

### III. SECCION INFORMATIVA

#### A) CRONICAS

## La enseñanza superior de las Ciencias administrativas <sup>(1)</sup>

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a invitación de la UNESCO, ha realizado una encuesta acerca de la enseñanza superior de la Administración pública en el mundo, cuyos resultados finales han sido redactados por el profesor A. Molitor y publicados en la colección «L'enseignement des sciences sociales», de la UNESCO.

El desarrollo de la política económica y social moderna requiere, cada día con mayor urgencia, una Administración ágil, eficaz y dinámica; por este motivo en todas las naciones civilizadas existe una honda preocupación hacia el nuevo enfoque de los estudios de la ciencia de la Administración, con el fin de modernizar su Administración tradicional y en muchos casos un poco rutinaria, y poder a la vez contar con cuadros de funcionarios competentes.

El origen de las Ciencias administrativas está en la antigua cameralística, cuya finalidad era instruir a los futuros funcionarios en todo lo necesario para la Administración del Príncipe.

Aparece la Ciencia de la policía, que tenía por objeto la actividad del Estado encaminada a fomentar el bienestar y a prevenir y evitar los peligros. Este Estado recibió el nombre de Estado de policía. Con el Estado de derecho va prácticamente a desaparecer esta preocupación por las Ciencias administrativas. Estas, tal como hoy se consideran, son de origen relativamente reciente, ya que han surgido en íntima relación con la extensión del intervencionismo estatal y con la organización de la burocracia en sus formas modernas.

Vamos a dar, a grandes rasgos, una breve idea de las principales

---

(1) Se utilizan como fuentes el número 4 de 1959 de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» y los números 2, 14, 16, 20 y 21 de la revista «Documentación Administrativa».

tendencias que sobre la enseñanza de dichas Ciencias existen en algunos países más caracterizados.

#### ALEMANIA

Desde 1887 existe en Alemania la idea de una Escuela de Ciencias Administrativas para la formación del alto personal administrativo. Posteriormente, se crean algunos centros de ámbito local destinados a estas enseñanzas, algunas de ellas de cierta duración. Finalmente, por Orden de 11 de enero de 1947 se creó en Spira una Escuela para la formación de los altos funcionarios administrativos. En principio, el ámbito de extensión de la Escuela se limitó a los tres Länder de la zona de ocupación francesa; más tarde su campo de aplicación se extiende a toda la República Federal. Los órganos que dirigen la Escuela son: el Rector, el Senado, y el Consejo de Administración. Existen también en la Escuela cursos de ampliación para altos funcionarios administrativos, así como para jueces y magistrados, iniciados ya en 1947.

#### AMÉRICA CENTRAL

El proyecto de crear enseñanzas superiores sobre Administración pública surgió por iniciativa de la Administración de Asistencia Técnicas (TAA), y encontró ambiente favorable entre los Ministros de Economía de los cinco países centro-americanos, incorporándose como uno de los proyectos con prioridad del Comité de Coordinación e Integración económica del Istmo centroamericano. La Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) fué la expresión de ese proyecto, y viene funcionando desde abril de 1954.

Las enseñanzas superiores de la ESAPAC se proponen el adiestramiento directo e indirecto de altos funcionarios administrativos, de un nivel principal en la rama ejecutiva; también cuenta entre sus alumnos profesores universitarios distinguidos, altos funcionarios de Entes autónomos e inclusive altos jefes de las Fuerzas Armadas.

En el caso de la ESAPAC, los estudiantes son «alumnos-becarios». No existe una exigencia de títulos, pero al efectuarse la selección se prefiere a quienes sobre la experiencia profesional y la

importancia de su cargo, han cursado estudios en Universidades o en Escuelas especiales relacionadas con su actividad administrativa.

En América latina, no se ha planteado todavía el problema de tener los hombres políticos o los dirigentes del sector privado al corriente de los problemas científicos de la Administración pública, pero es uno de los campos más prometedores para realizar nuevos ensayos en el futuro.

#### ESTADOS UNIDOS

La enseñanza de las Ciencias administrativas nació con el estudio de Woodrow Wilson «The Study of Public Administration», que apareció en 1887. Ulteriormente han contribuido otros factores políticos y económicos, para acrecentar el interés de la nueva enseñanza.

En lo concerniente especialmente a la orientación y la enseñanza de las Ciencias administrativas, hay que distinguir cuatro escuelas ideológicas:

a) La Escuela de los filósofos clásicos, que niega a las Ciencias administrativas el rango de disciplina universitaria.

b) El método de análisis tradicional, institucional y descriptivo que establece la diferencia entre Política y Administración, definiendo la actividad de la Administración como la ejecución de la voluntad del legislador por medios «moralmente neutros».

c) La Escuela de comportamiento, que basa su estudio de la Administración sobre ciencias relativas a las reacciones humanas, individuales o colectivas, especialmente sobre la psicología, la sociología y la antropología.

d) La Escuela de los promotores del sistema intelectual entre los métodos de estudios tradicionales y la intervención de las ciencias de comportamiento.

