

Capítulo 6	LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA	203
6.1	AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA	206
6.2	ROBERTO VON MOHL	207
6.3	GASPAR BLUNTSCHLI	209
6.3.1	La obra de Bluntschli	209
6.3.2	La policía	210
6.3.3	La teoría de la administración pública de Bluntschli	211
6.4	OTTO MAYER	218
6.5	CARLOS MARX	220
6.5.1	Contribución de Marx a la ciencia de la administración	220
6.5.2	Teoría marxista de la administración pública	220
6.6	MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA	224
6.6.1	Dominación legal y burocracia	226
6.6.2	El carácter profesional de la administración burocrática	231
6.6.3	Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia	233
6.6.4	El poder político de la burocracia	235
6.7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA	237
6.7.1	La ciencia de la administración alemana en la actualidad	237
6.7.2	Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración	239

CAPÍTULO 6

LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA

La tarea de la ciencia de la administración consiste en mostrar, para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa, y la más alta distinción y perfección de todos los individuos, donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores.

LORENZO VON STEIN (1865)

SUMARIO

6.1 AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA

6.2 ROBERTO VON MOHL

6.3 GASPAR BLUNTSCHLI

6.3.1 La obra de Bluntschli

6.3.2 La policía

6.3.3 La teoría de la administración pública de Bluntschli

6.4 OTTO MAYER

6.5 CARLOS MARX

6.5.1 Contribución de Marx a la ciencia de la administración

6.5.2 Teoría marxista de la administración pública

6.6 MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA

6.6.1 Dominación legal y burocracia

6.6.2 El carácter profesional de la administración burocrática

6.6.3 Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia

6.6.4 El poder político de la burocracia

6.7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA

6.7.1 La ciencia de la administración alemana en la actualidad

6.7.2 Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá el desarrollo de la ciencia de la administración alemana, del siglo XIX al presente.
- Apreciará las contribuciones de los pensadores administrativos alemanes a la formación de la ciencia de la administración, universalmente considerada.
- Comprenderá las líneas de desenvolvimiento del pensamiento administrativo a partir de las ideas de Lorenzo von Stein, e imaginará su futuro previsible.
- Tomará en consideración las características cameralistas en el pensamiento administrativo alemán contemporáneo.

6.1 AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA

Antes hemos tenido ocasión de resaltar el aporte alemán a la ciencia de la administración, gracias al trabajo del Barón von Stein, de Guillermo von Humboldt y de Lorenzo von Stein. Es tiempo de entrar directamente en el desarrollo de la ciencia de la administración en Alemania desde el siglo pasado al presente.

Pese a la enorme figura que es Lorenzo von Stein, universalmente hablando, y en especial en Alemania, este país no fue ajeno al dominio del derecho administrativo, fenómeno dominante en Europa. Tratándose de Austria, su situación es idéntica. En ambos países el derecho administrativo también será preponderante y sus cultivadores cobrarán prestigio, como Otto Mayer, Rodolfo Gneist, Pablo Laband, Jorge Jellinek y Hans Kelsen.

Sin embargo, aunque el dominio del derecho administrativo en Alemania es innegable, no resulta asfixiante como en Francia. Varios eminentes estudiosos de la ciencia de la administración pudieron mantener una tradición firmemente enraizada, desde los días del Cameralismo; entre ellos Roberto von Mohl, un contemporáneo de Lorenzo von Stein, con quien intercambió influencias intelectuales; Gaspar Blunstchli, discípulo heterodoxo de Stein, y causante directo de la adopción de la ciencia de la administración alemana en los Estados Unidos; Otto Mayer, aunque cultivador del derecho administrativo, un destacado estudioso de la administración pública; y Carlos Marx, autor de un interesantísimo ensayo que enjuicia la administración de su tiempo.

Hoy destacan las personalidades de Max Weber, cuya obra tiene los más grandes créditos en ciencias sociales; y Fritz Morstein Marx, estudioso de la administración pública cuya obra ha sido tan influyente en los Estados Unidos como en su tierra natal.

6.2 ROBERTO VON MOHL

Junto con von Stein, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la ciencia de la administración moderna en Alemania y, a la vez, cultivador en su tiempo de la todavía por entonces ciencia viva de la policía. Sin embargo, su prestigio nace más bien por sus contribuciones a la ciencia política, o como él la concibe: ciencia del Estado. Pierangelo Schiera, moderno estudioso del pensamiento alemán, considera que von Mohl ocupa un lugar destacado en el ambiente de la teoría política alemana.

Aquí haremos únicamente referencia a su obra *La ciencia de la policía* (*Die polizeiwissenschaft*), publicada originalmente en Tubinga, entre 1832 y 1833, en tres volúmenes. Aprovecharemos el magnífico estudio de Schiera sobre esta obra.¹

En von Mohl, más que en ningún otro autor alemán o de cualquier nacionalidad, se observa el tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración, por lo que resulta evidente la conciliación de categorías correspondientes a ambas disciplinas. En especial, Mohl trata de conciliar la idea del Estado de derecho y la de policía.

Como los cameralistas, Mohl sostiene que en el Estado se encierra toda la vida del hombre. El Estado se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio; en fin, de todo aquello que toca a su vida. La ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho “para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso —lo más libre y completo— de su fuerza conjunta”.²

Esta idea, conforme a von Mohl, trasciende la mera noción del Estado defensor del derecho vigente. Así pues, va más allá y se mantiene en el concepto de una administración cuya finalidad consiste en el bienestar de los ciudadanos, algo sobre lo que antes habían teorizado los cameralistas y concebido por Bonnin en la categoría de “moral de la administración”. Schiera, con certidumbre, alega que von Mohl utiliza “el término *policía* para entender la administración interna y completa del Estado”.³ Concibe a la policía, como antaño los cameralistas, como una fuerza capaz de remover los obstáculos que se alzan frente al desarrollo de la sociedad; cree que la fuerza pública puede “desarrollar las facultades humanas” para lo cual la actividad de los particulares resulta ineficaz.

Siendo Roberto von Mohl un hombre de ideas liberales y, todavía más, un teórico de la administración del Estado de derecho, no piensa sin embargo como

¹ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, pp. 72-84.

² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 82.

³ Schiera, *op. cit.*, p. 82.

los cultivadores del derecho administrativo. No cree, como éstos, que el Estado se ciñe a la mera defensa de la esfera privada. Su actividad es trascendente: tiende a fomentar las facultades colectivas de los hombres.

Ya comentamos que von Mohl es cultivador, por igual, de la ciencia de la policía y de la ciencia de la administración, a las que juzga coexistentes y mutuamente complementarias. Define a la ciencia de la administración como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".⁴

Situado en la época transitoria de una disciplina a otra, y siendo consciente del valor actual de la vieja ciencia y de la importancia de la nueva, determina una clasificación de la bibliografía de ambas:

- a) El primer periodo comienza en el siglo XVII y está caracterizado por la inmadurez de la literatura administrativa para asentarse sobre bases científicas. La causa obedece a la debilidad de los conceptos de Estado y administración, apenas en proceso formativo.
- b) El segundo lleva un sello significativo: ocurrido durante el siglo XVIII, este periodo es el del Cameralismo. En él, los fenómenos administrativos se han separado de las materias relativas al derecho. Aunque el nivel científico no es elevado, el proceso formativo de las ciencias camerales es acelerado y consistente.
- c) El tercer periodo comprende la consolidación de la ciencia de la policía, ya basada en un alto nivel científico y una cierta autonomía. Esta época corresponde, según von Mohl, al tiempo en que Juan Enrique von Justi está en actividad; es decir, en la segunda mitad del siglo XVIII.

Von Mohl hace patente que, aunque convivan, la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración, es decir, la ciencia de la administración tiene su precedente inmediato y directo en la ciencia de la policía.

Como tratadista de la ciencia del Estado, en tanto es materia fundamental de su trabajo científico, von Mohl ubica las diferentes disciplinas que cultiva en estrecha relación con la política. Por tanto, dentro de una concepción unitaria, comprensiva y sistemática de la ciencia del Estado, incluye dentro de ella a la ciencia de la policía y a la ciencia de la administración. Así entendidas, cada disciplina pasa a ser una de tantas materias que convergen en el estudio del Estado.

Examinadas las contribuciones de Roberto von Mohl a la ciencia de la administración, antes de concluir comentamos su obra *La ciencia de la policía*,

⁴ *Ibid.*, p. 84.

que llegó a Italia después que la de Bonnin, pero con anterioridad a la de Lorenzo von Stein. Esto es muy significativo porque demuestra que los italianos, antes que cualquier otro pueblo, habían abrevado en las tradiciones más sólidas de la ciencia de la administración. Aunque traducida al italiano sólo la introducción de la obra mencionada por Gualtiero Gabbionetta, ésta apareció en la ciudad de Turín en 1861, con el título de *la ciencia de la administración, de acuerdo con los principios del Estado de derecho* (*La scienza dell'amministrazione secondo i principi dello Stato legale*).

Así pues, von Mohl había precedido a Stein en Italia por varios años, sin que sepamos por el momento hasta donde alcanzó su influencia entre los cultivadores italianos de la ciencia de la administración, que habían cambiado el título original de la obra anotando administración en vez de policía.

6.3 GASPAR BLUNTSCHLI

Toca su turno a un pensador que no ha sido reconocido todavía con todos los créditos a que tiene derecho, pese a que sus contribuciones fueron producidas hace más de cien años. Tal como lo hemos indicado previamente, los estudiosos norteamericanos están en deuda con él, pues gracias a su obra la ciencia de la administración fue adoptada en los Estados Unidos aprovechando el original en alemán, lengua de su autor.

6.3.1 La obra de Bluntschli

Gaspar Bluntschli ha escrito un libro ampliamente difundido, quizá su trabajo más importante: *Derecho público universal*, aparecido originalmente en 1876. Hay una versión castellana publicada en Madrid, sin que se consigne el año. Componen a la obra tres partes, la última de las cuales, "La política", fue publicada con este título y separadamente en francés, en 1879, y en italiano bajo el título de *La política como ciencia*, sin que sepamos en qué año. Dentro de la parte tercera hay un capítulo relativo a la "Administración", publicado en español en 1980, en México.

Aunque dedica un capítulo específico a la administración, Bluntschli la estudia en otras partes de la obra. Examina los servicios y las funciones públicas, el nombramiento de los funcionarios, sus derechos y deberes. Trata asimismo del gobierno, los ministros, el consejo de Estado y la policía. El libro sexto del segundo volumen está dedicado al examen de la administración del Estado, en el que puntualiza las relaciones entre el Estado y la iglesia, y entre el propio Estado, la ciencia y el arte. También comprende el estudio de la administración económica, donde aborda los temas de la economía y las finanzas.

Hay un capítulo que llama la atención, por estar dedicado al municipio. En él se examina su naturaleza jurídica, la organización del municipio urbano y el rural, junto con el territorio y el patrimonio municipales. Pero las grandes contribuciones de Bluntschli, como von Mohl, conciernen a la policía y la administración.

6.3.2 La policía

Tal como lo hemos anotado, todavía en la segunda mitad del siglo XIX la ciencia de la policía coexistía con la administración. Roberto von Mohl cultiva las dos, aunque ciertamente con equilibrio y pesos iguales para ambas. Con Bluntschli no sucede igual, ya que atiende más a la ciencia de la administración, aunque su estudio de la policía no carece de mérito.

Bluntschli se adentra en el tema de la policía sosteniendo que “el concepto moderno de policía no ha logrado aclararse, sino muy poco”. O se le juzga como entidad extraordinariamente estrecha, inepta y superflua, o se le considera un obstáculo a la libertad de los individuos en la esfera privada.⁵ Bluntschli da luces sobre esta disyuntiva, argumentando que el oficio de la policía no es castigar, sino vigilar; su finalidad consiste en lograr la prosperidad de los ciudadanos. La policía es precisamente, poder público y gubernativo. Su esencia es —agrega— la seguridad y la prosperidad públicas en todo aquello relativo a las necesidades cotidianas. Ordena lo necesario, es la autoridad que “manda y prohíbe”. En suma, podríamos decir que, de conformidad con la idea de Bluntschli, en su concepto de policía se conserva la noción cameralista de la prosperidad pública.

Como von Mohl, Bluntschli sitúa a la policía dentro del Estado de derecho, pero al margen del derecho administrativo: “Este necesario cuidado se extiende a todo orden público y no simplemente al orden jurídico o al orden de la conveniencia. . .”.⁶ Su esfera de actividad comprende la seguridad pública, no sólo la seguridad jurídica. A ella atañe, por tanto, la prevención de los daños ocasionados por el agua, el fuego, las enfermedades y las desgracias.

La policía “mira en conjunto por el bienestar general”, vigila las “cosas aisladas y de menor monta como, por ejemplo, cuando se trata de la construcción de una canal, valiéndose para ello de los apremios, de la restauración de los puentes que son necesarios para el tránsito, de proporcionar descanso a las clases trabajadoras”.⁷

⁵ Bluntschli, *Derecho público universal*, tomo II, pp. 329-330.

⁶ *Ibid.*, p. 330.

⁷ *Ibid.*, p. 331.

Más que ninguna otra institución del Estado, la policía obra sin interrupción y “vuela a todas partes” para acudir en auxilio de los necesitados. “No puede, permítaseme la expresión, entregarse al sueño ni estarse brazo sobre brazo. Si pudiera permanecer ociosa, éste sería el signo más evidente de su muerte para la vida ordinaria”.⁸ La policía tiene dos direcciones principales: una positiva, otra negativa. La primera se dirige a eliminar los daños que amenazan a la sociedad, y la segunda pretende el bien común. La acción positiva de la policía se llama “productiva” o policía de prosperidad; la segunda lleva el nombre de conservadora.

Desde otro punto de vista, la policía es preventiva cuando ataja los daños que, dice Bluntschli, a lo largo amenazan al Estado. Es represiva cuando castiga los atentados contra la seguridad pública. Bluntschli considera que, sin embargo, ambas clasificaciones son incompletas, por lo que se debe buscar otra que se funde en “las principales esferas de la sociedad, para cuya atención fue creada”.⁹ Esta clasificación, de la que debemos decir que corresponde al espíritu tradicional de la ciencia de la policía durante el siglo XVIII, es a grandes rasgos la siguiente:

- a) Alta policía política
- b) Policía individual
- c) Policía de la cultura
- d) Policía del Estado y de la economía social.

Una vez analizadas las proposiciones de Bluntschli en torno a la policía, hay que examinar sus ideas sobre la administración pública.

6.3.3 La teoría de la administración pública de Bluntschli

No está demás que insistamos sobre la importancia de Gaspar Bluntschli para el desarrollo de la ciencia de la administración, tanto en Alemania, como en el mundo en general, pero con énfasis en Estados Unidos. Tal como lo podremos observar, en su pensamiento administrativo se hallan las ideas que, con modificaciones, serán ampliamente desarrolladas allende el Océano.

Bluntschli, para quien la policía y la administración coexisten y se complementan, un problema fundamental es el de su relación. Por tanto, apenas iniciado el tratamiento de la administración, declara que “esta expresión, que ha destronado en parte a la de policía, sólo fue puesta de relieve con claridad por la

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 334.

escuela moderna".¹⁰ Añade que hay varias acepciones del concepto de administración porque en cada caso se le señalan demarcaciones estrechas o atribuciones muy amplias.

