

PLANES DE ESTUDIO. NECESIDAD DE UN ESQUEMA BASICO Y MINIMO PARA TODAS LAS UNIVERSIDADES DEL PAIS *

SUMARIO: DEFICIENCIAS DE LOS PLANES CONOCIDOS. ESPECIFICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1. Los precursores de la Ciencia administrativa. 2. Desarrollo de la Ciencia de la administración. 3. El objeto propio de la ciencia de la Administración. 4. Razones del retardo en la formación de la Ciencia de la Administración pública y su enseñanza en nuestro país. 5. Esbozo de un proyecto de plan de estudios mínimos para la enseñanza de la Ciencia de la Administración.

DEFICIENCIAS DE LOS PLANES CONOCIDOS. ESPECIFICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al no formularse ninguna distinción, los planes de estudio a que se refiere este tema, abarcarían tanto a los relativos a la Ciencia de la Administración pública cuanto a los concernientes a la Ciencia de la Administración privada. Como es sabido, la «Ciencia administrativa», o las «Ciencias de la Administración», comprenden ambas disciplinas: la Ciencia de la Administración pública y la Ciencia de la administración privada. Empero, la práctica actual y la buena doctrina reservan la denominación de «Ciencia de la Administración» a la rama de la Ciencia administrativa que tiene por objeto propio a la Administración pública. Por razón de la especialidad que cultiva el autor de esta monografía, la misma se limitará a los planes de estudio de la Ciencia de la Administración pública. Por otra parte, la Ciencia de la administración privada, o «administración de empresas», no ha menester de estímulos de ninguna clase para implantarse o para extenderse, porque el afán de lucro que mueve a las empresas particulares estimula sobradamente la difusión de los estudios de administración de esta clase. Además de los institutos de enseñanza superior, tanto públicos como privados, que de ella se ocupan, hay ya en nuestro país varias entidades que se dedican a la preparación y al perfeccionamiento de ejecutivos o empresarios, tales como el Instituto para el desarrollo de ejecutivos en la Argentina, conocido con la sigla de IDEA, cuya Escuela de Administración imparte cursos para profesionales universitarios, que en el corriente año producirán la tercera promoción, y cuyo plan de estudios poco o nada tiene que ver con el interés general o con el bien público. Sencillamente, ellos responden a otros intereses, no generales o públicos.

(*) Realizóse en la ciudad de Trelew (provincia del Chubut), República Argentina, organizado por la Asociación Nacional de Ciencias de la Administración, en el mes de marzo del corriente año.

La necesidad de un esquema básico y mínimo, o plan de estudio elemental, de Ciencia de la Administración pública, para todas las Universidades del país, es obvia. Bastaría saber que los planes de estudios vigentes en las diversas casas de estudios superiores de la Argentina difieren notablemente uno de otro y lo que es más grave, que en no pocos de ellos omitense asignaturas fundamentales, como es la propia «Ciencia administrativa» o «Principios de Administración pública», para concluir que es necesario y urgente establecer un programa básico y mínimo, que no omita ninguna de las disciplinas indispensables para poseer, al menos, una información elemental sobre la Ciencia administrativa respectiva.

Un somero análisis de dichos planes de estudios produce la impresión de que los mismos hubieran sido establecidos teniendo en cuenta, más que las necesidades mínimas o elementales de conocimiento de la materia, los recursos humanos con que se contaba para llevarlos a cabo. Presúmese que en alguna casa de estudios superiores los cursos así proyectados debieron suspenderse o suprimirse definitivamente, no por falta de alumnos o de interés o necesidad, sino por falta de profesores para algunas disciplinas. Lo cual no es de extrañar, si se recuerda, por ejemplo, que la Ciencia de la Administración pública, que es materia esencialísima en la carrera, nunca ha figurado en los planes de estudios conocidos. Por consiguiente, no hay egresados con una preparación mínima en la materia y, con mayor razón, faltan especialistas o profesores de estas disciplinas imprescindibles. Explica además, en parte, esta situación deficitaria en lo que atañe a estas disciplinas la novedad de las mismas, la preferencia otorgada en general a los estudios jurídicos de la Administración pública sobre los políticos propiamente dichos, en los que encaja la Ciencia de la Administración pública y, por último, la errónea creencia de que la Administración pública es de la misma naturaleza que la privada y, por consiguiente, que ella puede o debe regirse por los mismos principios. A esta altura de la evolución de la Ciencia administrativa, no se puede dejar de reconocer la naturaleza específica de la Administración pública, por varias razones, las principales de las cuales son: 1) que la Administración pública sirve al interés general y no al privado, como la administración privada o de empresa; 2) que la Administración pública es un órgano de acción del poder político, y 3) que, por esto mismo, ella no puede ser equiparada o asimilada a los órganos de administración particular o privada. El objetivo primordial de la Ciencia de la administración privada, o de empresas, es el lucro, móvil supremo de las instituciones capitalistas (véase del autor *La crisis de la cultura occidental*, Porto Alegre, PUC, 1963, cap. IX, pp. 209 y ss.), que nada tiene que ver con el objetivo de bien general o de interés público que debe guiar la acción de la Administración pública. Ello diferencia sustancialmente a una y otra rama de la Ciencia administrativa: la Ciencia de la Administración (pública) y

la Ciencia de la administración (privada) de empresas, y señala un orden de consideración prioritario para la Universidad a favor de la Administración pública.

El descuido, la preterición o el atraso de la Ciencia de la Administración pública con respecto a otras disciplinas científicas menos importante que ella, en el orden de los beneficios generales, corresponde a la preterición de las ciencias políticas en general con respecto a las ciencias jurídicas propiamente dichas, de que nos hemos ocupado anteriormente, muchas veces, en relación con la Ciencia Política, considerada desde Aristóteles a nuestros días, con justicia, como «la madre de las ciencias». Pero las necesidades actuales de la Administración pública, especialmente la imperiosa necesidad de contar con servidores públicos capacitados, como lo requieren los servicios públicos eficientes, ha hecho que en la mayoría de las Facultades de estudios jurídicos se organicen centros de estudios o de investigación de carácter administrativo que no encajan propiamente dentro del dominio de las disciplinas jurídicas. Esto ha llevado en algunas Facultades de Derecho y Ciencias Sociales a introducir en sus planes de estudios la enseñanza de la Ciencia administrativa, como fuimos de los primeros profesores argentinos de propiciar, hace más de un cuarto de siglo, en la Facultad de Ciencias Comerciales, Económicas y Políticas de la U. N. del Litoral, o la creación de Institutos de perfeccionamiento, como el que funciona en la antiquísima Universidad de Bologna, que dirige el profesor Renato Alessi. Actualmente se considera que ni aún en las facultades jurídicas satisface ya el simple estudio del aspecto formal de la Administración pública y que es necesario y conveniente estudiar, además, de este, los principios de la Ciencia de la Administración pública, conjunta o separadamente del Derecho administrativo. El despertar de la Ciencia administrativa, dice el profesor DEBBASCH, es notable a partir de la década del cincuenta, exactamente un siglo después que aparecen los precursores de esta disciplina, tanto europeos como americanos, de que nos ocuparemos enseguida (*Science administrative. Administration publique*. París, Dalloz, 1972, p. 11).

