

- 2) *Reunión de Profesores de Derecho administrativo y de Administración pública.*

NOTA INICIAL PARA LA REUNION

El «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas», al organizar, con ocasión del Congreso de Madrid, una reunión especial de los Profesores de Derecho y de Ciencias administrativas que participan en el Congreso, responde a una doble preocupación :

- 1) Atiende un ruego oficiosamente expresado por los servicios de las Naciones Unidas, que se preocupan especialmente del progreso de la Administración Pública. Estos servicios, informados de la celebración del Congreso, han manifestado la opinión de que la ocasión sería propicia para reunir a los sabios y a los investigadores que laboran paralelamente pero tienen pocas ocasiones de confrontar sus puntos de vista —en numerosos países al menos— : los Profesores de Derecho, particularmente de Derecho administrativo, y de otra parte los Profesores de Ciencias administrativas.
- 2) El «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas» acaba de ser encargado por la UNESCO de realizar una encuesta sobre la Enseñanza Superior de las Ciencias administrativas en el mundo. Las conclusiones de esta encuesta, que el autor de la presente nota tiene la misión de redactar, están destinadas a aparecer en la serie de informes publicados en la Colección *La Enseñanza de las Ciencias sociales*, en la que han aparecido ya diversos estudios sobre el *Derecho* (EISENMANN), las *Ciencias políticas* (ROBSON), la *Sociología* (DE BIE), etc.

El estado en que se encuentra este trabajo no permite someterlo a la opinión de nuestra asamblea. Se encuentra todavía en el estadio de reunión de datos. Pero aún así, se nos ofrece la ocasión de discutir algunas cuestiones de principio.

Los límites que las circunstancias imponen a este debate, nos fuerzan a mantenerlo en las generalidades y a excluir cuestiones de detalle. Nos ha parecido, pues, conveniente proponer a la reflexión previa de nuestros colegas, y después a su discusión en Madrid, tres puntos que, ellos solos, pueden ya provocar una interesante discusión :

1. La extensión y los límites del concepto de ciencia (s) administrativa (s).
2. La relación recíproca del Derecho administrativo, y de las ciencias administrativas.

3. La oportunidad de enseñar el Derecho administrativo y las ciencias administrativas como preparación para el ingreso en los servicios públicos.

Dos observaciones de método :

- a) En las notas que siguen no se encontrará adoptada posición definitiva sobre estas tres cuestiones, sino más bien el intento de promover discusiones por el recuerdo de puntos controvertidos.
- b) Puede que incluso el examen de estos tres puntos constituya un programa demasiado amplio para una y aun dos sesiones. Los participantes serán invitados, si llega el caso, a pronunciarse sobre qué cuestiones deben tratarse con prioridad.

I

A. ¿Cuál es la extensión, el contenido y los límites del concepto de Ciencias administrativas? (1). Como ocurre frecuentemente, un intento de analizar detenidamente términos parecidos hace difícil una respuesta precisa (2). Se puede decir, evidentemente, que las ciencias administrativas están formadas por el conjunto de disciplinas que teniendo carácter de ciencias humanas, tienen por objeto de estudio de la administración, y muy particularmente la Administración pública. ¿Se puede decir que la o las ciencias administrativas constituyen una disciplina autónoma?

Unos responderán afirmativamente a esta cuestión y defenderán la existencia a título de disciplina autónoma de una ciencia administrativa general completada por ciencias administrativas más especializadas. Los orígenes históricos de esta tesis pueden ser encontrados en una vieja tradición científica europea, la de los cameralistas alemanes y austríacos de los siglos XVII y XVIII. Es igualmente mantenida por una escuela de pensamiento italiano, como se desprende de los debates del Congreso de Varenna (Italia, septiembre 1955).

Otros se mostrarán más reservados a este respecto. Subrayan la divergencia de perspectivas intelectuales que, inspirándose en tradiciones histó-

(1) En Francia, el término es utilizado unas veces en singular y otras en plural. En el primer caso, parece insistirse sobre la existencia de una disciplina autónoma y constituida, relativa a la Administración pública, o privada, según los casos. Notemos también la dificultad de traducir «Ciencias administrativas» al inglés, particularmente. La mejor equivalencia en esta lengua nos parece ser simplemente «Public Administration» en la acepción académica.

(2) Ver a este propósito —como también sobre la mayor parte de los puntos presentados en esta *Nota introductiva*—, el interesante estudio del Profesor LANCROD: *Science et enseignement de l'administration publique*, aparecido en la *Revue internationale des Sciences administratives*, núm. 3, 1954.

ricas y culturales diversas, inciden directamente sobre la delimitación de fronteras entre disciplinas científicas.