Hay asimismo otras acepciones de Bluntschli acerca de la administración, que se elaboran en oposición a otros fenómenos, tales como la constitución, la política, la justicia y la administración privada.

Hay que aclarar, antes de analizar estas acepciones, que para Bluntschli, como para los doctrinarios de la ciencia de la administración, hablar de ella es hablar de administración pública. Una vez expuesta la aclaración, procedemos a examinar sus ideas.

Por administración debe entenderse una "expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente".¹¹ Esto establece el porqué la Constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse, así, que en tanto la Constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones.

Lo anterior es explicable, en el entender de Bluntschli, si nos remontamos a la idea de Rousseau acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción. Amplía su argumento siguiendo el desarrollo de esta idea lograda por Lorenzo von Stein, en su obra *La teoría de la administración*. Bluntschli, quien hace un momento definió a la administración según Stein, manifiesta empero su discrepancia con éste al alegar que la voluntad del Estado llega hasta los actos de la administración y que las leyes tienen su origen en la voluntad humana, más que en la naturaleza.

"En realidad, la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley".¹²

Estas ideas, que llaman a la reflexión y seguramente a la discrepancia, deben ser consideradas un progreso conceptual de la ciencia de la administración. El que Bluntschli se preocupe por definir a la administración dentro de las condiciones históricas en las que vive el Estado burgués de derecho, es un paso adelante a favor de la especificación del fenómeno administrativo frente a otros fenómenos de la vida social y política.

¹⁰ En la edición española del *Derecho público universal* de Bluntschli, se aclara que se expurgó, por lo que desaparecieron partes de la obra. Una de éstas es la citada, que sí sobrevivió en la versión francesa y en la mexicana. Por tanto aquí citamos a la edición mexicana de la *Revista de Administración Pública*, ya mencionada, p. 42.

¹¹ Bluntschli, *op. cit.*, tomo II, p. 247.

¹² *Ibid.*, p. 248.

“La administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos”.¹³ En la medida en que señala que el gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos, Bluntschli retorna a la vieja idea de la ciencia de la administración en Francia y España, en la que se oponen el gobierno y la administración. Manuel Colmeiro, en 1850, había hecho una proposición idéntica, al identificar al gobierno y la política, oponiéndolo a la administración.¹⁴

Sin embargo, Bluntschli hace una aclaración inmediata: “Esta oposición es naturalmente muy elástica”. La política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en realidad, “muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general”.¹⁵ Así, los actos administrativos, reclaman la atención del estadista.

Gaspar Bluntschli hace tal aclaración porque sabe de la debilidad del argumento expuesto. Después que él, otros pensadores deberán verter mucha tinta para explicar lo inexistente: la separación de la política y la administración. Sin embargo, aunque declara Bluntschli que existe oposición, nunca se muestra sorprendido porque la política y la administración sean entendidas como funciones paralelas y complementarias del Estado. No debemos olvidar esto.

“La administración propiamente dicha, se opone también a la justicia civil, penal y administrativa; la una protege al derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad”.¹⁶ Aunque no da mucha información sobre semejante oposición, vale al menos que comentemos algo: Bluntschli separa a la administración y a la justicia situándose con ello dentro de la tradición de la ciencia de la administración.

Distingue a la administración civil y a las ramas que la forman, como antes lo hizo Bonnin. A las administraciones especiales las llama “técnicas” y entre ellas, suma a la administración militar, financiera, de obras públicas y educativa. Estas administraciones se relacionan en lo general con la administración civil, que las agrega, y se vinculan en lo particular con la policía e invocando a ésta, dice que se relaciona con las administraciones especiales en lo relativo a la policía de aulas, policía de pobres, etcétera.

Llama la atención que, ya entrado el último cuarto del siglo XIX, la policía siga conservando todavía su sentido original desde tiempos camerales y se mantenga viva junto a la administración, aunque ésta la desplace. Según nuestro autor, ello obedece a que la policía continúa siendo considerada un as-

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Si se desea más información, consúltese nuestra obra *Introducción a la administración pública*, editada por HARLA, pp. 185-193.

¹⁵ Bluntschli, *op. cit.*, p. 248.

¹⁶ *Ibid.*

pecto de la administración, o como él dice: "La policía es el verdadero centro y la más clara expresión de la administración del Estado, y por eso la antigua teoría daba su nombre al conjunto de la administración civil".¹⁷ Así, siendo antes el conjunto de la administración pública y el objeto de la "antigua teoría" a la que se refiere Bluntschli, es ahora parte de la administración, central y definitoria del Estado.

Bluntschli invoca a una autoridad en esta materia: von Mohl, de quien cita su libro *La ciencia de la policía*, que ya antes analizamos. Los cameralistas podrían sentirse satisfechos: su obra magna, la ciencia de la policía, había trascendido su existencia biológica y todavía estaba presente mucho tiempo después de que su vida había expirado.

En su época, dice Bluntschli, la policía ha sido diferenciada de las funciones tutelares y técnicas, que Rössler identifica con la administración *strictu sensu*. Sin embargo, Bluntschli externa su inconformidad con esta apreciación a la que juzga medida atentatoria de la unidad de la administración pública.

Sin duda, uno de los grandes aciertos de Bluntschli consiste en su distinción entre administración pública y administración privada, en un tiempo en el que la industrialización del Occidente pesaba en forma extraordinaria. Debido al crecimiento de las empresas industriales y a la unidad económica de la órbita del capitalismo, estas empresas habían crecido mucho y reclamaban para sí una vasta y compleja organización. Hasta donde sabemos, Bluntschli es el primer pensador que plantea en una obra el estudio diferenciado de la administración del Estado, de un lado, y la administración privada del otro, marcando sus diferencias.

El concepto de administración en su sentido más amplio, aclara Bluntschli, tiene un significado más general que el relativo a la vida pública; es decir, la administración del Estado. Dicho de otro modo, según su expresión, existe también una administración de la iglesia, otra del culto, otra más de una corporación. Hay pues, varias administraciones, no una sola. Por tanto, debe "oponerse la administración privada a la pública".

Conforme lo anterior, Bluntschli sostiene que "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares".¹⁸ La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, y de la privada los gerentes.

Nuestro autor ahonda sobre las diferencias de ambas administraciones; por ejemplo, una administración privada es aquella ejercida por autores que se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. El Estado, por su parte, vigila a la privada precisamente como un acto de administración pública.

¹⁷ *Ibid*, pp. 148-149.

¹⁸ *Ibid*, p. 249.

La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman. "Es su verdadera esfera la del *imperium*, de la *Jurisdictio* que no puede abandonar a la administración privada."¹⁹ Dicho de otro modo, la administración pública aplica la coersión y se apoya en el uso de la fuerza física. Pero esta condición es histórica —aclara Bluntschli—, ya que se desconocía en la Edad Media, donde el Estado, aún en proceso de formación como tal, permitía que los particulares incautaran los bienes, y que se produjeran las venganzas familiares y las guerras entre los señores feudales. Si interpretamos las palabras de Bluntschli, en el medievo aún no existía el monopolio estatal de la violencia física, algo propio e inherente a los tiempos decimonónicos, pero cuyo antecedente debe ser buscado en el absolutismo. Tal como lo sostiene Bluntschli, "la coacción y la fuerza externa no deben dejarse a merced de las pasiones de los particulares".²⁰ son elementos definitorios de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado.

En contraste, "la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses", ajenos a la intervención del Estado.²¹ En este sentido, la iniciativa individual osciló en dos extremos históricos, el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción. Interpretando a Bluntschli y extrapolando sus ideas, diríamos que el Estado burgués de derecho sería el momento del justo medio de la relación entre la autoridad estatal y la libertad individual.

La clave se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio entre ambos fluyen diversas e importantes cuestiones. Si según Bluntschli consideramos que la nación es un organismo político y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante, porque la acción y la sociedad tienen relaciones estrechas: "El Estado goza del bienestar de la sociedad y padece sus males, y la sociedad necesita con frecuencia del auxilio del Estado".²² Recordando la división entre la sociedad y el Estado, de Stein, Bluntschli sostiene sin embargo, la oposición no radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas importantes y diversas cuestiones que mencionamos, y que se encuentran en ambos.

Este campo intermedio reclama la administración privada, si predomina el interés privado y las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes. Pero, cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales —que se suman a los privados— reclaman su intervención, entonces la administra-

¹⁹ *Ibid.*, p. 250.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

ción pública ocupa aquel espacio. Hay pues, un campo intermedio incompatible por la administración pública y la privada, una tierra de nadie que sólo puede invadir una de tales administraciones, según el predominio del interés público o del privado.

El peso de una u otra administración para ocupar este espacio intermedio es diferente. Los ingleses y los norteamericanos lo han entregado a la administración privada, advierte Bluntschli, en tanto que los franceses lo han confiado a la administración pública. Inclusive —añade—, en Francia el Estado y la sociedad se han confundido, lo que también ha ocurrido con los intereses público y privados. En Alemania imperó una situación intermedia, en la cual se aceptó la separación entre la sociedad y el Estado, en la que se confía en la iniciativa de los particulares y se acepta la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad sean insuficientes.

“La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen su normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado”.²³

Bluntschli, para seguir argumentando sobre las diferencias entre la administración pública y la administración privada, añade que la primera exige capacidad y educación técnica y práctica de los funcionarios, a los que vigila y controla. Pero esto no debe ocurrir en la administración privada, explica, porque su principio es la libertad, aunque por imitación de la administración pública se han implantado en ella los principios propios de la administración estatal. Sin embargo, “la copia es menos perfecta y menos segura en sus resultados, que el modelo”.²⁴

No obstante, Bluntschli está lejos de pensar que la administración pública carece de defectos. Señala que, una vez que se hayan establecido y consolidado, nace en ella la negligencia que es el “vicio ordinario de la burocracia”. Incluso llega a ser arbitraria, parcial e ineficaz para percatarse de la existencia de intereses privados. A favor de la administración privada comenta que, estando basada en la libertad individual, potencia el talento de los hombres, exige la responsabilidad de la autogestión y actúa por su cuenta y riesgo.

²³ *Ibid*, pp. 250-251.

²⁴ *Ibid*, p. 151.

Se opone Bluntschli a una exagerada supervisión del Estado sobre la administración privada, porque asfixiaría la libertad. En su apoyo cuenta con el profesor francés Vivien, quien sostiene que aquella exageración abre el paso al socialismo y al comunismo, en tanto que la autogestión lo cierra. Pero también se opone a la superposición de los intereses privados a los intereses sociales, que son los que están próximos a los públicos. Por esto, reclama que no se debe dejar en manos de los particulares lo que la sociedad puede hacer por sí misma.

Conforme lo anterior, concluye Bluntschli que con respecto a la diferencia entre la administración pública y la administración privada, lo deseable es su coexistencia y la acción en lo común del estadista y el particular para fomentar con ello el espíritu de ciudadanía.

No podemos terminar la exposición del pensamiento administrativo de Gaspar Bluntschli, sin comentar algo que nos ofreció: el examen de otras formas de administración distintas de la administración pública y de la privada. Nos referimos a la administración de las asociaciones.

Bluntschli dice que el concepto de administración no se ciñe ni a la pública ni a la privada, que no es un concepto único, sino que se relaciona asimismo con otras modalidades que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En estas asociaciones no intervienen ni el Estado ni los intereses privados: "Es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares".²⁵

Las asociaciones están organizadas racionalmente, en el entender de Bluntschli, y han sido constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve periodo de ejercicio en el gobierno de la asociación son reemplazados. Sus funcionarios, han sido calcas de los oficiales del Estado, están sujetos al control de la asociación. Esto es, en resumen, las ideas de Bluntschli en relación con la administración de las asociaciones.

Aborda también los temas de la centralización y la descentralización, así como el estatuto profesional de los servidores públicos, asuntos que se encuentran al margen de este libro.

Concluiremos recordando que a Vivien le preocupaba que la limitación de la libertad individual en la administración privada abriera la puerta al socialismo y al comunismo. Bluntschli comparte esta idea, pero agrega que no sólo lesionan la libertad individual, sino también el orden público. Opina, sencillamente, que el comunismo reivindica la autoridad del Estado para el beneficio de la comuna, "para la muchedumbre grosera". Su maestro, Lorenzo von Stein, no tenía estos prejuicios y, todavía más, como científico de la administración, fueron el socialismo y el comunismo los puntos de arranque de una

²⁵ *Ibid.*, p. 252.

brillante carrera intelectual que tuvo como corolario el magno producto de la renovación de la ciencia de la administración en Alemania y, de aquí, del mundo entero.

El hombre de ciencia puede temer como hombre que es, pero nunca a las ideas. Más adelante veremos que Marx, a quien se deben mayormente los progresos del socialismo científico, fue asimismo un destacado colaborador de la ciencia de la administración. Antes, sin embargo, estudiaremos el pensamiento administrativo de Otto Mayer.

6.4 OTTO MAYER

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada, con justicia, la figura de Otto Mayer. Su prestigio tiene como base su obra más importante: *Derecho administrativo alemán*, publicada originalmente en alemán en 1895. El libro mereció una versión francesa hecha por el propio Mayer, y que la dio a luz en 1903, así como una versión en español aparecida en 1949.

Ciertamente es un trabajo dedicado al derecho administrativo, pero en el cual se da cabida a un breve aunque interesante estudio de la ciencia de la administración. Mayer comenta que el derecho público francés causó una fuerte influencia en Alemania, influencia que se observa en los trabajos de Laband. Con respecto al derecho administrativo propiamente, la influencia no fue menor, es el propio Mayer, quien declara que es su propósito establecer un sistema puramente jurídico, separado del "punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política".²⁶

Sostiene que el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos: el de la administración. "El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la Constitución, que no hace sino preparar esta actividad; la administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar".²⁷ Seguramente, el lector aprecia aquí un eco de Bluntschli y, más allá, también de Lorenzo von Stein.

Mayer considera que, una vez que han sido establecidos los poderes estatales, se emprende entonces la actividad que se orienta a la consecución de los fines del Estado. Tal es la administración, sujeta a esos poderes. Así, la misma aparece junto con la legislación y la justicia, a la cual también se opone.

²⁶ Mayer, *Derecho administrativo alemán*, volumen I, p. XXIV.

²⁷ *Ibid*, p. 3.

Habla nuestro autor de una "cuarta especie de actividad": el gobierno, al cual define como "la alta dirección, el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y el interés general".²⁸

Pero la legislación y la justicia son formas de actividad del Estado, por lo que esta actividad no se ciñe a la administración. Aquellas también contribuyen a la realización de los fines de aquel. La distinción de la legislación, la justicia y la administración, radica en la forma en que se lleva al cabo su actividad y ello está condicionado por su desarrollo histórico.

Mayer recuerda que la administración es opuesta a la Constitución, pero para que ésta pueda funcionar requiere de la administración, y para cumplir con este cometido se divide en cinco ramas: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior.

