

LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN FRANCIA

SUMARIO: I. El origen de la enseñanza de las Ciencias administrativas en Francia.—II. La organización actual de las Ciencias administrativas: 1. Las Facultades de Derecho.—2. Los Institutos de Estudios Políticos.—3. La Escuela Nacional de Administración.—4. Las Organizaciones de Investigación.

La enseñanza de las ciencias administrativas ha recibido en Francia desde la última guerra un considerable desarrollo. Pero las realizaciones actuales no han sido posible más que gracias a los esfuerzos efectuados anteriormente en este terreno. Por eso para comprender el régimen actual es necesario recordar cómo la enseñanza de las ciencias administrativas se ha desarrollado poco a poco en nuestro país.

I.—EL ORIGEN DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN FRANCIA.

En Francia el origen de la enseñanza de las ciencias administrativas es contemporáneo al nacimiento de la Administración moderna. La Ley de Pluvioso del año VIII estableció las bases de nuestra Administración; la Ley del 22 Ventoso del año XII prescribió la enseñanza del Derecho administrativo. Desde la época napoleónica la enseñanza de las ciencias administrativas reviste las dos formas que aun conserva actualment. Una forma jurídica, que es la enseñanza del Derecho administrativo, prevista en las Escuelas de Derecho; una forma práctica, que es la organización de la auditoría en el Consejo de Estado. Sin embargo, bajo el Consulado y el Imperio no hubo más que esbozos de enseñanza administrativa.

El artículo 1.º de la Ley del 22 Ventoso del año XII prescribía: «Se enseñará en las Escuelas de Derecho el Derecho público francés y el Derecho civil en sus relaciones con la Administración pública.» Esta disposición fué letra muerta. Por haber querido reunir el Derecho público y el Derecho civil en una misma disciplina, se había hecho impo-

sible la enseñanza. Ciertos profesores, como PORTIEZ, la intentaron, pero sin éxito. Falta de cátedra especial, la enseñanza del Derecho administrativo fué abandonada. Asimismo sus reglas no se tenían aún apenas en cuenta en una Administración naciente.

La enseñanza práctica de la Administración tuvo más éxito. Napoleón comprendió la necesidad de la formación técnica de los jóvenes funcionarios. Quiso utilizar a este fin el Consejo de Estado. El Decreto del 26 de noviembre de 1809 sobre la organización y el servicio de los auditores del Consejo de Estado instituyó un sistema de formación de los funcionarios. El arte de administrar debía ser enseñado a los nuevos auditores no solamente por los cursos universitarios, sino, sobre todo, por los períodos de prácticas que realizaban junto a los altos funcionarios en París, en provincias o en el Ejército. La caída del Imperio no permitió que esta experiencia diera todos sus frutos. La restauración suprimió la Auditoría.

Las tentativas napoleónicas de enseñanza administrativa respondían a una necesidad demasiado imperiosa para que desaparecieran con el Imperio. La Monarquía parlamentaria prosiguió el esfuerzo del emperador. Desde la restauración, la enseñanza del Derecho administrativo se introduce en las Facultades de Derecho. Se profesan cursos especiales. Sin embargo, la introducción de la nueva disciplina chocaba con resistencias a las que la política no siempre era extraña. La enseñanza del Derecho administrativo, demasiado abstracta, ¿no corría el riesgo de ser inútil? Demasiado precisa, ¿no sería peligrosa? Difundir las reglas obligatorias para la administración, ¿no llegaría a debilitar la autoridad gubernamental? Estas objeciones explican la indecisión con que los estudios de Derecho administrativo fueron introducidos en las Facultades. En París se crea una cátedra de Derecho administrativo; después es suprimida y restablecida. En Aix el curso de Derecho administrativo se da gratuitamente desde 1829, antes de que se establezca, en 1832, la cátedra. Es preciso esperar a la revolución de 1830 y al desarrollo de las ideas liberales para que se multipliquen las creaciones de cátedras de Derecho administrativo en provincias. Todavía los primeros profesores declaran al principio querer limitarse a exponer la legislación positiva. Les parece temerario censurar a la Administración. Sólo poco a poco, con los cursos de GÉRANDE y de MACAREL y las obras de CORMENIN y de VIVIEN, se funda la doctrina del Derecho administrativo y su enseñanza se instala definitivamente en nuestras Facultades.

Pero el Derecho administrativo no es toda la ciencia administrativa. Desde esta época se ve clara la insuficiencia de una enseñanza puramente jurídica. Tanto el curso de MACAREL como más tarde las conferencias de AUCOC, tratarán de «la Administración y del Derecho administrativo». Juristas, publicistas, hombres políticos, reclaman ampliación

de la enseñanza y el desarrollo del estudio de las ciencias políticas. Es entonces cuando CUVIER redacta una memoria sobre las facultades de la Administración. El Gobierno mismo se interesa. El conde de Salvandy, ministro de Instrucción Pública de Luis Felipe, se preocupa de renovar los estudios de Derecho. Crea una comisión de estudios que debe fundamentalmente examinar el problema de la enseñanza de las ciencias administrativas. Se consideran tres soluciones: organización de una sección política en las Facultades de Derecho; creación de Facultades de Ciencias políticas y administrativas; creación de una Escuela especial de los servicios públicos. El ministro era partidario de una de las dos últimas soluciones. Pero la creación de nuevos establecimientos de enseñanza choca con la resistencia de las Facultades de Derecho. La revolución de 1848 estalla sin que nada se hubiera decidido.