1. Los precursores de la Ciencia administrativa

Ya en la segunda mitad del siglo pasado, en los Estados Unidos de Norteamérica, se registran serios esfuerzos para alentar el estudio científico de la Administración pública. El ya citado decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Aix-en Provence, profesor DEBBASCH, cita un trabajo de Wopdrow WILSON, titulado *The study of Public Administration*, aparecido en «Political Science Quarterly», en junio de 1884. Pero, ya antes, Alexis de TOCQUEVILLE, en *La démocratie en Amérique*, decía: «El arte de administrar es seguramente una ciencia, y todas las ciencias, para progresar, tienen necesidad de

unir los descubrimientos de diferentes generaciones, a medida que ellas se suceden. Un hombre, en el corto espacio de su vida, nota un hecho; otro concibe una idea; éste inventa un medio; aquél descubre una fórmula; la humanidad, al pasar, recoge esos diversos frutos de la experiencia individual y forma la ciencia» (vol. I de la edic. de París, 1851, p. 528).

Los grandes maestros del Derecho constitucional y del Derecho administrativo del siglo pasado, en Francia, en España y en Italia, presintieron la existencia y la importancia de una ciencia de la Administración pública como la rama citada en segundo término del Derecho público interno, exclusivamente al estudio de las relaciones jurídicas entre la Administración pública y los particulares. En un estudio sobre *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement* (París, Dumand-Dumanie, 1866), E. LENOEL dice: «Lo que es necesario es una enseñanza *completa* (el subrayado es nuestro), no sólo del Derecho administrativo, sino de la Administración, que es otra cosa. ¿Cuándo se realizará esta idea? (se pregunta). Lo ignoramos (responde), pero estamos ciertos que ella se realizará un día, puesto que ella es justa y en nuestro país (Francia), ella tiene por padrino a uno de los más grandes talentos que le hayan honrado, Jorge CUVIER. Este estudió en la Facultad de Administración de Stuttgart y ha fomentado el gusto y las nociones de la Ciencia administrativa, nociones que su genio fecundó. Sin haber formulado por escrito esas ideas sobre este particular, el ilustre sabio y eminente consejero de Estado expresaba frecuentemente el deseo de ver fundada una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, de la que por propia experiencia había podido constatar los beneficios» (pp. 119 y ss.). En el mismo año, Lorenz von STEIN, en su obra *Die Lehre von der inner Verwaltung* (Stuttgart, Cotta, 1886), llamaba a la Ciencia administrativa «la Ciencia del porvenir» (p. 94). Recordamos que el maestro Adolfo POSADA tradujo la obra de éste, en 1892, bajo el título de *La Administración y la organización administrativa*. También el maestro español COLMEIRO, dieciséis años antes, en su *Tratado de Derecho administrativo* (Madrid, Colege, 1850), consideraba que era necesaria una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas que preparara para la administración de los intereses generales o asuntos públicos, a fin de preparar colaboradores bien capacitados y para que la Administración pública fuera penetrada por la ciencia, a fin de desaparecer el ciego empirismo prevalente en esta esfera.

En Francia hallamos las mismas ideas, por la misma época. José María GÉRANDE, primer catedrático titular de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de París, en la primera mitad del siglo pasado; Luis Antonio MACAREL, que dictó un *Curso de Administración y de Derecho administrativo* (cuya segunda edición vio la luz en París, entre 1852 y 1857); F. DE LAFERRIÈRE, autor de un *Curso de Derecho público y administrativo*, en dos volúmenes (París, Joubert, 1850), y

León Aucoc, profesor en la Escuela Imperial de Puentes y Caminos, de París, en sus lecciones, precisaron la distinción entre ambas disciplinas. «Ellos demostraron, con CORMENIN—dice S. J. BOULATIGNIER, en su *Biographie universelle antique et moderne*—, que existe una Ciencia general de la Administración, aplicable a todos los países» (vol. XV, p. 592). «No hay que coniundir—enseñaba LAFERRIERE— la Ciencia administrativa con el Derecho administrativo. La primera comprende a la vez la parte reglamentaria y técnica de la Administración y el mismo Derecho administrativo y, además, los grandes principios de la Administración y los conocimientos accesorios que forman al verdadero administrador y preparan con vista al mejoramiento; el segundo, mucho más limitado en su objeto, comprende los respectivos derechos y las obligaciones mutuas de la Administración y los administrados» (ib. cit., vol. I, p. 334). «El Derecho administrativo—decía Aucoc en su primera conferencia en la Escuela precitada—no forma toda la ciencia necesaria para la Administración, toda la ciencia administrativa. Estadísticas técnicas que no entran en el Derecho y los procedimientos a emplear para satisfacer las necesidades del ciudadano en tanto que medios que no tocan los derechos de los particulares. Ella comprende, además, las reglas de las relaciones interiores de los funcionarios que forman parte de la autoridad administrativa» (*Première conférence*, París, Dupont, 1864, p. 29).

Hacia fines del siglo pasado, en Italia se constata el mismo movimiento de ideas a favor de una Ciencia de la Administración pública. FERRARIS es autor de un *Saggio statistico e Scienza dell'Amministrazione*, en 1880; GUIRA publica en Bologna, en 1896, *L'autonomia organica della Scienza dell'Amministrazione*; VACHELLI publica en el «Archivio giuridico», en 1894, *La Scienza dell'Amministrazione come scienza autonoma*; el volumen XV de la Biblioteca dell'Economista inserta una monografía de MEYER sobre *Concetti fondamentali, essenza e compito della Scienza dell'Amministrazione*, y en la Biblioteca de Brunialti se publica *La Scienza dell'Amministrazione pubblica*, de STEIN (Torino, 1897).