Ahora bien, entrando al terreno de la ciencia de la administración, dice que ésta es una rama especial de las ciencias políticas que trata "de la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto". Aún más, "nos enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".²⁹

Esta idea tiene su fuente de inspiración en Stein, a quien Mayer cita en sus obras *La teoría de la administración* y *Manual de teoría de la administración*. Más precisamente, Mayer recoge de von Stein la idea de que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración interior, ciencia de la hacienda y ciencia de la administración del ejército.

Mayer aclara que von Stein, sin embargo, ha sido asimismo consultado por los cultivadores del derecho administrativo. Citando a Gotefend, toma de éste la afirmación de que "las obras de Stein han llegado a ser la piedra fundamental de toda doctrina de derecho administrativo".³⁰ No obstante, Mayer encuentra inexactitudes jurídicas en Stein, que no quiere dejar de mencionar. Seguramente Mayer tiene razón, porque von Stein es un científico de la administración, no del derecho administrativo. Mayer mismo declara, de su propia obra, que es ajena al "sistema de la ciencia de la administración" y esto explica su posición ante los trabajos de von Stein.

Este último comentario de Mayer es importante, porque señala que, a finales del siglo XIX, se mantenía la separación disciplinaria entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración. Von Stein mantenía su presencia y la ciencia de la administración su autonomía.

²⁸ *Ibid.*, p. 5.

²⁹ *Ibid.*, p. 20.

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

6.5 CARLOS MARX

No es frecuente que Carlos Marx sea citado como un pensador que haya contribuido al desarrollo de la ciencia de la administración. Han sido otras disciplinas sociales las que lo reclaman como una de sus grandes figuras; así, hay un Marx sociólogo, un Marx economista y un Marx politólogo. Sin embargo, asimismo, hay un Marx cultivador de la ciencia de la administración.

6.5.1 Contribución de Marx a la ciencia de la administración

Contrariamente a lo que podría suponerse, los trabajos de Marx sobre la administración pública no son secundarios, discontinuos ni incidentales. Su preocupación por la administración pública fue permanente a lo largo de su obra, tanto en sus trabajos de juventud como en los de madurez. *La Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, redactada por Marx en el verano de 1843, es su primera interpretación del funcionamiento de la administración pública capitalista, particularmente en el capítulo correspondiente al “poder gubernativo”. En ese capítulo examina especialmente al funcionariado prusiano, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y a los salarios de la burocracia. De esta obra es célebre su sentencia en el sentido de que el examen de méritos para el ingreso a la administración pública, es un “bautismo burocrático del saber”, mediante el cual se pasa “del saber profano al saber sagrado”.

En *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *La guerra civil en Francia*, publicados respectivamente en 1851 y 1871, Marx expone dos de las más brillantes interpretaciones de la centralización de la administración pública en el Estado capitalista. Ambas obras retratan la burocracia en los distintos regímenes a los cuales ha servido, y la centralización es mostrada como el proceso administrativo, clave del Estado absolutista, al que Marx considera como una primera fase del Estado capitalista.

6.5.2 Teoría marxista de la administración pública

Sin embargo, un artículo de juventud de Carlos Marx representa su más grande aporte a la ciencia de la administración. Este trabajo nació de una respuesta de Marx a Arnoldo Ruge, antiguo compañero de luchas políticas de nuestro autor, debate ocurrido en un periódico comunista alemán publicado en París cuyo título era el de *¡Adelante!* (*Vorwärts!*). Ruge había escrito un artículo bajo seudónimo, donde examinaba el problema del pauperismo en Prusia. El artículo

se titulaba "El rey de Prusia y la reforma social", y lo firmaba "El prusiano". Fue publicado en la mencionada revista en julio de 1844.

Ruge había escrito el artículo movido por los disturbios ocurridos en Silesia y por la orden ministerial, dada por el rey de Prusia con relación a ellos. El pauperismo de la clase trabajadora era la causa de tales disturbios, según cuenta Ruge, pero el rey pensaba que era producto de "una deficiencia administrativa o de beneficencia".³¹

Marx responde a Ruge con el trabajo "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", publicado en *¡Adelante!* en agosto del mismo año. Primeramente, nuestro autor examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, concluyendo que, a pesar de las diferencias de politización en ambos países, el pauperismo existe en ellos, aunque parcialmente en el primero y en forma total en el segundo. Por tanto, debe buscarse el origen del pauperismo en otra fuente. Marx comenta que se cree, erradamente, que su causa se encuentra en la beneficencia pública. Comenta que en Inglaterra se trató de eliminar desde 1843, pero ha aumentado de manera extraordinaria. Acto seguido al través de una reforma administrativa organizó a las parroquias que se encargaban de la dirección de la beneficencia pública, y quedaron agrupadas en uniones. La junta de guardianes decide sobre la asistencia pública y sus resoluciones son enviadas al *Somerset-House*, el recinto de la administración pública inglesa donde se tomaban las decisiones al respecto. Marx comenta que toca directamente al Consejo Central asumir la responsabilidad sobre los auxilios públicos. Fue Eugenio Buret quien, a decir de Marx, llamó al Consejo Central el "Ministerio del Pauperismo". Tan cuantioso era su presupuesto, que el monto de sus recursos era idéntico al que gastaba el ejército de toda Francia. Las administraciones locales de asistencia pública, que le estaban jerárquicamente subordinadas, sumaban medio millar y cada una tenía cuando menos seis funcionarios.

Complementariamente, fueron organizadas las casas de trabajo (*Work-Houses*), a las cuales Marx consideró más bien asilos capaces de hacer desistir a los menesterosos de acudir a ellos. En suma, en Inglaterra se tomó por causa del pauperismo a la falta de beneficencia, lo mismo que al exceso de la misma. Pero como el pauperismo era ya una institución nacional, "se ha convertido en el objeto de una administración complicada y enorme; pero esa administración ya no tiene por finalidad erradicarlo, sino disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha renunciado a cerrar por medios positivos la fuente del pauperismo y se atiene a cavarle una tumba con policial ternura, en cuanto asciende a la superficie del país".³²

³¹ Ruge, "El rey de Prusia y la reforma social", en *Carlos Marx : Manuscritos de París y Anuarios francoalemanes*, p. 440.

³² Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", *Ibid*, p. 234. Hay una versión en la *RAP* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980.

Agrega que el Estado inglés ha fracasado en sus medidas de administración y beneficencia. Dice: "actualmente se limita a administrar un pauperismo dotado de la desesperación de dejarse apresar y encerrar".³³

Marx comenta que también en Francia se intentó erradicar el pauperismo. Napoleón, sintiendo la inactividad de su administración, exigió a su ministro de lo Interior que dejara a un lado las rutinas burocráticas. Pero todo fracasó, porque el pauperismo no fue eliminado y las instituciones de beneficencia se convirtieron en verdaderas cárceles. La Convención, en Francia, antes que Napoleón, también había fracasado, aun haciendo uso de su célebre Comité de Salud Pública. "Y sin embargo, la Convención fue el máximo de energía política, de poder político y de entendimiento político".³⁴

Marx explica que es propio del Estado, independientemente del país de que se trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia. Por tanto, el Estado no encontrará el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo. Ello aclara porqué partidos opuestos buscan la causa del pauperismo en los programas políticos de sus contrincantes, y que inclusive políticos radicales y revolucionarios busquen su fuente en una forma concreta de Estado, a la cual aspiran a cambiar, más no en "la esencia" del Estado.

Sostiene: "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad."³⁵ Al no encontrar la causa de los males sociales en la sociedad ni en sí mismo, atribuye su origen a las leyes naturales que puede cambiar, o a la vida privada de los individuos que son independientes de él, o bien, en deficiencias de la administración que le está subordinada. En todo caso, "en última instancia, todos los estados buscan la causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración ¿por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado".³⁶

Marx ha descubierto aquí uno de los principios ocultos de la naturaleza de la administración pública, a saber, su extrañación con respecto al Estado, es decir la supuesta disociación institucional entre el Estado y su administración. Pero el Estado no es distinto a su administración; la administración es la actividad organizadora del Estado y, por tanto, es, en suma, la actividad del Estado. Más de 20 años después, otro alemán, Lorenzo von Stein llegó a la misma conclusión: la administración es la actividad del Estado.

Marx conocía muy bien la naturaleza y el funcionamiento de la administración pública. Entendió su papel expiatorio de los males de la sociedad y comprendió perfectamente el alcance de una reforma, que es sólo eso, un cam-

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 236.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

bio de forma. Esto le permitió formular una de las más atrevidas proposiciones científicas de la administración: la ley de su impotencia.

Según argumenta, hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la administración, de un lado; y sus riquezas y recursos, del otro. Esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la administración está basada en ella. El Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. "Por tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder acaba donde comienza la vida privada y su trabajo. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esa propiedad privada, de ese comercio, de esa industria, de ese mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, la impotencia es la ley natural de la administración".³⁷

Así se revela otro principio oculto de la naturaleza de la administración pública: su actividad está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar. Por tanto, no se le podría pedir a la administración que transforme a la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales se desenvuelve esa sociedad. Marx sostiene que la sociedad burguesa es un mundo social "antisocial", que el Estado no puede eliminar radicalmente porque su administración es impotente. En todo caso, la administración procede por medio de reformas, a las que ella misma está sujeta. La eliminación del carácter antisocial de la sociedad burguesa implicaría, en opinión de Marx, la abolición de la propiedad privada. "Pero querer abolir la vida privada es acabar consigo mismo, ya que sólo existe por oposición a ella". Los seres vivos —añade— no reconocen el origen de sus defectos en su principio vital ni en la esencia de su vida, sino en las circunstancias externas. "El suicidio es antinatural. Por tanto el Estado no puede creer en la impotencia interna de la administración, o sea, de sí mismo. Lo único que es capaz es de reconocer defectos formales, accidentales, y tratar de remediarlos".³⁸

Conforme lo anterior, Marx sostiene que entre más político es un Estado, menos dispuesto se encuentra a buscar la causa de las dolencias sociales en el "principio del Estado". Dice que el Estado es la expresión activa, consciente y oficial de la sociedad, que actúa conforme la razón política. Pero como ésta funciona dentro de sí misma, cuanto más aguda y viva es, menos puede comprender los males de la sociedad. El principio de la política es la "voluntad"; cuanto más parcial es la razón política, dice Marx, tanto más el Estado cree en la omnipotencia de la voluntad y tanto más incapaz es de descubrir la fuente de las dolencias sociales.

³⁷ *Ibid.*, p. 237.

³⁸ *Ibid.*

Para Marx, la edad clásica de la razón política es la Revolución Francesa. La Revolución, lejos de ver en el Estado el origen de las dolencias sociales, observa en éstas la causa de los males políticos. Por tanto, según se desprende de lo dicho por Marx, ni la razón política ni la voluntad política ni la sabiduría política de la Revolución Francesa fueron capaces de entender que los males de la sociedad deben buscarse tanto en ella como en su organización, es decir: en el Estado.

No olvidemos que la moderna ciencia de la administración nace con la Revolución Francesa, es hija de ella. Quizá esto explique porqué los científicos de la administración concibieron a los males de la sociedad como problemas cuya solución se encontraba en la actividad de la administración pública; quizá también explique por qué pensaron que esta actividad era suficiente y no se decidieron a ir más allá en sus reflexiones y juzgar el estado de cosas. Cabe el mérito de haberlo cuestionado sólo a Carlos Marx y a Lorenzo von Stein, cada quién con su propia visión del mundo y del destino de la administración pública frente a él.

Se podría pensar que al examinar tan radicalmente a la naturaleza de la administración pública, Marx no es un científico de la administración, sino su más grande detractor. Ésta sería una visión miope y errada acerca de las contribuciones de Marx, porque el que no se busquen sólo las virtudes de la administración pública no es ir contra ella. Aporta lo mismo aquél que la defiende, como aquél otro que la critica con objetividad contra la cual el científico no debe estar vacunado.

6.6 MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA

La personalidad y obra de Weber para el desarrollo de las ciencias sociales modernas es de gran importancia. Tradicionalmente, como a Marx, se le ha considerado sociólogo, politólogo y economista. Y lo es. Uno de sus grandes aportes al conocimiento, su teoría de la burocracia, se sigue considerando contribución sociológica, más que administrativa. Pensamos que, sin dejar de ser una contribución a la sociología u otra disciplina social, debe reconocerse que Weber ha sido una de las figuras cimeras del pensamiento administrativo en el siglo xx.

Max Weber es autor de muchos trabajos. Uno de ellos es "La política como vocación" (1919), sin duda una de las disertaciones verbales más brillantes jamás pronunciadas por un pensador administrativo y hasta social. Weber trabajó, tal como lo hemos mencionado, también para la sociología y la economía, y es sabido que sus conocimientos sobre la historia, la música, el urbanismo y la metodología, lo sitúan entre los intelectuales dotados de mayor erudición en este siglo. Todo lo que se quisiera agregar como mérito de Weber saldría sobrando, por lo que procederemos enseguida a examinar su obra administrativa.

No ha sido tarea sencilla escoger lo que consideramos puntos relevantes de Weber en sus trabajos administrativos, aunque el tema de la burocracia era el obviamente elegible. La burocracia ha sido motivo no sólo de artículos, sino de libros completos; tratarla selectivamente implicó desechar información valiosa. Tuvimos que omitir sus contribuciones a la historia de la administración y de la burocracia, y por tanto no hablar del patriarcalismo, del patrimonialismo ni de la administración feudal; dejando de lado la administración de *honorarios*, de las asociaciones, la administración colegiada, las capas sucesivas de funcionarios que han servido al Estado; en fin, a su célebre distinción entre funcionarios políticos y funcionarios civiles. Únicamente nos quedamos con la burocracia en su sentido moderno.

Asimismo, de la variada literatura weberiana se podía escoger y escoger bien. Pero su *Economía y sociedad*, obra monumental de Weber, nos da lo necesario. Este libro, magno y voluminoso que fue publicado por Marianne Weber en 1921, en la versión alemana original, mereció varias ediciones en otros idiomas, entre ellos el español, que fue la usada para nuestro estudio sobre el pensamiento administrativo weberiano.

En las siguientes páginas no se dirá nada nuevo, sino al contrario, lo que es más conocido de Weber: su teoría de la burocracia, pero con la novedad de situar su pensamiento rodeado del pensamiento de los científicos de la administración. La administración pública fue, sin embargo, una de las materias que atrajeron directa y principalmente la atención de Weber. Al estudiar a la burocracia, no hace sino examinar la forma moderna por excelencia de la administración, para la que diserta abundantemente acerca de sus orígenes en las sociedades burocráticas del pasado.

A Weber se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la administración pública moderna, a la que sublimó y puso como elemento peculiar de las sociedades del presente, ya fueran capitalistas, ya socialistas. Pero al sublimarla, la situó en el pedestal de la deidad a la cual, como decía Tocqueville acerca de la centralización, se adora como estatua, olvidando la divinidad que representa.

Junto a Marx y Tocqueville, Weber debe ser situado entre aquellos cultivadores de la administración pública que, despreocupados por explicar su estatuto científico, contribuyeron sin embargo, fecundamente para que consolidara esta condición. Los tres autores estudiaron en lo común a la burocracia, aunque correspondió a Weber resaltar sus virtudes y silenciar los vicios que Marx y Tocqueville han examinado y denunciado.

