo, esta postura ha perdido fuerza, como se puso de manifiesto en el Congreso de Verona, y en un plano internacional en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Madrid (1956), en el que se ha hecho un expreso reconocimiento de los estudios no jurídicos de la Administración.

##### b) Método de análisis tradicional, institucional y descriptivo.

Es la Escuela más numerosa, pero menos homogénea. Se distingue porque admiten la dicotomía entre la Administración y la política, y por su carácter pragmático y empírico, con el ánimo de que de la reunión de hechos concretos se pueda llegar a la definición de ciertos principios y de una Ciencia de la Administración. Todo el vasto movimiento del «scientific management» parte de esta idea.

##### c) Escuela «behavioral» o del comportamiento.

Es aquella que para el análisis de la Administración pública hace uso de las modernas ciencias que estudian el comportamiento individual y colectivo.

Como notas características de esta Escuela se citan:

1.<sup>a</sup> Atención creciente a los múltiples aspectos de la personalidad del individuo y a su relación con el Organismo administrativo.

2.<sup>a</sup> Estudio de la «naturaleza social de la organización» frente al carácter puramente formal y racional que anteriormente se destacaba.

3.<sup>a</sup> Valorar la importancia que tiene el estudio de los medios de comunicación dentro del servicio público.

4.<sup>a</sup> El análisis de la *soberanía* cede el paso al análisis de la *legitimidad*; es decir, ya no interesan tanto las consecuencias técnicas de la teoría política de la soberanía, como el *por qué* determinadas personas vienen obligadas a obedecer a otras.

##### d) La Escuela de los promotores de una síntesis intelectual.

Es la tendencia más reciente, consistente en utilizar simultáneamente los diversos modos de análisis de la realidad administrativa, que por su riqueza

y complejidad pueden estudiar en su conjunto el fenómeno administrativo, reduciéndolo a síntesis, independientemente de que ésta venga dominada por un aspecto determinado.

#### B) ESTUDIO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

En la hora actual se destaca en todos los países el interés por los estudios comparados, incluyendo a los Estados Unidos, que en un principio les dieron poca importancia, ya que se considera que permiten el desarrollo de las Ciencias administrativas al dar la posibilidad de aplicar las soluciones adoptadas con éxito en otros países.

#### C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EMPRESA PRIVADA

Frente a la postura de los juristas de los países de régimen administrativo continental, que se inclinan a subrayar más bien las diferencias entre el sector público y el privado existe la tendencia a no desconocer los puntos comunes que entre ambos sectores se dan, y así gran número de obras americanas relativas a los principios de organización son conscientes y sistemáticamente concebidas para servir tanto al estudio de la Administración pública como al de la administración privada.

### IV. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ENSEÑANZA

Los Centros en los cuales tiene lugar la enseñanza de las Ciencias administrativas son:

#### A) UNIVERSIDAD Y ESCUELAS TÉCNICAS SUPERIORES

En muchos países, como ya se ha dicho, se niega a las Ciencias administrativas (a excepción del Derecho administrativo) la altura científica para figurar en los programas universitarios. Tal es el caso de la Universidad en los países europeos, aunque en alguna de ellas existan intentos recientes de tener en cuenta el estudio de los aspectos no jurídicos de la Administración pública, como es en Italia la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas, de la Universidad de Bolonia. Ante la postura de la Universidad han debido ser Colegios técnicos los que se preocupen de dichos estudios, con miras sobre todo a la preparación para el comercio, la industria y la Administración pública, como sucede en Inglaterra.

En los Estados Unidos es donde el desenvolvimiento orgánico autónomo de la enseñanza de las Ciencias administrativas ha alcanzado mayor extensión. En un principio son las facultades de Ciencias políticas las que se ocupan de su enseñanza y poco a poco se van creando Escuelas o Institutos de Ciencias admi-

nistrativas separados de las facultades de Ciencias políticas. En todo caso, es de notar cómo existe una clara separación entre los programas jurídicos y los referentes a la consideración no jurídica de la Administración.

#### B) ESCUELAS DE PREPARACIÓN DIRECTA

Se entiende por tales las que tienen por finalidad exclusiva la formación y preparación de funcionarios.

Este tipo de Escuelas, de la que se puede citar como ejemplo la E. N. A. francesa, no existe en todos los países. En ellas se puede afirmar que se da una verdadera enseñanza superior de las Ciencias administrativas, aunque sea dirigida predominantemente hacia un aspecto práctico.

#### C) LOS CENTROS DE PERFECCIONAMIENTO

Son aquellas instituciones cuya misión es el perfeccionamiento de los funcionarios que llevan cierto tiempo de servicio. En la hora actual adquieren una gran difusión en el mundo entero.

En ellas también tiene lugar la enseñanza de las Ciencias administrativas con un nivel superior, y como nota curiosa y expresiva de que entre el sector público y el privado no existen diferencias insalvables, se puede ver cómo a los cursos y seminarios organizados por dichos Centros asisten juntamente con funcionarios públicos, administradores privados

#### D) ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA DEBIDOS A LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Por último, como Centros superiores de enseñanza, hay que señalar aquellos que han nacido bajo los auspicios de las *Naciones Unidas* o de la *International Cooperation Administration* (I. C. A.), a fin de acelerar los programas de formación y perfeccionamiento de funcionarios en países subdesarrollados.

