

# LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN FRANCIA

ORIGENES Y CONTORNO EUROPEO, ACTUAL Y PASADO \*

GEORGES LANGROD \*\*

## *Experiencia Europea y Ciencia Administrativa*

LA ciencia administrativa norteamericana se ha desarrollado durante treinta años sin tener contacto alguno con la experiencia europea e ignorando que se trabajaba en el mismo sentido en otros países desde hacía mucho tiempo. Cualquier cosa se presenta como si el interés científico por la administración pública hubiera nacido con el ensayo de Woodrow Wilson, de 1887, y se hubiera desarrollado exclusivamente merced al trabajo de las gigantescas figuras precursoras, que se llamaron Frank Johnson Goodnow o William F. Willoughby, y después con el concurso de los llamados actualmente "decanos del movimiento de administración pública": Leonard D. White, John M. Gaus y otros muchos. Una literatura norteamericana completamente nueva sobre ciencia administrativa (o más bien, sobre administración pública) se desenvuelve rápidamente, sin tener en cuenta que muchas ideas idénticas o análogas se habían producido en Europa dos siglos antes y de que estudios serios metodológicos, didácticos y comparativos se habían realizado en diversos idiomas. Con la consecuencia, de que la ignorancia de estos hechos y resultados, dio origen a repeticiones infructuosas y arriesgadas o a investigaciones inútiles en general. Excusado es decir que tal duplicación es desafortunada y, a menudo, lamentable.

En relación con todo esto, debemos llamar la atención sobre la circunstancia de que, además de Wilson y otros precursores, otros nor-

\* Traducción del inglés por Gabriel Franco.

\*\* Profesor de Derecho Comparado y Administración Pública Comparada en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad De La Sarre. Ha sido profesor en el Instituto de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de París, en la Universidad de Cracovia, en la Universidad de Wyoming y en la Escuela de Administración Pública de Río de Janeiro. Es autor de numerosos artículos y del libro *Science et enseignement de l'Administration publique aux Etats-Unis* (1954).

teamericanos fueron a buscar allende el océano la semilla de la ciencia en cuestión. El ejemplo europeo repercutió en las publicaciones de América del Norte. Así, por ejemplo, Dwight Waldo dio la lista impresionante de los escritos de ciencia administrativa en los Estados Unidos que se habían preparado en el extranjero y cuya contribución importante en ese sector es evidente: Goodnow, Munro, W. S. Mosher, Charles A. Beard, ambos James, Merriam, Freund y muchos otros visitaron durante un período más o menos largo las universidades europeas (continentales o inglesas) en los comienzos de ese movimiento o llevaron a cabo estudios administrativos de carácter práctico en ese continente, experimentando indiscutiblemente el impacto de tales experiencias.<sup>1</sup> Además de esta búsqueda directa de las fuentes hubo dos olas sucesivas de influencia inmediata alemana y austriaca en los Estados Unidos. La primera, hemos de atribuirle a Francis Lieber, que enseñó en la Universidad de Columbia a fines del siglo pasado y cuyos discípulos fueron Wilson y Goodnow.<sup>2</sup> La segunda de esas influencias se debe al impacto en el siglo 20 de universitarios y expertos formados en Europa, especialmente en Alemania y Austria, como F. M. Marx, C. J. Friedrich, A. Brecht, H. Kelsen, E. Hula, K. Loewenstein, y otros, pues los escritos de éstos sirvieron como si fuera "un canal por donde las obras de los pensadores europeos ejercieron su influencia en el campo norteamericano dedicado a esa clase de estudios."<sup>3</sup> E incluso la primera formulación de la verdadera noción de una "ciencia independiente de la administración" (aunque indudablemente prematura) reposa, según Dwight Waldo,<sup>4</sup> en la experiencia europea.

A pesar de esto, las barreras psicológicas, lingüísticas, filosóficas y metodológicas continúan siendo absolutas. Mas, a causa de una ignorancia de los hechos, ausencia de un interés de carácter general y estudio en cierto modo lugareño que de un "sentimiento de propia superioridad y desprecio fundamental por la sistematización"<sup>5</sup> los estudiosos cultivadores americanos de la administración pública se convirtieron en exclusivistas y "monopolizadores". Pero, al inventar de una manera inconsciente lo que ya había sido descubierto en otra parte hacía mucho tiempo, asimilaron progresivamente una tendencia de su-

<sup>1</sup> Dwight Waldo, *The Administrative State* (Nueva York: Ronald Press Co., 1948), pág. 41.

<sup>2</sup> El primero se considera el "padre de la ciencia administrativa" de los Estados Unidos; y el segundo, como el primer norteamericano que hizo "estudios comparados" en el terreno del Derecho Administrativo.

<sup>3</sup> Waldo, *op. cit.*, pág. 41, nota 44.

<sup>4</sup> Cita a un escritor inglés, Dorman B. Eaton, el cual afirma que la "administración pública en Inglaterra ha llegado a ser algo así como una ciencia..." *Ibid.*, pág. 40, nota 43.

<sup>5</sup> Dwight Waldo afirma que los "estudiantes norteamericanos tienen el mismo interés por los conceptos sistemáticos que por la teología budista"... *Ibid.*, pág. 41, nota 44.

perioridad propia de inventores y precursores. Este proceso recibió el estímulo simultáneo de dos elementos. Por una parte, cuando la ciencia administrativa en los Estados Unidos se "reinventó", el pensamiento administrativo europeo se había convertido durante varias décadas en jurídico. El moderno derecho administrativo, como rama del derecho público, se convirtió en el vórtice del interés científico de todos los estudios concernientes a la administración pública, y la tradición de la primitiva ciencia de la administración europea fue casi interrumpida y cayó en una indiferencia general. Por otro lado, el estudio moderno de la administración pública, por parte de los norteamericanos, se convirtió en puramente empírico, pragmático y práctico, desprovisto de toda curiosidad científica realmente desinteresada y de todo propósito de conocimiento verdaderamente abstracto. Nació de las necesidades de la vida administrativa y, al desarrollarse con la tendencia de dar una educación preparatoria para el servicio administrativo o un adiestramiento a los empleados en servicio, se vio privado de todo espíritu conducente a un estudio sistemático. El antecesor europeo distante pudo así ser olvidado fácilmente y reemplazado por un pariente próximo y contemporáneo: la administración industrial. Totalmente desconocida para el ascendiente de vieja raigambre y considerada en los Estados Unidos como si fuera de la misma prosapia que la administración pública.

### *El Antecedente "Prehistórico" del Siglo 18 en Alemania: Cameralismo*

Si nos retrotraemos al siglo 18, en el continente europeo, tropezamos, ante todo, con los viejos "cameralistas" alemanes y austriacos, cuya huella se remonta hasta 1550, y que se dedicaron a estudiar la rutina de las oficinas administrativas (camera, 'Kammer'), procedimientos fiscales, técnica administrativa, el *ars administrandi* (Verwaltungskunst). Se trata más bien de una mixtura científica primitiva de información relativa a la economía, contribuciones, política, gobierno, estadística, contabilidad, etc.; mitad ciencia y mitad rutina. Sirvió, sin embargo, para elevar el *standard* de los servicios administrativos de Europa. Carente de un aparato analítico serio, fue incapaz esta escuela de ir más allá de la información mera de los hechos y de un examen metodológico precientífico; pero, ello no obstante, los cameralistas manifestaron su interés, no sólo por la economía nacional y las reformas fiscales, sino también por la administración sistemática, principalmente de la administración pública.<sup>6</sup> Las pocas monografías norteamericanas sobre este problema<sup>7</sup> subrayan la importancia de los

<sup>6</sup> A. Lepawsky, *Administración* (1a. ed., Nueva York: A. A. Knopf, 1949), pág. 97.

<sup>7</sup> Véanse, entre otros, Albion Small, *Cameralists* (Illinois University of Chicago Press, 1909); Louise Sommer, "Cameralism", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, II,

cameralistas en el desarrollo de las futuras ciencias sociales y particularmente en las disciplinas administrativas, pero hacen a lo más la concesión de que, . . . "en vista de que la administración sistemática es un producto exclusivo de la última o las últimas centurias puede ser liberada del estudio del período cameralista. . .".<sup>8</sup>

Los cameralistas abordaron los problemas públicos desde un punto de vista común, colocando en la parte central de sus estudios el concepto y los problemas de "police" ("Polizey"), que fue la precursora de la administración actual en los Estados Unidos y en Europa. Esta es la razón por la cual muchos trabajos de los cameralistas se publicaron con el título de estudios concernientes a "police" ("traité de police", en Francia, o "Polizei-Recht", en Alemania y en Austria). Coadyuvando también a aclarar este extremo la existencia por aquel entonces en Europa de un 'Police State' y, especialmente, el despotismo ilustrado de los regímenes paternalistas de los Hohenzollern, en Prusia, y de los Hapsburgos, en Austria. Tal 'ius politiae' comprende el derecho y deber del soberano a cuidar del "bienestar terrestre" de todos (seguridad, tranquilidad, riqueza). Los teóricos de "police" intentan encontrar una diferencia entre administración y justicia, caracterizando la primera con la ayuda de ejemplos prácticos y de experiencia técnica.

Las publicaciones de los cameralistas alcanzan un volumen imponente. G. Georg Zinke, en su Bibliografía cameralista, comprende más de 2,000 títulos, correspondientes al siglo 17, de los cuales, 500 tratan de administración financiera, 1,500 de otras materias (incluyendo 164 sobre administración agrícola). En el siglo 18 florecen también escritores cameralistas muy importantes, como Günther-Heinrich von Berg<sup>9</sup> cuya obra fue considerada más tarde por Lorenzo von Stein como el primer tratado sistemático, exclusivamente científico y comparativo sobre ciencia administrativa; Johann-Stephan Putter,<sup>10</sup> que definió la "police" como "administratio rei publicae", aceptada más tarde por el "Landrecht" prusiano en 1794, y Johann-Jacob Moser,<sup>11</sup> etc. Pero los tres verdaderos fundadores de la moderna ciencia administra-

158-160; C. J. Friedrich, "The continental tradition of training administrators in Law and Jurisprudence", *The Journal of Modern History*, XI (1939), 129-148.

<sup>8</sup> A. Lepawsky, *op. cit.*, pág. 97.

<sup>9</sup> Profesor de la Universidad de Gotinga, autor de 8 volúmenes de *Handbuch des Teutschen Polizeyrechts* (Zweyte verbesserte Auflage, 7 Thle; Hannover: 1802-09).

<sup>10</sup> Profesor de la Universidad de Gotinga, autor de *Elementa Juris publici Germanici* (2da. edición enmendada; Goettingae: 1756).

<sup>11</sup> Profesor de la Universidad de Tubinga, autor de 26 volúmenes de *Teustisches Staatsrecht* (Haupt-Register, 51 Thle. Nurenberg, Franckfurt and Leipzig, Ebersdarff, Honau: 1737-54); así como otros 500 tomos. . . (referencia Schmidt: en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* (Vol. 4, 1892) pág. 1237; véase especialmente *Moseriana* 1793).

tiva en este período son Johann-Henrich-Gottlieb von Justi<sup>12</sup> y Joseph-von Sonnenfels<sup>13</sup> hasta el punto que todos los escritos ulteriores descansan en sus pensamientos y teorías; donde se demuestra la necesidad de una ciencia administrativa independiente. Autores como Fisch (Halle), Pfeiffer (Maguncia), Rossig (Leipzig), Jung (Kaiserlautern), Seckendorff, Gasser, Dithmar, etc., promueven la transición del método anterior del cameralismo, más bien abstracto, de Christian Wolff,<sup>14</sup> a la modalidad posterior, más concreta en el modo de describir la administración pública y de una comprensión, asimismo, más moderna de toda la vida social. Es por esto que los postcameralistas del siglo 19, que se han liberado de la "police"—herencia del siglo 18—y comprenden la esencia del nuevo tipo de estado (*Etat de droit, Rechtsstaat*) abren un nuevo período en la historia del pensamiento administrativo europeo. Con Robert von Mohl<sup>15</sup> abordamos un nuevo período, en el que Lorenz von Stein<sup>16</sup> va a ser el padre de la ciencia administrativa en Europa.