No obstante, todavía nadie supera la interpretación weberiana de la burocracia, que sigue siendo la exposición más completa de ese debatido fenómeno, que tanto interesa a los estudiosos de la ciencia de la administración.

6.6.1 Dominación legal y burocracia

En su obra principal *Economía y sociedad*, Max Weber dice que “la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; no existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo —en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio— volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización que la sustentara”.³⁹ En otras palabras, para Weber la burocracia significa una necesidad absoluta de la sociedad, al grado que con frecuencia no pueden subsistir sin cuadros administrativos; aún más, la burocratización es un proceso de la evolución histórica que hoy día caracteriza al mundo moderno. Sin embargo, la burocracia corresponde a un fenómeno social más amplio; dicta las características que marcan su naturaleza, la dominación legal.

El basamento de legitimación que define la dominación legal “descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”.⁴⁰ Los principios en los que se cimenta la dominación legal son cuatro:

- a) El derecho pactado u otorgado entre los miembros de la asociación es estatuido racionalmente, y su respeto es de obligatoriedad general.
- b) El derecho es un “cosmos de reglas abstractas” estatuidas comúnmente en forma intencional.
- c) El soberano es designado por la ley, y a la vez que manda y ordena, también obedece el orden impersonal establecido.
- d) Los miembros de la asociación en cuanto integrantes de la misma sólo obedecen al “derecho”.

En contraste con las dominaciones de tipo tradicional y carismático, en las que la legitimidad se erige sobre normas sociales de hecho establecidas sobre bases consuetudinarias, la dominación legal organiza, en forma intencionada, un cosmos de reglas que señala inequívocadamente el mecanismo de elección o selección de los dirigentes.

La activación del ejercicio de la dominación legal se expresa por medio de las “competencias” de los gobernantes, es decir, un ámbito de “deberes y servicios” limitado a una “atribución de funciones y a una atribución de poderes”, abocados a la realización de la competencia. Cada competencia corresponde a una “magistratura o autoridad”, ubicada en una pirámide de jerarquías, en la

³⁹ Weber, *Economía y sociedad*, vol. I, p. 1073.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 172.

cual el escalón superior regula y vigila la acción del inferior, en tanto que éste tiene siempre el derecho de apelar su decisión.

Las competencias magisteriales son efectuadas por medio de reglas de procedimiento que por lo general, tienen el carácter de "técnicas o normas", por las cuales se establecen con precisión las actividades, derechos de uso sobre bienes y servicios y sobre todo, la separación entre los funcionarios y los medios materiales de administración. También, de acuerdo con las competencias, corresponde a los magistrados un sueldo retribuido en razón de su jerarquía y responsabilidad, cuidadosamente tabulado.

Finalmente, la dominación legal está regida por el "principio del expediente", esto es, que toda comunicación formal se establece por escrito. Así, propuestas, decisiones, ordenanzas, etcétera, que circulan en la asociación son acumuladas, ordenadas y utilizadas como la memoria de sus operaciones y procedimientos. La activación administrativa de la dominación legal corresponde a su tipo más puro: la burocracia. En tanto que la dominación legal es el régimen de relaciones políticas de gobierno de una asociación, la burocracia corporiza el cuadro administrativo que ejecuta las decisiones y acciones emanadas de las competencias magisteriales. Para Weber, la existencia de una asociación se fundamenta en el establecimiento de un "orden" normativo en el que las conductas de los miembros se orientan por medio del gobierno de un líder y la acción eventual de un cuadro administrativo. Desde luego, la eventualidad del cuadro administrativo se transforma en una permanente necesidad conforme la asociación sufre un proceso de burocratización.

Las burocracias se organizan fundamentalmente en aquellas asociaciones grandes y complejas que "disponen de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado", cuyos ejemplos mejores son el Estado y la empresa capitalista. La burocracia tiene un papel de importancia dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades, cuyo fundamento son seis principios de acción:

1. *Especialización*: las funciones de la administración burocrática se encuentran claramente distribuidas como deberes oficiales, entre los diferentes cargos de los funcionarios. De un lado, la división del trabajo está perfectamente distribuida entre los puestos administrativos impersonales, y del otro, dentro de los puestos, entre los funcionarios que los ocupan. La especialización promueve la formación de personal altamente calificado dentro de cada uno de los cometidos y actividades de la administración.
2. *Jerarquización*: los cargos de la administración se encuentran organizados en una pirámide de jerarquía funcional. Los cargos superiores, dotados de mayor autoridad y responsabilidad, realizan funciones más importantes que las de los inferiores, mismas que están incluidas en su área de competencias. El grado de autoridad que media entre un cargo y otro está clara-

mente diferenciado el funcionario superior cuando ejerce su mando formal sobre el funcionario subordinado, a la vez que se responsabiliza ante su jefe inmediato de las decisiones y acciones de su subordinado, lo hace también de las suyas propias.

3. *Formalización*: rige en la administración un sistema de reglas y reglamentos que enmarcan la toma de decisiones y ejecución de acciones para todos los cargos de acuerdo a su ubicación jerárquica. Toda actividad, operación y procedimiento de la administración presupone la aplicación de reglas generales y abstractas a casos particulares y concretos, como una forma de asegurar la uniformidad de las funciones de la administración y la coordinación entre los cometidos de cada cargo.
 4. *Personal operativo*: la administración tiene en sus cargos inferiores a un grupo de funcionarios dedicados a efectuar las operaciones elementales y mantener la comunicación interna que cruza en todos sentidos su estructura. El personal operativo maneja los archivos, fichas, documentos, *kardex* y libros que contienen la memoria de la administración. Mientras el personal de producción realiza las actividades básicas y contribuye directamente en el logro de los objetivos de la organización, el personal operativo mantiene activada a la organización.
 5. *Impersonalidad*: la estructura de los cargos es objetiva, esto es, está caracterizada por una serie de factores relacionados a la propia administración, no a la personalidad del individuo. Así, las personas reclutadas deben adecuarse a cada puesto, no a la inversa. Consecuentemente, la realización de cada cargo, que está rigurosamente reglamentado, exige la capacidad del funcionario para juzgar racionalmente el cumplimiento de sus deberes, así como el rendimiento de sus subalternos y el servicio a la clientela por parte de la administración.
 6. *Carrera profesional*: la administración, como una forma de organización continua, ofrece la formación de carreras para sus funcionarios. Se establecen, en la jerarquía de cargos, mecanismos de promoción, ascenso, motivaciones materiales y psicológicas, y sobre todo, reglas que garantizan la perpetuidad del funcionario en la organización. El escalafón es el mecanismo formal que normalmente establece las formas de ascensos y la ocupación de puestos de base o planta que garantizan al funcionario la posibilidad de realizar una carrera administrativa en el transcurso de su vida, siempre y cuando con su rendimiento y aptitudes demuestre su capacidad profesional.
-

Conforme a los principios de la administración burocrática, cada funcionario se convierte en ella como una pieza de reloj que le da exactitud y eficiencia. Sin embargo, en la medida en que la administración burocrática señala reglas precisas e inequívocas que sirven de requisito para el reclutamiento de sus miembros, los potenciales funcionarios, más que una vocación, deben tener un conjunto de aptitudes y factores selectivos. En contraste a las dominaciones tradicional y carismática, en las que imperó un reclutamiento adscriptivo de los miembros de los cuadros administrativos, en la administración burocrática funcionan requisitos plenamente objetivos. En este sentido:

- a) el funcionario burocrático se debe únicamente a la realización de los cometidos que le confiere el cargo;
- b) se encuentra perfectamente ubicado en la escala jerárquica de la administración;
- c) se debe estrictamente a las competencias que rigurosamente se establecen para cada cargo, de acuerdo a una posición en la escala jerárquica;
- d) tiene una especificación de derechos y deberes, por medio de un contrato;
- e) se establece el nombramiento del funcionario como miembro de la administración, fundamentado sobre una calificación profesional;
- f) los funcionarios son retribuidos con sueldos fijos, graduados de menos a más conforme a la jerarquía administrativa, autoridad y responsabilidad del puesto;
- g) el puesto es ejercido como única o principal "profesión";
- h) existe la posibilidad de una carrera administrativa con los consiguientes ascensos y promociones;
- i) los funcionarios desempeñan sus cargos con estricta separación de la posesión de los medios materiales de administración y de la posible apropiación de los cargos mismos.
- j) se establece una disciplina muy rigurosa ejercida por las autoridades o magistrados de la asociación.

Precisamente esta forma tan rigurosamente organizada de la administración burocrática es lo que produce su eficiencia. En otras palabras, la profesionalización de los funcionarios es el factor que permite la cristalización de estructuras

burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones, tales como el Estado, la empresa o la Iglesia. En este sentido, la eficiencia burocrática se manifiesta por medio de:

- la “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza”;
- cálculo, intensidad y extensión en el servicio;
- aplicabilidad “formal y universalmente” de todas las tareas administrativas;
- y la “susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados” en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo burocrático.⁴¹

Para Weber el factor de coincidencia de la mayor parte de las asociaciones modernas, el Estado, iglesia, sindicato, empresa, partido político, etcétera, es la burocratización de sus cuadros administrativos. La importancia central de la burocracia en el mundo moderno se basa en su significación como el “germen del Estado moderno occidental”,⁴² mismo que ha sido tomado como modelo político en todos los países de la tierra. La administración burocrática corresponde a los cuadros administrativos de todas las asociaciones de masas, porque su actividad se fundamenta en un “saber profesional especializado” absolutamente indispensable para los procedimientos y técnicas de producción de la economía moderna sea “capitalista o socialista”.

Históricamente, la burocracia ha desempeñado un papel político que hoy en día es manifiesto. La eficacia administrativa de la burocracia contiene paralelamente una eficiencia política. La orientación política de la burocracia ha motivado la burocratización contigua de los órganos que integran los intereses de los miembros de la asociación. Así, frente a la administración burocrática de los gobernantes, los gobernados han organizado gigantescos partidos de masas burocráticamente organizados; del mismo modo, los sindicatos han establecido su organización sobre bases burocráticas idénticas a la administración burocrática de las empresas.

La importancia social de la burocracia consiste en su función integradora, y también, como Weber lo señala constantemente, en su carácter de indispensabilidad. “Sin ese aparato, en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de las que todavía están en posesión de los

⁴¹ *Ibid.*, p. 178.

⁴² *Ibid.*

medios de abastecimiento (campesinos)".⁴³ Incluso, Weber recalca este aspecto cuando señala que la "burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal", y concluye con una interrogante: "¿quién domina el aparato burocrático existente?". La respuesta será: los dirigentes políticos o los empresarios hierocráticos tienen que contar con la burocracia para mantener las riendas del gobierno. "La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó —no sólo él, pero ciertamente y de modo inegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo el socialismo racional tendría que captar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas".⁴⁴

En definitivo —añade Weber— pensar en una organización grande y compleja es pensar en la burocracia como su aparato de acción fundamental. El carácter de la sociedad actual procede en gran medida de la existencia de la burocracia en la mayoría de sus asociaciones. Por eso, sólo un "pequeño instituto" podría prescindir de la burocracia, porque ésta significa la "dominación gracias al saber", la "dominación científico-racional" indispensable para el funcionamiento de las organizaciones modernas, masivas y complejas.

6.6.2 El carácter profesional de la administración burocrática

Tal como se ha observado, la acción de la burocracia está regida por el "principio de atribuciones oficiales fijas", esto es, leyes y reglamentos que señalan los cometidos que toca a los empleados efectuar. Los cometidos administrativos son ejecutados dentro del Estado por la "magistratura" y en la economía privada por el "despacho".

La ubicación de los cargos magisteriales obedece a una "jerarquía funcional", cuya forma de organización típica burocrática se denomina "monocracia". Todas las decisiones y acciones emprendidas por la magistratura se mantienen en archivos, porque la "administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, a cuyo cargo se encuentra "un cuerpo de empleados subalternos y escribas de toda clase".⁴⁵

La actividad de cada funcionario, dentro de los cargos de la jerarquía de la organización, estriba en "un concienzudo aprendizaje profesional" y en la capacitación de los empleados dentro de una "tecnología especial", tal como la

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 179.

⁴⁵ *Ibid.*, vol. II, p. 727.

“jurisprudencia, administración, ciencias comerciales”. En este sentido, el cargo ejercido por cada funcionario “es una profesión” que se fundamenta en “un conjunto de conocimientos firmemente prescritos”. El profesionalismo de la administración, es considerado por Weber como la “aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada”.⁴⁶

Un cargo de carácter profesional da prestigio al administrador. “El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social ‘estamental’ específicamente realzada”.⁴⁷ En apoyo de esta situación frente a los subordinados, cuenta con reglas y “disposiciones penales” que garantizan la posición prominente de que gozan los burócratas modernos.

La burocracia monocrática se caracteriza porque “el tipo puro de funcionarios burócratas es nombrado por una autoridad superior”, ya que aquellos nombramientos que provengan de los “dominados no tienen una figura puramente burocrática”; sin embargo, cierto es que muchas de las veces tras la elección está la designación. El motivo por el cual el funcionario es explícitamente designado, se basa en una necesidad de conocer los ámbitos “técnicos” de la administración y, con ello, la perspectiva de “elección y carrera”.⁴⁸ Los funcionarios de la administración burocrática gozan de garantías jurídicas que les permiten mantenerse en sus puestos, frente a destituciones o traslados arbitrarios. “En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo”.⁴⁹ Como la carrera administrativa tiene un carácter profesional, el funcionario está protegido contra las arbitrariedades de los gobernantes o autoridades.

En la medida en que el funcionario tiene como única o principal actividad el cargo administrativo, recibe por su desempeño una retribución “en forma de estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de pensión”.⁵⁰ El salario no depende de la cantidad del trabajo efectuado, sino de la calidad de las funciones ejecutadas, y eventualmente, del tiempo de servicios prestados.

Finalmente, “correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores”.⁵¹ La mayor parte de los empleados aspiran a ascensos, bien se trate de puestos o salarios, aun cuando para ello tenga que aprobar un “sistema de exámenes”. Los fun-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 718.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 719.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 720.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 721.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 722.

⁵¹ *Ibid.*, p. 723.

cionarios pueden asegurar, por medio del escalafón, la posibilidad de obtener mejores cargos o salarios; en todo caso, la administración es su carrera.

6.6.3 Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia

La comprensión de la burocracia moderna es inconcebible sin el análisis histórico de su desarrollo. La evolución, desde los esquemas simples del cuadro administrativo patriarcal al burócrata de la compleja administración moderna, abarca un largo proceso histórico cuyos ejemplos los encontramos en:

- Egipto, durante la existencia del imperio nuevo.
- El imperio romano tardío, durante la época en que gobernó Diocleciano, y el Imperio Bizantino surgido de su seno.
- Iglesia Católica Romana, a fines del siglo XVIII.
- China, de los tiempos de Shi-Hoang ti al presente.
- El Estado moderno en Europa y las corporaciones públicas surgidas de la época absolutista.
- La “gran empresa capitalista” moderna.