Es a la Segunda República a quien corresponde el mérito de haber realizado la reforma discutida desde hacía más de diez años. Uno de los primeros actos del nuevo Gobierno fué decidir, por una resolución del 9 de marzo de 1848, tomada por iniciativa de Hipólito Carnot, ministro de Instrucción Pública, que una «Escuela destinada al reclutamiento de las diversas ramas de la Administración, desprovistas hasta el presente de escuelas preparatorias, debía ser establecida sobre bases análogas a las de la Escuela Politécnica». Este es el acto del nacimiento de la Escuela de Administración. No había de funcionar más que durante algunos meses, sin recibir jamás una organización precisa. Como en la Politécnica, los alumnos, reclutados por concurso, fueron sometidos a un régimen de internado, juzgado más apto para formarlos. Seguían cursos especiales en el Colegio de Francia, así como conferencias dadas en la Escuela; podían inscribirse, para completar su formación jurídica, en las Facultades de Derecho. Antes de recibir los títulos de funcionarios, los alumnos eran sometidos a un período de pasantía en la Administración, en el que debían aprender la práctica administrativa. La organización de la Escuela de Administración fué modificada pronto. Fueron admitidos los externos. Fué separada del Colegio de Francia y adquirió autonomía.

La evolución política de la segunda República iba a ser fatal a la Escuela. FALLOUX, ministro de Instrucción pública, le era hostil. Propuso sustituirla por una enseñanza generalizada del Derecho público en todas las Facultades. La idea no fué recogida. La Ley de 9 de agosto de 1849 decide la supresión pura y simple de la Escuela de Administración.

De nuevo la enseñanza de las ciencias administrativas iba a limitarse en Francia a los cursos de Derecho administrativo dados en las Facultades. Bajo el segundo Imperio reaparece la idea de una formación práctica de los funcionarios. Un Decreto de 25 de noviembre de 1858 reor-

ganiza la Auditoría del Consejo de Estado. Se estudia el establecimiento de una Escuela especial de Administración. Antes de que fuera creada, la guerra de 1870 derribaría el régimen. Es entonces la iniciativa privada quien, al comienzo de la tercera República, se encarga de asegurar en Francia la enseñanza de las ciencias políticas y administrativas. En 1871, BOUTMY, ayudado por un grupo de intelectuales, entre los que se encontraban RENÁN, TAINÉ, SOREL, funda la Escuela Libre de Ciencias Políticas en París. Durante cerca de tres cuartos de siglo este establecimiento poseerá en Francia el casi monopolio de la enseñanza de las ciencias políticas. La Escuela daba a los futuros funcionarios la formación teórica y práctica que la enseñanza puramente jurídica de las Facultades de Derecho no era suficiente para proporcionarla y garantizaba la preparación directa a las grandes oposiciones de acceso a las funciones públicas.

Se emplearon en ella métodos especiales de enseñanza, que probaron ser fructuosos. El cuerpo de profesores reunía a universitarios y prácticos de la Administración: altos funcionarios de los ministerios, inspectores de Hacienda, miembros del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado. Los alumnos podían así beneficiarse de la experiencia de los administradores a los que un día habían de suceder. La enseñanza no estaba limitada a cursos magistrales obligatorios. Un gran número de cursos voluntarios descartaba el peligro de uniformidad y conformismo. Los trabajos prácticos daban a los estudios un carácter muy concreto.

Al lado de las enseñanzas económicas y financieras, la enseñanza de las ciencias administrativas estaba particularmente desarrollada en la Escuela. Su cuadro electivo era la sección administrativa, que agrupaba a los candidatos a los concursos administrativos, particularmente del Consejo de Estado. Miembros del Consejo de Estado daban allí cursos obligatorios sobre la vida política y la organización administrativa, la vida económica y la Administración, la Administración regional, local y colonial, los servicios públicos y las instituciones corporativas. Había también cursos facultativos sobre la intervención administrativa en materia social y sobre las instituciones políticas y administrativas extranjeras. Para los candidatos al Consejo de Estado se daba una enseñanza muy profunda del Derecho administrativo, en un año de estudios complementarios.

La Escuela tuvo un gran éxito. Vivero de los grandes Cuerpos del Estado, extendía también sus enseñanzas a los estudiosos jóvenes que preferían completar su cultura general antes de dedicarse al ejercicio privado de la profesión. El otorgamiento de becas permitió ampliar el acceso a la Escuela, cuyos elevados derechos de inscripción de matrícula podían apartar de ella a los estudiantes económicamente débiles. Centros anejos creados en Lyon y en Argel contribuyeron a la irradiación exte-

rior de la Escuela. En 1939 contaba con 1.800 alumnos, de los cuales 350 eran extranjeros.

No obstante, la enseñanza de la Escuela dió lugar a alguna crítica. ¿No era paradójico que fuera una escuela independiente del Estado la que asegurara la formación de los aspirantes a los servicios públicos? Estando financiada por los derechos de inscripción, pagados por los alumnos, y por las liberalidades concedidas por sus protectores, ¿podría esta institución ser tan democrática como lo exigía el reclutamiento de los agentes del Estado?