Ya en nuestro siglo el profesor italiano PRESUTTI publica sus *Principii fondamentali di Scienza dell'Amministrazione* (Milano, 1910); VIVEIROS DE CASTRO, su *Tratado de Scienza dell'Administração e Direito Administrativo* (Rio de Janeiro, 1914); SANTA MARÍA DE PAREDES, su *Curso de Ciencia de la Administración* (Madrid, 1911), y FERNÁNDEZ DE VELASCO, su *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración* (Murcia, 1921). No podemos olvidar en esta rápida mención de los iniciadores de nuestra Ciencia, por el estímulo personal que de él recibimos en el país y en su propia Patria, al eminente profesor Victorio E. ORLANDO, que también distinguió con precisión al Derecho administrativo y a la ciencia de la Administración pública.

La necesidad de diferenciar el aspecto jurídico y el aspecto político y técnico de la Administración pública y de preparar agentes para la función específica de administrar determinó, en el año 1938, la proposición concreta presentada al claustro de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, en la que por entonces profesábamos, y que fue aprobada por el mismo el 16 de mayo de 1938, recomendando la inclusión en el plan de estudios de la Licenciatura la asignatura «Ciencia de la Administración». Entonces, como ahora, no pensábamos que fuera tan necesaria la «Ciencia de la Administración privada, o de empresas» como la ciencia de la Administración pública. Por ello mismo, al fundar en 1940 el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la misma Universidad, como entidad interdisciplinaria, dependiente directamente del Rectorado de dicha casa de estudios superiores, logramos que una de las secciones del mismo se dedicara a ella y denominara así y que otras secciones se ocuparan de la Ciencia de la Legislación y de la Ciencia de la Jurisdicción y del proceso, respectivamente. Los acontecimientos políticos sobrevivientes malograron estas iniciativas, pero evidentemente el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración corresponden a dos órdenes de naturaleza distinta: el jurídico y el político, respectivamente, como lo demostraron en el siglo pasado los precursores y otros pioneros, mencionados o no en la nómina precedente. Ella sirve para demostrar que es viable una ciencia o disciplina metódica tendiente a hallar principios demostrables por la experiencia histórica, relativa a la Administración pública, distinta y complementaria del Derecho administrativo, que tiene un objeto propio, distinto del que corresponde a esta rama del Derecho público interno, del mismo modo que existe una Ciencia política general, distinta del Derecho constitucional positivo, aunque se ocupe de la organización fundamental del Estado, como éste, pero de distinta naturaleza: *política*, aquella, que trata de cómo debiera estar organizado el Estado, y *jurídico*, éste, que refiere a cómo debe estarlo, conforme al Derecho positivo vigente. En varias publicaciones anteriores nos hemos ocupado de estos dos órdenes de conocimiento científico, el *formal* y el *ideal* (1). La Ciencia de la Administración que postulamos corresponde a este último.

Los conceptos y juicios transcritos en este apartado tenían por fin destacar que en el pensamiento de los precursores el objeto de la

(1) Véase, especialmente, lo que al respecto decimos en *Introducción a la Política científica*. Nociones propedéuticas de Ciencia política general (Santa Fe, Imprenta de la UNL, 1939), pp. 6 y ss. y 27 y ss.; *La enseñanza de la Ciencia política en la Universidad argentina* (Santa Fe, Imprenta de la UNL, 1947); *Importancia, necesidad y utilidad de los estudios de Política científica en las Facultades de Ciencias jurídicas y sociales* (Córdoba, Imprenta de la UN de Córdoba, 1962); *El objeto, la finalidad y el método de la Ciencia política*, en «Revista de Estudios Políticos», de Madrid, núm. 161, año 1968, pp. 175-210, y *Observaciones sobre el primer plan de estudios de la Escuela de Ciencias Políticas de la UN del Litoral*, en la Revista citada, núm. 168, año 1969, pp. 209-284.

Ciencia administrativa se limitaba a la Administración pública, como nosotros pensamos, y, además, exaltar la importancia de la misma, como garantía de una mejor Administración pública. Compartimos de este modo el pensamiento del maestro francés LANGROD acerca de que, al lado o sobre el Derecho administrativo debe elaborarse una Ciencia de la Administración, «como un postulado de buen sentido» (*Traité* mencionado, p. 100). Si el siglo XIX no fue, como presentaba VON STEIN, «el siglo de la Ciencia administrativa», estamos seguros que, como piensa Ch. A. BERD, «la Ciencia administrativa será el instrumento esencial del bienestar de la humanidad» (*Public policy and general welfare*, Nueva York, Rinehart, 1951, p. 150). Y esto —como lo diremos, con sus fundamentos, en el estudio presentado a este mismo Segundo Congreso, sobre el único punto del tema número 7— porque la eficiencia de los servicios públicos depende en gran medida del personal que los atiende.

2. Desarrollo de la Ciencia de la Administración

Es indudable que el creciente aumento de las funciones del Estado en la era contemporánea, como consecuencia natural y lógica de la extensión de los fines del Estado en el terreno social y económico (2) contribuyó paralelamente al creciente interés por la organización y el funcionamiento de la Administración pública encargada de llevarlos a cabo. Las relaciones recíprocas entre el poder administrador y el poder político, que realizan dos funciones estatales distintas pero estrechamente interrelacionadas, despiertan un marcado y justificado interés y reclaman un estudio particular que excede de los límites propios del Derecho administrativo y cae bajo el dominio de la Ciencia de la Administración. Aquél estudia las normas positivas que disciplinan la organización y la actividad de la Administración. La segunda estudia en particular cómo debiera estar organizada y cómo debiera funcionar la Administración pública para que su acción sea más eficiente y responda mejor a los fines de su institución. Tanto aquél como ésta estudian la Administración pública, pero desde distintos puntos de vista y con resultados diferentes. El primero analiza e interpreta *normas formales*; la segunda formula *principios*, no leyes (3), y emite juicios de valor sobre el resultado de la organización formal estudiada por el primero. La Ciencia de la Administración, lo repetimos, indaga la organización *ideal* del aparato administrativo. Lo ideal es lo mejor, lo más satisfactorio, lo más eficiente, lo más conveniente. De este modo, la

(2) Cons. del autor *Teoría general del Estado* (Valencia, Venezuela, Universidad de Carabobo, 1963), cap. VI, esp., pp. 158 y ss.