En Egipto y China, el pago de los servicios del faraón o del emperador se hacía en especie. Sin embargo, aunque la economía monetaria no es un supuesto indispensable para el desarrollo de la burocracia, es su base más firme porque la “experiencia muestra que una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera que no dependa puramente del azar y de la arbitrariedad, . . . ofrecen mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático”.⁵² No obstante, observa Weber que, cuando la economía monetaria no existe “un sistema fijo de impuestos es una condición previa para su desarrollo”, “ya que se fundamenta en la existencia de utilidades permanentes para su conservación”.⁵³ La burocracia, aunque originada en una economía de trueque, va imponiendo la necesidad de racionalizar los ingresos del señor dentro de una economía monetaria.

El aspecto político de la burocracia se integra en el “gran Estado y partido de masas”. Aunque los imperios no siempre se fundamentaron en la burocracia, ella garantizó generalmente la supervivencia de algunos, tal como el romano. Pero, Weber opina que “es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia”.⁵⁴ Egipto es la primera sociedad ca-

⁵² *Ibid.*, p. 726.

⁵³ *Ibid.*, p. 727.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 728-729.

racterizada por un patriarcalismo típico, en donde floreció un grupo de funcionarios que se encargaba de controlar y distribuir las aguas del río Nilo. Conforme el patriarca se convirtió en faraón y extendió los límites de su imperio, creció también la necesidad de un ejército permanente, un cuadro administrativo igualmente permanente, y en fin, un sistema hacendario, "ya que lo que incita a la burocratización es todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas".⁵⁵ En Roma, Inglaterra y Venecia se puede observar lo que Weber denomina desarrollo intensivo y cualitativo de la burocracia.

Así, de un lado creció la función de "policía", basada en la necesidad de un orden y una "pacificación absoluta" y, por la otra, las funciones "técnicas" encargadas de la comunicación (fluvial, terrestre y telegráfica), que hoy en día representan el papel que antes tuvieron el Nilo y los canales de Mesopotamia. En este sentido, Weber señala que "la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización", "ya que un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación". La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida de funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar".⁵⁶

Para Weber, la burocracia es lo moderno, técnico y racional; la organización de *honorarios* es lo contrario: lentitud, costo y lucha de intereses. Por ejemplo, contrariamente a la administración colegial, las grandes empresas burocráticas del capitalismo moderno constituyen "modelos no igualados de rigurosa organización administrativa",⁵⁷ porque la burocratización ofrece las posibilidades óptimas para imponer una división del trabajo "según puntos de vista objetivos", entre funcionarios "especialistas" en actividades especiales.

La acción de la burocracia requiere de una concentración masiva de los medios materiales de administración. Antigüamente, el faraón de Egipto y el emperador romano combatieron con ejércitos burocráticos a las milicias de masas de ciudadanos y campesinos. Actualmente, el ejército mecanizado se mueve con un consumo de cuantiosos recursos. El Estado moderno es la organización que hoy en día centraliza la mayor cantidad de recursos para la administración, la economía, la guerra, etcétera.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 729.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 730-731.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 731.

Finalmente, Weber opina que la burocratización nivela relativamente las “diferencias económicas y sociales” de la población, en la medida en que este fenómeno corre parejo en forma “concomitante de la moderna democracia de masas”, en contraste con la democracia de pequeñas unidades que mantenía privilegios tradicionales.

6.6.4 El poder político de la burocracia

Señala Max Weber que “la burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada”. Es decir, cambiar el relacionamiento social de una actitud social inspirada “en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo”, en una actitud social inspirada “en una compensación de interés por motivos racionales (de fines o valores) o también en una unión de intereses de igual motivación”.⁵⁸

En otras palabras, la burocratización de la vida social significa la inversión hacia patrones de conducta racionales, normativos y reglamentarios en grupos tradicionalmente que se integran en la etnia, ecología, cultura, etcétera.

La intervención de la burocracia en las más diversas esferas sociales sugiere el “incremento efectivo del poder de los gobernantes, como de los propios burócratas. La actividad burocrática en la vida de las asociaciones, tiene un aspecto técnico de servicios, pero también presenta un aspecto político cuando interviene con funciones de regulación, esto es, policiales, militares y judiciales. Generalmente, la intervención burocrática con funciones reguladoras ha sido en razón del mantenimiento del orden interno, su reglamentación y garantía. En este sentido, la burocracia es un factor de primer orden que el gobernante debe tener bajo su control cuando aspira al dominio político integral de la asociación; en la medida en que establece una administración bien organizada puede ampliar y consolidar su esfera de control, ya que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones de más difícil destrucción”.⁵⁹

Sin embargo, la neutralidad de la burocracia no debe confundirse con su pasividad política, porque esa neutralidad significa la subordinación a las decisiones y políticas de los gobernantes y con ello la alineación y lealtad a sus propósitos. En este sentido, la burocracia es un instrumento de lucha política con que cuenta el gobernante para imponer sus objetivos a los miembros de la asociación y sujetar la acción oponente de grupos sociales importantes. Así, “allí

⁵⁸ *Ibid.*, vol. I, p. 33.

⁵⁹ *Ibid.*, vol. II, p. 741.

donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones prácticamente inquebrantable".⁶⁰

La acción política de la burocracia tiene su manifestación plena en el Estado moderno. En la medida en que éste es la asociación típicamente política que detenta el monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio, la actuación que la burocracia desempeña es de gran importancia.

En el Estado, lo mismo que en la iglesia, empresa, sindicato o partido, la burocracia ha adquirido una fuerza política considerable, al grado que es una organización indispensable: "por un lado, los dominados no pueden prescindir del aparato de dominio burocrático ya existente ni sustituido por otro, pues se basa en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división del trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas".⁶¹ Por esta razón, la burocracia puede constituir un peligro para el propio gobernante; una vez creada la administración burocrática, los funcionarios son capaces de tomar conciencia de su propio poder y articular sus intereses, para lograr su propio beneficio.

Sin embargo, para Weber el poder mayor de la burocracia no deriva de su propio engrandecimiento, sino de su carácter de indispensabilidad dentro de las funciones de la sociedad moderna. Weber llega a señalar que la suspensión de las actividades burocráticas daría por origen un "caos" social, porque no existe organización capaz de sustituirla. La "vinculación del destino material de la masa al funcionamiento correcto y continuo de las organizaciones capitalistas privadas organizadas de una manera cada vez más burocrática, se fortalece a medida que pasa el tiempo, y la idea de la posibilidad de su eliminación es, por tanto, cada vez más utópica".⁶² Del mismo modo, el Estado, la iglesia, el ejército, etcétera, se inclinan a una burocratización incesante. Incluso, en una situación en la que el orden establecido fuera quebrantado, el grupo triunfador podrá tomar las riendas del gobierno contando con la lealtad burocrática, que ha seguido en funciones. También, en caso de invasión de un ejército extranjero, "un sistema burocrático racionalmente ordenado" puede seguir funcionando, ya que esto interesa al enemigo y a los propios habitantes.

De otra parte, también la importancia política de la burocracia radica en que constituye una corporación capaz de obtener ventajas para ella misma. En todo caso, se trate de un soberano, parlamento, aristocracia, democracia o presidente, siempre se encontrarán "frente al funcionario especializado en la empresa administrativa, en la misma posición en que se encuentra el *'diletante'* frente al especialista".⁶³ Y en este sentido, la fuente de su poder reside en el

⁶⁰ *Ibid.*, p. 721.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, pp. 741.742.

⁶³ *Ibid.*, p. 744.

control absoluto que tiene sobre la información de los métodos y procedimientos de trabajo, "porque toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones"⁶⁴; los funcionarios evaden la "publicidad" y ocultan su saber, información y actividades "frente a la crítica".

La tendencia al engrandecimiento de la burocracia deriva de los "intereses de poder hacia afuera", que manifiesta como cuerpo que tiene aspiraciones y objetivos propios, sea contra sus enemigos, supervisores o el propio gobernante, concluye Weber.

Las páginas anteriores, tal como lo hemos mencionado al comienzo de este capítulo, constituyen la interpretetración más completa y erudita de la organización y el funcionamiento de la administración pública, en su forma moderna: la burocrática. Sin duda, la contribución de Weber a la ciencia de la administración es a la vez, uno de los mayores aportes a la condición de esta ciencia como tal.

6.7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA

La ciencia de la administración alemana contemporánea, heredera de las ciencias camerales y de la ciencia de la administración, forjada por Lorenzo von Stein, está en proceso de revitalización. Esto es observable en el ambiente formado en torno a la disciplina durante 1983, cuando la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* dedicó un número a la ciencia de la administración alemana occidental (precisamente el volumen XLIX, número 2). El ejemplar lleva por título: "Administración y la Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania", y en él se encuentra un estudio general tanto de la práctica, como de la teoría de la administración pública.

Nos interesa, en lo particular, el artículo titulado "La ciencia administrativa en la República Federal de Alemania" ("*Administrative science in the Federal Republic of Germany*"), elaborado por Werner Thieme y Enrique Siedentopf, el primero trata el "desarrollo", el segundo la "posición presente" de la ciencia de la administración.

6.7.1 La ciencia de la administración alemana en la actualidad

Werner Thieme, quien es autor también de la obra *Teoría de la administración* (*Verwaltungslehre*, 1967), es profesor de la Universidad de Hamburgo y un co-

⁶⁴ *Ibid.*

necedor del pasado y el presente de la ciencia de la administración alemana. En su opinión, la ciencia de la administración en Alemania ha seguido tres etapas:

- 1) La era del Cameralismo y de la ciencia de la policía.
- 2) La declinación del estudio original de la teoría de la administración.
- 3) El surgimiento de las ciencias administrativas.

En la primera etapa, "la ciencia administrativa floreció originalmente en Alemania entre los siglos XVII y XVIII, bajo la denominación de ciencias cameral y de policía".⁶⁵ Estuvo estrechamente relacionada con la formación del Estado moderno, por lo que los complejos problemas que enfrentaba el Estado absolutista fueron resueltos mediante la formación de funcionarios en las universidades alemanas. Los grandes exponentes de este periodo son Seckendorff, Justi y Sonnenfels.

En la segunda etapa, las ideas de liberalismo, el impacto de la Revolución Francesa y la invasión de Napoleón a Alemania provocaron cambios en la ciencia de la administración. Estos cambios no fueron positivos, porque favorecieron el desarrollo del derecho administrativo y la decadencia de las ciencias camerales. La formación de los funcionarios volvió a ser, de nueva cuenta, meramente jurídica. Tal proceso culminó con la obra de Otto Mayer, que antes analizamos.

El tercer periodo se caracteriza por un cambio favorable de la ciencia de la administración. "En la segunda mitad del siglo XIX, algunos autores comenzaron a cultivar la ciencia administrativa como ciencia de la realidad social. El más prominente, sin duda, fue Lorenzo von Stein".⁶⁶ Thieme comenta lo que ya hemos tenido ocasión de tratar: que en la obra de Stein se funde la tradición de las ciencias camerales y la influencia de los movimientos sociales franceses. Con esto, en suma, es eliminado el predominio jurídico, periodo también marcado por la influencia proveniente de la reforma municipal alemana, iniciada en 1808, y de la cual ya tuvimos ocasión de hablar.

Por su parte, una cuarta etapa está caracterizada por una figura destacada, la de Max Weber y su teoría de la burocracia. Ya examinamos con cierta abundancia la teoría weberiana de la administración pública.

Finalmente, con respecto a las influencias modernas hay que destacar que en 1947 fue creada en Speyer, Alemania, la Escuela de Graduados de Ciencia de la Administración (*Hohshule für Verwaltungswissenschaft*). Esta Escuela fue establecida durante la ocupación francesa a imagen de la Escuela Nacional de Administración de Francia, establecida dos años antes en París. La institución académica alemana contó, en sus inicios, con las funciones docentes de Fritz Morstein Marx, de quien hablaremos un poco más adelante.

⁶⁵ Thieme, "Administrative science in the Federal Republic of Germany: development", *RICA*, p. 156.

⁶⁶ *Ibid.*

En lo que respecta a la situación actual de la ciencia de la administración alemana, Enrique Siedentopf menciona que en pocas disciplinas se percibe mejor que en Alemania la influencia mutua entre la práctica y la ciencia de la administración. De hecho —añade— los últimos treinta años de desarrollo de la ciencia de la administración alemana están marcados por dicha influencia.

Tomando como base la idea de Stein, en el sentido de que la teoría administrativa consiste en el “principio de la administración social en un alto sentido” sostiene que la ciencia de la administración es autónoma de otras disciplinas sociales. La moderna ciencia de la administración ha tenido que superar la debilidad nacida de la pérdida de sus precedentes camerales y decimonónicos. Siedentopf afirma que la reconstrucción en un principio, tuvo que ser muy modesta. Pero este proceso no fue meramente alemán, sino europeo en su conjunto. En esta tarea menciona a Morstein Marx, profesor de ciencia administrativa comparada de Speyer, y dice también que en Francia destaca Jorge Langrod.

Desde entonces, en Europa se habla de una ciencia de la administración autónoma, con intereses propios, con métodos específicos y con propósitos de investigación privativos. En este ambiente tiene lugar la conferencia de Speyer en 1969, a la cual acudieron académicos de Francia, Italia, Bélgica, Yugoslavia e Inglaterra. Se percibe entonces una consolidación en la ciencia de la administración alemana, la que cuenta como medio de difusión con la revista *La administración (Die Verwaltung)*, establecida en 1968. Siedentopf concluye que todos éstos son logros indiscutibles, sobre todo cuando se consideran como progresos de la ciencia de la administración frente al derecho administrativo.

También señala que el progreso abarcó a la sociología de las organizaciones, donde destaca la obra de Renata Mayntz: *Sociología de la Administración Pública* (1978). Añade Siedentopf que, asimismo, se recuerda a los reformadores de la administración alemana del siglo pasado —al Barón von Stein y a von Hardenberg— y están siendo “leídos con fascinación” los textos cameralistas.

Siedentopf advierte que, sin embargo, persiste el peligro de que la “ciencia administrativa degenera dentro de una forma de tecnología administrativa”,⁶⁷ lo que se puede evitar si se hacen estudios comparados del desarrollo de la ciencia de la administración en Alemania y otros países de Europa. Dicho de otro modo, la ciencia de la administración debe ser observada en su totalidad europea.

6.7.2 Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración

Morstein Marx es uno de los pensadores administrativos alemanes contemporáneos más acreditado. Ha emprendido su labor académica tanto en Alemania,

⁶⁷ Siedentopf, “Administrative science in the Federal Republic, of Germany: present position”, *RICA*, p. 163.

como en los Estados Unidos. Dos de sus obras principales fueron publicadas en este último país. La primera se llama *El Estado administrativo: una introducción a la burocracia*. (*The Administrative State: an introduction to Bureaucracy*, Chicago, 1957). La segunda se trata de una obra colectiva encabezada por Morstein Marx y en la cual colaboran pensadores administrativos norteamericanos, entre los que destaca Dwight Waldo, lleva por título *Elementos de administración pública* (*Elements of public administration*), editado originalmente en 1946. Este libro, más que el anterior, debe ser considerado como un trabajo propiamente norteamericano. A nosotros nos interesa, más bien, el Morstein Marx alemán.