Desde su origen aparecen estos inconvenientes. En 1876 fué formulada por H. CARNOT una proposición de ley por la que se creaba una Escuela Nacional de Administración. En 1881 JULES FERRI quiso integrar en la Universidad la Escuela de Ciencias Políticas. El acuerdo, preparado con BOUTMY, no fué, sin embargo, discutido en la Cámara de Diputados. En 1936 el Gobierno del Frente Popular vuelve a propugnar la idea de una Escuela de Administración; se elabora un proyecto que suscita viva resistencia: las Facultades de Derecho temen la creación de una Escuela que pudiera hacerles la competencia; los Ministerios temen que la reforma llegue a alcanzar a sus esferas privativas; la opinión pública recela que la Escuela llegue a ser el instrumento de una «politización» de la Administración. El proyecto, favorablemente votado por la Cámara, no llegó a su término. En vísperas de la segunda guerra mundial, la enseñanza de las ciencias administrativas casi se limitaba a los cursos de las Facultades de Derecho y a la preparación de funcionarios administrativos organizada por la Escuela Libre de Ciencias Políticas. Aparte de esto, en algunas grandes ciudades había cursos para preparar a los funcionarios locales para las tareas de la Administración departamental y municipal. Las reformas de 1945 debían transformar este sistema. Al realizar proyectos discutidos durante más de un siglo, han dado a la enseñanza de las ciencias administrativas su organización actual.

II.—LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.

La reforma de la función pública realizada por las Ordenanzas de 9 de octubre de 1945 ha mantenido las dos formas tradicionales de la enseñanza de las ciencias administrativas. Ha conservado intacta la forma teórica, la enseñanza jurídica de las Facultades de Derecho, y desarrollado la forma práctica: la enseñanza de los Institutos de Estudios políticos y de la Escuela de Administración. Ha contribuído, además,

al nacimiento de organismos de investigación y de difusión de la ciencia administrativa.

1.—*Las Facultades de Derecho.*

En las Facultades de Derecho la enseñanza de las ciencias administrativas no ha recibido modificaciones sensibles. Esencialmente jurídica se concentra esta enseñanza sobre el Derecho administrativo, disciplina que tiene amplio lugar en los programas. En los estudios de «Capacitación», un curso anual de Derecho público expone los rudimentos del Derecho administrativo. En la Licenciatura, el Derecho administrativo es objeto de un curso anual obligatorio en segundo año; además, en ciertas facultades, en tercer año, un curso semestral de Derecho público, con carácter optativo o voluntario, permite al profesor exponer ciertos aspectos de la legislación y jurisprudencia administrativas. En el Doctorado el Derecho administrativo es la materia fundamental del Diploma de Derecho Público, dándose cursos de Derecho administrativo general y de contencioso-administrativo. Además, en cursos especiales, como los semestrales de Legislación financiera y los de Derecho de los países de Ultramar, en tercer año de la Licenciatura, son expuestos ciertos aspectos particulares de la Administración.

La enseñanza se da en forma de cursos magistrales, completados por conferencias. Se centra sobre problemas jurídicos ofrecidos por la práctica contencioso-administrativa, y en general no se concede más que un lugar restringido a los problemas prácticos derivados de la realización de los servicios públicos. Sin embargo, se aprecia desde hace algunos años en las Facultades un esfuerzo para la renovación de los estudios, que alcanza a la rama de las ciencias administrativas. Los proyectos de reforma de los estudios de Derecho reservan una parte más amplia al Derecho público en general y al Derecho administrativo en particular. Se han dado ya en ciertas Facultades nuevas enseñanzas: cursos sobre el régimen jurídico de las minas y de la energía hidroeléctrica, sobre la legislación social en relación con ramas particulares de la Administración; cursos de Derecho administrativo comparado rebasan el punto de vista puramente jurídico para fijarse en los grandes problemas de la política administrativa; esto no obstante, por su propio carácter, las Facultades de Derecho están más bien llamadas a dar las enseñanzas relativas a los problemas jurídicos planteados por la Administración, dejando el estudio del aspecto político y social de las ciencias administrativas, fuera de las Facultades, a los Institutos de Estudios Políticos.

2.—*Los Institutos de Estudios Políticos.*

Instituidos por la Ordenanza de 9 de octubre de 1945, los Institutos están encargados de «coordinar y completar las enseñanzas de las Facultades de Derecho y de Letras en materia económica, administrativa y social, de formar a los alumnos en los métodos de trabajo y de exposición y de iniciarlos en los problemas concretos de la Administración y de la vida social». La enseñanza se compone de cursos, conferencias y trabajos prácticos, durando en general tres años y siendo coronada por un diploma.

Los Institutos de Estudios Políticos son establecimientos universitarios, y lo más frecuente es que sea un universitario quien los dirija; la mayor parte de sus profesores proceden de la Universidad. Su enseñanza se dirige no solamente a los futuros funcionarios aspirantes a la Escuela de Administración, sino también a los jóvenes deseosos de completar su cultura política, económica, administrativa y social. Integrados en la Universidad, dependen del Ministerio de Educación Nacional, estando, no obstante, beneficiados con una amplia autonomía administrativa y con una gran libertad en la organización de la enseñanza.