(3) En casi todas las publicaciones mencionadas en la nota 1 nos ocupamos de este punto. Es frecuente negar a las Ciencias sociales el carácter de tales, porque no producen leyes propiamente dichas, como las Ciencias naturales, pero sería necio negar el carácter referido a disciplinas que proceden, con método científico, a señalar tendencias universales, como la Historia, o principios básicos, como la Economía, la Política, etc.

Ciencia de la Administración deviene una fuente proficua del Derecho administrativo, cuyo fin completa o perfecciona.

Correspondiendo a ese impulso, en el corriente siglo aparecen numerosas obras de Ciencia de la Administración. En Italia, por ejemplo, las más difundidas de ORLANDO, de PRESUTTI y de ROMANO, y, más recientemente, las de MOSHER y CIMMINO, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione* (Milán, Giuffré, 1959) y de G. CATALDI, *Lineamenti generali di Scienza dell'Amministrazione* (Milán, Giuffré, 1960); en Francia, las de GOURNAY, *L'Administration* (Paris, PUF, 1964), del mismo J. F. KESLER y J. SIWOCK-POUYDESSEAU, *Administration publique* (Paris, PUF, 1967), e *Introduction à la Science administrative*, del mismo GOURNAY (Paris, A. Colin, 1970) (ambas de este autor, en segunda edición), y más recientemente la ya citada obra del decano DEBBASH y el monumental *Tratado* dirigido por el profesor LANGROD, que es un magnífico exponente del grado de evolución de nuestra disciplina. En los Estados Unidos de Norteamérica aparecen sucesivamente la obra de L. D. WHITE, *Introduction to the study of public Administration* (New York, MacMillan, 1948); *Elements of public administration*, que editó Morstein en Nueva York, en 1946, por medio de Prentice Hall; la de DIMOCK M. E. y G., *Public administration*, que alcanzó la cuarta edición en 1969, publicada por Rinehart & Winston, en Nueva York; la de SIMON, *Public administration* (Nueva York, Knopf, 1954). En 1948, por las prensas de MacMillan, apareció también la obra de FERREL HEADYN, *Public administration. A comparative study*, y en 1970 alcanzó la segunda edición la obra de F. P. NIGRO, *Modern public administration*, por medio de Harer & Bros, de Nueva York. En Inglaterra apareció en 1961 *An introduction to public administration*, de E. N. GLADDEN, por intermedio de Staples Press.

Por razones de espacio, omitimos mencionar otras, que estudian aspectos particulares de la Administración pública, como la de L. SPEZ, *L'Administration prospective* (Paris, A. Colin, 1971) y *Theory and practice of Public Administration*, de J. C. CHARLESWORTH, editada en Filadelfia en 1968.

Finalmente, en nuestro país, el ilustre profesor BIELSA publicó en 1921 la primera edición de su *Tratado de Derecho administrativo*, en dos tomos, que tituló «Derecho administrativo y legislación administrativa argentina» (Buenos Aires, Lajouane), y en el capítulo I, 2, habla de la diferencia entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración. Titula la segunda edición en tres tomos, *Derecho administrativo y Ciencia de la Administración* (Buenos Aires, 1928), oponiendo el primero, que trata de la parte jurídica, a la segunda, que se ocupa de la parte política, y finalmente, en la tercera edición, aparecida diez años más tarde (1938), vuelve al nombre original *Derecho administrativo y legislación administrativa argentina*, explicando en el prefacio de esta edición que ha separado de la parte jurídica lo que concernía a la Ciencia de la Administración, remitiéndose en

este aspecto a su obra *Ciencia de la Administración*, publicada dos años antes (en 1936). Contamos, pues, con un valioso antecedente nacional para apoyar nuestras ideas sobre esta disciplina.

3. *El objeto propio de la Ciencia de la Administración*

Para que una disciplina de estudios aspire a devenir una ciencia es menester nada más, pero también nada menos, que tenga un objeto propio, distinto al que cultivan las demás ciencias, y un método apropiado al mismo. La Ciencia de la Administración tiene un objeto específico, que es la Administración pública, cuyos principios de organización y funcionamiento indaga metódicamente desde el punto de vista *ideal* o *político*, a diferencia del Derecho administrativo que la estudia desde el punto de vista *formal* o *jurídico*.

El profesor DEBBASCH define a la Administración pública como «el instrumento de gestión de los asuntos públicos» (*ob. cit.*, p. 1). La Administración pública difiere sustancialmente de la Administración privada o de empresas particulares, en primer término, por la *finalidad* de una y otra administración. «La especificidad de la Administración pública—dice el mismo autor—, a pesar de ciertas aproximaciones a la Administración privada, no puede ser negada» (*id.*, p. 4). Y ello, por diversas razones: 1.^a Porque la Administración pública es el órgano de acción del poder político. Ella tiene el monopolio de los servicios públicos propios. Aun los servicios que no son públicos propiamente tales y que el Estado gestiona, por diversos motivos, se prestan también en el interés público, lo que no ocurre en las empresas privadas. La Administración pública tiene, por esta razón, privilegios o prerrogativas que no tiene la administración privada (*ibid.*, p. 5). La tesis contraria, que ha prevalecido en los Estados Unidos de Norteamérica, sostiene que pueden aplicarse a una y otra administración las mismas reglas o principios. Se funda en la similitud de ambas categorías administrativas: la pública y la privada, pero ella no tiene en cuenta las diferencias específicas que existen entre aquélla y ésta, especialmente el fin y los recursos y medios de que se valen. Aunque la Administración pública sea una organización de gestión o de servicios, no puede calcarse de la administración de cosas o bienes privados. Ella obedece a imperativos diferentes, que no juegan en la administración particular. Diríamos mejor que, más bien que una empresa, es una organización de servicios y de obras, pero no de cualquier clase, sino de servicios y de obras públicas.

A esta primera razón, agrégase otra, no menos importante por su trascendencia: la Administración pública es una institución financiada por recursos públicos, mediante la cual el Estado realiza sus propios fines. A los fines públicos, cuyo ejercicio implica el uso de facultades de derecho público, que no se dan en la administración de

empresas privadas, agréganse las fuentes de recursos, que son también públicos, y ello determina la aplicación de un régimen jurídico distinto del privado, o de derecho común. Los contratos administrativos, que la Administración pública realiza para el cumplimiento de sus funciones, son regidos por normas exorbitantes del derecho común. Todo ello—fines, recursos, atribuciones y régimen jurídico—constituyen la especificidad de la Administración pública.