En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una nueva visión de la ciencia administrativa en Europa: La Conferencia Speyer" (*A new look at administrative science in Europa: The Speyer Conference*), en la cual sostiene que la ciencia de la administración está renaciendo en toda Europa. Como ejemplo pone el caso de la reunión de Speyer de 1969, de la que hablamos en el punto anterior. Comenta la fundación de la Escuela Nacional de Administración francesa en 1945 y la de la Escuela de Graduados de Ciencia de la Administración de Speyer, en 1947, y agrega que "esto no es mera coincidencia. El origen de ambas instituciones está fundado en la búsqueda de nuevas respuestas a los viejos problemas característicos de un periodo de reconstrucción",⁶⁸ producto de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

La Escuela de Graduados de Speyer, conocida originalmente como Academia de Ciencias Administrativas, adquirió su actual denominación en 1950, para convertirse en una institución académica de apoyo a los estados federados. Desde entonces, la escuela ha servido como centro de selección y preparación de los funcionarios alemanes.

La escuela es hoy día el centro de desarrollo de la teoría de la administración pública alemana moderna. El propio Morstein Marx publicó en ella dos libros: *Administración norteamericana* (*Amerikanische Verwaltugs*, 1963) y *Administración: una presentación introductoria* (*Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, 1965).

Morstein Marx hace una breve relación de las ciencias camerales, mencionando entre sus cultivadores a Seckendorff, Schreber, Sonnenfels y Justi, lo mismo que a los teóricos de la ciencia de la administración en el siglo XIX: von Mohl y Lorenzo von Stein.

Destaca en el escrito de Morstein Marx el que ratifique el fortalecimiento de la ciencia de la administración como disciplina independiente. En su opinión, este proceso incluye a toda Europa. Langrod lo encabeza en Francia, y se ha apoyado en los orígenes intelectuales franceses que se remontan a Bonnin,

⁶⁸ Morstein Marx, "A new look at administrative science in Europe the Speyer conference", *RICA*, p. 291.

Macarel y Vivien. En Inglaterra, el fortalecimiento de la ciencia de la administración está a cargo del Instituto Real de Administración Pública, en España, de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares [hoy Instituto Nacional de Administración Pública] y en Italia, del Instituto para la Ciencia de la Administración Pública.

Las últimas páginas que integran el presente capítulo corroboran un hecho: la ciencia de la administración está viva y actuante en Europa, y tiende vigorosamente hacia su progreso futuro.

Capítulo 7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA	243
7.1	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX	246
7.1.1	Los precursores: Romagnosi y Manna	246
7.1.2	Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX	249
7.2	CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX	259
7.2.1	Carlo Ferraris	260
7.2.2	Wautrain-Cavagnari	265
7.3	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX	269
7.3.1	Desde el siglo XIX	269
7.3.2	Hacia el siglo XX	270

CAPÍTULO 7

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA

*Diciendo, por tanto, que la ciencia de
la administración estudia la acción social
del Estado, se intenta aludir aquella
acción que se refiere al mejoramiento de
las clases sociales bajo el cuádruple
aspecto económico, físico,
intelectual y moral.*

V. WAUTRAIN-CAVAGNARI (1890)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Comprenderá el desarrollo global de la ciencia de la administración italiana.
 - Conocerá la influencia alemana en la formación del pensamiento administrativo italiano.
 - Situará el lugar de la ciencia de la administración italiana, en el ambiente de la disciplina universalmente considerada.
 - Identificará las contribuciones italianas a la formación de la ciencia de la administración.
-

SUMARIO

7.1 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX

7.1.1 Los precursores: Romagnosi y Manna

7.1.2 Los cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX

7.2 CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX

7.2.1 Carlo Ferraris

7.2.2 Wautrain-Cavagnari

7.3 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX

7.3.1 Desde el siglo XIX

7.3.2 Hacia el siglo XX

7.1 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX

El inicio del estudio de la ciencia de la administración en Italia, que fue tardío y debido en buena parte a la influencia alemana, especialmente gracias a Lorenzo von Stein, es al mismo tiempo el tránsito a la ciencia administrativa.

Antes de que se publicara en Italia *La ciencia de la administración pública* de Stein, en 1897, el pensador alemán era muy conocido y consultado por los estudiosos locales. Esta publicación no vino sino a confirmar su influencia. La obra de Lorenzo von Stein fue magníficamente prologada por Attilio Brunialti, a quien debemos una síntesis magistral y contemporánea del pensamiento administrativo italiano en la época mencionada, el cual ha servido de base para la elaboración de este capítulo. Al principio, Brunialti explica que la edición de Stein obedeció a la idea de concretar la relaciones académicas establecidas ya desde la obra misma, con el pensamiento italiano de entonces. Es más, tanto juzga a Stein inspirador en gran parte del estudio de la ciencia administrativa italiana, que dice que debido a las "*Instituciones* de Juan Domingo Romagnosi, no se puede afirmar que la ciencia de la administración sea nueva en Italia, pero sí que fue reforzada, para nosotros, casi exclusivamente por los conceptos de la escuela alemana".¹ Atentos a esta interpretación, pasemos a estudiar el pensamiento administrativo italiano.

7.1.1 Los precursores: Romagnosi y Manna

Italia ha sido tierra fértil de estudios políticos, en particular los relativos al gobierno. Brunialti cita algunos que juzga antecedentes de la ciencia de la admi-

¹ Brunialti, Prefacio a la obra *La scienza della pubblica amministrazione*, de Stein, p. I.

nistración: *El hombre de gobierno*, de Nicolás de Donato (1760),* *Del gobierno de los pueblos*, de Vogli Marcantonio (1791), y *La ciencia del gobierno*, de José Giovani (sin año). Agrega que a principios del siglo XIX fue muy fuerte la influencia francesa, especialmente en la enseñanza más que en la disertación teórica, elaborada de manera aislada y asistemática. En este ambiente nace, en 1814 en Pavia, dentro de los cursos de la Universidad, los *Principios fundamentales del derecho administrativo de Romagnosi*, el primer texto de derecho administrativo en toda Europa. La obra no "se limita sólo a explicar los principios jurídicos, sino que expone una verdadera ciencia de la administración pública".²

Romagnosi divide la materia de la administración pública en cinco partes:

- 1) Administración pública considerada en su realidad objetiva, en sus relaciones con el soberano, los administrados y los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna.
- 2) Administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional, y sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral.
- 3) Administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y también desde el ángulo de la moral.
- 4) Economía "cívica", como base de la doctrina de la administración pública.
- 5) Competencia jurídica de los asuntos contenciosos, bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

Brunialti no tiene empacho en alabar, con toda razón, una obra que no sólo establece el derecho administrativo en toda Europa, sino que lleva en sí misma un principio propio de la ciencia de la administración pública.

Giovanni Manna, por su parte, es autor de *El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias*, publicado en 1840. En él observa que el Estado, cuyo propósito es la conservación del derecho, tiene un movimiento doble mediante el cual se activan las fuerzas sociales del centro a la periferia y de la periferia al centro.

Las fuerzas sociales se mueven originalmente de la periferia al centro porque el Estado se encuentra ahí, como órgano del derecho y medio del consorcio civil; luego el Estado las mueve en sentido contrario, hacia la periferia, donde están los individuos que son su fuente original. En este doble movimiento,

* Hay una versión en español de la obra, en tres tomos, titulada: *El hombre de estado*, publicada en México en 1904.

² *Ibid.* p. 2.

Manna define a la administración como el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es, de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución.

Manna hace una triple división de la administración: la del Estado, la civil, y la contenciosa. La administración del Estado es el movimiento concentrador, la civil es el movimiento de difusión y la contenciosa es la provisión de la tutela de la acción realizada, que resuelve las controversias entre los ciudadanos y el Estado motivadas por las acciones gubernativas, y entre los ciudadanos mismos debido a la aplicación del derecho privado. Por su parte, la administración del Estado no se divide en ninguna otra, porque se caracteriza por el monto de las fuerzas sociales que concentra, en tanto que la administración civil tiene tantas ramas cuantos son los objetos de la sociedad. La administración contenciosa se distingue de conformidad con los objetos a los que se aplica. La administración, en general, debe regresar en su movimiento hacia sí misma, para facilitar el funcionamiento de las administraciones estatal y civil, y prevenir entonces perturbaciones y peligros.

Por otra parte, la administración del Estado es instrumento de la administración civil, porque el Estado es un medio para la sociedad con arreglo a los fines que ésta persigue. La primera establece los modos de conservación del derecho, la segunda los adecúa a los diferentes fines de la sociedad. La administración del Estado reúne las fuerzas morales, intelectuales, físicas y económicas y debe cuidar de su desenvolvimiento. La administración civil tiene la doble finalidad de remover los obstáculos que se alzan contra el derecho y conformarse plenamente a la noción del Estado para suplir las deficiencias de los individuos, cuidar de las personas, asegurar la propiedad, estimular la sociabilidad; desarrollar, en fin, a los hombres, pero sin confundirse con elementos de la vida social, tales como el arte, la religión y la industria, entre otros. El parentesco entre la ciencia de la policía y la idea de administración civil es indudable, sobre todo cuando Manna explica que toca a la administración civil el cuidado de lo común, el sistema de prohibiciones, la vida física y moral de la sociedad, así como su vida intelectual. Y, aclarado que no le corresponden en sí los elementos mencionados de la vida social, establece nuestro autor, que sí es su responsabilidad el cuidado de las obras públicas, viveres, salud, comercio, industria, ciencias, bellas artes, letras y la educación. Es, agrega Manna, la acción supletoria del Estado que nace en razón directa del grado de desarrollo de civilización de la sociedad y que recuerda, según comenta Brunialti, el concepto de "policía" antaño tan generalizado.

Ni Romagnosi ni Manna fueron olvidados. Por el contrario, sus trabajos se difundieron por sus sucesores, que los consideraron tanto para la cátedra como para la elaboración de su propio libro. Nos referimos a José Rocco (*Curso de derecho administrativo*, 1850-1854), A. Leoni (*Instituciones de derecho público interno*, 1835) y Angel Massedaglia (*De la necesidad de la enseñanza social, política y administrativa*, 1854). Debemos agregar que, tanto Leoni como Mas-

sedaglia, eran catedráticos de la Universidad de Padua, donde impartió sus cursos Romagnosi.

Tanto los autores italianos en sí, como escritores de la ciencia de la administración, así como el efecto de su cátedra y la difusión de sus ideas, pudieron luego asimilarse a la influencia alemana que ya, a mediados del siglo XIX, dice Brunialti, era una verdadera ciencia de la administración pública.

7.1.2 Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX

Ningún país en el mundo ha mostrado mayor interés que Italia en pro de una definición estricta, plena y objetiva de la administración pública durante el siglo XIX. La gran cantidad de obras, artículos, ponencias y disertaciones magistrales, tenían como propósito constatar esta idea. Toca, entonces, tratar por separado a cada uno de los autores que se comprometieron en esta tarea. Sin embargo, hay que aclarar que tal empeño estuvo determinado por las condiciones peculiares que hicieron que, en Italia, la definición de la administración pública estuviera determinada por la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Esto explica porqué, entre los pensadores italianos, existía casi una obsesión por distinguir y afianzar a la ciencia de la administración frente al derecho administrativo, que era entonces la disciplina preponderante.

Romagnosi y Manna reflejan una línea de pensamiento que apunta hacia el derecho administrativo italiano propiamente. Tal como lo hemos comentado, ambos fueron precursores del desarrollo posterior de la ciencia de la administración y, naturalmente, del desenvolvimiento del derecho administrativo. Sin embargo, ambas disciplinas han sido igualmente influidas por el derecho administrativo francés, primero, y por la ciencia de la administración alemana, después. La influencia en Italia de ambas tradiciones producirá un choque que caracteriza, desde entonces, a la ciencia de la administración italiana. Este choque ocurre en el último cuarto del siglo XIX y no es sino uno de los varios frentes en los que la ciencia de la administración reclama su independencia del derecho administrativo. Pero, no cabe duda, es Italia donde la lucha por la autonomía de la ciencia de la administración tiene su ejemplo más patente.

Sin duda, en buena parte la lucha por la independencia de la ciencia de la administración italiana, dio comienzo con las reformas gubernamentales de la enseñanza de la administración, dominada por el derecho. En octubre de 1985 se expidió un reglamento universitario que establecía la enseñanza obligatoria de las ciencias políticas. Una de estas disciplinas era la ciencia de la administración, a la cual todavía se la consideraba como parte del derecho administrativo. Antes ya se habían hecho progresos al respecto, como ocurrió en 1875 con el

Reglamento Bonghi, que exigía la enseñanza de la ciencia de la administración y de la higiene pública. Este Reglamento estuvo vigente hasta 1879.

Pero el gran progreso ocurrió en el mencionado año de 1885, porque aun cuando se enseñaban conjuntamente, se hacía una distinción entre ciencia de la administración y derecho administrativo. Se establecía que, además de la enseñanza de las normas jurídicas, se debería impartir el conocimiento con relación a la acción, procedimientos y organización de la administración pública italiana. Sólo quedaba excluido el estudio de las finanzas públicas, que se reservan a su propia disciplina.

No obstante este gran progreso en la dirección de la autonomía de la ciencia de la administración, el debate en torno a su independencia disciplinaria ya estaba planteado desde 1866 por Severino Scolari, en su *Derecho administrativo* (*Diritto amministrativo*), a quien se le ha de dar el mérito que merece.

Ciertamente, hemos estado hablando acerca de la autonomía de la ciencia de la administración, cuando al decir autonomía podíamos habernos referido más propiamente al nacimiento de nuestra disciplina en Italia. Aquí no ocurre como en Francia, donde es una tradición perdida, lo mismo que en España. No, Italia tiene un desarrollo peculiar caracterizado por el alumbramiento de la ciencia de la administración desde las entrañas del derecho administrativo; derecho administrativo italiano forjado en parte por el derecho italiano —Romagnosi y Manna—, y en parte por el influjo de la tradición francesa.

Un repaso panorámico del cultivo de la ciencia de la administración italiana dará fe de las afirmaciones anteriores.

El investigador que estudie la ciencia de la administración italiana en el siglo XIX, se asombrará de la cantidad de especialistas dedicados a su cultivo. Pero más asombrado se mostrará cuando indague precisamente dentro del último cuarto de ese siglo.

Para examinar la etapa mencionada, haremos una reseña cronológica de los pensadores administrativos italianos y de sus obras, dejando para otra sección a dos de quienes creemos que ofrecen aportes relevantes para nuestra disciplina: Ferraris y Cavagnari. Antes de comenzar, sin embargo, debe recordar el lector que los últimos 25 años del siglo pasado se caracterizan por el conflicto disciplinario entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, en lo tocante al establecimiento de sus fronteras.

G. Pérsico, en su obra *Principios de derecho administrativo* (*Principi di diritto amministrativo*), aparecida en Nápoles entre 1872 y 1873, había seguido la tradición establecida por Scolari y opinó en torno a la distinción entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Su idea es atractiva: señala que la ciencia de la administración estudia la civilización y la economía con referencia al Estado, y se preocupa igualmente por el origen de las instituciones y los servicios de la administración pública.