El conocimiento "cameralístico" de la administración pública fue no sólo de investigación y de estudio científico, sino materia de enseñanza. Así, por ejemplo, en Alemania existió en Lautern (Baviera), 1774-1784, una escuela famosa de administración pública ("Kameral-Hohe-Schule"), que se fundió más tarde con la Universidad de Heidelberg<sup>17</sup>; en Stuttgart (Württemberg) hubo, de 1780 a 1793, una Facultad de Administración (denominada "Karls-Akademie"), que fue restaurada en 1817, en Tubinga<sup>18</sup>; en Munich (Baviera) floreció al mismo tiempo una Facultad de Administración<sup>19</sup>, y en Prusia, la administración pública se enseñaba en la Facultad de Filosofía de Berlín.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> Profesor de la Universidad de Gotinga y autor de *Grundsätze der Polizey-Wissenschaft* (1756).

<sup>13</sup> Profesor de la Universidad de Viena y alto funcionario de Austria. Escribió *Grundsätze der Polizey, Handlungs und Finanzwissenschaft* (2da. edición; 3 Thle, Wien: 1768-76).

<sup>14</sup> Autor de *Ius naturae et gentium* (1764).

<sup>15</sup> Profesor de la Universidad de Heidelberg y autor, entre otras publicaciones de *Die Polizey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (Zweite umgearbeitete Auflage. 3 Bde; Tubingen: 1844, 45. Dritte vielfach veränderte Auflage, Tubingen: 1866).

<sup>16</sup> Profesor de la Universidad de Viena. Entre otros libros, publicó 8 volúmenes de *Die Verwaltungslehre* (Thl. 1-7, Stuttgart: 1865-68. Zweite durchwegs umgearbeitete Auflage. Thl. 1-3, Stuttgart: 1869).

<sup>17</sup> Heinrich-Jung (más tarde profesor de la Universidad de Marburg-Lahn) enseñó allí.

<sup>18</sup> En esta Universidad enseñó Robert von Mohl y muchos otros profesores de administración pública, tecnología del Estado, Enciclopedia de Ciencia Política y Metodología de Hacienda, etc.

<sup>19</sup> El curriculum de esta Facultad era menos especializado y más flexible (Filosofía, Psicología, Historia, Economía, Derecho, etc.). En ella enseñaron Papius y Oberndorfer.

<sup>20</sup> Esta enseñanza se consideraba como un complemento de los estudios jurídicos destinados a los futuros servidores del Estado (21 cursos especiales para "cameralistas").

*La Ciencia Francesa de "Police" y la Ciencia Administrativa  
en los siglos 18 y 19*

La influencia efectiva de la ciencia y de la enseñanza de la administración pública en Alemania y Austria, se extendió más allá de las fronteras de estos países. Es fácil encontrar sus huellas en toda Europa, Central y Oriental, donde siempre representó un cierto papel el pensamiento administrativo y legal alemán y austriaco; pero dicha influencia se deja sentir también en Francia. Si bien es verdad que en Francia la época de la "police" está representada por algunos autores brillantes desde el siglo 17, no es menos cierto que el problema de la enseñanza del "cameralismo" se manifestó allí en el siglo 19. En la literatura del siglo 17, por ejemplo, encontramos a Jean Domat<sup>21</sup> que, basando sus enseñanzas en un amplio campo filosófico y social, discutió los problemas de gobierno, de "police", de administración, de tesoro, de servicio administrativo, etc.<sup>22</sup> En el siglo 18, tropezamos con la personalidad bien conocida de Delamare,<sup>23</sup> a quien se le debe una información notable sobre historia y práctica de policía (especialmente municipal). Es apreciado, asimismo, como autor de una selección ingeniosa, aun cuando no siempre sistemática, de un material valioso. En él se encuentra el primer ensayo para construir la trama teórica de todo el problema. Muchos escritores de la escuela fisiocrática francesa,<sup>24</sup> bastantes abogados<sup>25</sup> y hasta filósofos<sup>26</sup> merecen ser tomados en consideración a este respecto. En el siglo 19, este movimiento intelectual fue continuado por algunos escritores, como Charles, Jean Bonin,<sup>27</sup> Aucoc,<sup>28</sup> Vivien,<sup>29</sup> Macarel<sup>30</sup> y otros muchos, hasta 1872.

Por lo que concierne a la enseñanza de la ciencia administrativa en Francia, la tendencia en esta dirección es muy fuerte en la primera mitad del siglo 19. Georges Cuvier, el paleontólogo y anatómico de fama mundial, que fue también consejero de Estado y estudió cuando

<sup>21</sup> Abogado del Rey de Francia en Clermont y autor del famoso tratado de *Les Loix Civiles dans leur ordre naturel; le Droit Public, et Legum Delectus...* (Nueva edición, 2 tomos, París: 1765-47-56).

<sup>22</sup> "Es el plan general de la sociedad civil mejor ordenado que haya aparecido hasta ahora" dice d'Agnesseau, el famoso Canciller de Luis XIV.

<sup>23</sup> Diputado jefe de la policía de París, autor de 4 volúmenes de un *Traité de la Police* (4 tomos, París: 1705-38).

<sup>24</sup> Mirabeau, Turgot, Mercier de la Rivere, Dupont de Némours, etc.

<sup>25</sup> Por ejemplo, Claude Fleury, autor de *Droit Public de la France* (2 tomos; París: 1769) o Bouquet, autor de *Maximes du droit public français* (1775).

<sup>26</sup> Como Voltaire mismo (véanse sus *Pensées sur L'Administration publique*, 1753).

<sup>27</sup> Autor de *Principles d'administration publique* (Troisième édition; 3 tom. París: 1812).

<sup>28</sup> Consejero de Estado, autor de *Introduction à l'étude du Droit Administratif*. Première conférence faite à l'École Impériale des Ponts et Chaussées. (París: 1865).

<sup>29</sup> Vicepresidente del Consejo de Estado y Autor de *Etudes Administratives* (1845).

<sup>30</sup> Consejero de Estado, publicó *Cours de droit administratif professé à la Faculté de Droit de Paris*. (Tom. 1-4, París: 1844-46).

era joven, como becario, en la Facultad de Administración de Stuttgart (Alemania), supo apreciar el elevado nivel de esta escuela y redactó, en 1820, un proyecto detallado para abrir una facultad parecida en Francia. Después de Cuvier, otros muchos autores y profesores defendieron la misma idea y, con tal ocasión, desarrollaron teorías concier- nientes a la justificación y utilidad de una ciencia renovada de la administración pública,<sup>31</sup> siguiendo a este desarrollo sucesivas iniciativas gubernamentales.<sup>32</sup>

La Segunda República francesa, surgida de un movimiento revolu- cionario en 1848, se apoyó en estas opiniones e informes y acordó, por un decreto de 8 de marzo de 1848, 12 días después de haber triun- fado, la creación de una "Escuela de Administración" en París, como centro especializado de adiestramiento para los candidatos de la ad- ministración pública. El decreto de 7 de abril de 1848 enriqueció esta escuela con nueve cátedras en el "College de France", de París,<sup>33</sup> al servicio de los estudiantes de ese nuevo centro de enseñanza. Cada can- didato, para ser admitido, debía hacer un examen de ingreso de un ni- vel de escuela secundaria y no tener más de 22 años. La escuela re- presenta, en su concepción, las tendencias políticas del *Saint-Simonism*, y se inauguró el 31 de agosto de 1848; pero fue muy criticada desde los comienzos y no pudo sobrevivir las tendencias verdaderamente re- publicanas y democráticas: la elección del futuro Napoleón III, el 1.º de diciembre de 1848, como "prince-president" y su orientación auto- ritaria, no podía tolerar una experiencia de esa clase para la formación de servidores del estado políticamente neutrales. La escuela se cerró el 9 de agosto de 1849, después de un año de existencia. A pesar de ser poco conocida, incluso en Francia, por el poco tiempo que estuvo abier-

<sup>31</sup> Merece especial mención E. de Laboulaye, *De l'enseignement et du noviciat admi- nistratif en Allemagne* (1843), que subrayó la necesidad de adiestrar en la administración pública a todos los futuros servidores del Estado, como en Alemania. Analizó en detalle el sistema de enseñanza alemán y elaboró un programa completo especializado de facultades administrativas en las universidades francesas. Siguiendo la misma orientación Emile Lenel, *Des sciences politiques et administratives, et de leur enseignement*, etc. (París: 1865), ofreció una información completa de todo el problema en su aspecto comparativo. Otros muchos escritores aparecen también en este período.

<sup>32</sup> En 1845 el Ministro francés de Educación, de Salvandy se interesó nuevamente por las ideas de Laboulaye y requirió a todas las facultades de derecho, de Francia a que manifestaran su opinión sobre la conveniencia de establecer la enseñanza de ciencia política y administrativa (en todas ellas existían cátedras de derecho administrativo, desde 1835, y en París desde 1928). En términos generales se manifestaron por la negativa; pues el espíritu crítico de la gente de leyes en Francia siempre mantuvo un criterio ce- rrado en lo que respecta a considerar la ciencia administrativa fuera del marco legal. Unicamente, la Facultad de Derecho de Estrasburgo se declaró en favor de la creación de tales facultades de ciencia administrativa como una sección autónoma de cada facultad de derecho (informe del Prof. Hepp). Consúltese también Mallein (Prof. de la Facultad de Derecho de Grenoble). *Considérations sur l'enseignement du droit adminis- tratif* (París: 1857). Proyecto de la "Comisión Superior de Estudios Científicos y Litera- rios", de 1848 (en E. Lencel, p. 188 f.), etc.