No todos los autores están tampoco de acuerdo acerca del objeto de la Ciencia de la Administración pública. Entre los precursores que hemos recordado en el párrafo 1, del siglo pasado, mencionamos al profesor LAFERRIÈRE, que en su *Curso de Derecho público y administrativo* enseñaba que la Ciencia de la Administración pública abarcaba no sólo la parte técnica de la Administración pública, incluso el Derecho administrativo, sino también los principios administrativos que forman al verdadero administrador público y le perfeccionan. A nuestro juicio, la Ciencia de la Administración pública estudia preferentemente los referidos *principios*. Como ya lo adelantamos, ella es una Ciencia de principios, como todas las ciencias políticas (4). Las normas jurídicas vigentes deben ser objeto de estudios de la Ciencia de la Administración, para evaluar su rendimiento, o sea, su eficacia en la práctica, y como dato comparativo para hallar nuevos y más perfectos sistemas de realización de los servicios públicos. El Derecho administrativo, como la realidad administrativa, son valiosos elementos de juicio para la Ciencia de la Administración pública.

Cuando decimos que el objeto propio de la Ciencia de la Administración es la Administración pública, queremos significar que todo cuanto atañe e interesa a la Administración pública es objeto de la misma, especialmente el hecho o fenómeno administrativo y, por supuesto, las relaciones entre el poder político y el poder administrador bajo el cual éste actúa.

El hecho administrativo, a pesar que parezca una contradicción, es un fenómeno político, aunque reservemos esta calificación para los actos de gobierno propiamente dichos. Decimos esto porque para algunos autores el objeto de la Ciencia de la Administración no es ésta—la Administración pública—sino el hecho administrativo, como enseña entre otros el ya citado profesor DEBBASCH (*ob. cit.*, p. 8). Pero decir que el objeto de la Ciencia de la Administración es el hecho administrativo o la Administración pública, no precisa acabadamente cuál es aquél. Lo que interesa a este fin es *cómo estudia* la Ciencia de la Administración a la Administración pública o al fenómeno administrativo. Una y otro, respectivamente, pueden ser estudiados científicamente, lo mismo que el Estado, el Gobierno y todas las instituciones públicas, desde diversos puntos de vista: 1.º El *real* o *natural*: cómo es, cómo está organizado, cómo funciona en la realidad (Sociolo-

(4) Véase lo que decimos en la nota anterior.

gía administrativa); 2.º El *formal* o *jurídico*, a saber: cómo debe ser, cómo debe ser conforme al derecho positivo vigente (Derecho administrativo) 3.º El *histórico*: cómo fue, cómo evolucionó (Historia administrativa); 4.º El *político propiamente dicho*: cómo debiera estar organizado y cómo debiera funcionar para estar más de acuerdo con sus fines (Ciencia de la Administración), y 5.º El *prospectivo*: cómo será en el futuro (investigación de los principios o tendencias de la evolución de los sistemas administrativos).

Agreguemos que tanto la Sociología administrativa como la Historia administrativa, así como el Derecho administrativo y la Prospectiva administrativa, son auxiliares de la Ciencia de la Administración que nos ocupa.

4. *Razones del retardo en la formación de la Ciencia de la Administración pública y su enseñanza en nuestro país*

El considerable atraso o retardo en que se encuentra la Ciencia de la Administración, con relación a otras disciplinas, jurídicas o políticas, tanto en su concreción y desarrollo cuanto en su enseñanza en la República Argentina, explicase por múltiples motivos concurrentes: en nuestro país, la Administración pública es rutinaria, burocrática y autocrática, por varias razones. Ella se rige, en general, por normas imperfectas que, cuando no son tales, devienen así por prácticas y corruptelas muy conocidas. Tales, por ejemplo, las que han inutilizado y desvirtuado las normas relativas a la estabilidad de los empleados o agentes administrativos, el «*spoils system*», de cuyos efectos nos ocupamos en *Las causas de la inestabilidad política en América latina* (Maracaibo, Imp. de la U. del Zulia, 1966, p. 51), y, en general, la subordinación de la Administración pública a la política *partidaria*, en lugar de estarlo a la política *científica*, que es la que cultiva la Ciencia de la Administración. Todos los partidos políticos que llegan al poder se ingenian de mil maneras para destruir las instituciones que, como la inamovilidad de la justicia o la estabilidad del agente administrativo, son una garantía de la imparcialidad y de la eficacia de su respectiva gestión o función públicas. Basta una «ley general», un simple decreto, o una disposición transitoria de una constitución, para echar por tierra instituciones como las mencionadas. Existe, además, otra causa, más general y más universal: la preferencia acordada en los estudios profesionales de la abogacía a los estudios jurídicos—en la especie, al Derecho administrativo—sobre los estudios políticos propiamente dichos, como es la Ciencia de la Administración. Aunque esta preferencia tiene su poderosa raíz en la prevalencia de lo profesional sobre lo científico, característica en nuestras universidades, según el profesor LANGROD, los obstáculos que retardan o dificultan la incorporación de esta Ciencia de la Administración a los planes de estudios superiores son los mismos que han producido la preterición de las ciencias políticas en general y de la Ciencia política en especial:

1.º La falta de claridad o de acuerdo en cuanto al carácter científico de estos estudios; 2.º La incertidumbre o las discrepancias en cuanto a su noción y a su objeto propio, o sea, respecto a sus características epistemológicas (5); 3.º La mediocridad o ambigüedad de los resultados obtenidos; 4.º Las dificultades de clasificación o la falta de criterios suficientes a este respecto, y 5.º Finalmente, la persistencia de las clasificaciones adoptadas (*Traité, cit.*, pp. 101 y ss.).