Giovanni de Giannis Giaquinto es un intenso y directo cultivador de la ciencia de la administración italiana. En su *Prólogo al curso de la ciencia de*

la administración pública (*Prelezione al corso della scienza della pubblica amministrazione*), publicado en Florencia durante 1876, sostiene que la administración no es un hecho aislado, sino una serie compleja y concatenada de actos. Agrega que son "actos, porque administrar es esencialmente hacer; no es puro consejo, pensamiento o deliberación, sino esencialmente acción. La actividad es una de las características principales de cualquier administración".³ Seguramente el lector asociará esta idea a aquella otra de Lorenzo von Stein, en el sentido de conceptualizar a la administración la actividad del Estado.

Gionnis considera que, empero, los actos deben producir una utilidad, a la que define como el "fin perpetuo que caracteriza a los diversos actos de la administración".⁴ La utilidad puede ser positiva o negativa, mediata o inmediata, ya se trate de lograr un bien o evitar un mal. En todo caso, los actos administrativos deben incidir en la cosa pública porque están relacionados con la sociedad toda, independientemente del carácter que tengan.

Conforme a lo anterior, Gionnis opina que "la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública, de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública".⁵ Alrededor de la administración pública se ha establecido un cuerpo de doctrina racional, más en lo particular con referencia a un grupo de acciones cuyo objetivo es la prosperidad máxima de la cosa pública, pero preservando a la propiedad y la libertad.

Pasando al examen de la ciencia de la administración, Gionnis explica que está dividida en varias partes. La primera, a la que llama orgánica o técnica, examina las leyes supremas de la administración pública, los criterios de organización, las instituciones, la jerarquía de los cargos, las relaciones entre ellos, en fin, el estatuto de los funcionarios. La segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, a sus provincias y a sus comunidades. Trata asimismo lo relativo a la satisfacción de las necesidades de la cosa pública, así como de los medios empeñados en ello. Finalmente, la tercera se refiere a la acción e incluye los sistemas de gestión de la cosa pública y la contabilidad gubernamental.

Y añade que "de todo este análisis. . . deriva lógicamente el concepto fundamental de nuestra ciencia. La ciencia de la administración pública es la ciencia que ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para proveerlas y la gestión de los mismos. Es una ciencia práctica, pero no debe confundirse con el arte de las finanzas".⁶ Enseguida procede a establecer los límites de la ciencia de la administración pública. Considera que a ella toca la "descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios racionales".⁷

³ *Ibid.*, pp. XXVIII-XXIX.

⁴ *Ibid.*, p. XXIX.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. xxx.

⁷ *Ibid.*

Lo anterior significa que la ciencia de la administración pública contiene un ideal puro de la razón administrativa. En alusión directa al derecho administrativo, juzga que le incumbe el estudio de las leyes referidas al Estado; a él no le corresponden los principios puros de la administración pública, propios de la ciencia de la administración. En suma, al derecho administrativo toca la *jus* real y positiva de un Estado concreto. Ambas disciplinas se distinguen —continúa— por “su extensión, objeto, carácter y alcance”.

Gionnis sostiene que la administración pública, inmersa en su más amplia comprensión, abraza dos objetos supremos: uno considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados. Es, dice, la “parte orgánica y técnica del orden administrativo”. El otro objeto se refiere a la “acción misma del poder ejecutivo y de todos sus funcionarios”, por medio de la cual se proveen los servicios públicos en relación con los derechos y los intereses de los “administrados”. Y concluye diciendo que, “en torno al primer objeto se define la ciencia de la administración pública, y respecto al segundo versa el derecho administrativo”.⁸

En el pensamiento administrativo de Gionnis observamos una tendencia: la ciencia de la administración lleva el apelativo de “pública”. Este matiz, privativo de los italianos, será uno de los sellos que caracterizarán a la ciencia de la administración peninsular.

Pasamos ahora al examen de un cultivador, en lo esencial, del derecho administrativo. Nos referimos a Lorenzo Meucci y, en especial, a su libro *Instituciones de derecho administrativo* (*Instituzioni di diritto amministrativo*), cuya primera edición salió en Roma en 1879. Meucci es seguidor, en buena medida, de las ideas del más distinguido de los pensadores italianos, Carlo Ferraris, de quien hablaremos ampliamente. Por ahora basta con que señalemos que Meucci también se empeña por distinguir a la ciencia de la administración y al derecho administrativo, pero que su examen de la administración se restringe a sus vínculos con el derecho. Dice que a la ciencia de la administración corresponde el aspecto material, en tanto que al derecho administrativo toca lo formal; asimismo, sostiene que a la primera corresponden las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo la organización de la administración pública y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos.

Recordándonos mucho a Lorenzo von Stein, Meucci concibe al Estado como la potestad pública en la cual se pueden encontrar dos momentos: “el de su Constitución y el de su acción”.⁹ Como el hombre, que nace y obra, el Estado se forma y opera. Pero ambos momentos están presididos por el derecho, debido a que al constituirse, su acción está regulada. De la misma manera como la po-

⁸ *Ibid.*, p. xxx.

⁹ Meucci, *Instituzioni di diritto amministrativo*, p. 1.

testad del Estado se distingue en legislativo, ejecutivo y judicial, así la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción.

Meucci afirma que, "propriadamente la administración es toda la acción del poder que cuida los intereses generales, y de cuyo sentido pudieron decir Macarel y Pradir-Foderé que la administración es el gobierno, exceptuadas la legislación y la judicatura".¹⁰ Aclara, sin embargo, que hay un sentido más restricto del gobierno y significa la acción política que cuida los intereses generales y morales de la sociedad, considerada como un todo, acción para la cual la administración es una mera aplicación subalterna. Meucci reconoce, empero, su discrepancia con semejante idea que atribuye a los pensadores franceses citados. La administración, según su entender, implica la acción misma en el momento ejecutivo del acto; es más, añade, la voz latina *ab administrando* significa hacer. Pero la administración, en su pleno sentido, no sólo entraña el acto en sí, sino al complejo de las instituciones y órganos que dirigen y llevan al cabo la actividad. He aquí, pues, una definición amplia aportada por Meucci cuando se refiere a la administración.

Un catedrático de la ciencia de la administración, dentro de una publicación llamada *Nueva antología* (*Nuova antologia*, enero de 1881), hizo algunas consideraciones en torno a la enseñanza de nuestra disciplina. En contraste con Meucci, Lorenzo Zamarano no centra sus reflexiones en el derecho administrativo, sino en la ciencia de la administración, a la que juzga con estatuto científico suficiente para declarar su autonomía. Es más, la ciencia de la administración tiene una vocación clara, la de desentrañar los complejos procesos de un organismo agitado como es la sociedad de su tiempo. Piensa, incluso, que es la más extensa y práctica de las ciencias sociales.

Zamarano proclama su fidelidad a las ideas de Stein. Aprovecha la "oportunidad para delinear la teoría de Stein sobre la ciencia de la administración".¹¹ Las ideas del pensador administrativo alemán le son muy útiles, porque le permiten adentrarse en el espinoso problema de la distinción entre derecho administrativo y ciencia de la administración. El primero estudia los ordenamientos más perfectos que se refieren a la naturaleza y constitución del Estado, en tanto que la ciencia de la administración "se ocupa de las determinaciones cuantitativas, del modo como los diversos poderes actúan y de la influencia que tienen en la vida del Estado".¹²

Lector de Ferraris, disiente de la idea que éste sostiene en el sentido de que el derecho administrativo se refiere a las personas, en tanto que la ciencia de la administración está relacionada con la materia administrativa, distinción en la que abundaremos en su momento. Alega que, ya se trate de un funcionario individual, ya lo sea de un consejo, las personas no pueden ser separadas de la

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Citado por Brunialti, *op cit.*, p. XXVII.

¹² *Ibid.*, p. XXVIII.

materia que ejercitan. Queden, pues, a disposición del lector, las ideas de Zambrano sobre nuestra disciplina.

G. E. Garelli della Morea es un cultivador directo de la ciencia de la administración. Es autor del *Ensayo sobre la ciencia de la administración (Saggio sulla scienza dell'amministrazione)*, dado a la luz en Turín en 1882. Opina que la esencia de la administración debe buscarse en la distinción entre política interior y política exterior, porque la administración coincide con la primera. Por tanto, la ciencia de la administración abraza todo lo relativo a la vida política y social.

En forma similar, Luis Miraglia sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la política eclesiástica y la política internacional. Estas ideas están plasmadas en la obra *La ciencia de la administración y el derecho administrativo (La scienza della amministrazione e il diritto amministrativo)*, editado en Nápoles en 1883. Miraglia también divide a la política administrativa en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social. La primera corresponde a la jerarquía civil, al ejército y las finanzas; la segunda a la vida física, intelectual y económica de la sociedad. El origen de las ideas en favor de Miraglia, seguramente el lector las podrá rastrear fácilmente en las concepciones precedentes de Lorenzo von Stein, por lo que huelga comentario mayor.

De lo anterior da fe por sí mismo Miraglia, quien dice no ser autor, sino discípulo, pero no de Stein, sino de Manna, a quien toma como precursor del estudio de la ciencia de la administración en Italia. Brunialti, a quien debemos la información que estamos ofreciendo al lector, manifiesta sin embargo su inconformidad con la afirmación de Miraglia; obviamente, Stein no puede ser omitido de un modo tal. Quizá ello obedezca a que Miraglia abrevara directamente en Bluntschli, un discípulo crítico de don Lorenzo von Stein.

Miraglia, pese a todo, no fue un autor solitario. Agnetta Gentile sigue sus pasos en su *Prólogo al curso de ciencia de la administración, (Prelazione al corso di scienza dell'amministrazione)*, Palermo, 1885). En su opinión, la "ciencia de la administración estudia la acción del Estado en la sociedad".¹³ Nuevamente nos recuerda a Stein, inconfesado inspirador de sus ideas.

Toca el turno a uno de los más célebres cultivadores del derecho administrativo no sólo en Italia, sino también en el mundo. Nos referimos a V.E. Orlando y su célebre libro *Principios de derecho administrativo (Principi di diritto amministrativo)*, Florencia, 1891), en el cual se observan pasajes lúcidamente redactados que citan y explican la importancia de Stein como teórico de la administración pública.

Sin embargo, no es esta obra¹⁴ a la que nos referiremos aquí y ahora, sino una más relacionada con la ciencia de la administración: *Derecho administrativo*

¹³ *Ibid.* p. 27.

¹⁴ Los *Principios de derecho administrativo* pueden ser consultados en español, en la versión del Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, del año de 1978.

y ciencia de la administración (*Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*), publicada en Bolonia, en 1887, y por tanto anterior a los *Principios*.

Aunque Orlando ha logrado celebridad como cultivador del derecho administrativo, sus méritos en ciencia de la administración son también elevados. Brunialti lo considera uno de los científicos más serios de la administración. Orlando fue catedrático del Ateneo de Palermo, donde enseñó las doctrinas de Stein y Ferraris. De ambos tomó la idea de que Italia es el único país donde existe un debate sobre la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, y advierte que tal cuestión exige cuidadosas reflexiones.

Cree que ambas disciplinas se mueven en aquello que se conoce como injerencia del Estado en la sociedad o injerencia social del Estado. Dicho de otro modo, señala que esta idea se encuentra al margen de las proposiciones del liberalismo y teorías similares.

Habiendo abrevado en Stein, Orlando sostiene que "el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política".¹⁵ Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres. Este pasaje nos recuerda a Stein y uno posterior evoca la ciencia de la policía, cuando Orlando dice que el Estado puede "afirmar sus fuerzas" y desarrollarse, al ampliar las potencias de los individuos. En realidad, el pasaje ahora comentado se inspira también en Stein, quien a su vez nos recordó, en su momento, los aportes camerales recogidos en su propia obra.

El Estado puede coadyuvar a la potenciación de los individuos por medio de la prevención de enfermedades contagiosas, con el establecimiento de centros asistenciales y por medio de la ayuda a todos los necesitados. Debe procurar por la industria, el comercio, el mercado, vigilar los precios e intervenir positivamente allí donde se le necesite.

Aunque Orlando ha consultado y enseñado las ideas de Ferraris, muestra su incoformidad con relación a la clasificación de la ciencia de la administración en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social, porque dice que esto implica una distinción entre medios y fines. Tampoco está de acuerdo en la separación del derecho administrativo, dedicado al estudio del organismo de la administración, y la ciencia de la administración, ocupada en el examen de la acción.

Orlando, por su parte, define a la ciencia de la administración como "la ciencia de la injerencia social del Estado".¹⁶ Es, por tanto, la injerencia social la razón material que da vida a la ciencia de la administración, dice Orlando, frente al derecho administrativo. Tal es, entonces, su versión sobre los temas comentados.

¹⁵ Citado por Brunialti, *op. cit.*, p. XLV.

¹⁶ *Ibid.*, p. XLVIII.

Otro profesor, Sabbatini, ha decidido penetrar en el agudo problema de la separación entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Al efecto escribió un artículo titulado "Ciencia de la administración y derecho administrativo" ("Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo", *Rivista di Diritto Pubblico*, anno IV, 1893), donde muestra su discrepancia con relación a la teoría de la injerencia social del Estado como propia de la ciencia de la administración, dejando al derecho administrativo lo correspondiente a las normas jurídicas que regulan esa acción.

En su opinión, el Estado, para alcanzar los fines que tiene en cuanto tal, debe emprender actos relativos a su organización y conservación, así como aquellos otros que se refieren a la tutela de los ciudadanos. En consecuencia, el Estado interviene en la sociedad para promover, desarrollar y asegurar la satisfacción de las necesidades físicas, económicas, morales e intelectuales de la propia sociedad. Llama a estos actos propios de la administración.

Sabbatini considera que la administración puede ser caracterizada de la manera siguiente:

- 1) La "administración pública del Estado" tiene dos tipos de objetivos, uno político, otro social.
- 2) Sin embargo, debe distinguirse a la administración pública en administración política, de un lado, y administración social del otro. Dicho en otras palabras, la división se refiere al Estado, desde el ángulo de su modo de ser como entidad política, en contraste a su modo de "obrar como órgano de la sociedad".¹⁷
- 3) "La administración del Estado corresponde a la ciencia de la administración política y al derecho administrativo político o del Estado, y la administración social a la ciencia de la administración social y al derecho administrativo social".¹⁸
- 4) Aunque ambas disciplinas tienen objeto propio se agregan, sin embargo, en una disciplina única: la ciencia de la administración.
- 5) Sin embargo, la ciencia de la administración debe ser clasificada entre las ciencias políticas, no dentro de las ciencias sociales, porque estudia las funciones que el Estado pone en práctica como órgano político de la sociedad.

Estos señalamientos de Sabbatini muestran el grado de complejidad de un debate, que intenta desentrañar los problemas epistemológicos inherentes a la ciencia de la administración.

Antonio Longo escribe un trabajo específicamente destinado a examinar la multimencionada distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de

¹⁷ *Ibid.*, p. LVIII.

¹⁸ *Ibid.*

la administración; es más, lleva el título: "La distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración en Italia" ("La distinzione tra il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione in Italia"), publicado en la revista francesa *Revue de droit public* en el año de 1894.