<sup>33</sup> Derecho público y privado, economía, estadística, historia de la administración pública, etc.

to dicho centro, merece la pena que le dediquemos cierta atención, por su influencia indirecta en el ulterior desarrollo de la preparación de los futuros servidores del estado en Francia.<sup>34</sup> Debemos mencionar, en el terreno de los hechos, las propuestas de Burbeau y de Carnot en ambas cámaras y el proyecto de ley de Falloux,<sup>35</sup> y de otros muchos investigadores<sup>36</sup> interesados particularmente en ese asunto. Las varias iniciativas de carácter análogo, que encontramos más tarde,<sup>37</sup> tienen el mismo origen y son un resultado indirecto de esa breve experiencia de 1848 a 1849. Finalmente, la creación de la "Ecole nationale d'Administration", en 1945, es un número más en esa lista.<sup>38</sup>

Pero, como hemos tenido ocasión de decir anteriormente, a partir de 1872, fecha de una reforma importante, que amplía la competencia judicial del Consejo de Estado, la investigación y la enseñanza francesa se dedica casi exclusivamente al estudio de la administración, desde un punto de vista jurídico. Así ocurre que durante muchos años la orientación anterior de la ciencia administrativa, concebida en un sentido amplio, se olvidó en Francia, a pesar de la iniciativa privada de Bounthmy, que creó, en 1872, en París, la célebre "Ecole de Sciences Politiques".<sup>39</sup> El prestigio de los grandes representantes de la ciencia administrativa francesa (como Eduard Laferriere, Maurice Hauriou, Leon Duguit, Henri Berthélémy, Gaston Jéze, Achille Mestre, Louis Rolland, y más tarde, en la época contemporánea, Marcel Waline, André de Labadere, Charles Eisenmann, Georges Vedel, Jean Rivero, etc.), llegó a ser tan considerable y el monopolio de las facultades de derecho en la enseñanza de la administración pública (desde un punto de vista jurídico) tan absoluto, que no hubo ya lugar, literalmente, para una ciencia administrativa completa. Fue únicamente en la segunda década del siglo 20 cuando reaparece en Francia una ciencia administrativa de

<sup>34</sup> Cf. *Documents officiels sur L'Ecole d'Administration fondée par le gouvernement ou guide de l'aspirant au titre d'élève du Collège de France* (1848), J. Lefort, *Note pour servir à l'histoire de l'enseignement des sciences politiques et administratives en France* (Toulouse: s. f.), Charles Tranchant. *Notice sommaise sur L'École Nationale d'Administration de 1848* et sur les projets ultérieurs d'institutions analogues, etc., pág. 62 (Nancy: 1884) y *De la préparation aux services publics en France, améliorations dont l'enseignement politique et administratifs serait susceptible*, etc. (Paris: 1878), A. Roulliet, *Lettres sur l'Ecole d'Administration*, 1876, Mrs. R. Grégoire, "Une tentative saintsimonienne: l'Ecole d'Administration de 1848", *Revue Politique et Parlementaire* (1948).

<sup>35</sup> *Informe ministerial*, 1849. Subraya que "el gran arte de administrar en un país libre se diferencia fundamentalmente de todas las otras ciencias especializadas, pues auna el estudio del hombre a la erudición propiamente dicha".

<sup>36</sup> Cf. la iniciativa de la "Academic des Sciences morales et politiques" (*Institut de France*) de París en 1863, etc.

<sup>37</sup> Por ejemplo, los de otros miembros del Gobierno como Jules Ferry (1881) o Jean Zay (1936).

<sup>38</sup> La exposición de motivos, de Michael Debré, hace una mención de una manera explícita del antecedente de 1848-1849, *Réforme de la Fonction publique* (París: 1945).

<sup>39</sup> Actualmente Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de París, *infra.*, cap. I.

carácter técnico —y no jurídico— conectada con la amplia visión de la manera de administrar de un ingeniero de minas, Henry Fayol (1841-1925). Mas esta obra, famosa en el mundo entero actualmente, se conocía mejor en el extranjero que en Francia, principalmente en los Estados Unidos.

*El Siglo 19: Lorenzo von Stein y sus Sucesores. Experiencias Italianas, Españolas y Portuguesas*

Cuando después de 1872, el interés efectivo en Francia por la administración pública se hizo puramente jurídico, y cuando la influencia francesa llegó a ser dominante en otros países, como Italia, Bélgica, España y Portugal, ocurrió que Alemania y Austria se convirtieron otra vez temporalmente en el principal centro de investigación de la ciencia administrativa en Europa. El mencionado escritor y profesor, Lorenzo von Stein, caracterizó en su gran obra la esencia y la significación de la administración pública, la historia de la "ciencia de policía", la posición de la ciencia administrativa en la familia de las ciencias sociales, a pesar de su descomposición interna ulterior en varios sectores y tendencias. Stein, "verdadero progenitor de la moderna ciencia administrativa", ve en esta rama del conocimiento el elemento decisivo de la ciencia del estado y hace patente su preocupación, cuando considera hasta qué punto existe un desconocimiento general de su verdadera función. Defiende el carácter científico de dicha ciencia, analiza su relación con el derecho público y aboga por la reunión de ambos en un "todo cósmico". Por cuanto concierne al futuro, entrevé un desarrollo enorme de la ciencia administrativa: "Nuestra centuria va a ser un siglo de ciencia del estado; dicha ciencia hará posible que la ciencia del futuro —la ciencia de la sociedad— se pueda aplicar en la práctica y represente su verdadero papel en la vida real".<sup>40</sup> Stein, después de haber estudiado el desarrollo de las ideas sociales en la Francia de su tiempo, atribuyó a la ciencia administrativa una gran función de carácter social y político en la lucha permanente entre la idea del estado y la de la sociedad, en la trama de la evolución social general.

Estas teorías de Lorenzo von Stein tienen siempre una vigencia y una importancia parcial actual. Cuando sesenta años más tarde se manifiesta nuevamente una tendencia en Alemania a favor del desarrollo de la ciencia administrativa, la palabra *motto* no era otra sino "volvamos a Stein". Pero en aquella época, los sucesores, aun cuando eminentes, no fueron numerosos. En Austria encontramos los nombres de dos científicos notabilísimos: el economista y estadístico Karl Theodor

<sup>40</sup> Tomado de L. von Stein, *Die Lehre von der innern Verwaltung* (III parte, edición 1888), pág. 94.

von Inama-Sternegg,<sup>41</sup> el sociólogo y jurista polaco Ludwik Gumpłowicz<sup>42</sup> y más tarde, en Alemania, el sociólogo Max Weber,<sup>43</sup> que aplicó por vez primera los métodos sociológicos en el análisis del fenómeno administrativo. Pero, cual ocurrió un poco antes en Francia,<sup>44</sup> el estudio jurídico adquirió también en Alemania y en Austria la primacía. La influencia de los grandes representantes del derecho administrativo<sup>45</sup> llegó a ser predominante, impidiendo de una manera directa el desarrollo ulterior de una ciencia administrativa, *sensu stricto*, durante medio siglo. Como había ocurrido en Francia, el progreso del derecho administrativo, desde el punto de vista del método científico, fue tan notorio, que la concepción primitiva de la ciencia administrativa, más bien técnica, no pudo competir con aquél.<sup>46</sup>

A finales del siglo 19 encontraremos en Italia publicaciones relativas a la ciencia administrativa, y la *italianidad* de la ciencia de la administración se acentúa constantemente en ellas.<sup>47</sup> Muchos escritores<sup>48</sup> discuten los problemas de la independencia de la ciencia administrativa respecto al derecho administrativo y a otras ciencias sociales. En relación con esto, hemos de llamar particularmente la atención sobre la influencia de Vittorio Emanuele Orlando, el fundador de la escuela italiana de derecho público, que defendió la delimitación del objeto del derecho administrativo y ciencia administrativa.<sup>49</sup> No obstante, la circunstancia de que las facultades de ciencias políticas y administrativas creadas por Matteucci, en Italia, en 1863, no sobrevivieron y de que otro intento conducente a crear una escuela especial de administración

<sup>41</sup> Profesor de la Universidad de Innsbruck, autor de *Verwaltungslehre in Umrissen* (1870).

<sup>42</sup> Profesor de la Universidad de Graz, autor de *Verwaltungslehre* (1882). Sus ideas se hallan muy influidas por las tesis de L. von Stein. Véase G. Langrod, "La Conception du pouvoir dans la doctrine de L'Etat de L. Gumpłowicz" en *Annales de philosophie politique*, Vol. I (["Le pouvoir"], 1956), págs. 143-177.

<sup>43</sup> Autor famoso de *Wirtschaft und Gesellschaft* (3ª ed. Unveränderter Nachdruck der zweiten, verm. Aufl. Tübingen, J. C. B. Mohr [Paul Siebeck] 1947), edición norteamericana, *The Theory of Social and Economic Organization* (Nueva York: Oxford University Press, 1947).

<sup>44</sup> No sin influencia francesa, a través de los escritos de Otto Mayer.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en Alemania: Rudolf Gneist, Paul Laband, Karl Koeremann, Georg Jellinek, etc., en Austria: Ernest Bernatzik, v. Ulbrich, Menzel, Hans Kelsen, Adolf Lerkl, von Tezner, etc.

<sup>46</sup> Véase Erich Becker, *Staats und verwaltungswissenschaftliche Beiträge*, 1957, p. 9-10. Desde la aparición del *Deutschen Verwaltungsrechts* de Otto Mayer, 1895-96; tanto la ciencia de la administración, como la política administrativa, se han visto casi desplazadas de las universidades alemanas, aun cuando las monografías en este campo nunca faltaron, acentuándose eventualmente la necesidad de esas disciplinas.

<sup>47</sup> Tomado de Luigi Rava, *La Scienza dell'amministrazione nelle sue origini italiane e nel sue piu recente sviluppo* (Bologna: 1865).

<sup>48</sup> Véase Giovanni de Giannis Gianquinto, *Prelezione al corso della scienza della pubblica amministrazione* (Firenze: 1876); A. Wautrin Cavagnari, *saggio sulla scienza dell'amministrazione* (Zorino: 1882); La Via Bonelli, *Prelezioni di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (Catania: 1891); Sabbatini, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo* (Roma: 1893).

<sup>49</sup> Autor de "Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione", *Archivio Giuridico* No. 28, así como en otros muchos escritos.

en Roma, en 1878, corrió la misma suerte que en Francia, y de que la enseñanza universitaria de ciertos elementos de la ciencia administrativa se integró en el derecho administrativo,<sup>50</sup> la influencia de varios escritores prominentes del siglo 19<sup>51</sup> no desapareció completamente. Unos cuantos escritores, entre ellos Umberto Borsi,<sup>52</sup> persistieron en esos esfuerzos,<sup>53</sup> aun cuando sus contribuciones aparecen más bien aisladas, en presencia del enorme desarrollo adquirido por el derecho administrativo en Italia.

En España<sup>54</sup> apercibimos en el mismo período otras tentativas para revivir la ciencia administrativa; pues allí existía una vieja tradición "cameralista" y "post-cameralista", desde comienzos del siglo 19.<sup>55</sup> Algunos tratados de derecho administrativo, como el de Manuel Colmeiro,<sup>56</sup> son ejemplares en cuanto concierne a método, visión amplia y buen sentido.<sup>57</sup> Pero, como en otros países del continente europeo, la corriente jurídica, representada principalmente por Adolfo Posada, Antonio Royo Villanova y José Gascón y Marín, prevaleció hasta la nueva orientación de escritores contemporáneos, como Fernández de Velasco, Jordana de Pozas, Segismundo Royo Villanova y otros.

La misma evolución es característica de la ciencia portuguesa,<sup>58</sup> de la brasileña<sup>59</sup> y argentina.<sup>60</sup>

<sup>50</sup> Felciano Benvenuti, *Scienza dell' amministrazione, diritto amministrativo e riforme della pubblica amministrazione*, III, Núm. 4 (1956), pág. 415. "...si es verdad que la ciencia del derecho administrativo ha eclipsado en nuestra cultura el estudio no jurídico de la administración pública, no es menos cierto que cuanto se ha hecho en el campo del estudio jurídico no ha estado acompañado de una consideración fuera de lo jurídico del fenómeno administrativo; y puede ser no del todo inútil en el plano de la ciencia de la administración..."

<sup>51</sup> Carlo Francesco Ferraris, que enseñó ciencia administrativa en la Universidad de Pavia, en 1878, autor de dos libros sobre esa materia (1880); Codacci-Pisanelli, Profesor de la Universidad de Roma; Garelli della Morea; Luigi Miraglia; Salandra; Vacchelli, Longo, Domenica Giura; Attilio Brunialti, etc.