Como lo hemos dicho con respecto a la Ciencia política general, una de las formas de remover los obstáculos que se oponen al progreso de las ciencias en general consiste en delimitar su objeto propio, el método más apropiado para estudiarlo y la finalidad de la misma (*Conf. Introducción a la Política científica. Nociones propedéuticas de Ciencia Política general*, Santa Fe, Imp. de la UNL, 1939; *La enseñanza de la Ciencia Política en la Universidad argentina*, Santa Fe, Imp. de la UNL, 1947, etc.), como lo estamos haciendo en este trabajo, aunque *prima facie* parezca superfluo ocuparse de estos problemas al postular la necesidad de un esquema básico y mínimo para el estudio de la Ciencia de la Administración pública. Al señalar este proyecto o esbozo, que debiera servir de pauta para los estudios de esta disciplina en las Universidades argentinas, se verá cómo quedan al margen de los programas de Derecho administrativo y otras ciencias afines muchos problemas y cuestiones que merecen ser estudiados de una manera distinta a las habituales entre nosotros. Es lo que hicimos en *La enseñanza de la Ciencia política en la Universidad argentina*, precitada, para abonar nuestra tesis acerca de la viabilidad y autonomía de dicha Ciencia, negada expresa o tácitamente por opiniones infundadas y programas imperfectos de la materia conocida en las Facultades de Derecho bajo el contradictorio nombre de «Derecho político».

Por sus perniciosas repercusiones, en nuestro país interesa grandemente destruir el preconceito según el cual la Administración pública no es nada más que un auxiliar del poder político o un simple instrumento al servicio de los gobernantes de turno, en lugar de ser, como debiera serlo, un órgano al servicio de la sociedad y de los administrados.

(5) En la precitada monografía sobre el objeto, la finalidad y el método de la Ciencia política, se hallará una exposición sintética de las distintas concepciones de la Política.

(a) La discrepancia al respecto se remonta al pensamiento griego. Conocido es el pasaje de *La Política* de Aristóteles, en el que el Estagirita afirma que «No han tenido razón los autores (refiere a Platón y otros antecesores) que afirman que las características del rey, magistrado, padre de familia y bienes se confunden. Esto equivale a suponer —explica— que toda la diferencia entre éstos no consiste sino en el más y el menos de administrados, sin ser específica; que un pequeño número de administrados constituiría el dueño, un número mayor, el padre de familia, y uno más grande, el magistrado o el rey; es de suponer, en fin, que una gran familia es en absoluto un pequeño Estado... Toda esta teoría es falsa.» (Libro primero, 1, p. 25 de la traducción Azcárate, edición Espasa-Calpe.) A nuestro juicio, que coincide con el aristotélico, los principios y normas que rigen a la Administración de empresas y a la Administración pública son distintos; existe una diferencia cualitativa y no meramente cuantitativa, como opinaban los autores a que refiere Aristóteles en ese lugar.

Otro obstáculo serio es la rutina, el «siempre se hizo así», que los viejos empleados fosilizados suelen oponer a los nuevos jefes idóneos, cuando éstos quieren implantar cualquier reforma razonable y útil. Ella se revela también en la resistencia de los agentes administrativos a someterse a reglas jurídicas, que determinan sus deberes y sancionan su incumplimiento, que el Estado de Derecho, por su naturaleza, a la actividad administrativa. Este factor negativo y perjudicial para la buena marcha de la Administración pública gravita también en las más altas esferas de la Administración pública argentina, tanto nacional como provincial y municipal, y se traduce en la callada resistencia a la aprobación y aplicación, cuando se aprueban, de instrumentos normativos tan necesarios y convenientes, como son los códigos de procedimientos administrativos y los que regulan lo contencioso-administrativo. Términos procesales, trámites y ganancias formales no rigen o rigen parcialmente y, por tanto, en forma imperfecta. Son los resquicios a través de los cuales se filtran la coima, el cómodo, el favoritismo y otros males de las administraciones públicas mal organizadas.

Otras de las causas del relegamiento de la Ciencia de la Administración pública es la ignorancia y la mala fe de los agentes administrativos, reclutados entre los parciales o partidarios del gobierno, sometidos por esta razón al poder político. Esto hace que sea imprescindible y urgente que se establezca la necesidad de que los agentes administrativos, para ingresar a la Administración pública, tengan una capacidad adquirida en cursos de formación como los que propiciamos. lo mismo que se requieran otros para la especialización conveniente para determinados cargos y de actualización para todos ellos (LANGROD, *ob. cit.*, p. 107). El conocimiento elemental del Derecho administrativo no basta para ello. La Ciencia de la Administración, como lo enseña el mismo maestro francés, reclama su autonomía científica por las mismas razones que la Ciencia política general (*ib.*, pp. 108 y ss.). En nuestro continente debemos luchar contra la incomprensión y la pasividad, como en Europa. Realmente no podemos decir, como lo hace WALDO, que actualmente la Administración pública está en el centro mismo de nuestra civilización (*ob. cit.*, p. 68). Debiera ser así; pero desgraciadamente no lo es. Reuniones de especialistas, como este Segundo Congreso Nacional, deben proclamar su necesidad y su conveniencia pública, especialmente en una etapa de reconstrucción como la que atraviesa nuestro país en estos mismos días. Ella debe comenzar por la reorganización y reordenamiento de la Administración pública para hacerla independiente del poder político y del partidismo y la politiquería, que hallan pretextos siempre renovados para anular o destruir su autonomía funcional y aniquilar y separar de sus cargos a los mejores funcionarios, casualmente siempre los más capaces, los más honestos y los más eficientes.

La base más firme de la independencia funcional y de la eficacia de la Administración pública es la preparación de sus agentes, como lo hacen Inglaterra, con su *Civil service* y los cursos universitarios que mencionamos en la ya citada monografía sobre el tema cuarto de la Comisión número 7; Francia, con su reputada *École Nationale d'Administration Publique*, de París, y España, con su Escuela Nacional, que funciona en la antigua Universidad de Alcalá de Henares. El día que, constitucionalmente o por ley, se establezca que el acceso a la función pública y al empleo administrativo en nuestro país está reservado a los que posean títulos como los que actualmente se requieren en esos y otros países, y que, para ascender o hacer progresos en la carrera administrativa se requieran cursos de perfeccionamiento como los que se imparten en dichas escuelas, se habrá terminado a un mismo tiempo con las leyes de prescindibilidad, forma actual y novedosa, pero no justificable, del *spoil system*, el favoritismo y la politiquería, y la Administración pública mejorará visiblemente. El poder administrador funcionará independiente del poder político, como es menester.