En las Universidades, la enseñanza de las Ciencias administrativas se da normalmente en la Facultad de Ciencias Políticas o de «Gobierno».

Para hacer un resumen general de la enseñanza superior de las Ciencias administrativas, deben mencionarse también los cursos de perfeccionamiento, que organizan algunos Departamentos ministeriales para sus agentes.

El desarrollo de la enseñanza de las Ciencias administrativas ha in-

fluído indudablemente en la investigación científica que, practicada desde hace muchos años, interesa cada día más.

Los resultados de la investigación científica se publican en gran variedad de periódicos, desde las revistas especializadas a las publicaciones teóricas y generales, pasando por las de diversas asociaciones de Ciencias sociales y de las que tienen carácter interdisciplinario. Tendentes al mismo fin existe además una profusión de libros y de monografías.

### FRANCIA E ITALIA

Tras 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. La Escuela Nacional de Administración (ENA), destaca por la importancia que otorga el valer y formación humana del futuro funcionario, a través de los ejercicios de ingreso y de las pasantías de carácter práctico, que abarcan los tres campos que a la Administración pueden interesar: público, privado y laboral.

Con relación a Italia, puede decirse algo similar debido a la moderna preocupación existente en la actualidad por la enseñanza superior de las Ciencias administrativas y concretamente en el Congreso de Verona (1955), se ha puesto de manifiesto el interés de dichas Ciencias no jurídicas frente al predominio exclusivo de la Ciencia jurídica administrativa.

### I N D I A

La verdadera organización de las enseñanzas administrativas empezó en la India después de la segunda guerra mundial. Con anterioridad al estudio de la Administración pública, se hallaba unido a la de la Historia, la Economía y la Ciencia política.

Aparte de las Universidades, no pueden citarse como instituciones de enseñanza superior más que las escuelas de perfeccionamiento para funcionarios establecidas por el Gobierno central y local, así como el «Administrative Staff College» de Hyderabad, organizado en la misma forma que el de Henley-on-Thames.

El profesorado está formado por profesores con dedicación exclusiva, nombrados atendiendo a las calificaciones académicas y a los trabajos de investigación. Algunas veces se encarga de ciertos cursos a prácticos. El empleo de profesores con dedicación completa presenta varias ventajas —especialmente amplitud de opiniones y desinterés científico—, pero tiene un inconveniente: la falta de contacto con la realidad. Por esto es necesario respetar el equilibrio entre el profesorado y los prácticos para favorecer la enseñanza.

El principal método de enseñanza empleado en la India es el de los cursos «ex-cátedra». Raramente se han empleado los grupos de trabajo y los seminarios hasta la fecha, pero actualmente empiezan a desarrollarse.

La existencia de la enseñanza superior lleva aparejada la investigación científica. En la India aún no se halla muy desarrollada; la realizan en las Facultades de Ciencia política y de Administración y en los Institutos de Administración pública. Existen también algunos pocos centros anexos a las Escuelas sociales.

Actualmente es lento el desenvolvimiento de la investigación y su influencia en la enseñanza casi nula. Se reconoce la importancia de la investigación científica, pero los medios para realizarla escasean. El Instituto Indio de Administración Pública está llamado a desempeñar un papel importante en esta materia.

#### INGLATERRA

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.

Modernamente se han realizado en Gran Bretaña grandes esfuerzos en favor de la enseñanza de la Administración pública y de las cuestiones conexas. Si esta enseñanza no está organizada con el mismo método que el de la Administración privada, es por las tradiciones

que dominan la función pública británica y quizás también por la superioridad de la práctica administrativa demostrada hasta ahora.

Sin embargo, cabe preguntarse si la Administración, careciendo de la formación especializada de sus agentes, podrá hacer frente a las obligaciones cada día más agobiantes y diversas que se presentan en la época actual.

Seguimos convencidos de que las Universidades que, en último término, fijan al mismo tiempo el contenido de la enseñanza superior y sus métodos, son las más competentes para proporcionar a los agentes del Estado la cultura general que les permitirá ampliar sus conocimientos y aplicarlos a problemas prácticos. Pero ha de observarse que el papel de las Universidades en este aspecto es bastante limitado.

En el dominio de la enseñanza de la Administración pública, los Colegios técnicos van compitiendo poco a poco con las Universidades. Actualmente desarrollan una actividad importante y, si se limitan a preparar sus alumnos para exámenes hechos por otros organismos, el aumento de remuneración que ellos ofrecen atrae a un personal de enseñanza cada vez más apto, y si se les da tiempo, serán llamados a ejecutar actividades más creadoras.

En fin, dentro de los servicios de la Administración, la formación y perfeccionamiento se han desarrollado considerablemente después de la guerra, pero al mismo tiempo, las autoridades se han mostrado partidarias del aprovechamiento de las facilidades ofrecidas por las instituciones exteriores, sobre todo en el aspecto local y en el de las industrias nacionalizadas.

El método de los grupos puesto en aplicación por el «Administrative Staff College» y recogido por otras instituciones, sin poder sustituir completamente a los métodos de enseñanza tradicional, es una innovación de gran valía, como lo demuestra su adopción cada vez más extendida, incluso en el extranjero.