Los Institutos de Estudios Políticos no son establecimientos universitarios ordinarios; plantel de futuros administradores, deben estar sometidos a la influencia de la Administración; por esto, en los Consejos de perfeccionamiento de los Institutos se sientan al lado de los profesores universitarios el director de la Escuela de Administración y otros funcionarios. En tales Consejos, encargados de la organización de la enseñanza, aquéllos cuidan de que los Institutos preparen la formación de los futuros administradores; funcionarios administrativos en activo son a menudo profesores en los Institutos y orientan los cursos y los trabajos prácticos hacia los problemas concretos y actuales de la Administración. Se fijan los programas por decisión del Presidente del Consejo y del Ministro de Educación Nacional, a propuesta del Consejo de perfeccionamiento y oído el Consejo de la Universidad; este complejo sistema garantiza el que la enseñanza, al mismo tiempo que se adapta a las posibilidades locales, respete las exigencias de una buena formación administrativa y asegura a cada Instituto su propia originalidad.

Dos Decretos de 9 de octubre de 1945 han creado los dos primeros Institutos de Estudios Políticos: uno en la Universidad de París y otro en la Universidad de Estrasburgo; desde entonces se han multiplicado los Institutos provinciales. Hoy están dotadas de ellos las Universidades de Lyon, de Grenoble, de Burdeos, de Toulouse, y bien pronto, sin duda, la de Argel. Además, en otras Universidades, Centros de Estudios Políticos que desarrollan los principales cursos de ciencias políticas, aunque sin poder aún otorgar el diploma. Gracias a ello reina la diversidad.

El Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de París es, sin duda, de todos estos establecimientos el que goza de mayor prestigio. Administrado por la «Fundación Nacional de Ciencias Políticas», instituida ésta por una Ordenanza de 9 de octubre de 1945, recibió este Instituto el patrimonio de la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas, que se le atribuyó al acordar la disolución de ésta. El nuevo Instituto dispone así no solamente de los locales de la Escuela de la rue Saint Guillaume, sino también de su biblioteca, de su documentación, de una parte de sus profesores e incluso de sus tradiciones y de su espíritu, pudiendo dar así una enseñanza de la más alta calidad de las ciencias políticas en general y de las Administrativas en particular.

Su ubicación en París permite al Instituto disponer de un cuerpo de profesores selectos; al lado de los universitarios, los miembros de las grandes carreras del Estado, escogidos por su talento pedagógico, aportan una preciosa colaboración. A veces el Instituto invita a especialistas extranjeros especialmente cualificados para exponer los rasgos de la vida política y administrativa de sus países. Disponiendo de los recursos de la antigua Escuela de Ciencias Políticas, el Instituto posee un fondo de documentación sobre los principales problemas políticos, administrativos y sociales, que se esfuerza en ampliar y completar. Dirigido con espíritu moderno, ha iniciado nuevas enseñanzas, ofreciendo a la elección de los estudiantes, además de los cursos fundamentales obligatorios, una multitud de cursos especiales.

La enseñanza de las ciencias administrativas en el Instituto es sensiblemente diferente de lo que era en tiempos de la Escuela Libre; ha sido preciso tener en cuenta el nuevo modo de reclutamiento de los funcionarios: la supresión de los concursos particulares a cada carrera ha motivado la agrupación en una única sección de «Servicio Público» de todos los aspirantes a funcionarios. Del mismo modo la creación de la Escuela de Administración ha obligado a repartir las enseñanzas entre el Instituto y la Escuela; la Escuela de Administración se encarga de la parte más técnica de los cursos, dados antes por la Escuela de Ciencias Políticas, conservando el Instituto las enseñanzas más generales, ya que sobre estas enseñanzas generales versan las pruebas de ingreso en la Escuela de Administración. De esta manera es bastante restringido el lugar de las ciencias administrativas en los cursos obligatorios de la Sección de Servicio Público, no apareciendo más que en el curso sobre Organización del Estado, siéndoles, en cambio, consagrados numerosos cursos de carácter optativo: cursos de Derecho Público y Económico sobre Servicios Públicos Económicos, cursos de Contencioso-administrativo, cursos sobre la Administración Local en Francia, cursos sobre las Instituciones Administrativas extranjeras. Otros, sin tratar directamente de las ciencias administrativas, dejan lugar a algunos problemas ad-

ministrativos, tal como, por ejemplo, el curso sobre la Unión Francesa y el curso sobre la Seguridad Social.

La mayor parte de estos cursos son profesados por miembros del Consejo de Estado, tomando a menudo la forma de Seminarios: el Profesor da la visión de conjunto del problema, exponiendo también el plan, pero no tratando en detalle más que las partes realmente difíciles, dejando para los alumnos el trabajar la bibliografía. Trabajos prácticos completan los cursos magistrales, aprendiendo en ellos los estudiantes a trabajar en grupo. El profesor dirige sus investigaciones indicándoles la bibliografía, corrige sus exposiciones orales u organiza debates.

Los Institutos de provincia no tienen las mismas posibilidades que el Instituto de Estudios Políticos de París. Les es con frecuencia difícil encontrar funcionarios en activo capaces de dar las enseñanzas. Dirigidos generalmente por un profesor de Universidad, están más estrechamente unidos a las Facultades, cuyos locales y libros utilizan frecuentemente. Sin embargo, estos Institutos se esfuerzan por aumentar su autonomía y desarrollar su prestigio.