5. *Esbozo de un proyecto de plan de estudios mínimos para la enseñanza de la Ciencia de la Administración*

Con estas ideas cardinales, pensamos que un plan mínimo o básico para todas las Universidades del país que organicen cursos de Ciencia de la Administración pública (licenciatura o doctorado) debe contener las siguientes materias o asignaturas:

- I. Introducción a las ciencias sociales, políticas y económicas (nociones propedéuticas: objeto, método, finalidad, fuentes, etc.). Historia de las ideas sociales, políticas y económicas argentinas.
Derecho constitucional (incluyendo el Derecho público provincial y municipal).
Derecho administrativo, y
Un preseminario sobre métodos y técnicas de la investigación administrativa.
- II. Ciencia de la Administración pública (primer curso).
Finanzas públicas (inc. Preparación y ejecución del presupuesto).
Organización y métodos.
Introducción a la Administración fiscal, y
Un Seminario sobre Administración pública (I).
- III. Ciencia de la Administración pública (segundo curso).
Administración de personal.
Economía regional latinoamericana y argentina.
Ética administrativa, y
Un seminario sobre Administración pública (II).

IV. Ciencia de la Administración pública (III).

Contratos administrativos.

Relaciones públicas de la Administración con los particulares.

Teoría general de la decisión administrativa, y

Un Trabajo de campo especial, a cumplir en una repartición pública, sobre «Organización y métodos».

Este plan comprende dieciséis asignaturas, un preseminario, dos seminarios y un trabajo final. Puede desarrollarse en cuatro cuatrimestres o dos años lectivos de, por lo menos, ocho meses cada uno, y es igualmente ápticable como *curso autónomo*, es decir, sin ninguna relación con otro previo, como se aplica en la Universidad Nacional de Cuyo (licenciatura en Administración pública) y en la Universidad Católica de Buenos Aires, y como se organizó en la Facultad de Ciencias Económicas de Santa Fe, como *curso de especialización* de la carrera de Contador público, como lo concibe el IUT de Trelew (orientación C del plan de estudios vigente, que adolece de muchos defectos, a nuestro juicio), y lo mismo si se trata de aspirantes a ingresar a la carrera administrativa o si son funcionarios que se especializan o actualizan, como en la antigua ESAPAC, actual ICAP. La diferencia principal que existe en el segundo supuesto (curso de postgrado de Contador público) consiste en que algunas materias, con el Derecho constitucional y el Derecho administrativo, que en la carrera de Contador se cumplen en un cuatrimestre, que es un período muy inferior al que se requiere para adquirir las nociones más elementales, máxime si se imparten en una sola cátedra, bajo la impropia denominación de «Instituciones de Derecho público», deben profundizarse en aquellos temas y problemas más vinculados a la Administración pública y aunque convencionalmente puedan ser objeto de estudios en otras asignaturas, como, por ejemplo, en «Finanzas públicas», «Contratos administrativos», etc.

Aclaramos que no se pretende que cada una de las divisiones precitadas tengan autonomía científica. Destácase, por el contrario, su carácter de meras asignaturas o simples materias de estudio, que forman parte de otras disciplinas científicas propiamente dichas. «Organización y métodos», por ejemplo, no obstante su importancia intrínseca para los futuros administradores públicos, no es más que un capítulo de la Ciencia de la Administración pública. En cuanto a ésta, que no figura sino parcialmente y a veces bajo otro nombre en los planes conocidos (como «Principios de Administración pública», en el primitivo de la ESAPAC y «Administración pública», en el de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo). Cuando alguna de estas disciplinas se ha cursado en carreras inferiores o anteriores, como la de Contador público, se profundiza en otras asignaturas, que son simples divisiones del trabajo científico, nociones adquiridas elementalmente, o se extiende el conocimiento

por razones de interés práctico. Esto explica y justifica, por ejemplo, la introducción en el precedente esbozo de la materia «Contratos administrativos», dada la importancia que revisten cuestiones tales como la nulidad, la convalidación, etc., de estos contratos, así como la materia que hemos denominado «Teoría de la decisión administrativa», que tiende a completar nociones básicas del acto administrativo, que son objeto de otras asignaturas. En cuanto a «Ciencia de la Administración pública», dada su importancia capital en el conjunto de los estudios políticos de la Administración pública, se la divide en tres cursos o partes, que, salvo la mejor opinión de los respectivos catedráticos, podrían comprender: la primera, el poder administrador, su naturaleza, características, etc.; la función administrativa y su relación con las demás funciones públicas; la Administración pública y el medio social, jurídico y político, y la decisión administrativa, en general; la segunda: la estructura de la Administración pública y los órganos y agentes administrativos; la carrera administrativa y el estatuto de los funcionarios, y la tercera: los medios de acción de la Administración pública y los diversos controles sobre la misma. Todavía, determinados temas de estas subdivisiones reclaman la atención especial de los estudiosos, tales como «Organización y métodos», «Administración de personal», etc., que, para los entendidos, no requieren justificación alguna, aun dentro de un plan de estudios mínimo como el que consideramos. Las demás asignaturas no mencionadas precedentemente en especial, figuran en los planes de las principales escuelas de Administración pública del mundo, ya sea que los cursos estén organizados sobre la base de la carrera de Contador público, ya sea que lo estén orgánicamente y autónomamente, ora orientados técnicamente ora jurídicamente, como la *Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative* de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Bologna. En primer lugar, por su importancia intrínseca, como ya dijimos, la Ciencia de la Administración pública, bajo este nombre, que es el propio, o bajo el de «Principios de Administración pública», «Elementos de Ciencia de la Administración» o «Ciencia administrativa», etc.

Entendemos que el plan mínimo que el programa de este II Congreso nacional requiere, es el correspondiente a la orientación *técnica* y *política*, no jurídica, o sea, el correspondiente a administradores públicos, no para juristas, a quienes interesa más la orientación jurídica, en cuyo caso el plan de estudios varía notablemente. Por otra parte, la evolución o el perfeccionamiento de la enseñanza de la Ciencia de la Administración pública impondrá con el tiempo la diversificación o especialización de los estudios superiores de esta disciplina para cada una de las categorías de funcionarios y empleados públicos, según que éstos pertenezcan a la Administración *activa*, a la Administración *consultiva* o a la Administración *de control*, por razones obvias.

