

### El diálogo: cohesión entre el grupo

Existen las preguntas como dilema, vitandas, según Peter F. Drucker, en su libro sobre *Gerencia de empresas*. Existen preguntas circunstanciales. Hay preguntas «retorno». Preguntas *pik-up*, que consisten en tomar una opinión contraindicada y anterior de uno de los miembros, a fin de animar una reunión cuyo interés decae.

En cierto sentido, es más importante la pregunta que la respuesta. Muchas cuestiones se resuelven mal porque se preguntó mal.

#### *Casos en que las preguntas directas son aconsejables*

- Cuando el preguntado es un elemento muy competente.
- Cuando sabemos o sospechamos que alguien tiene una idea que por timidez no expresa.

— Para ayudar a alguien a clarificar su pensamiento.

— Para consultar a todos, uno a uno.

— Para «arrancar» cuando todos callan.

#### *Preguntas hechas a quien dirige la reunión*

El que preside, según la ocasión, puede adoptar alguna de las actitudes que enumeramos:

- Devolver la pregunta cuando tratan de confundir o intentan usurpar el papel directivo.
- Pasarla al grupo o a uno de sus miembros. Si el diálogo «remolonea».
- Responderlas, dar su parecer, pero en casos muy concretos, porque la misión del que preside no es responder.

LA CIENCIA  
DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA  
EN FRANCIA  
EN LOS  
SIGLOS XIX Y XX  
35.06(44)

El Profesor GEORGES LANGROD, Director de investigaciones del Centro Internacional de Investigaciones Científicas francés, recoge en dos artículos publicados en los números 79 y 80 de *La Revue Administrative* un resumen de la evolución histórica y la situación actual de la ciencia de la administración pública en Francia.

### I. Introducción

El grado de evolución y la autoridad de la ciencia del Derecho administrativo en Francia son conocidos en todo el mundo. En menos de un siglo esta nueva rama de Derecho público ha conocido una expansión prácticamente inigualada, que ha sido realizada en su mayor parte por la jurisprudencia del Conseil d'Etat, de París, y por la doctrina francesa. Quizás este mismo

interés hacia el aspecto jurídico de la Administración pública ha dejado desatendidos ciertos sectores de las ciencias de la Administración, que se escapan al puro Derecho administrativo.

En efecto: la colaboración entre el Alto Tribunal y los estudiosos de la talla de Hauriou, Duguit, Berthélémy, Jèza o Rolland, en la antigua generación, o Waline, Eisenman, Laubadère o Rívero, en la nueva, ha provocado esa casi exclusiva atención hacia la

Administración, vista como una ciencia jurídica.

Se contempla así a la Administración pública desde el exterior, no desde dentro, en su patología (lo contencioso) y en sus elementos reguladores, pero no en sus aspectos anatómico y funcional (organización y estructuras; actividades y principios de funcionamiento...).

Hay que reconocer, sin embargo, que incluso los juristas de la Administración han tratado materias que son en el fondo extrajurídicas o al menos semijurídicas. Cabría recordar así la teoría de la «institución» de Maurice Hauriou o la concepción sociológica (aunque aparentemente positivista) de Léon Duguit. El contenido de estas obras alcanza ya cuestiones que se escapan del mero campo jurídico.

Sin embargo, un análisis más detallado lleva al autor a la doble conclusión de que por un lazo existen precedentes anteriores de estudios de la ciencia de la Administración, y de que, por otro lado, el estudio científico y riguroso de esta disciplina no aparece en Francia hasta Fayol.

## 2. Los precedentes

El pionero de la ciencia administrativa en Francia es Charles Jean Bonnin, autor de los *Principes d'administration*, cuya primera edición aparece en 1808. Aunque su obra, que cobró gran fama en el momento de su publicación, está en relación con los trabajos cameralistas de la época precedente, su tratamiento de los «sesenta y ocho principios generales de la Administración», en el que resume sus ideas, es una clara tentativa de integrar a esta ciencia en la gran familia de las ciencias sociales.

Aunque Bonnin no tuvo continuadores directos, aparecen en el siglo XIX algunos autores que dan tratamiento

extrajurídico a algunos de los problemas de la Administración que estudian en sus obras.

Así, Gerando (*Institutes du droit administratif*), Macarel (*Cour d'administration et de droit administratif*), Cormenin (*Questions de droit administratif*) y Achille de Salvandy, que, siendo Ministro de Instrucción Pública, creó cátedras, permanentes de Derecho administrativo en todas las Facultades de Derecho francesas y lanzó, entre otras ideas, el proyecto de iniciar un estudio profundo y completo de la ciencia administrativa.

## 3. La fracasada Escuela de Administración

La Segunda República (1848) iba a conocer uno de los intentos más interesantes para crear un sistema científico en el tratamiento de las cuestiones administrativas. Siendo Ministro de Instrucción Pública del Gobierno provisional Hippolyte Carnot se crea por Decreto de 8 de marzo de 1848 la Escuela de Administración. En agosto del mismo año se presentaba a la Asamblea Nacional el proyecto de ley para la reglamentación de esta Escuela. Sin embargo, la oposición alcanzó bastante dureza, y al llegar al Poder en diciembre el Príncipe Luis Napoleón Bonaparte, el proyecto fué retirado, pues, como dice el profesor Langrod, el régimen imperial autoritario tenía interés en alejar toda posible traba al sistema de libre nombramiento y remoción de funcionarios.

## 4. Los precedentes de Fayol

La figura de Fayol aparece aislada en un panorama desconsolador. Los Gobiernos de la Tercera República no transforman en absoluto las técnicas administrativas, el reclutamiento de funcionarios continúa del mismo modo

y los proyectos y tentativas de revivir la Escuela de Administración son infructuosos.