En Estrasburgo, bajo la dirección de un profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, el Instituto de Estudios Políticos intenta dar una enseñanza independiente de las Facultades. Para las ciencias administrativas, el Instituto ha organizado, desde 1948, un curso especial distinto de los cursos de la Facultad de Derecho: el curso sobre las «Instituciones del Derecho Público», donde se exponen, en el primer año, las instituciones constitucionales, y en el segundo, las instituciones administrativas. Este curso completa, sin duplicarlo, los cursos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la Facultad, que son seguidos frecuentemente por los mismos estudiantes y permite exponer los aspectos políticos y sociales de problemas que la Facultad estudia bajo el punto de vista jurídico. La enseñanza se completa con conferencias de Metodología. Una conferencia especial de Derecho Administrativo se reserva a los estudiantes inscritos en la sección «Servicio Público». Ciertos cursos nuevos permiten dar a los estudiantes una vista de conjunto sobre las materias cuyo estudio estaba hasta entonces dispersado. Es el caso del curso sobre las instituciones jurisdiccionales, donde se encuentran grupos de desarrollo hasta ahora esparcidos en los cursos de procedimiento, de Contencioso-administrativo, de Derecho constitucional y de Historia del Derecho.

En Lyon, donde está dirigido por un profesor de la Facultad de Derecho, el joven Instituto de Estudios Políticos no ha adquirido todavía, a lo que parece, la misma independencia respecto a la Facultad. Su año preparatorio remite los estudiantes a los cursos de Derecho Constitucional y de Economía Política de primer año de la carrera de Derecho. Sin embargo, se han establecido enseñanzas originales, principalmente en el campo de las ciencias administrativas. Remitiendo siempre

a los cursos de Derecho Administrativo de la carrera, el programa incluye un curso especial sobre «La Organización del Estado, de las colectividades locales y de los grandes servicios públicos». Esta enseñanza, netamente distinta de los cursos de la Facultad de Derecho, expone a los estudiantes la estructura y el funcionamiento de los Ministerios, de las grandes administraciones y de los servicios locales y les indica tanto los principios actuales de organización como los proyectos de reforma. Una conferencia sobre las cuestiones políticas y administrativas le completan. Enseñanzas especiales amplían la cultura administrativa de los alumnos: un curso sobre instituciones políticas comparadas; un curso sobre finanzas públicas en los diversos sistemas económicos; un curso sobre la Unión francesa. La enseñanza desborda los problemas de la Administración Pública: un curso sobre economía de las empresas, inicia a los estudiantes en los problemas de la Administración de las empresas privadas. En sus métodos, el Instituto de Administración ha sabido también innovar. Ha podido, lo que es bastante difícil en provincias, encontrar administradores activos capaces de asegurar cierta enseñanza. Un subprefecto da también un curso sobre sindicalismo. Y ha organizado igualmente, para hacer más viva la enseñanza, visitas a servicios públicos, a organizaciones sindicales y a fábricas.

En Grenoble el Instituto está también dirigido por un profesor de la Facultad de Derecho. Aquél da una enseñanza complementaria de los cursos que se siguen en las Facultades de Derecho y de Filosofía y Letras. Para evitar la duplicidad no se da en el Instituto ningún curso de Derecho Administrativo. Sin embargo, las cuestiones de Administración son objeto de una enseñanza especial. Un curso sobre Teoría general de la Administración ha sido confiado a un alto funcionario de París, cuya cooperación ha sabido asegurarse el Instituto. Un curso de Derecho Político Económico, inexistente en los programas de las Facultades, permite abordar los problemas planteados por los servicios públicos de carácter industrial y comercial. Un curso sobre instituciones políticas comparadas expone los grandes rasgos de los sistemas administrativos extranjeros y los lazos que unen las instituciones políticas y administrativas. Los métodos de enseñanza seguidos por el Instituto no difieren sensiblemente de los practicados en las Facultades. Se puede, sin embargo, señalar la adición de un sistema de seminarios, inspirado en el del Instituto de Estudios Políticos de París.

Los Institutos de Toulouse y de Burdeos presentan caracteres análogos. Todos estos establecimientos así como los Centros de Estudios Políticos organizados en la mayor parte de las otras Universidades, difunden en Francia las enseñanzas de las ciencias políticas y administrativas. A su misión general de cultura se añade un objetivo más concreto: la preparación para las oposiciones de la Escuela Nacional de Administración.

3.—*La Escuela Nacional de Administración.*

Creada por la Ordenanza de 9 de octubre de 1945 la Escuela Nacional de Administración, no solamente significa un progreso en la enseñanza de las ciencias administrativas sino que es una pieza fundamental de la pieza administrativa emprendida al día siguiente de la liberación. La Escuela debe reclutar los futuros funcionarios y darles la formación técnica y moral que les es necesaria. La Escuela está unida a la Administración y sujeta con la Dirección de la función pública a la Presidencia del Consejo. En su Consejo de Administración, los funcionarios predominan sobre los universitarios o el personal extraño a la Administración. Sin embargo, se toman precauciones para asegurar la independencia política de la Escuela. El Consejo de Administración está presidido por el vicepresidente del Consejo de Estado. El director de la Escuela, nombrado por Decreto en Consejo de Ministros, no puede ser revocado más que mediante parecer motivado del Consejo de Administración. Los profesores son nombrados por el presidente del Consejo de Ministros, quien de hecho ratifica siempre las proposiciones del Consejo de Administración.