La Europa occidental, heredera del Derecho romano, de la escolástica, y aun del cartesianismo, se preocupa de clasificar los modos de aproximarse científicamente a la realidad social en disciplinas específicas y muy distintas. Consagra muchos esfuerzos a delimitar las fronteras entre estas disciplinas y a repartir el campo de acción de cada una de ellas. A esta actuación esencialmente analítica se opone la actitud anglo-sajona, muy especialmente americana: poquísima preocupación por las fronteras entre ciencias sociales, sino deseo de apreender, por las vías de acceso más variadas, un aspecto de la realidad social, en el caso presente, la Administración pública. El objeto de estudio, más que el modo de aproximación especializado, define una disciplina.

La noción de Ciencias administrativas parece así a algunos recubrir no una disciplina autónoma, sino lo que se podría llamar el *lugar geométrico* de estudios cuyo objeto único es la Administración pública (3), pero que convirgiendo hacia este objeto, proceden de campos intelectuales diferentes y que pertenecen cada uno a una disciplina muy claramente sistematizada: sociología, psicología social, principios de organización, etc. (4).

El primer punto que merece ser destacado es, pues, el contenido y el grado de autonomía de la ciencia administrativa o de las ciencias administrativas.

* * *

B. A esta primera cuestión nosotros podemos añadir una segunda. ¿Cualquiera que sea el grado de autonomía y de consistencia de las Ciencias administrativas, merecen en el sentido propio del término el nombre de Ciencias? ¿La noción incluye una realidad estrictamente científica?

Un esbozo de respuesta parece poder ser propuesto en la dirección siguiente:

1. Si el hecho de administrar la cosa pública es un arte más bien que la resultante de la aplicación automática de reglas prefijadas, resulta que

(3) No hay que olvidar, tampoco, destacar las conexiones entre el estudio de la Administración pública y el de las empresas privadas existiendo semejanzas en muchos puntos que se destacan entre estas dos realidades sociales. Una de las tareas más complejas del estudio de la Administración pública es el de distinguir continuamente lo que le es propio y lo que le es común con la empresa privada. La dificultad aumenta a causa del contenido variable de los conceptos «público» y «privado» y de su vinculación con las filosofías políticas.

(4) Cuando se estudia el índice de un tratado clásico o de un «reader» americano de Public Administration (LEONARD, WHITE, MORSTEIN MARX, SIMON SMITHBURG y THOMPSON, DWIGHT WALDE, LEPAWSKY, etc.), esta impresión es clara. Tal capítulo sobre las relaciones humanas procede de la Psicología social, tal otro sobre la burocracia de la Sociología general, tal otro sobre la jerarquía, de los principios generales de la organización, etc.

de ningún modo la Administración pública, considerada en su estructura y su actividad, puede ser objeto de estudio científico. Las conclusiones de este estudio pueden ser científicamente sistematizadas en el mismo grado que las conclusiones análogas propias de otras ciencias humanas.

2. Si en el terreno de las ciencias humanas, el concepto de ciencia no tiene exactamente las mismas connotaciones que en las ciencias llamadas «naturales» o aun en las ciencias «exactas», no tiene menos un contenido preciso. De todos modos, nosotros sugerimos que la discusión a propósito de este primer punto sobre el contenido y la naturaleza de las ciencias administrativas, sea reducida al mínimo. Puede, con el mismo título que la noción de ciencia política, servir de tema a discusiones sin fin. No es lo más indicado partir del hecho que demuestra que la Administración pública puede ser válidamente estudiada de manera científica bajo ángulos diversos. Y esto nos lleva a la segunda cuestión.

II

Donde la Administración pública es objeto de estudio científico y de enseñanza en las Universidades, se comprueba que este objeto es analizado según los países bajo dos ángulos muy diferentes :

1. En ciertos países el estudio de la Administración pública se hace desde un ángulo exclusivamente, o casi exclusivamente, *jurídico*. Se limita, o poco menos, a estudiar el fenómeno social que constituyen los servicios públicos desde el punto de vista de las normas jurídicas que regulan su organización por el poder político, su funcionamiento y las relaciones con los administrados.

El modelo de esta aproximación exclusivamente jurídica al hecho administrativo nos es dado por la enseñanza de las Universidades francesas a fines del siglo XIX y a comienzos del XX. Nos ha dejado importantes monumentos como los magníficos tratados de HAURIOU, JÉZE, DUGUIT, etc., apoyados sobre la jurisprudencia del Consejo de Estado.

2. En otros países, la existencia misma de un Derecho administrativo ha sido durante mucho tiempo negada por los juristas que han tratado de mantener en el marco del Derecho común el conjunto de las relaciones jurídicas establecidas en el interior del cuerpo social. De todos modos, una separación radical se establece en la práctica e incluso en la metodología científica entre el dominio del Derecho y el reservado a la administración o al estudio de ésta en la perspectiva de otras ciencias humanas, y también de la organización práctica más eficaz de los servicios públicos. Donde, bajo la presión de los hechos, la existencia del Derecho administrativo es reconocida, la separación subsiste entre él y las otras Ciencias administrativas. Estas toman a veces un desenvolvimiento considerable.