Los Centros creados con ayuda de las Naciones Unidas son de dos tipos:

Unos, destinados a un solo país; otros, con un carácter «regional»; es decir, que engloban en su campo de acción toda una región del mundo, tal como la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (E.S.A.P.A.C).

En cuanto a la asistencia técnica de la I. C. A. se manifiesta a través de acuerdos bilaterales entre Universidades, tal como las enseñanzas dadas en el Líbano por la Universidad americana de Beyrouth.

El contenido de las enseñanzas dadas en los Centros comprendidos en este epígrafe puede clasificarse así:

1.º Teoría de la Administración.

2.º Elementos de la Administración (finanzas, personal, procedimiento administrativo).

3.º Administración práctica (posibles aplicaciones de los elementos teóricos previamente estudiados).

## V. PERSONAL DOCENTE

### A) UNIVERSIDAD Y CENTROS ASIMILADOS

Respecto al personal docente se plantea el problema de la insuficiencia de Profesores en Ciencias administrativas, particularmente en Ciencias administrativas no jurídicas, por lo que, aun prefiriéndose, en general en todos los países, Profesores de carrera, en muchas ocasiones es necesario la contratación temporal de Profesores que normalmente proceden del campo práctico; es decir, hombres que habiendo seguido una carrera en el servicio público han tenido la ocasión o el gusto de consagrar una reflexión más o menos sistemática a la acción administrativa.

### B) ESCUELAS DE PREPARACIÓN DIRECTA

Debido a que la enseñanza dada en estas Escuelas fundamentalmente es práctica, se aceptan fácilmente como Profesores, funcionarios de los grandes cuerpos de la Administración, ya que tienen un contacto directo con los asuntos públicos que se trata de enseñar a los individuos que más tarde han de estar encargados de su gestión.

Este tipo de Centros no suele tener un Profesorado fijo, sino que contratan temporalmente al personal más variado—Profesores de Universidad, Directores de grandes empresas, altos funcionarios—, según sus necesidades.

## VI. METODOS DE TRABAJO

En cuanto a los métodos de trabajo, se nota un período de evolución profunda en todos los países, debido al deseo de mejorarlos, a fin de ponerlos a la altura de las actuales necesidades.

La tendencia general va dirigida a un predominio de métodos de enseñanza más flexibles y activos, que den lugar a una más amplia participación personal de los estudiantes. Por este motivo se critica el sistema de lecciones magistrales y se tiende a que la enseñanza de las Ciencias administrativas se haga sobre la base de seminarios, trabajos prácticos, estudios sobre el terreno—«stage» en el interior de la Administración— y memorias o tesis de los alumnos.

## VII. INSTRUMENTOS DE TRABAJO

En todos los países se nota una penuria grande—con la sola excepción de los Estados Unidos y países germánicos—de instrumentos de trabajo, como manuales, bibliografías y Centros de documentación relativos a las Ciencias administrativas no jurídicas.

Por esta insuficiencia la cooperación internacional tiende a intensificarse, a fin de completar esta laguna, mediante la producción de obras fundamentales y seleccionadas con cuidado, y el desenvolvimiento de los medios de infor-

mación actualmente rudimentarios. En este sentido la *Revista Internacional de Ciencias administrativas del I. I. S. A.* juega un papel considerable.

### VIII. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Bajo pena de esterilizarse y de caer en el empirismo, la enseñanza superior de las Ciencias administrativas debe a la vez apoyarse sobre la investigación y suscitara.

Salvo para el Derecho administrativo, la investigación científica en materia administrativa no está más que en sus principios e incluso se puede considerar que se marca un retraso de la investigación sobre la enseñanza, con lo cual ésta forzosamente no puede progresar.

La organización de esta investigación debe hacerse sobre la base de un mínimo de colaboración entre las instituciones encargadas de la investigación y las de la enseñanza de una parte y la Administración pública de otra.

Por último, debe existir la preocupación por la difusión de los resultados obtenidos, ya que la verdad debe ser comunicada y servir de base a otras investigaciones.

### IX. INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES DOCENTES

Los Centros superiores de enseñanza de las Ciencias administrativas no sólo cumplen una función de carácter técnico, sino también una función de orden social, por la influencia que ejercen sobre sus alumnos, tanto desde el punto de vista intelectual como del de educación general, al darles una formación de carácter moral o deontológico y por los lazos que se crean entre los antiguos alumnos de una misma institución, que motivan el *espíritu de cuerpo*. En general, se puede considerar que cada Centro modela un tipo humano determinado.

El peligro de la influencia de estos Centros docentes es la tendencia a formar, entre los futuros administradores que de ellos salen, una mentalidad de *casta*, aunque esta mentalidad nace más bien del régimen social del país y de sus instituciones políticas y administrativas.

La Universidad, cuando incluye en sus programas la enseñanza de las Ciencias administrativas, por el prestigio que como institución formativa tiene, ejerce una marcada influencia sobre la Administración pública, y tanto por parte de la Universidad como de la Administración existe un mutuo interés en mantener respecto de la obra instituida estrechas relaciones que puedan contribuir a su perfeccionamiento.

En la última parte del libro se incluye con el carácter de anexo una relación de los distintos Centros de enseñanza de Ciencias administrativas que existen en el mundo, donde se recoge, entre otros datos, las condiciones de ingreso, programas y títulos conferidos.