## POLONIA

La Administración ofrece rasgos particulares en los Estados socialistas, debido a la concepción de las funciones esenciales del Estado, resultando así que es al mismo tiempo más vasta y diferente en sus fines que en la mayor parte de los otros países.

Antes de la guerra prevalecía en Polonia la opinión de que no

existían Ciencias administrativas distintas y que, por lo tanto, la preparación para las funciones administrativas debía basarse en la enseñanza del Derecho, de la Política y de la Sociología.

Había dos escuelas superiores que consagraban cierta enseñanza a la Administración pública: la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Varsovia, donde se daba una formación en Administración municipal y financiera, y la Escuela de Ciencias Políticas, que comprendía una Facultad de Administración. Ninguna de las dos instituciones citadas dependía del Estado.

Por último, las Facultades de Derecho tenían en su programa un curso llamado «Derecho administrativo y Ciencia administrativa», aunque, en realidad, el curso se concentraba en el Derecho administrativo.

La enseñanza superior se ha desarrollado mucho en Polonia. En efecto, el país cuenta con 76 escuelas superiores, entre ellas siete universidades, diez escuelas politécnicas, siete escuelas superiores de agricultura y ocho escuelas superiores de economía. No obstante, no hay ni Facultad, ni Escuela especial de Administración.

Aunque no existe en Polonia un centro de perfeccionamiento—desde luego un centro único sería irrealizable a causa de la extensión y la variedad de las actividades administrativas—, se concede gran importancia a este problema. Son los mismos Ministerios los que organizan programas de perfeccionamiento en sus respectivos dominios.

## TURQUÍA

La enseñanza de las Ciencias administrativas en Turquía nació con el Decreto (Tanzimat Fermani) de 1939, en el cual se señalaba la preocupación de adaptar la Administración a las nuevas necesidades y de organizar un sistema de formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

El Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente, creado por iniciativa del Gobierno y con la ayuda de las Naciones Unidas, estuvo en un principio agregado a la Facultad de Ciencias Políticas de Ankara. Desde la promulgación de una Ley orgánica de 25 de junio de 1958, funciona independientemente. Su fin es proporcionar a los funcionarios la capacitación técnica necesaria

para una Administración racional y eficiente, así como el promover la investigación científica.

La Universidad Técnica para Turquía y el Medio Oriente (Ley orgánica del 4 de junio de 1959), la componen cuatro Facultades: la de Ciencias administrativas, dividida en cuatro departamentos, Administración pública, Administración comercial, Administración industrial, Economía y Estadística. Los cursos se explican en inglés

### U. R. S. S.

Algunas funciones administrativas son electivas y confiadas a especialistas (ingenieros, médicos, etc.), quienes adquieren en las Facultades nociones de las Ciencias administrativas relacionadas con su profesión. En las Escuelas de Derecho y de Ciencias económicas, se hace una preparación más completa y especializada, ya que el personal de las Administraciones se recluta en gran parte entre los juristas y los economistas.

Conviene señalar que el profesorado es selecto y que gran número de los profesores adquieren con anterioridad práctica administrativa, de la economía y de la planificación.

Para el ascenso a la enseñanza superior se establecen anualmente ciertas condiciones y singularmente un examen-concurso de ingreso, en el que, a igualdad de títulos, se concede cierta preferencia a los candidatos que posean experiencia práctica.

Los métodos de enseñanza son: curso «ex-cátedra», seminarios y trabajos prácticos.

Los instrumentos de trabajo son bastante abundantes. En cuanto se siente la necesidad, los manuales son puestos al día por el autor, o bien por un profesor o por una asociación de sabios. Se dispone también de películas, diagramas, etc.

La enseñanza superior se mantiene en constante relación con una extensa investigación, organizada por las mismas instituciones. Esta investigación sirve a la vez para desarrollar la enseñanza y para darla más valor.

Como resumen final, podemos decir que en muchos países se niega a las Ciencias administrativas la altura científica suficiente para figurar en los programas universitarios. No obstante, la importancia cada vez mayor que va adquiriendo la enseñanza superior de estas



Ciencias, es patente hoy en día. Por otra parte, se crean establecimientos de enseñanza nacidos bajo los auspicios de las *Naciones Unidas* o de la *International Cooperation Administration* (I. C. A.), a fin de acelerar los programas de perfeccionamiento en países subdesarrollados. Además, hay insuficiencia de profesorado para estas enseñanzas. Se critica el sistema de lecciones magistrales y se tiende a que la enseñanza de las Ciencias administrativas se haga a base de seminarios, trabajos prácticos, estudios sobre el terreno y memorias o tesis de los alumnos. En todos los países se nota una penuria grande de instrumentos de trabajo, por este motivo la cooperación internacional tiende a intensificarse. Por último, la investigación científica realizada sobre estas Ciencias debe defender los resultados obtenidos con el fin de servir de base a otras investigaciones. Se tiende con estas enseñanzas a dar no sólo una formación de carácter técnico, sino también eminentemente social.

F. L. B.