<sup>52</sup> Escribió en 1906 sobre *L' unità didattica del diritto amministrativo et della scienza dell' amministrazione* (Cf. también otras publicaciones del mismo).

<sup>53</sup> Presutti, *Principi fondamentali di scienza dell' amministrazione* (Milano: 1910); Mendizal Vilalba; Meucci, etc.

<sup>54</sup> Gómez de la Serna; Manuel Ortiz de Zúñiga (1843), Vincente Santamaria de Paredes (1885), etc.

<sup>55</sup> Traducción de la obra de Justi por Puig Gelabert: escritos de Valeriola Riembau (1798-1802), de Valentín de Foronda (1801); de F. A. Silvela. *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración* (Madrid: 1839); de Posada Herrera, *Lecciones de administración* (1843-45); de Javier de Burgos (1841), y especialmente de Oliván, *La Administración pública con relación a España* (1843); un verdadero tratado de ciencia administrativa y de derecho administrativo.

<sup>56</sup> Autor de *Derecho administrativo español* (2 tom., Madrid y Santiago: 1850). Esta obra logra armonizar perfectamente la ciencia administrativa y el derecho administrativo.

<sup>57</sup> Tomado de un estudiante francés de la época de Bathie (sobre la obra de Colmeiro): *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídica administrativa española* (Madrid: 1944).

<sup>58</sup> Guimarães Pedrosa, *Ciência de Administração e Direito administrativo* (1908); Marcello Gaetano, *Manual de Direito administrativo* (4ta. edición, 1957).

<sup>59</sup> Themistocles Brândao Cavalcanti, *Tratado de Direito administrativo* (4 volúmenes, 3ra. edición, Río de Janeiro: 1956).

<sup>60</sup> Rafael Bielsa, *Ciencia de la Administración* (1927, 1947).

Vemos, así, cómo durante la primera mitad del siglo 20, en tanto que en los Estados Unidos nacía una ciencia administrativa, que se desarrollaba rápidamente, en Europa vivía a la sombra de la ciencia del derecho administrativo, obscurecida por su desarrollo y predominio. Sabemos, sin embargo, que es preciso dar al derecho administrativo una significación más amplia de la que le corresponde en los países anglosajones, porque hace referencia a muchos problemas concernientes a la organización de la administración pública, en general, y a las operaciones administrativas, que tocan directamente el fenómeno administrativo o caen en la línea fronteriza de ambas ciencias. Así, pues, en abierta oposición con Inglaterra, donde los estudios empíricos de administración pública conservaron su carácter sólo descriptivo o jurídico<sup>61</sup> o donde ni Lyndall Urwick ni Mary Parker Follet —aun cuando ingleses<sup>62</sup>— consiguieron formar una escuela de pensamiento administrativo y de organización, en los países de la Europa continental algunos elementos pertenecientes, desde un punto de vista lógico, a la ciencia administrativa, continuaron siendo enseñados y objeto de estudio, si bien es verdad que con un enfoque distinto.

### *Henri Fayol y su Escuela*

En esta atmósfera tan peculiar, la iniciativa en el campo de la ciencia administrativa pasó de las facultades de filosofía o de derecho a la circunscripción de ingenieros y técnicos.<sup>63</sup> La originalidad de los escritos del autor, ya mencionado, Henri Fayol,<sup>64</sup> tuvo una importancia decisiva. Estudió la acción administrativa desde el punto de vista de la "empresa" humana, cuyas seis funciones son características, de acuerdo con esa concepción (técnica, comercial, financiera, seguridad de personas y materiales, contabilidad-estadística, *administrativa*); de tal suerte, que la función de administrar no es el privilegio de una persona determinada (de acuerdo con su punto de vista), como ocurría en la Edad Media o en el estado absoluto, sino una función que guarda analogía o simetría con otras cinco, y que representa un papel en *toda* clase de empresas, cualquiera que sea su modalidad, en la misma forma que otras funciones sujetas a una labor directiva. El elemento característico de esta función consiste en el hecho de que el arte de manejar a los seres humanos (*art de manier les hommes*), se compone de cinco

<sup>61</sup> Aun cuando la influencia de Albert Venn Dicey (1886) fue decididamente contraria a la concepción francesa del "Droit administratif".

<sup>62</sup> Véase G. Langrod, *Science et Penseignement de l'Administration publique aux Etats Unis* (Paris: Librairie A. Colin, 1954).

<sup>63</sup> Sin embargo, en Alemania los estudios de gerencia industrial (*Betriebverwaltung*) representaron un cierto papel en la misma época (véase, por ejemplo, a Thoms, Goebel y otros autores).

<sup>64</sup> *Administration industrielle et generale*, 1ra. edición, 1916; última edición, en inglés, Londres: 1949.

elementos: previsión, organización, mando, coordinación y control. Fayol compara la administración con el sistema nervioso: invisible al observador, proporciona al organismo vida y energía orgánica, percibe las sensaciones exteriores y las transmite al elemento rector (cerebro), para obtener las disposiciones generales. De tal manera, que la espontaneidad de la acción, de energía y ejecución es un síntoma de buena salud, tanto del sistema nervioso como de la actividad administrativa. Partiendo de los elementos de la división del trabajo (especialización de funciones), de responsabilidad y autoridad, de unidad de órdenes, de planificación, prioridad del interés público, jerarquía, disciplina, cooperación y control, el orden material y social en todas las empresas depende (de acuerdo con la teoría de Fayol) de la competencia administrativa de los dirigentes, aumentando el porcentaje de esta capacidad, de 15%, en una empresa pequeña, a 30% en una de mediana capacidad, a 50% en una grande, y a 60% en la empresa pública. Fayol estableció unos cuantos principios esenciales para la dirección general de todas las empresas, especialmente de las industriales; pero de una manera subsidiaria las aplica a la actividad del estado y de la administración pública en particular.

Nos encontramos, pues, con una especie de ulterior "encarnación secundaria" de la ciencia administrativa, estudiada desde el punto de vista de la organización de la actividad administrativa, de racionalización, de la técnica de servicios y de eficiencia. Hasta tal punto, que en Francia se le llamó "biblia administrativa".<sup>65</sup> Pero la ironía de la historia del "fayolismo" condujo a la paradoja de que el punto de vista del elemento técnico en el manejo de los negocios, acentuado por Fayol, oscureció todos los otros factores, a pesar de su importancia. Con lo cual el divorcio entre derecho administrativo, tal como se enseñaba en las facultades francesas, y la nueva ciencia administrativa, se hizo cada vez más profundo.

Aún más, el movimiento "fayolista" llegó a ser mucho más importante en los países anglo-sajones, especialmente en los Estados Unidos, que en Europa. Luther Gulick basó su análisis de la función administrativa ("Posdcorb") en la tesis de Fayol y la desarrolló en numerosos escritos.<sup>66</sup>

El desarrollo completo de los "principios" administrativos (aplicación general de la fórmula "if-then"), típico de la ciencia administrativa norteamericana, es uno de los resultados indirectos de la influencia de Fayol.<sup>67</sup> Especialmente, en lo que concierne a la administración

<sup>65</sup> E. Henry Fayol, *Administration et fonctionnaires* (1944), pág. 320.

<sup>66</sup> Especialmente: Gulick and Urwick, *Papers on the administrative science* (1937).

<sup>67</sup> Sin olvidar asimismo los principios de "límite del control" ("tres a seis") establecido (en Francia) por Graicunas y bien conocido (y criticado) en los Estados Unidos.

pública, Fayol fue más bien subestimado; a pesar de haber presentado sus teorías, aplicadas a la actividad del estado, en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, de 1910, y de que su "escuela" de pensamiento francés<sup>68</sup> continuó desarrollando su actividad en el campo de la gerencia general y de la organización de negocios y recientemente en el de relaciones humanas.

### *Periodo de Decadencia y Razones que la Explican*

En la época moderna —que sigue a la segunda guerra—, la quiebra de la ciencia administrativa europea parece evidente. En presencia de las nuevas necesidades de la administración pública y de las numerosas realizaciones del pensamiento norteamericano, no encontramos en Europa una sistematización de los esfuerzos extralegales concernientes a la administración pública y falta, aún ahora, una clara comprensión de su necesidad. Las universidades europeas, especialmente por cuanto concierne a humanidades y artes liberales, continúan consagradas al conocimiento desinteresado, basado en la cultura general, sin una orientación profesional concreta. En el conflicto de dimensiones mundiales entre los "programas prácticos" de educación especializada, adiestramiento en técnicas "vocacionales" o de "procedimiento" y enfoque limitado de carácter empírico, por una parte; y por otra, de adiestramiento general y amplio, basado en la visión de tratadistas generales de administración y en la capacidad requerida por el pensar claro y pragmático, sustentado en una combinación de imaginación y conocimiento humano— el último punto de vista resulta ser el triunfante en Europa. La tecnología no se considera digna de afán científico en un plano universitario. El "estudio instrumental" aparece, por lo común, relegado fuera del reino de la ciencia y de la enseñanza universitaria. La dignidad de la ciencia se defiende celosamente.<sup>69</sup>

Sin embargo, cometeríamos un gran error al suponer que la función de la administración pública se desvalora actualmente en el continente europeo. La importancia creciente de ésta en la comunidad

<sup>68</sup> Representado especialmente por el *Comité national de l'Organisation française*.

<sup>69</sup> En la conferencia de mesa redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que tuvo lugar en Oxford en julio de 1955, la mayor parte de los asistentes mantuvo el punto de vista de que la ciencia administrativa, por sí sola no es lo suficientemente científica ni ha alcanzado el desarrollo necesario para "formar un hombre", y que siendo una "ciencia instrumental" únicamente carece, por lo menos por ahora, de los elementos necesarios para considerarla una "disciplina formativa". No tiene carácter "académico" y parece ser más bien "un arte" o una técnica que toma mucho tiempo. Es más, aun cuando pareciera indicado organizar cursos especializados post-escolares o post-graduados en ciencias administrativas (lo cual admitió la Conferencia de tabla redonda de una manera explícita), no por ello habría lugar para un sistema general de ciencia administrativa en la enseñanza universitaria. Este punto de vista es verdaderamente característico.

social contemporánea, se comprende perfectamente.<sup>70</sup> En los países europeos, que tienen una tradición administrativa con raíces profundas, capacidad y experiencia, son otros problemas (distintos a los de los países insuficientemente desarrollados) los que solicitan una atención especial; pero sin que ello sea óbice para que continúe predominando el aspecto jurídico en la investigación general de esa clase de cuestiones.