«Encargada de la formación de los funcionarios destinados al Consejo de Estado, al Tribunal de Cuentas, a las carreras Diplomática o Prefectorial, a la Inspección General de Hacienda, al Cuerpo de Administradores civiles así como a ciertos otros Cuerpos o Servicios determinados por Decreto», la Escuela proporciona una enseñanza de las ciencias administrativas orientada a fines prácticos. Está reservada a alumnos seleccionados por un examen de ingreso entre candidatos con título o que tengan cinco años de servicios públicos. A su salida de la Escuela los alumnos son destinados a la Administración y deben comprometerse a servir al Estado durante doce años. Es decir, que no se trata aquí de dar a los alumnos una cultura general política y administrativa. Ésta se adquiere en otras partes y principalmente en el Instituto de Estudios Políticos. Lo que la Escuela debe hacer adquirir a sus alumnos es, sobre todo, conocimientos técnicos y prácticos. Para permitir una suficiente especialización los alumnos se reparten según las carreras a las que están destinados entre cuatro secciones: Administración general, Administración económica y financiera, Administración social, Asuntos extranjeros. Todas las secciones adoptan el mismo método de enseñanza; los cursos siguientes en las aulas de París se completan por medio de prácticas en provincias o fuera de Francia. Los estudios duran tres años.

El primer año es un año de pasantía. Desde su entrada en la Escuela y tras de haber oído algunas conferencias de instrucción general, los alumnos son enviados a hacer prácticas a la Administración fuera de

París durante diez meses. Estas pasantías, cuidadosamente organizadas bajo el control minucioso de la Escuela, deben dar a los alumnos un conocimiento práctico de la vida administrativa. Colocado al lado de un administrador hábilmente escogido, el pasante es a la vez su auxiliar y su alumno. Se inicia así en la técnica y en el ejercicio de la autoridad. Pero la pasantía debe tener también un valor humano. Enviado a las Prefecturas de provincias, a Africa del Norte, al Sarren, el pasante se encuentra desplazado. Este desplazamiento debe fortalecer el carácter del funcionario. A través de los nuevos contactos que le hace tomar con la vida y con los hombres, aquél le abre el espíritu y le enriquece la personalidad. La redacción de una Memoria al final de este periodo, permite al pasante ejercitar sus funciones de observación y de juicio. Para formar administradores, el primer año de pasantía comienza por formar hombres.

El segundo año es un año de escolaridad. Tras de la formación humana la enseñanza tiende a la formación científica y técnica. Los alumnos siguen cursos en París y toman parte en trabajos prácticos. Una parte de la enseñanza es común a todos los alumnos, la otra exclusiva de cada sección.

Los cursos generales son dados principalmente por universitarios, en número de unos quince, quienes presentan a los alumnos algunos grandes problemas de la vida política y administrativa y exponen las soluciones que les han sido dadas en Francia y en los países extranjeros. Podemos así anotar los cursos sobre «Los problemas de la función pública en Francia y en el extranjero», «Organización de la seguridad social en Francia y en el extranjero», «Los problemas actuales de la defensa nacional», «La protección de las libertades individuales y sociales,» «Las Instituciones jurídicas del Islam». Los cursos de sección presentan un carácter más técnico, y están confiados más frecuentemente a administradores o a prácticos. En número de dos por cada sección se refieren uno a una materia fundamental y general, y otro a un tema muy especializado. Así, en 1949, la sección de Administración general dió dos cursos: uno, de Contencioso-administrativo, profesado por un «Maitre des requêtes», del Consejo de Estado; el otro, sobre organización de la función judicial en Francia y en el extranjero, dado por un abogado en ejercicio.

Además de los cursos, los ejercicios prácticos deben formar los alumnos para las diligencias, para la exposición escrita u oral de asuntos referentes a las materias de su sección, para la preparación de decisiones, para los trabajos en equipo o en comisión. Por medio de estos ejercicios aprenden a llevar a cabo las tareas cotidianas del administrador; pero cuando principalmente se ejercitarán en su futuro oficio será en el tercer año.

El tercer año es un año de aplicación. Los alumnos son agrupados

en divisiones según la carrera a la cual se les ha adscrito al término del segundo año. Se distinguen así las divisiones del interior, de las fuerzas armadas, financiera, social, diplomática, de los agregados comerciales, de Africa del Norte. La enseñanza se compone de una pasantía y de la instrucción en la Escuela. La pasantía, cuya duración es de un trimestre, se efectúa en empresas privadas. El pasante debe ser iniciado en la Administración de los negocios privados. Su formación administrativa se completa por medio del conocimiento del funcionamiento y de las necesidades de la industria y del comercio. Esta pasantía debe evitar que los futuros administradores formen una casta ignorante del mundo de los negocios. Los contactos personales y directos entre funcionarios y directores de empresas privadas deben mejorar las relaciones de los dos sectores de la actividad nacional.