Hacemos notar que la «Introducción a las ciencias» a que se refiere el primer año, figura en la mayoría de los planes de estudios consultados. Lo mismo decimos de las asignaturas «Organización y métodos», denominada en Bologna «Técnicas de la Administración» y «Teoría de la Organización y métodos»; de «Administración de personal», que en la misma Escuela, en la ex Escuela de Administración de Santa Fe y en la antigua ESAP, hoy ICAP, denominase del mismo modo; del Derecho administrativo y del Derecho constitucional, divididos en dos o más cursos, según que existan o no otras asignaturas que se ocupen de partes de los mismos, como son «Contratos administrativos», etc.; de «Introducción a la administración fiscal» y de «Finanzas públicas». La «Ética administrativa» y «La Economía regional» figuraban en el plan de la ESAPAC. Pensamos que esta última, en nuestro país, podría ocuparse en particular de la Economía regional continental—que es la Latinoamericana—y la nacional, que es la que corresponde a las distintas zonas del país, como la Economía patagónica, la nortea, etc., por la importancia que una y otra tienen, respectivamente, para la integración americana y argentina.

Por último, queremos hacer notar que, como coronamiento y síntesis de la enseñanza política impartida, la «Teoría general de la decisión administrativa», creemos conveniente su inclusión en el plan básico de la carrera, y que esta asignatura existía en el plan de la Escuela de Santa Fe, en el que se incluía además «Teoría o Método matemático de la decisión administrativa», que no consideramos de igual importancia.

Según el profesor Rodrigo Facio, catedrático de la referida ESAPAC, en la asignatura «Economía regional», debía estudiarse, en primer lugar, la evolución experimentada por la Ciencia económica desde su fundación hasta nuestros días, a partir de la Economía liberal hasta la Escuela marxista, pasando por la Economía keynesiana, en la lucha por la liberación de esta parte del continente. «El propósito de 'Organización y métodos' en la Administración pública—expresa el profesor LABERGE de la misma Escuela centroamericana—es asegurar la máxima eficiencia de los varios aspectos de la labor del Gobierno (léase Administración). Esto llega a realizarse por la aplicación continua y experta de métodos científicos en el empleo de hombres y materiales. En otras palabras—agrega—, 'Organización y Métodos' actúa como asesor y asistente de los jefes administrativos en cuanto a la forma cómo se deben agrupar individuos y deberes, dividir actividades, organizar procedimientos y llevar a cabo operaciones de oficina y mecánica, de manera tal que los servicios a rendir sean aumentados y sus costos reducidos.»

La Ética administrativa se requiere para que los agentes administrativos en general adquieran una noción fundada de sus deberes reales y de la importancia de la moralidad de los empleados públicos en el ejercicio del servicio civil.

En «Relaciones públicas» deberán estudiarse el mecanismo y los fundamentos de las relaciones entre la Administración pública y la opinión pública para explicar su actividad y para comprender la necesidad y conveniencia de la misma.

«Introducción a la administración fiscal» debe ser un complemento de la asignatura «Finanzas públicas», dada la importancia que reviste la administración de los recursos públicos, de la misma manera que «Contratos administrativos» debe completar el estudio realizado con anterioridad en el Derecho administrativo, por la importancia que tiene, dentro de esta rama del Derecho positivo, todo cuanto se vincula con la contratación de obras y servicios públicos, especialmente teniendo en cuenta que, si se adoptara el sistema de cuatrimestre, el estudio elemental de esa parte del Derecho administrativo no puede agotarse durante ese breve lapso. Sin duda, una preparación más profunda que la que habitualmente se proporciona en estas materias requeriría un plan de estudios más extenso o compresivo y una duración mayor que la que ordinariamente tienen esta clase de estudios. Desde cualquier punto de vista que se considere es inaceptable, a mi juicio, que las nociones o conocimientos de Derecho constitucional y Derecho administrativo que requiere un futuro Contador público, puedan adquirirse satisfactoriamente en un cuatrimestre, conjuntamente con otras tres materias o asignaturas, como actualmente se hace en el IUT, y con mayor razón, si sobre esa endeble base un contador pretende convertirse en un administrador público de cierto nivel. Se impone acordar mayor importancia y duración a estas materias.

La determinación de un plan mínimo como el precitado no impide —antes bien lo supone— que en el curso de la carrera de Administración pública se exijan otros estudios, generales o especiales, sobre problemas locales, regionales o nacionales, y aun continentales, confiados a profesores extraordinarios o visitantes, como suele hacerse en todas las Escuelas extranjeras de esta clase. Esta parece ser la práctica seguida por la antigua ESAPAC y actual ICAP, que en su proyecto de actividades para el corriente año incluye cursos de adiestramiento especiales, por ejemplo, para funcionarios postales que tienen a su cargo actividades directivas de nivel medio; un curso regional sobre administración aduanera; otro, intensivo, sobre técnicas modernas de Administración pública, con miras a facilitar cambios estructurales que hagan viables los procesos de reforma administrativa, y otro sobre administración de programas de integración, patrocinado por la INTAL; una conferencia interamericana sobre procesos de cambio administrativo, para intercambiar experiencias sobre las estrategias y procedimientos que se están aplicando en América latina para impulsar el cambio, a los fines del desarrollo; y otros seminarios como, por ejemplo, uno regional de alta gerencia para empresas públicas descentralizadas, para hacer conocer los avances

PLANES DE ESTUDIO.

registrados en las teorías de organización, administración y gerencia, a fin de obtener una mayor eficiencia; otro, sobre organización y administración de la planificación; otro, regional, sobre aspectos tributarios, con miras a la integración zonal, etc. Y se añaden otros cursos y trabajos de adiestramiento nacionales, de interés particular para cada uno de los países centroamericanos que mantienen esta excelente entidad.

En cuanto a los seminarios y preseminarios incluidos en este plan, son los considerados ordinarios y elementales, imprescindibles para quienes aspiren a la carrera de administrador público. El último de ellos, o trabajo de campo final, debe cumplirse en importantes reparaciones públicas, a fin de que se entre en contacto con la realidad administrativa.

Dejo así esbozado un plan que considero mínimo y básico para todas las Universidades del país, susceptible de extenderse o perfeccionarse pero no de acortarse o abreviarse aún más. Considero que la reforma administrativa debe comenzar ineludible y urgentemente con la preparación del personal idóneo para llevar a cabo los servicios administrativos, que dan vida a las estructuras formales. Sin cambio del personal no habrá cambio de estructuras. La garantía del cambio del personal es su capacitación, selección, formación, especialización y actualización por medio de los cursos de Administración pública, cuyo plan mínimo dejamos expuesto.

S. M. DANA MONTAÑO

Profesor titular consulto del IUT

Miembro activo del ANDS

Correspondiente del Instituto de Estudios Políticos



BIBLIOGRAFIA