En lo que respecta a la enseñanza universitaria en Francia, hemos de tomar en consideración, ante todo, la educación en ciencia política en siete institutos universitarios dedicados a esa disciplina. En ellos se enseñan, desde 1945, algunas nociones de ciencia administrativa (organización administrativa, gobierno comparado, administración y derecho administrativo). Es más, en el programa de la "Ecole nationale d'administration" —así como en otras escuelas especializadas, que facilitan la enseñanza preparatoria, o sobre la marcha, de varias clases de empleados públicos, encontramos algunos elementos de ciencia administrativa, aun cuando dispersos y sin sistematizar. La nueva reforma de los estudios de leyes en las universidades, de 1954, provee la enseñanza de muchos de estos elementos (v. g., instituciones extranjeras, servicio administrativo, estudio estructural de la administración pública francesa, etc.) en el cuadro de derecho administrativo, e incorpora una materia importante desde el punto de vista histórico y político: la historia de las instituciones públicas. Finalmente, existe la posibilidad de especialización en el cuadro de los estudios jurídicos, en un nivel postgraduado, en ciencia política. En algunas facultades de derecho (p. e., en Burdeos) encontramos también un programa de ciencia administrativa, pero que no es obligatorio para los estudiantes de leyes. La necesidad de adiestramiento en ciencia administrativa se acentúa cada vez más en Francia por los especialistas y se comprende cada vez mejor el por qué.<sup>71</sup>

Pero tiene más importancia en Francia actualmente la investigación científica en este sector. Gracias al patronato o a la actividad del Centro Gubernamental Francés para la Investigación Científica<sup>72</sup> o a la "Fundación Nacional de Ciencias Políticas" (en cuya organización

<sup>70</sup> Como dice Luther Gulick, "Next Steps in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. XV, No. 2 (primavera 1955), págs. 73-76. "La administración pública constituye un ingrediente esencial de la nueva cultura, sin cuyo concurso la humanidad, tal como la conocemos, no sobreviviría en este planeta..."

<sup>71</sup> El autor en su artículo "Science et enseignement de L'Administration publique. Observations préliminaires", *Revue internationale des Sciences administratives*, Número 3 (1954) ofrece un bosquejo de todos los ensayos de carácter parecido que se han hecho en Francia, aislados aún, pero que aumentan progresivamente. Véase también Prof. Emile Giraud, "Il faut enseigner L'Administration", *Revue de Droit public*, Núm. 2 (1951); senador Léo Hamon, "Les sciences administratives et la diffusion de la pensée française à L'etranger", *La Revue administrative* (1954), págs. 243 y; Prof. Paul M. Gaudemet, "Droit administratif et sciences administratives", *Homenaje a Colmeiro* (Universidad de Santiago), pág. 951.

<sup>72</sup> *Centre National de la Recherche scientifique* (C.N.R.S.).

existe en París un "Centro de Investigación Administrativa")<sup>73</sup> encontramos en Francia estudios interesantes relativos al servicio administrativo, administración comparada, administración extranjera, policía administrativa, métodos administrativos, administración económica, control administrativo, historia de la administración, etc. Su espíritu continúa siendo más bien jurídico que sociológico, psicológico o de organización; pero las dos nuevas influencias, que contribuyen al cambio de esa apreciación clásica unilateral, merece la pena que se subrayen.

Por una parte, observamos el impacto de la "ciencia de la empresa" (administración industrial). Muchas contribuciones de primera clase, influenciadas por el "fayolismo" y el "taylorismo", repercuten indiscutiblemente en el campo de la ciencia de la administración pública.<sup>74</sup> Pertenecen a esta orientación varios escritos sobre temas económicos y administrativos inspirados en la tendencia de racionalización de la administración pública y guiados por diversas consideraciones técnicas.<sup>75</sup> El estudio psicológico de los movimientos de las relaciones humanas y públicas, representa en este sentido un papel cada vez más importante, que redundará en beneficio de la administración pública.

Por otra parte, nos encontramos con un movimiento específico, en el sector de los funcionarios públicos, que opera en el mismo sentido en Francia. Es un estudio práctico o técnico más que sistemático y científico. Pero esta repercusión es realmente fuerte y fecunda. En esta área encontramos unas cuantas revistas interesantes, como *La Revue Administrative*<sup>76</sup>; *Administrer*<sup>77</sup>; *Service Public*<sup>78</sup>; *Promotions*,<sup>79</sup> etc. Todas ellas dejaron sentir su influencia en el desarrollo evolutivo de una nueva ciencia administrativa, que no es presuntuosa, ni demasiado ambiciosa; pero que se acomoda siempre a las necesidades prácticas. Pero, ante todo, hemos de mencionar a este respecto la actividad de "ITAP" — "Institut Technique des Administrations Publiques", creado

<sup>73</sup> Profesor H. Puget es su director y una de las personalidades destacadas de la *Association française pour le développement des sciences administratives* (sección nacional francesa del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas).

<sup>74</sup> Véase H. Pasdomadjian, *Le gouvernement des grandes organisations* (Paris: Presses universitaires de France, 1947); R. Desaubliaux, nieto de H. Fayol, *Les origines biologiques de la fonction administrative* (1919); Albert Schatz, *L'entreprise gouvernementale et son administration* (1921); J. Billard, *Organization et direction dans les affaires privées et les services publics* (1924); E. Haymans, *Rationalisation et services publics* (1938), y otros muchos.

<sup>75</sup> Véase Gabriel Ardant, *Technique de l'Etat, de la productivité du secteur public* (1ra. ed. Paris: Presses universitaires de France, 1953).

<sup>76</sup> *Revue bimestrielle de l'Administration française*, publicada por un comité de especialistas dirigidos por Robert Catherine.

<sup>77</sup> *Revue d'études et d'information* es una de las publicaciones periódicas de ITAP (grupo "Préfectures").

<sup>78</sup> Publicación de la *Association française pour l'accroissement de la productivité (AFAP)*.

<sup>79</sup> Publicación periódica de los estudiantes antiguos alumnos de la *Ecole nationale d'Administration*.

en París en 1947, por un grupo de funcionarios públicos como asociación privada. Bajo los auspicios de los servicios gubernamentales y en íntima relación con el movimiento de administración de negocios ("Cegos"), ITAP ha publicado documentos técnicos sobre organización administrativa en Francia y en el extranjero, sobre el movimiento O.&M., sobre problemas de personal (selección, reclutamiento, psicología, entrenamiento, eficacia, remuneración, condiciones y métodos de trabajo, acuerdos técnicos, etc.); sobre relaciones públicas, psicología social y sociología, en su relación con la administración pública. Organiza, además, reuniones de trabajo sobre distintos problemas prácticos y experiencias, como, por ejemplo, sobre actividad municipal y organización, mecanización administrativa, mecanografía, accesorios de oficina, estadística administrativa, documentación (librería, récords, documentación, etc.), productividad del trabajo administrativo, factores humanos en la administración pública (hallazgo de un "buen ambiente" en la empresa administrativa y de una articulación interna correcta), etc. De tal suerte, que ITAP es un centro de investigación, una institución de adiestramiento, un editor técnico y una *clearing house*, al mismo tiempo que un "pionero" en el proceso de hacer revivir sobre un fundamento científico la ciencia administrativa francesa.

Este movimiento espontáneo de los empleados públicos estimula muchos perfeccionamientos de carácter práctico en los servicios oficiales en todos los sectores.<sup>80</sup> Observamos, así, la creación de numerosos servicios O.&M. en varios ministerios franceses,<sup>81</sup> el establecimiento de un gran centro de información telefónica en París relativo a cuestiones administrativas<sup>82</sup>; la instauración de servicios de información y orientación en muchas oficinas, como también de normalización y unificación (*standardization*) de formularios, etc. El Comisionado General de la Productividad organiza periódicamente ciclos de adiestramiento, en cuestiones de organización para empleados administrativos de categoría superior, sesiones de trabajo y reuniones especiales limitadas de reorganización de varias clases de servicios, etc. Así, en conexión con la mencionada actividad del "Centre des hautes études administratives", encontramos en todos estos esfuerzos la esfera de actividad propia del "Federal Bureau of the Budget", en los Estados Unidos, grupo 13-13 (especialmente el "Public Administration Service", creado en 1933), de la "Public Administration Review" y de otras revistas técnicas americanas, asimismo, del A.S.P.A. ("American Society of Public

<sup>80</sup> *La Revue administrative* y *Service Publique* publican interesantes informaciones sobre ese desarrollo (véase Cap. I).

<sup>81</sup> Interior, Negocios Extranjeros, Correos y Teléfonos, Trabajo, Hacienda, Agricultura, Economía, Veteranos y Víctimas de la Guerra, etc.

<sup>82</sup> *Centre de renseignements administratifs* en París. En éste se explican y discuten detalladamente todas las cuestiones que implican una relación del público con la administración del estado; aunque tenga un carácter indirecto.

Administration”) y, en parte, de la “American Political Science Association”, etc.

Parece justificado entrever que en un futuro relativamente próximo, volverá a surgir una ciencia administrativa francesa, que aprovechando la experiencia americana y la de otros países, resucite su tradición olvidada, y que en íntima relación con las actividades de diferentes centros de adiestramiento fuera de Europa, de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, combine el pragmatismo necesario con el pensamiento cartesiano francés y la mentalidad científica generalizadora. Existen numerosos testimonios premonitorios de esta tendencia, subrayada recientemente en la literatura inglesa por el hombre de ciencia danés Paul Meyer.<sup>83</sup> Nos permitimos abrigar la esperanza de que la consecuencia de estos esfuerzos y de estas iniciativas precisamente en Francia han de contribuir alguna vez, no sólo a hacer que reviva la ciencia administrativa europea, sino también a la renovación de la ciencia administrativa en general, en un plano universal.

*Contorno Francés: Inglaterra, Italia, Alemania, Holanda, Bélgica, Grecia, Suecia, Dinamarca y los Países Comunistas*

En los países europeos cercanos, incluyendo Inglaterra, la ciencia administrativa continúa en un estado estacionario.

Así, por ejemplo, en el Reino Unido, a pesar del movimiento reformador existente en el campo de la administración pública y de la actividad valiosa del “Royal Institute of Public Administration”, en Londres (con su revista *Public Administration*), la mayor parte de los libros sobre esa materia sólo tienen un carácter descriptivo o jurídico (en el sentido de la “Common Law”), o son muy técnicos y especializados. Las importantes comisiones<sup>84</sup> parlamentarias o gubernamentales, que se han sucedido, reflejan en sus valiosos informes las opiniones cambiantes en torno a los problemas de la administración pública. Pero allí existe una actitud negativa, pudiéramos decir general, en cuanto concierne al enfoque norteamericano de la ciencia administrativa, especialmente en lo que respecta a considerar los “principios” como si fueran reglas de conducta sancionadas por la experiencia. Sin embargo, encontramos en Gran Bretaña, por una parte, conatos conducentes a combinar el empirismo tradicional británico con la influencia dinámica norteamericana,<sup>85</sup> y por otra, contribuciones preciosas de profesos-

<sup>83</sup> Profesor de la Universidad de Copenhague, *Administrative organization: A comparative study of the organization of Public Administration* (Londres: 1957).

<sup>84</sup> Como la *Royal Commission on Civil Service* (1914); el *Committee on the Treasury* (1917); la *Haldane Commission* (1918); el *Donoughmore Departmental Committee* (Lord Chancellor's Committee of Ministers' Powers, 1932); la *Frank Commission on Administrative tribunals* (1956), etc.

<sup>85</sup> Vea Edgard N. Gladden, *An Introduction to Public Administration* (Londres:

res universitarios,<sup>86</sup> enveredadas a establecer de una manera progresiva una especie de conocimiento pragmático de la administración pública; pero excluyendo categóricamente la idea de una ciencia administrativa particular (*en soi*), no pudiendo, por menos, de reconocer la existencia de intentos de carácter propio en ese sentido. Es también posible que la actitud del "Administrative Staff College",<sup>87</sup> como la participación creciente de los expertos británicos en la preparación de funcionarios en el extranjero, contribuya de consuno a la obtención de resultados positivos.