En la Escuela los alumnos de tercer año siguen trabajos prácticos organizados por divisiones. Estos ejercicios son dirigidos por funcionarios que pertenecen muy frecuentemente al Cuerpo al cual los alumnos están afectados. Ellos ponen al corriente a los alumnos de los problemas de actualidad y de las reformas en discusión, y se esfuerzan por colocarles en las situaciones en que han de encontrarse a su salida de la Escuela. Así, los alumnos destinados al Consejo de Estado tienen que redactar proyectos de disposiciones o dictámenes sobre asuntos que les son sometidos, mientras que los destinados al Tribunal de Cuentas se ejercitan en la verificación de contabilidades. Los trabajos están organizados en unas quince asignaturas en cada división. La mayor parte son obligatorias. Así los alumnos destinados al Ministerio del Interior deben participar en ejercicios sobre: el empleo de la fuerza pública y el mantenimiento del orden, la organización de los Ministerios del Interior y de Educación Nacional, la vida administrativa y financiera de las corporaciones locales y de los establecimientos públicos; la organización administrativa, financiera y judicial de Argelia y de los Departamentos de Ultramar; el contencioso administrativo estudiado a fondo, régimen de fundación de las asociaciones y de los cultos, el Patrimonio administrativo, el sistema penitenciario, los problemas de la Beneficencia. En algunas divisiones los trabajos prácticos se completan por unos breves cursos técnicos sobre problemas administrativos o sociales, la vida administrativa y financiera en la Unión francesa, las finanzas públicas extranjeras, la función social del Ejército, el régimen administrativo y financiero de los transportes públicos son objeto de enseñanzas especiales. Estos cursos completan la formación administrativa de los alumnos.

La situación predominante de la joven Escuela Nacional de Administración en la enseñanza de las ciencias administrativas y su papel en la formación de los altos funcionarios del Estado no debe hacer olvidar el sitio más modesto que ocupan desde hace largo tiempo los establecimientos encargados de instruir a los funcionarios locales.

Desde hace mucho tiempo ha existido en Francia la preocupación de dar a los funcionarios departamentales y comunales una enseñanza administrativa capaz de desarrollar su competencia. Muchas grandes ciudades poseen escuelas o institutos encargados de esta enseñanza. En París, una Escuela de Administración Municipal se encarga de la formación de los agentes comunales. En Lyon, un Instituto de Ciencias Administrativas, ligado a la Facultad de Derecho, prepara para las oposiciones del Municipio y de los hospicios civiles. Funcionarios de las Administraciones financieras y de los servicios municipales dan allí enseñanzas que han permitido elevar sensiblemente el nivel de los candidatos a los empleos locales. En Estrasburgo, una Escuela práctica de Administración funciona bajo la autoridad directa de la Prefectura del Bajo Rin. Los cursos dados las tardes de los sábados por profesores de la Facultad de Derecho y por funcionarios exponen a los estudiantes los principios jurídicos y los problemas fundamentales de la vida administrativa. Incluso ciudades pequeñas han conseguido a veces organizar una enseñanza administrativa para funcionarios. Así, en Wissembourg, una Escuela Práctica de Administración, sin ayuda universitaria, da, bajo la dirección del Prefecto, conferencias elementales sobre los problemas clásicos de la Administración. Finalmente la enseñanza de las ciencias administrativas se extiende a Ultramar. La reciente creación de una Escuela de Administración en Túnez muestra el deseo de Francia de asegurar la formación técnica de los funcionarios en todos los territorios que controla.

Todas estas realizaciones muestran la amplitud del movimiento encaminado a la enseñanza de las ciencias administrativas en Francia. Pero este movimiento no puede desarrollarse sino por medio de un equipo científico que ha de facilitar las investigaciones y los estudios administrativos.

4.—*Las Organizaciones de investigación.*

La organización de la investigación en las ciencias administrativas está íntimamente ligada a su enseñanza. Las exigencias de los programas de las Escuelas hacen progresar las investigaciones administrativas. Al difundir sus resultados los investigadores desarrollan la enseñanza. En materia administrativa la investigación ha tomado dos formas esenciales: Centros de estudio, que examinan los problemas planteados por la Administración, y revistas, que difunden los trabajos de los investigadores y publican los datos esenciales sobre la vida administrativa.

El *Centro de Altos Estudios Administrativos*, creado por Orden de 9 de octubre de 1945, es, al mismo tiempo, un organismo de enseñanza y de investigación. Ligado a la Escuela Nacional de Administración, funciona bajo la autoridad de su director. Su objeto esencial es completar

la cultura de los funcionarios que tienen ya experiencia administrativa. Ciclos de estudios de una duración variable de cuatro meses a dos años reúnen en el Centro funcionarios experimentados de diversos servicios. Agrupados en tres secciones distintas estudian bien los problemas de la Administración metropolitana, bien los problemas de la Unión francesa o la gestión de las empresas nacionalizadas. Cada sección organiza conferencias y discusiones entre los asistentes. Dado que el origen de los participantes es muy diverso, pueden establecerse síntesis fecundas. También el Centro adscribe los asistentes a trabajos de investigación y de síntesis, dirige las pasantías, organiza misiones de estudio en Ultramar y en el extranjero. Por todos estos medios contribuye a la elevación de las ciencias administrativas al perfeccionar la cultura de los funcionarios que lo frecuentan.