3. En fin, algunos países no parecen conocer ni el dominio exclusivo del Derecho administrativo ni el de las Ciencias administrativas: los dos tratan de desenvolverse paralelamente, aunque de manera modesta. Al mismo tiempo, en algunos países donde el Derecho administrativo ha dominado hasta hoy una tendencia parece dibujarse en favor del reconocimiento paralelo de las Ciencias administrativas no jurídicas como objeto de estudio y de investigación, y aun de enseñanza. Es, parece, el caso de Francia, donde se comienza a admitir la necesidad de un estudio científico y de una enseñanza sistemática de los problemas de la Administración pública (5).

Podría ser objeto de debate, y de utilidad, la conveniencia de equilibrar estas dos tendencias en la investigación, la enseñanza y la práctica.

Presenta esta cuestión un interés directo para todos y quizá especialmente para los países jóvenes o que han alcanzado su independencia hace poco (6).

III

La tercera cuestión que —si a ustedes les parece— podría ser discutida en Madrid, en esta ocasión, es una confrontación entre dos tipos de formación para la función pública superior. Está ligada a los problemas de enseñanza del Derecho administrativo y de las Ciencias administrativas.

Algunos países consideran que para ejercer convenientemente funciones en el servicio público en un nivel elevado (el que corresponde a la *administrative class* del Civil Service británico) es necesario una preparación, anterior al ejercicio de funciones activas, que incluya el estudio suficientemente profundo, sea del Derecho administrativo, sea de Ciencias administrativas, sea de estos dos órdenes de disciplinas entre otras varias. En otras palabras, manifiestan una exigencia de preparación profesional (por otro lado superior y científica) de carácter especializado, que no excluye la formación general.

En otros países, por el contrario, prevalece la opinión de que una pre-

(5) Cfr. Emile GIRAUD, *Il faut enseigner l'administration*, «Revue du Droit public et de la Science Politique», (París, 1951-2.)

Cfr. igualmente la introducción de estudios teóricos sobre la Administración, particularmente bajo el ángulo comparativo, en el programa de la Escuela Nacional de Administración de París.

(6) A este respecto, debe ser subrayado el interés de evitar lo que se podría llamar las rupturas demasiado brutales de tradiciones. En el campo que nos preocupa, muchos países jóvenes fueron influidos en el último siglo y hasta comienzos de éste por una formación basada sobre el derecho público, la que les habían procurado los Profesores llegados de Europa Continental. La influencia actual de los Estados Unidos en materia de Administración pública está orientada de manera muy diferente. Resulta, por encima de las producciones autóctonas mismas, un «clash of cultures» cuyos posibles peligros deben ser valorados y limitados.

paración de Derecho administrativo o de Ciencias administrativas, no es nunca necesaria, o incluso que no es conveniente. La base esencial requerida para el futuro funcionario superior es una sólida formación general. En cuanto a las calificaciones administrativas, la Administración prefiere que los principiantes las adquieran únicamente bajo forma práctica después de su entrada en el servicio y bajo su directa vigilancia.

A título de ejemplo, Francia, y hasta cierto punto los EE. UU., manifiestan la primera tendencia. La segunda encuentra su expresión más neta en Gran Bretaña.

No es cuestión de emitir a este respecto un juicio de valor, ni presentar recomendaciones que tiendan a generalizar tal método más que tal otro. En este dominio, toda sistematización no puede llegar más que a soluciones desprovistas de eficacia, si no tiene relación con lo concreto, con el conjunto complejo de factores sociales, históricos, políticos, que en cada país han llevado a una solución que corresponde a particularidades nacionales. Pero en este caso aun la confrontación de los sistemas tiene en primer lugar un interés científico en sí. Puede tener además un interés práctico que permita a cada uno comparar la eficacia de su régimen con el de otros países. Presentará sin duda un interés especial para los países jóvenes o que han logrado su independencia recientemente, que elaboran su sistema administrativo. Deben, como todos los países, poder elegir con conocimiento de causa el régimen de formación que les convenga mejor, evitando los dos escollos del «amaterismo» sin preparación técnica y de un profesionalismo sin horizontes ni cultura general.

CONCLUSIONES

No entra en nuestras intenciones pedir que la reunión de profesores se termine con unas conclusiones precisas o con recomendaciones. La considerable diferencia de las tradiciones y de las culturas, la orientación muy distinta de los regímenes administrativos y de los sistemas intelectuales que los sustentan, se acomodarían mal a semejantes procedimientos, que tienen el riesgo, quizá, de no llevar más que a la adopción de resoluciones demasiado vagas y desprovistas de consistencia práctica.

No se excluye, sin embargo, que se desprendan de los debates constataciones comunes que se podrá intentar darles forma y quizá también la decisión de proseguir estos diálogos en otra ocasión.

ANDRÉ MOLITOR

Profesor extraordinario de la
Universidad de Lovaina.