En Italia, por el contrario, observamos una tendencia moderna creciente, que se retrotrae a la vieja tradición del siglo 19, afanosa por restablecer una ciencia administrativa italiana, a la par que su enseñanza. Los diferentes intentos, realizados en este sentido, son realmente sobresalientes y dignos de mención, aun cuando ésta sea breve.

Por un lado, la insuficiencia de la preparación puramente jurídica de los funcionarios y la necesidad de un estudio, al margen de ese campo, de la administración pública, fue subrayado por el Congreso Italiano de Derecho Administrativo reunido en Roma,<sup>88</sup> en 1954, así como más tarde, en la conferencia italiana de profesores de administración comercial, que tuvo lugar en Venecia en 1955.<sup>89</sup> Una reunión común de ambos tuvo lugar en Varenna, en 1955, para comparar las conclusiones y procurar una síntesis: Después de una serie de deliberaciones relativas a la esencia de la ciencia administrativa, a sus relaciones con el enfoque legal, a la contribución de ciencias y técnicas especializadas,<sup>90</sup>

Staples. Press, Ltd., 1949) y *The Essentials of Public Administration* (Nueva York: Staples Press, 1953).

<sup>86</sup> William A. Robson, D. N. Chester, Frederick H. Lawson, C. J. Hamson, W. J. M. Mackenzie, Arthur Street, J. D. B. Mitchell, etc.

<sup>87</sup> Existe desde 1945 en Henley-on Thames, Inglaterra y recuerda el *Centre des hautes études administratives*, de Francia, por lo menos, en algunos aspectos.

<sup>88</sup> Los profesores Feliciano Benvenuti (Milán-Venecia), Gianini y Cataldi (Roma) han hablado de estos problemas, especialmente de la necesidad de identificar las ciencias, cuyo objeto es el aspecto no jurídico de la administración pública, y de la relación existente entre la actividad administrativa y la ciencia del mismo nombre no orientada en un sentido jurídico. El Congreso votó unánimemente una resolución sobre la necesidad urgente de crear nuevas facultades de administración, independientes de las de derecho, y también una escuela italiana de administración pública.

<sup>89</sup> Las conclusiones de esta reunión parece ser que son un complemento de las formuladas en Roma, en 1954 por los profesores de derecho administrativo. La resolución insiste, en presencia de la necesidad de un estudio extrajurídico de la administración pública, en la superior conveniencia de aplicar los principios de la técnica de los negocios a cualquier espécimen de administración pública, aún reconociendo que se precisa una adaptación, en vista de las necesidades peculiares de ésta. Todos sus principios deben de ser sometidos a un estudio coordinado, para obtener así una rama del conocimiento distinto de las otras técnicas, que se aplican actualmente en el campo de las empresas privadas.

<sup>90</sup> Merece la pena llamar la atención acerca de las intervenciones de los profesores Benvenuti, de Finetti, Giannini, La Volpe, Lucifredi, Miglio, Faleschini. En particular, Miglio, comentando los esfuerzos realizados para unificar los distintos fragmentos sin coordinar de la ciencia administrativa, propugnó la "reconstrucción de la ciencia administrativa, postulando una doctrina general común a todas las ramas académicas vincula-

los participantes convinieron en que "es de desear la vuelta a los estudios de ciencia administrativa conducentes a un conocimiento científico de los fenómenos administrativos y —en cuanto se refiere a la práctica— conviene elaborar las normas de una nueva eficiencia y equilibrio entre las distintas partes. Estuvieron de acuerdo en que prevalece la opinión con diferentes graduaciones, y en distintas ramas importantes del conocimiento social (histórico, legal, económico, técnico), de que precisa someter el fenómeno administrativo a un estudio científico a fondo, teniendo en cuenta el objeto y el carácter específico de cada rama académica. Estuvieron contestes en que urge proceder a esa investigación y análisis, en cuanto es el vehículo descriptivo y explicativo del fenómeno. A pesar de la ausencia de una disciplina científica aplicable al mismo, todos los científicos y expertos deberán tener presente la conveniencia de tal investigación y, al mismo tiempo, incluir en sus obras (en varios grados y de acuerdo con sus respectivos puntos de vista y tendencias) estudios que se refieran *hic et nunc* a la ciencia administrativa. Es así, como nos encontramos en Italia con una tendencia que se inclina a un cierto pragmatismo en la interpretación de la ciencia administrativa. Los especialistas de gran reputación no se encuentran en condiciones de precisar y definir la ciencia administrativa de un modo inmediato, en *abstracto*, y prefieren ponerse de acuerdo en lo que respecta a unas cuantas normas orientadoras, y en la necesidad de la investigación, utilizando los resultados y los procedimientos de estudio de todas las ramas conexas de conocimiento académico. Pero comprendiendo que la vida no puede estar esperando una definición teórica, difícil de precisar, recomendaron un enfoque de la reforma administrativa, en un plano racional,<sup>91</sup> en los distintos estudios que se ha-

---

das a la vida social"; Giannini defendió la tesis de la unidad indiscutible y del concepto unitario de la ciencia administrativa como una ciencia empírica "implementary science" (es decir, sin propias leyes y normas, pero con reglas y preceptos); Benvenuti se manifestó contra el divorcio entre el enfoque legal y extrajurídico, acentuando que, en su opinión, el derecho administrativo ha de reposar en premisas no jurídicas, al mismo tiempo que la ciencia administrativa no puede ser despojada de sus fundamentos legales; Marcantonio expresó el deseo de que la administración pública utilice los instrumentos de trabajo creados por la ciencia de la administración industrial; Faleschini señaló la importancia del estudio de la organización que fija su criterio en el "public weal" y sus raíces en la estructura orgánica anterior de la ciencia administrativa (la ley sólo no es suficiente, porque desatiende las consideraciones sociológicas y de eficiencia; la ciencia económica y política no puede proporcionar respuestas absolutas o inmediatas aplicables, porque consideran tan sólo los elementos esenciales de acción administrativa y sus *modalidades*; de Finetti piensa que en el estudio de la administración pública se deben descartar todos los problemas de fines y dedicarse únicamente al examen "instrumental"; a la investigación de los métodos idóneos para la organización de los servicios administrativos en términos de su cometido y al estudio de los problemas de mecanización.

<sup>91</sup> En este aspecto es digna de mención la obra del *Ufficio per la Riforma dell'Amministrazione*, adjunto a la Oficina del Primer Ministro, en Roma; la existencia y la actividad importante del Ministro-Secretario de Estado de la organización administrativa y asuntos constitucionales; la revista importante titulada *L'Organizzazione tecnica della Pubblica Amministrazione (Rivista trimestrale di tecnica organizzativa dell'Amministrazione Moderna)*.

cen del fenómeno administrativo, tal como prevalecen. Indudablemente que éste es un programa oportunista estimable, pero tampoco cabe desconocer que encierra una cierta dosis de resignación en el dominio teórico.

Por otro lado, la reforma de la administración pública italiana, de enero de 1956, no sólo creó una "carrera de directores" de elevada categoría, similar a la "clase administrativa" francesa o británica, sino también una "Escuela Superior de Administración Pública".<sup>92</sup> Se trata de una escuela post-graduada compuesta de dos dependencias: una facultad de ciencia administrativa, y una facultad para el adiestramiento en problemas de organización, para los funcionarios en servicio activo. La primera, está destinada a los principiantes de la "carrera de directores" y a los rangos elevados dentro de los servicios intermedios de la administración pública. Con lo cual parece que se vuelve a la tradición de los predecesores italianos, ya mencionados, del período que corre entre 1863 y 1878. La segunda, está concebida como un centro de adiestramiento exclusivo para los empleados administrativos de rango superior en servicio activo y se considera que ha de aplicar métodos específicos de enseñanza y de adiestramiento colectivo completamente distintos a los que se emplean en la primera de esas facultades. Las dos, consideradas en conjunto, representan un laudable esfuerzo para enseñar la ciencia administrativa en un nivel universitario ajeno al tratamiento jurídico, propio de las facultades de derecho. Esta estructura de la nueva escuela italiana, imitadora, en cierto sentido, del modelo francés (porque combina la "Ecole Nationale d'Administration" con el "Centre des hautes études administratives"), es digna de particular atención, pues representa un nuevo experimento de colaboración del estado con las universidades y de la ciencia con la técnica.<sup>93</sup>

En Alemania no se enseña actualmente ciencia administrativa. Ya hemos dicho en otra ocasión que el positivismo jurídico acabó con la ciencia administrativa de la época de Lorenzo, von Stein, reemplazándola por la ciencia del derecho administrativo, de tan rico contenido; aun cuando hubiera sido fácil, en las dos últimas décadas del siglo pasado, crear una verdadera ciencia administrativa acabada, que no fuera empírica ni técnica, uniendo la preciosa contribución jurídica administrativa de Otto Mayer y de su escuela a la corriente post-cameralista y

<sup>92</sup> Ley No. 17 de 11 enero, 1956.

<sup>93</sup> En relación con esto, séanos permitido llamar la atención sobre la importancia que tiene la enseñanza de la ciencia administrativa en la Universidad de Bolonia, con la ayuda activa de la Universidad de California, de Berkeley. *El Corso di specializzazione in scienze amministrative* corre a cargo del Profesor Silvio Lessona y representando a la Universidad de California, el Profesor Dwight Waldo. Ha llegado a ser desde 1956 un centro importante de publicaciones (en italiano). Trabaja bajo el patronato del Ministro Italiano de Reforma Administrativa, del Comité Nacional italiano de productividad y de la "Misión organizadora" de los Estados Unidos.

al enfoque científico de la administración pública. Mas no se hizo así, y hasta el régimen nazi, que prefería los técnicos (*Verwaltungskenner*) a los abogados ("Verwaltungsjuristen"), no fomentó el desarrollo de la "Verwaltungswissenschaft", sino que se dedicó únicamente a despojar de su carácter científico al derecho administrativo. Algunos ensayos que encontramos en la literatura son más bien casos aislados.<sup>94</sup>

La existencia de varias escuelas administrativas para funcionarios no ha dejado huella en ese sentido.<sup>95</sup> Únicamente, después de 1947, podemos observar nuevos intentos relacionados con la "Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer", creada por las autoridades de ocupación francesa en Speyer, en el Rin, a la manera de las que hubo en otro tiempo en Kaiserslautern, Stuttgart, Tubinga. Esta escuela administrativa, que funciona bajo el patronato de la Unión y de todos los Estados miembros, organiza cursos de adiestramiento para los funcionarios en activo, aspirantes a los altos cargos de la administración y cursos especializados, para principiantes provistos de un título universitario; así como trabajos de investigación sobre esa materia, publicando los resultados. Conjuntamente con la sección alemana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas,<sup>96</sup> es actualmente la principal institución que se ocupa de estudios de administración comparada extranjera y ciencia administrativa, así como el centro de intercambio de ideas en ese campo de investigaciones en el marco de la Europa septentrional y occidental.<sup>97</sup> De donde se infiere un resurgimiento en Alemania de la olvidada ciencia administrativa.