Otros establecimientos tienen un objeto puramente científico y desinteresado. Este es el caso del *Instituto Técnico de las Administraciones públicas*, creado en 1947. Centro de investigación y de movimiento difunde noticias prácticas sobre la solución de los problemas administrativos, provee de documentación a las Administraciones públicas y organiza igualmente investigaciones y jornadas de estudio sobre los problemas de organización y metodología administrativas, como, por ejemplo, las ciencias administrativas al perfeccionar la cultura de los funcionarios.

Es necesario anotar también la actividad del *Centro de Investigaciones Administrativas*. En unión de la Asociación francesa para el desarrollo de las Ciencias Administrativas (Sección francesa del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas) y con el concurso de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, este Centro organiza conferencias donde se exponen los problemas administrativos de actualidad. Se dedica principalmente a hacer conocer en Francia la Administración extranjera y dirige igualmente encuestas y monografías; también estudia las cuestiones llevadas a la orden del día por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Las revistas facilitan la difusión de las ciencias administrativas. En nuestros días hay gran número de ellas, unas antiguas y otras muy recientes.

Desde 1878 la *Revue Général d'Administration*, editada por el Ministerio del Interior, ha hecho aparecer artículos de doctrina, decisiones jurisprudenciales, crónicas y documentos administrativos.

En 1894 se funda la *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*. Su director, Fernando Larnaude, declaraba entonces que «la Revista tiene un programa que se encierra por entero en el título que ha tomado». De hecho, dirigida por profesores de Derecho, la Revista se ha consagrado más a los problemas jurídicos que a los problemas de ciencia política que plantea la organización del Estado.

A través de sus artículos de fondo, de sus crónicas francesas y extranjeras, de sus análisis de publicaciones y de jurisprudencia, la Revista no ha dejado de aportar una apreciable contribución a la exposición de las ciencias administrativas.

Otras revistas más especializadas son desde hace largo tiempo los auxiliares de la enseñanza de las ciencias administrativas. Su título basta para indicar su objeto. Podemos citar, entre ellas: la *Revue des Sciences politiques*, la *Revue des finances communales*, la *Revue de Science et de législation financière*, la *Revue de l'enregistrement*, etc.

Por último, desde 1948, una revista moderna se ha consagrado especialmente a las ciencias administrativas: la *Revue Administrative*, que publica cada dos meses un cuaderno de un centenar de páginas consagrado a los problemas de la Administración moderna. Contiene aquella un editorial, artículos de doctrina, notas sobre la legislación y la jurisprudencia administrativas; además, expone la vida administrativa de los Ministerios, de los Departamentos, de los Municipios, así como de los países extranjeros; se dedica a los problemas de organización administrativa e informa a sus lectores de la actividad de la Escuela Nacional de Administración y de los organismos de investigación. Esta revista, que no se reduce al aspecto jurídico de los problemas administrativos está llamada, sin duda, a jugar un papel de primera categoría en la difusión de las ciencias administrativas.

Entre las nuevas revistas más especializadas podemos citar todavía la *Revue juridique de l'Electricité et du Gaz*, fundada en 1946 y consagrada a los problemas planteados por dos grandes servicios nacionales, y la *Revue juridique et politique de l'Union Française*, cuyos cuadernos trimestrales contienen a menudo indicaciones interesantes sobre la Administración de los países de Ultramar.

* * *

En resumen, la enseñanza de las ciencias administrativas, por la cual se preocupa Francia desde hace más de un siglo, ha recibido, después de la liberación, una gran amplificación. La enseñanza jurídica, tradicional de las Facultades de Derecho, se encuentra hoy felizmente completada por la enseñanza más general del Instituto de Estudios Políticos y la enseñanza práctica de la Escuela de Administración. Sin duda que todo este sistema no es perfecto. La enseñanza en las Facultades de Derecho ganaría si se modernizara, y a ello tienden los proyectos de reforma. Los Institutos de Estudios Políticos no siempre ofrecen a la elección un número suficiente de cursos optativos; pero sus directores no piensan sino en multiplicarlos. La organización de los cursos en la Escuela de Administración tiene sus defectos pero está en curso un mejoramiento progresivo. La reforma está aún en su período

de debate y es aun demasiado reciente para que sea posible llegar a un juicio sobre sus resultados. Sin embargo, hoy ya nos permite hacer una observación.

Los reformadores han pensado que una enseñanza puramente jurídica que descuidara los conceptos jurídicos, políticos, económicos y sociales de las ciencias administrativas no podría afrontar la época moderna. Han tenido razón. La Administración interviene hoy en demasiados campos para que los problemas administrativos puedan reducirse a simples problemas de derecho. Sin embargo, contrariamente a ciertas afirmaciones apresuradas, persiste la necesidad de la enseñanza jurídica para las ciencias administrativas. Su rigor es aún una de las bases indispensables para la formación intelectual de los futuros administradores. Y da a la mayor parte de las otras disciplinas administrativas la armazón que les es necesaria. Según parece, de ello se han dado perfecta cuenta los Institutos de Estudios Políticos. La reforma de 1945 había reducido la parte de Derecho en la enseñanza de las ciencias administrativas a la cantidad indispensable. Ya se inicia una reforma. Ya se gesta la reacción. Los reformadores han comprendido que el olvido de los principios jurídicos conduciría a los funcionarios a la arbitrariedad y al Estado a la tiranía.

PAUL M. GAUDEMET

Profesor de la Facultad de Derecho de Nancy.



BIBLIOGRAFÍA