Esta época coincide, por otro lado, con el mayor triunfo de la técnica jurídica aplicada al estudio de los actos administrativos. El Consejo de Estado aumenta sus facultades desde 1882, y la aparición de la obra de Laferrière marca el comienzo de la gran época del Derecho administrativo francés.

La única señal de acercamiento hacia un tratamiento sociológico de los problemas de gobierno se hace a través de la aparición de las ciencias políticas: la creación de la Escuela Libre de Ciencias Políticas, realizada por Emile Bouÿ e Hippolyte Taine, en la que se estableció un amplio programa de enseñanza, que incluía diversos aspectos de las ciencias administrativas.

### 5. Henri Fayol

En este ambiente de absoluto abandono de la ciencia administrativa aparece el ingeniero, técnico y gerente de grandes empresas industriales, Henri Fayol. Por tanto, no es en los círculos administrativos ni entre los profesores de Derecho donde surge la nueva idea. Hay una concepción técnica en la base de los estudios de Fayol, que, junto con el taylorismo, va a convertirse en el «evangelio» administrativo de la gestión de negocios.

Fayol termina a los diecinueve años sus estudios en la Escuela Nacional de Minas de Saint-Etienne y pasa toda su vida en un poderoso grupo industrial. Su gran experiencia en el campo administrativo y su preparación técnica le van a servir para desarrollar sus ideas. Fayol atribuye la derrota francesa de la guerra del 70 a la descomposición de las organizaciones y a la improductividad administrativa. Creó los «Centros de Estudios

Administrativos», y desde París dió publicidad a sus ideas, que iban a ser recogidas en Norteamérica por Urwick y Gulick.

Con la obra de Fayol se había conseguido un efecto favorable y otro desfavorable. Por un lado, sus trabajos constituían una decidida apertura hacia las ciencias de la Administración. Sin embargo, por otro, el origen técnico y no jurídico de Fayol hacía que el divorcio entre estas ciencias y el Derecho administrativo fuera cada vez mayor. A solucionar este conflicto han tendido los movimientos posteriores.

### 6. La Cuarta República

La Ordenanza de 12 de octubre de 1945 creó la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos de París. Por otro lado, aparecieron Institutos de Estudios Políticos y la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de París. Todos estos movimientos, aunque preocupados más de problemas generales que de la enseñanza de la ciencia administrativa, han creado un nuevo clima.

Cabe recordar, junto a estos hechos, la reforma de la licenciatura y el doctorado de Derecho y la creación de una licenciatura en Sociología en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas. En algunas Facultades de Derecho (Burdeos, Tolosa, etc.) se han iniciado ya cursos sobre ciencias de la Administración, y en un plano más práctico el Instituto Técnico de Administraciones Públicas (ITAP) se ha convertido en un centro de formación, perfeccionamiento, especialización y publicaciones. Entre las revistas especializadas se pueden destacar la *Revue Administrative*, la *Revue Française, Science Politique, Service Public, Promotions, Administrer*, etc.

El Centre de Recherches Administratives y el Centre National de la

Recherche Scientifique colaboran activamente en el estudio general y concreto de la gestión administrativa.

Entre las contribuciones científicas individuales se recuerdan las de Giraud, Guademet, Rivero y, en espe-

cial, las de Bertrand, antiguo Director de Estudios de la ENA, actualmente Director del Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO y Chatalein, actual Director de Estudios de la ENA.

## LOS SERVICIOS DE DOCUMENTACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

002.6:35

El Profesor BERNARD GOURNAY, en un artículo publicado en *La Revue Administrative* (núm. 80, marzo-abril 1961, págs. 199 y siguientes) estudia las tareas, organización y personal que deben tener los servicios de documentación para que su labor sea realmente eficaz.

Se puede definir la documentación como el conjunto de actividades por las que se busca, reúne y distribuye posteriormente el conjunto de datos intelectuales, que son necesarios al personal de una colectividad de trabajo para el ejercicio de sus funciones.

Al estudiar el contenido de los servicios de documentación se fija el autor en los siguientes puntos:

### 1. La necesidad de los servicios de documentación en la Administración

Todos los funcionarios reconocen el carácter indispensable de una buena documentación. Es corriente oír las quejas de los que consideran que están mal documentados y estimen que por ello su eficacia profesional se ve disminuída.

El funcionario que tiene que presentar un proyecto, resolver un problema o tomar una decisión debe poder consultar una serie de datos de hecho y de derecho sobre la «materia prima» correspondiente.

Sin embargo, no todas las categorías de funcionarios tienen las mismas necesidades en lo que a documentación se refiere. Estas necesidades varían:

- Según las tareas a cumplir: son diferentes las necesidades de un ingeniero, de un militar o de un magistrado.
- Según su nivel jerárquico: el jefe de un servicio tiene necesidad de documentos breves y sintéticos que le permitan ampliar sus horizontes y orientar su línea de acción. En cambio, el ejecutivo desea, sobre todo, disponer de formularios, datos precisos, etc.
- Según el lugar en que se encuentre: Administración central, Servicio Exterior o puesto en el extranjero.
- Según la antigüedad: los jóvenes funcionarios suelen tener más necesidades en materia de documentación. Por otro lado, el hecho de haber terminado recientemente sus estudios les permite tener un mejor conocimiento de las fuentes de información.

Los servicios de documentación no constituyen un fin en sí mismos; los encargados de tales servicios no deben olvidar en ningún momento que su razón de ser es la de servir «a su público». Por ello deben tomar la