<sup>94</sup> Cp., Jastrow, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*. Aufsätze und Abhandlungen (1902); L. Spiegel, *Die Verwaltungswissenschaft* (1909); Ferd Schmid, "Ueber die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft", *Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft* (Tubingen :65, 1909), pág. 193 f. y *Eine Zentralstelle zur Pflege der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis* (Leipzig: 1916); Fritz Stier-Somlo, "Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft", *Verwaltungsarchiv* (25n) pág. 89-142; Rudolf Smend, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform* (1923); Eberhard v. Scheurl, *Staatsverwaltungslehre* (1930); G. Kuhnel, *Elemente der Verwaltungslehre nach juristischen und soziologischen Gesichtspunkten* (Leipzig-Wien: 1934); Ernst V. Harnack, *Praxis der öffentl. Verwaltung* (1942); G. Wacke, numerosos escritos de 1942; Bodo Dennewitz, *Die Systeme des Verwaltungsrechts; Ein Beitrag zur Geschichte der modernen Verwaltungswissenschaft* (Hamburg: J. Heitmann, 1948); Hans Peters, *Lehrbuch der Verwaltung* (Berlín, Primavera, 1949); Otto Nass, *Verwaltungsreform durch Erneuerung der Verwaltungswissenschaft* (1950); Erich Becker, "Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft", *Festschrift für Friedrich Giese* (1953); etc.

<sup>95</sup> Hubo varias *Academias de Administración* para empleados de categoría inferior, y en un nivel académico, las *Escuelas Superiores de administración municipal* (Düsseldorf: 1911-1923; Colonia 1912-1929, etc.), así como la *Academia del Príncipe Leopold de ciencias administrativas* en Detmold, 1918-1923.

<sup>96</sup> Cf. Hans Peters, *Deutsches Verwaltungsblatt* No. 16-71, 1956, pág. 529.

<sup>97</sup> En febrero de 1957 la Escuela organizó una reunión de funcionarios y estudiantes de administración y derecho administrativo, para discutir la situación actual de la ciencia administrativa europea y de la administración pública. Estuvieron presentes representantes de Francia, Inglaterra, Bélgica, Holanda, España, Italia, Austria, Suiza, Suecia, Dinamarca y Noruega. Tanto los informes como la discusión reflejan la nueva orientación que se deja sentir en este campo de la ciencia alemana. Véanse los informes en *Deutsches Ver-*

La influencia negativa alemana y francesa, en lo que se refiere a la ciencia administrativa, dejó sentir su influencia largo tiempo en muchos países europeos (especialmente en España, Austria, Holanda, Suiza. Países escandinavos, Bélgica, Balcanos). Mas también aquí observamos recientemente una tendencia renovada favorable al desarrollo de la ciencia administrativa. Así, por ejemplo, en Holanda, se enseña, desde 1928, en la "Nederlandse Economische Hoogeschool", en Rotterdam, no sólo economía y ciencia política, sino también ciencia administrativa,<sup>98</sup> y desde 1950, el nuevo "Institute of Social Studies", de La Haya, organiza cursos post-graduados (en inglés) de administración pública, desde un punto de vista especial; por ejemplo, la función de la administración pública y sus transformaciones en un período de acusada evolución social.<sup>99</sup> En Bélgica, por ejemplo, existe, desde 1893, un diploma (doctorado) en ciencias administrativas en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina y, a partir de 1949, un "diploma en ciencias coloniales y administrativas", otorgado por el Instituto Universitario de los Territorios de Ultramar.<sup>100</sup> Así como también, por un lado, cursos en ciencia administrativa en el "College d'Europe", en Brujas, y por otro, la actividad de dimensiones mundiales del centro principal de Bruselas, conocido con el nombre de "Instituto Internacional de Ciencia Administrativa".<sup>101</sup>

En Grecia se está desarrollando un amplio movimiento O.&M.,<sup>102</sup> desde 1953, y existen seminarios para el futuro personal de esta clase perteneciente a varias clases de ministerios, conteniendo el programa elementos generales de administración pública, principios de organización, y los factores humanos en la actividad administrativa, etc. En Suecia apercibimos un importante movimiento O.&M.<sup>103</sup> y, en el campo de la investigación de la ciencia política, trabajos valiosos de G. Heck-

*waltungsblatt* 13-1957 (profesor Köttgen) y en *Verwaltungsarchiv* 2, 3, 4-1957 (G. Langrod, profesores A. Molitor, F. Benvenuti, T. E. Chester, N. Herlitz, A. Mey, Heiterer-Schaller M. Imboden).

<sup>98</sup> Cátedra del Profesor G. A. van Poelje.

<sup>99</sup> Los estudios en ciencia administrativa los fomenta, desde 1946, el Instituto Holandés de Ciencia Administrativa y la revista *Bestuurswetenschappen*; la Asociación de Derecho Administrativo, la Sociedad de Comunidades Holandesas. La reunión de la *Vereinigin voor Administratie*, en Trucht (mayo, 1955) es digna de mencionarse (vea el informe y la discusión en *Bestuursrecht on bestuurskunde*, 1956).

<sup>100</sup> El Congo y los territorios sujetos a fideicomiso, como Ruanda-Urundi.

<sup>101</sup> Publica una revista importante *Revue Internationale des Sciences Administratives* (desde 1957, en francés, inglés y español).

<sup>102</sup> Movimiento dirigido por el Ministro de Coordinación con la ayuda de la Asistencia Técnica Americana.

<sup>103</sup> Este movimiento está dirigido por la "oficina de organización" del Gobierno (T. Sällfors). La influencia holandesa, sueca y norteamericana se deja sentir en la actividad de la Escuela Regional de Adiestramiento en Administración Pública de Ankara (Turquía). De igual suerte, en la EBAP del Brasil, y en la ESAPAC, del Salvador, que actúan bajo el patronato de la U. N. T. A. A., U. S. Foreign Operation Administration y la Universidad de Nueva York. Se trata de una fusión especial de la tradición universitaria local con métodos modernos.

scher. En Dinamarca merecen especial mención las investigaciones de Poul Meyer autor de la obra citada sobre *Administrative Organization* (1957). El libro se ocupa de ciencia administrativa, división del trabajo, autoridad, jerarquía, terminología, descentralización, etc., y parece que tal libro es el primero de la época moderna en Europa que sistematiza y difunde las nociones esenciales de la organización administrativa, extramuros de lo jurídico.

En los países comunistas del oriente europeo observamos una mezcla de influencias europeas (austriacas, alemanas y francesas) con el moderno enfoque dogmático leninista. En la Unión Soviética nos encontramos con una "ciencia soviética en construcción"; es decir, una especie de ciencia administrativa, considerada como un sector de conocimiento del estado y de la sociedad, y no como una rama de las ciencias jurídicas. El promotor de esta tendencia ha sido W. F. Kotok, que se halla situado lejos de las tendencias anteriores,<sup>104</sup> que limitaban el círculo de las materias de tales "relaciones de administración y ejecución" a los órganos del estado solamente.<sup>105</sup> La concepción general de Kotok descansa en la tesis marxista de la administración pública, como una "actividad de organización", considerada cual una acción creadora en el dominio de la realización de la misión total del estado socialista. Prácticamente orientada en el sentido de la racionalización de todo el aparato administrativo, y nunca independiente de la dirección política del estado y del partido,<sup>106</sup> esta "ciencia soviética de construcción" tiene interés no sólo para la "economía de la empresa", sino también para su organización, prestaciones, seguridad y orden de sus actividades, etc.<sup>107</sup> Ahora bien, este punto de vista de Kotok no goza de general aceptación en la Unión Soviética. La crítica hace referencia a su actitud, contraria a cualquier tendencia, aun indirecta, conducente a "despojar" el derecho administrativo de su carácter político. Todos los propósitos encaminados a separar las manifestaciones jurídicas y no

<sup>104</sup> Tendencias representadas en la ciencia de la administración y en el derecho administrativo soviético por Jewtichiev, Wlasow, Studienikin y otros.

<sup>105</sup> De acuerdo con el pensamiento de Kotok's, todos los órganos administrativos (y también semi-administrativos, unidades cooperativas, etc.) y aún los individuos particulares en su actividad social se consideran como tales sujetos.

<sup>106</sup> Véase W. Meder, *Deutsches Verwaltungsblatt*, No. 16-71, 1956, pág. 549.

<sup>107</sup> Kotok acostumbra a usar toda clase de métodos descriptivos en la presentación de los aspectos que ofrecen las relaciones no jurídicas de la maquinaria del estado, tanto en el orden "interno", como en el "externo". La principal diferencia entre esta manera de ver las cosas y el enfoque jurídico consiste en que la "ciencia soviética de construcción" estudia los hechos no legales y las situaciones resultantes (normas del partido único e instrucciones, iniciativas de masa, hábitos generalizados), pues la orientación política y práctica es la misma para ambos. Pero no se puede considerar como característico de esta relación *de facto*, analizada por la nueva rama de la ciencia social, un criterio orgánico objetivo y verdadero, susceptible de prestar un carácter formal a dicha actividad. A pesar del hecho de que la Concepción soviética de la ley excluye el que se la considere separadamente de las estructuras económicas, sociales y políticas de una época determinada, permanece, sin embargo, formalmente diferenciada y, en lo que concierne a la administración pública, caracterizada por un criterio formal.

jurídicas de la actividad administrativa en ramas diferentes de análisis científicos se condenan, entre otros, por Askierow; principalmente, porque el problema de la organización, en su aspecto total, no ha sido delimitado y fragmentado, debido a que el criterio jurídico no ofrece un criterio suficiente de diferenciación.<sup>108</sup> Así ocurre, que el problema de la ciencia administrativa se discute en los países comunistas, pero sin que se haya resuelto hasta ahora.

### *Conclusión: Horóscopo*

En conclusión, nos vemos obligados a definir la situación general de la ciencia administrativa en Francia y en su contorno europeo, y al mismo tiempo, sus perspectivas en un futuro próximo.

La subordinación generalmente existente —aun en los países de régimen comunista— del contenido de la ciencia administrativa a la disciplina y enseñanza del derecho administrativo implica una desviación de la visión de conjunto, debido a su dependencia de la concepción jurídica unitaria. La interpretación científica de la ley por la doctrina y la jurisprudencia contribuye especialmente en Francia a ampliar el horizonte más allá de las fronteras rígidas legales; aun cuando la perspectiva continúe siendo incompleta. En todo caso, el *arte* administrativo ha sido olvidado casi completamente en la enseñanza académica de las facultades de derecho y parcialmente en la investigación científica. El resultado paradójico de todo esto ha sido que cuando el desarrollo de la producción técnica, de la mecanización industrial, de la organización colectiva del trabajo y las complicadas consecuencias del progreso económico en el campo del manejo administrativo contribuyó al desarrollo de la ciencia de administración industrial, el campo de la administración pública quedó al margen de todo el movimiento, a pesar de su función importantísima en la vida social. Como consecuencia de todo esto, y en presencia de la racionalización de la vida industrial, la técnica de la administración pública se convirtió, por lo común, en obsoleta, arcaica, anticuada y conservadora. La burocracia, considerada como un resultado de la degeneración del formalismo necesario, se convirtió en una verdadera enfermedad de la forma, agravada por una especie de fatalismo sombrío y desesperanzado.

Sin embargo, no podemos, por menos, de recordar las grandes conquistas y realizaciones de la ciencia francesa de derecho administrativo,

<sup>108</sup> La ciencia soviética del derecho administrativo, condenada en el período inicial del comunismo en Rusia, se ha convertido más tarde en una de las ramas principales de la ciencia jurídica, y corrientemente se le considera como portadora de todos los problemas de la ciencia administrativa y de la política. Como una cuestión de hecho encontramos en Rusia, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria e incluso en Yugoslavia, manuales de derecho administrativo, problemas de organización, de control, de funcionarios, de planificación, etc.

así como de la alemana, italiana y española; las dilatadas posibilidades del naciente derecho comparado, la revitalizadora influencia de la monumental jurisprudencia del Consejo francés de Estado; y particularmente la perspectiva amplísima del enfoque jurídico europeo (en comparación con el anglosajón). Todos estos elementos representan un papel que disminuye el conocimiento limitado de la administración pública, resultante de la falta de una verdadera y completa ciencia administrativa. No obstante, el análisis puramente jurídico resulta insuficiente, porque no se halla en condiciones de abarcar toda la actividad administrativa y de analizar todos los fenómenos de esa índole como tales y de ir más allá del aspecto formal y legal. Por todas partes, en Europa, observamos una convicción cada vez mayor en el sentido de la necesidad de crear una ciencia administrativa al lado del derecho administrativo; de enseñarla con vistas a la preparación de los funcionarios o de su entrenamiento en el servicio activo, y de acentuar su parentesco con la administración de negocios (sobre todo, en cuanto concierne a la psicología de las relaciones humanas dentro de la organización administrativa, y en sus contactos con el público), así como de la urgencia de comenzar la investigación psicológico-social y la de organización.

Pero, al mismo tiempo, existe en Europa continental una actitud negativa, en lo que respecta al enfoque pragmático de la ciencia de la administración pública norteamericana, una profunda desconfianza de este modelo, por su falta de sistema, de su empirismo y de su carácter puramente pragmático y técnico, así como de su falta de visión, para comprender la concepción europea de una verdadera ciencia, basada en sus propias leyes y en una metodología científica correcta. En Inglaterra existe (aún en los propios círculos administrativos) escepticismo y una actitud profundamente crítica de la concepción norteamericana a base de "principios". La autonomía de la "ciencia administrativa" se niega frecuentemente, a causa de la divergencia en las perspectivas intelectuales, y porque existe una gran tradición histórica y cultural en este campo; amén del peligro que representa un impacto en las consagradas fronteras entre disciplinas científicamente reconocidas y sus delimitaciones. En tanto que el enfoque anglosajón se caracteriza exclusivamente por las necesidades prácticas, consideradas desde el ángulo de la realidad social, sin tener en cuenta la sistematización de la materia y la repartición del objetivo a perseguir entre varias disciplinas científicas—Europa continental vive bajo la constante preocupación de clasificación, enfoque científico y salvaguarda de la delimitación establecida. Consecuencia, sin duda, de la herencia del derecho romano, de la filosofía escolástica y del cartesianismo. Esta es la fuente de donde dimana la opinión prevaleciente de que la ciencia administrativa

(o más bien, las "ciencias administrativas") se ha de considerar no como una disciplina científica autónoma, sino como una especie de "geometric locus", o sea, como un lugar de reunión de diferentes estudios, centrados alrededor de la administración pública; pero que, convergiendo en tal objeto, pertenecen a varias ciencias independientes (como es la sociología, la psicología social, la antropología, la ciencia política, la jurídica, la historia, los principios generales de organización —"organización científica"—, etc.). En consecuencia, tiene que basarse en métodos y supuestos intelectuales completamente distintos. Pero representantes de la ciencia de la administración, en aumento cada día que pasa en Europa, contestan que de ninguna manera la estructura y las actividades de la administración pública autorizan a convertirla en el objeto de un estudio científico, cuya sistematización sea posible —al igual de lo que acontece en otras ciencias humanas y sociales, independientemente del ángulo desde el cual se enfoca de una manera particular. Esa disciplina es el centro natural de muchas "ciencias auxiliares". Pero, con arreglo a esta manera de pensar, sería un error craso esa separación de la ciencia administrativa y del derecho administrativo. Más bien, es necesaria una acción conjunta y paralela, y habrá que buscar un equilibrio, sin romper con la tradición existente y evitando una colisión de culturas. Viviendo, como vivimos, en una "edad administrativa" (tal como la caracterizó André Siegfried en muchos de sus escritos), no podemos en modo alguno desconocer que la ciencia administrativa es un factor cultural y científico.

Los logros positivos de la ciencia norteamericana en el campo de la administración pública comienzan a conocerse mejor en Europa, merced a ciertas traducciones, resúmenes analíticos<sup>109</sup> y también debido a la participación creciente de expertos europeos en tareas de asistencia técnica en el extranjero, precisamente en ese campo, y de peritos norteamericanos en varios cursos de administración pública, abiertos en las mencionadas escuelas europeas (Brujas, Bolonia). El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en Bruselas, y sus numerosas secciones nacionales, constituye un precioso intermediario entre Europa (Oriental y Occidental) y los Estados Unidos y otras partes del mundo.<sup>110</sup> En el ámbito general de investigación relativo a varias ciencias sociales, la UNESCO estudia, asimismo, la ciencia administrativa y otorga al mencionado Instituto Internacional de Ciencias Administrati-

<sup>109</sup> Véase la obra mencionada de G. Langrod, *Science et enseignement de L'Administration publique aux Etats-Unis* (1954); y F. Markull, "Probleme der Verwaltungslehre in U. S. A.", *Deutschesverwaltungsbblatt* No. 16-71 (1956), pág. 536.

<sup>110</sup> El décimo Congreso de la I. I. A. S. en Madrid (1956) hizo una contribución importante a la ciencia administrativa en Europa, particularmente en lo que respecta a su utilidad en la preparación de los funcionarios públicos.

vás la misión de preparar un informe detallado sobre la materia, para publicarse en un futuro cercano.<sup>111</sup>

En la entrega de diciembre de 1956 de *La Revue Administrative* (París), Henry Bourdeau de Fontenay,<sup>112</sup> en una fórmula característica condicional ("if-then") —refiriéndose a las tendencias actuales de Francia y de Europa—, se expresó de la manera siguiente: "en el supuesto de que la denominada corrientemente "ciencia de la administración pública" encuentre de una vez (como ciertas personas lo esperan) sus leyes, precisión, rigor y excepciones, habrá llegado el momento de enseñarla a todos los altos empleados públicos y privados de todos los países del mundo. Esta es la razón por la cual diferentes "investigaciones" (recomendadas por el décimo Congreso de I.I.A.S., en Madrid, 1956), referentes a la preparación de los empleados en activo, tal como se subrayó en los informes del Congreso, son tan importantes en esa materia. . ."

La ciencia administrativa europea, y en particular la ciencia administrativa francesa, parece encontrarse en el momento actual en una encrucijada decisiva. La tendencia caracterizada por la invocación a su antepasado "prehistórico" (el "cameralismo"), influida en su época por la filosofía del derecho natural, y transformada durante los siglos 19 y 20, así como la corriente conducente a modernizarla y sistematizarla, es notoria, aun cuando no lo suficientemente intensa. Inspirada en el impacto del esfuerzo norteamericano, pero intentando buscar un fundamento verdaderamente científico de la ciencia administrativa, fortalecida a su vez por los distintos movimientos reformadores modernos, que surgieron prácticamente en todos los países —esta trayectoria y tales tendencias parecen ganar vigor en los momentos presentes; justificando la esperanza de que en un futuro previsible surgirá una nueva ciencia administrativa de carácter general, con una aportación europea valiosa, que la llevará a ocupar un rango meritorio en la familia de las ciencias sociales.

<sup>111</sup> El informe general fue preparado por el Profesor A. Molitor (Bélgica), y el francés, por el Profesor A. Bertrand y M. Long (Francia).

<sup>112</sup> Director de la *Ecole Nationale d'Administration* y del *Centre des hautes études administratives*, en París.

PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE IN FRANCE; ITS ORIGIN  
AND ITS EUROPEAN ENVIRONMENT IN THE PAST AND IN  
THE PRESENT

GEORGES LANGROD

*(Abstract)*

American administrative science has developed for thirty years without any liaison with European experience. The European example contributed to American literature in the administrative science but American students of public administration became exclusive and monopolistic because of factual ignorance, a lack of broader interest and a parochial approach to public administration. The American approach to the study of public administration was purely practical, empirical, pragmatic, devoid of all tendency to classify methodologically. The distant European ancestor was forgotten.

In 18th century Europe the cameralists expressed their interest in terms of fiscal and economic reforms, as well as in terms of systematic administration. They approached civic problems from a common viewpoint placing in the center of their studies the terms and problems of "police" which was the forbear of public administration.

In the 19th century the post-cameralists were free of the "police" heritage. The effective influence of the science and teaching of public administration in Germany and Austria went far beyond their problems. Many authors and teachers defended the idea of a French faculty of administration. On this basis, the second French republic decreed the establishment of an Ecole d'Administration in Paris as a pre-entry training center for candidates to the civil service. The experience, though short, indirectly influenced the future development of the pre-entry training of civil servants in France, terminating with the creation of the Ecole Nationale d'Administration in 1945.

Since 1872 French research and teaching were almost exclusively devoted to the juridical approach to public administration. This approach dominated in Italy, Belgium, Spain and Portugal. After 1872, Germany and Austria became again principal centers of research and teaching of the administrative science in Europe. But soon the juridical approach had in Germany and Austria the upper hand and, as in France, the progress of the science of administrative law was so striking that administrative science could not compete with it.

Later, the initiative concerning administrative science passed from the humanistic liberal arts or law faculties of European universities to the world of engineers and technicians.

It was only in the first half of the 20th century that an administrative science reappeared in France, especially in connection with broad vision of management of a mining engineer—Henri Fayol. Fayol studied administrative action from the view-point of the human enterprise, considering it as the art of managing human beings, and thus establishing essential principal of leadership and organization.

Fayolism became much stronger in Anglo-Saxon countries, especially in the United States. The whole development of administrative principles typical of the American administrative science is an indirect result of Fayol's influence.

In the modern post-second war period, there is in Europe no systematization. European universities remain devoted to desinterested knowledge, based on general culture. Nevertheless, the true role of public administration is not underestimated in Europe. In the curriculum of the Ecole Nationale, we find elements of the administrative science although scattered and nonsystematized, and in the frame of administrative law, there is the possibility of specialization in post-graduate level.

Of greater importance is the scientific research sponsored by the French Governmental Center for Scientific Research of the Fondation Nationale des Sciences Politiques. Its basis remains juridical, but with the impact of the science of business management and with the activities of civil servants to make it practical and technical.

In European neighbor countries, Great Britain included, modern administrative science continues to remain in an embrionic state. In England, most works on public administration are only descriptive or juridical, or very technical and specialized (in the Common Law sense). They have made valuable contributions that establish a specific kind of pragmatic knowledge about public administration, and endeavor to combine British traditional empirism with the dynamic American influence.

In Italy we see a modern tendency to go back to the 19th century to reestablish administrative science and its teaching; in Germany, no administrative science is taught today, but an interesting trend of revival is noted with the existence of schools for training civil servants, and the research being done in public administration.

The negative French and German influence regarding administrative science lasts in many European countries—Austria, Holland, Switzerland, Belgium and the Balkan States—though recently, we

see a revived tendency favorable to the development of an administrative science.

In conclusion, the actual general situation of administrative science in France and its European environment is as follows: dependence on juridical one-sided conception; scientific interpretations help to broaden the horizon outside rigid limits of law; administrative art is almost entirely abandoned. There is a growing conviction of the necessity of creating an administrative science, but at the same time, there is a negative attitude to the pragmatic approach of American public administration. There is also a trend to recall the prehistoric ancestor (Camerarism) and the tendency to modernize and systematize it, inspired by the impact of American effort and strengthened by the various modern reform movements that have arisen in practically all countries.