Encuentra que en Italia está ocurriendo el choque de dos tradiciones, una, francesa, hasta el momento prevaleciente; la otra, alemana, impulsada por el concepto de administración social. La última descansa, añade, en las doctrinas formuladas por Lorenzo von Stein. El encuentro provoca un ambiente favorable a la independencia de la ciencia de la administración, en relación con el derecho administrativo.

Dice que se debe reconocer que la "materia de la administración social tiene una individualidad suficiente para constituir una sección particular de la ciencia de la administración, aunque no tanto para que esta individualidad sea tan fuerte como para constituir una ciencia autónoma. La razón decisiva, para nosotros, es que esta materia presupone necesariamente una idea madre única, que es precisamente la administración del Estado. Cuando éste ejecuta actos de policía, administra; de la misma manera que administra cuando expide normas y mantiene a las instituciones de educación pública, cuando regula la vida de las comunidades y las personas morales, cuando se ocupa de la vialidad pública. Administrar es perseguir determinados intereses públicos, y este carácter se diversifica por cuanto son diversos los propósitos que la administración se propone alcanzar".¹⁹

Longo concluye su idea alegando contra la concepción que señala que dentro de una ciencia única, como la de la administración, pueda contener una especial relativa a la administración social. Su opinión es, por tanto, tajante.

G. Vacchelli es autor de la obra *La ciencia de la administración como ciencia autónoma* (*La scienza dell'amministrazioni come scienza autonoma*, Pisa, 1894). El título del libro explica su contenido. Vacchelli manifiesta su inconformidad con Ferraris en cuanto a que la ciencia de la administración estudia a las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones. No acepta, tampoco, que la autonomía de la administración radica en la acción del Estado en la vida económica, ni que la administración se contrapone a la política. "El elemento político está entonces en la materia que concierne a las relaciones con otros estados, como en las determinaciones de los objetos que persiguen el equilibrio entre las diversas clases que integran al Estado."²⁰

Es más, la política y la administración no se pueden separar porque comparten las mismas manifestaciones; su índole es idéntica, sus actitudes y capacidades no son diferentes.

¹⁹ *Ibid*, pp. XLIX-L.

²⁰ *Ibid*, p. LII.

El fenómeno administrativo puede ser identificado en la organización de las fuerzas y de la actividad social, cuando se encamina a cumplir con ciertas funciones. El estudio de la administración comprende enteramente el proceso funcional de la organización social, por lo que estudia sus elementos, caracteres, energías y condiciones por las cuales se pueden lograr los fines propuestos. Por tanto, la ciencia de la administración trasciende los límites de la ciencia del Estado, porque la administración subsiste objetivamente en la cooperación de las energías, voluntad y actividad que dirigen las fuerzas sociales, y con respecto a las cuales el Estado es un órgano parcial sujeto a alguna de estas energías.

El examen anterior permite a Vacchelli identificar, dentro del mundo social, aquello que dice corresponde a la materia administrativa. Por tanto, la ciencia de la administración "tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas".²¹ Por tanto, a la ciencia de la administración corresponde establecer cuáles son las energías elementales de una función social, cuáles son los sujetos de la voluntad que se pueden ejercer para influir efectivamente, cuál es la relación entre las condiciones necesarias en las funciones sociales y la voluntad encaminada a ejercer una influencia efectiva. "En otros términos, cuál es la medida e importancia de lo administrable".²²

Como se puede observar, Vacchelli es uno de los pensadores que más reflexiona sobre la naturaleza de la ciencia de la administración, y que más nos hace reflexionar —por cierto, reclamando profundidad— sobre la ciencia de la administración. Se observa, igualmente, un mayor desprendimiento conceptual con referencia al derecho administrativo, lo que en la Italia de finales del siglo XIX era en sí un progreso.

Finalizamos esta sección con uno de los autores que, en opinión de Brunialti, es uno de los cultivadores más serios de la ciencia de la administración. Se trata de Domingo Giura y su *Introducción al estudio de la ciencia de la administración* (*Introduzione allo studio della scienza dell'amministrazione*), Bologna, 1895. Giura define a la ciencia de la administración como "la disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo los límites políticos y jurídicos de la conservación, el desarrollo normal y el progreso del cuerpo social".²³ La ciencia de la administración es, asimismo, una disciplina positiva y experimental. De Romagnosi toma la idea de la administración como instrumento de armonía y utilidad. Del mismo modo, considera que la sociedad y el Estado no son diferentes

²¹ *Ibid.* p. LVI.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* p. LXII.

y que la política es el arte del gobierno, con lo que se sitúa dentro de la tradición propia de la ciencia política.

Remarcando sus concepciones en torno a la ciencia de la administración, Giura señala que la ciencia de la administración estudia los límites de la acción del Estado cuando se encamina a procurar el desarrollo de la sociedad. "Es la disciplina que especialmente se propone el estudio de todos los problemas relativos al orden social".²⁴ En fin, la ciencia de la administración concibe al Estado cuando desarrolla una actividad que promueve el beneficio de la vida social en lo económico, físico, intelectual y moral.

Con Giura, como dijimos, concluimos un apartado en el que han desfilado los pensadores administrativos italianos que forjaron la ciencia de la administración en su país.

Toca el turno, enseguida, a dos conspicuos profesores, en los que se expresa, en nuestra opinión, el aporte más significativo de Italia a la ciencia de la administración: Ferraris y Wautrain-Cavagnari.

7.2 CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX

La presente sección lleva el título anterior en atención a una idea: que con Ferraris y Wautrain-Cavagnari la ciencia de la administración italiana alcanza la dimensión de disciplina autónoma. Ciertamente Ferraris, a quien deben concederse los créditos mayores, no alcanzó unanimidad en la recepción de sus ideas; de ello ya tuvimos ocasión de tomar nota. No se trata de que un autor alcance unanimidad, pero sí que haga escuela; y Ferraris lo hace, particularmente con Wautrain-Cavagnari. Las impugnaciones a Ferraris no se encaminan a discutir sus ideas sobre el estatuto autónomo de la ciencia de la administración, sino a la forma en que lo concibe. Lo importante es, en todo caso, que la ciencia de la administración alcance su autonomía, porque sólo así se puede considerar una ciencia en el sentido en que la concibieron Bonnin y Stein.

Ferraris y Wautrain-Cavagnari consolidan la ciencia de la administración. Pero también llevan a Italia la tradición intelectual alemana, una de las más fieles a la idea original de la ciencia de la administración, propagando su cultivo en Italia. Tales son los méritos de ambos y el motivo de su estudio separado del resto de los cultivadores italianos de la ciencia de la administración.

²⁴ *Ibid.*, p. LXIII.

7.2.1 Carlo Ferraris

Ferraris estuvo permanentemente interesado en el estudio de la ciencia de la administración: ya desde 1878 había manifestado sus preocupaciones intelectuales sobre la materia durante la impartición de su cátedra en la Universidad de Pavia. Como otros pensadores italianos, también le obsesiona la separación de la ciencia de la administración del derecho administrativo.

Al derecho administrativo corresponden las personas y las acciones. Por su parte, la ciencia de la administración tiene un objeto identificable: "En una palabra, el sujeto de la ciencia de la administración es el Estado, no el poder ejecutivo".²⁵ Más específicamente, mientras que el derecho administrativo se ocupa de las "materias de la administración", es decir, lo relativo a la forma especial de jerarquía, las relaciones entre el Estado y los individuos; la ciencia de la administración se refiere a "las obligaciones, a los deberes, a los alcances del Estado en materia política, de un lado, y en la materia social, del otro".²⁶

Lo anterior aclara porqué, en su opinión, el derecho administrativo considera a la administración como poder ejecutivo en su estructura y competencias, distinto tanto del ejecutivo, como de los particulares. "Al contrario, la ciencia de la administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales".²⁷ En suma, toca a la ciencia de la administración la acción administrativa, en tanto que al derecho administrativo corresponde la organización administrativa.

Las ideas anteriores dan el crédito a Ferraris, de haber llevado a Italia las ideas de Lorenzo von Stein, según lo aprecia Brunialti.

Es autor también de un artículo sobre la materia que se denomina "La estadística y la ciencia de la administración en las facultades de derecho", ("La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche", *Giornale degli Economisti*, vol. V, 1877). Pero su obra fundamental fue editada en Turín en 1880 y lleva por título *Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración* (*Nei saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*).

Ferraris advierte en este libro, que la ciencia de la administración tiene, tal como ya lo hemos podido observar, un doble origen en Italia: uno antiguo, que proviene del derecho administrativo francés, y otro nuevo que emana de la ciencia de la administración alemana. Considera que la formación jurídica es insuficiente y critica a los "idólatras del derecho administrativo a la francesa".

²⁵ *Ibid.*, p. XXXVII.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Argumenta que la estadística y la economía política han mostrado la posibilidad de encontrar nuevos caminos, han probado que se pueden trascender las limitaciones del derecho administrativo. En la actividad del Estado también se debe considerar a la riqueza y la población. "Alemania se adelanta en este progreso, mientras que Francia e Italia se mantienen reclusas dentro del cerco de una disciplina empírica, al grado de aceptar por división científica, la división práctica de la materia administrativa que presentan los ministerios, en tanto que Alemania puede crear un sistema orgánico de ciencia administrativa. . .".²⁸

Considera que el error fundamental del estudio jurídico de la administración pública, propio de Francia e Italia, consiste en la identificación del poder ejecutivo y la propia administración. En Alemania se ha dado un paso adelante al distinguirse el poder ejecutivo de la "verdadera y propia administración"; en otras palabras, se ha distinguido el estudio del poder ejecutivo considerado como organismo, del estudio del poder ejecutivo visto en su acción, en su objeto y su materia.

Ferraris invoca a Rössler, un estudioso alemán del derecho administrativo, para testimoniar el aserto anterior. Comenta que Rössler conservó el nombre y la idea del derecho administrativo, pero lo dividió en dos partes: material y formal. Pero los grandes méritos proceden de la propia ciencia de la administración, más particularmente de Lorenzo von Stein, quien desechando el cultivo del derecho administrativo también abrió el camino del estudio de la ciencia de las finanzas, la ciencia del ejército y el estudio de las relaciones exteriores. Stein divide a la ciencia de la administración en dos partes: la teoría del poder ejecutivo y la materia y objeto de la administración. Hay que aclarar que, por teoría del poder ejecutivo, se refiere al estudio del "organismo administrativo del Estado", pero desde la perspectiva no jurídica, por lo que el derecho administrativo es relegado al aspecto meramente formal de la administración.

Lo relativo a la administración o, como dice Ferraris, la *cosa (res)* de la administración "comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad, para promover su desarrollo físico, económico e intelectual".²⁹ La disciplina relativa a esto se llama ciencia de la administración. Ella no comprende a la justicia, no se refiere tampoco a las relaciones exteriores, ni lo relativo a la Iglesia. Stein llamaba a esta disciplina, más precisamente, ciencia de la administración interna, noción que no agrada a Ferraris. Él prefiere la denominación ciencia de la administración social, la cual incluye a las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército, pero excluye todo lo relativo al culto religioso.

²⁸ *Ibid.*, p. xxxi.

²⁹ *Ibid.*, p. xxxii.

El criterio metajurídico de la administración es uno de los méritos que se deben acreditar en el haber de Ferraris. Pero no debemos olvidar que tal idea obedece a la tradición propia de la ciencia de la administración, a partir de Bonnin, luego entre los pensadores españoles y después con Lorenzo von Stein. El que en Italia se comience a observar a la administración desde la ciencia de la administración, es ponerla en el curso de la historia, situarla en la tradición que hemos señalado.

Por lo anterior, no nos debe extrañar que Ferraris sea un estudioso de la sociedad, porque la ciencia de la administración examina a la sociedad, aunque desde su perspectiva y sólo al través de ella. Ferraris dice que la sociedad está dividida en tres organismos: el económico, el físico y el intelectual. El organismo económico nace de la producción de la riqueza e incluye la circulación, la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras, la agricultura, el comercio y la población en general. El organismo físico se refiere a la población considerada en su estado y en su movimiento. Finalmente, el organismo intelectual es la consecuencia del movimiento de los bienes intelectuales y abarca al ejercicio de las profesiones liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Estos organismos suman lo que llama "las clases de la sociedad", y ejercitan sobre el individuo una influencia decisiva.

Por su parte, la sociedad es "el ordenamiento de los individuos, que pertenecen a un pueblo dado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales", en tanto que el Estado es "el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo".³⁰ Como tal, debe mantener o restablecer las condiciones de la libertad social, asegurando a todas las clases libertad de movimiento y acción, así como darles el beneficio de la cultura. Con relación al Estado, toca a la ciencia de la administración aquello que se refiere a su acción.

La importancia de la administración económica es enfatizada por Ferraris, en contraste —dice él mismo— con Stein, cuya principal preocupación es la vida intelectual. Asimismo, rechaza que el Estado no debe actuar sobre la vida moral, sino únicamente crear las condiciones para su desarrollo. En ello invoca a la ciencia de la policía, a la que toma como ejemplo, pero de la que dice —en oposición a Stein— que se trata de una disciplina independiente, no de una parte de la ciencia de la administración. En todo caso, afirma, la acción del Estado sobre la vida social no es positiva, sino negativa.

Todo lo anterior sirve de preámbulo para mostrarnos su concepto de ciencia de la administración. Para Ferraris, "la ciencia de la administración investiga, antes que nada, todos los principios generales que dirigen al Estado en su acción social". Señala cómo el Estado debe promover la actividad individual y cómo esta

³⁰ *Ibid.*, p. XXXIII.

actividad tiene que encaminarse al interés público. Le corresponde asimismo demostrar cómo la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, en especial aquellos que aún permanecen de antiguo, desde la época medieval, supliéndolos con la libre asociación, con la vocación libre, con la libre unión de intereses. Aún más, Ferraris proclama que los "principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de principios orgánicos de la administración social".³¹

Lo anterior explica porqué el Estado crece organizativamente cuando aumentan y se complican los fenómenos sociales, asegura Carlo Ferraris. Pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad, si antes no conoce las condiciones de ella. Toca a la ciencia de la administración señalar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad civil. Esto explica, asimismo, el porqué de la situación singular de la ciencia de la administración.

Ferraris insiste en la importancia de los fenómenos económicos, al decir que en el orden social sobresalen precisamente estos fenómenos. "El último móvil de cada distinción social está en el elemento económico, y es cierto que la civilización actual tiene en él su factor principal". Los intereses materiales alcanzan, un puesto muy elevado sobre la vida pública. Se oye hablar de agricultura, comercio y medios de comunicación. "El Estado debe ocuparse principalmente de promover el desarrollo económico de la sociedad".³²

Ahora bien, la ciencia de la administración tiene un campo particular de investigación, en él debe indagar: 1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación, las invenciones industriales, etcétera; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio, y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos, y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo, autorizando sus organizaciones, etcétera.

La población es otro objeto de estudio de la ciencia de la administración, a la que Ferraris concibe como segundo elemento orgánico. El estudio comprende también el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública. Todas ellas garantizan las condiciones de existencia de la sociedad. "Esta segunda parte de nuestra ciencia se llama ciencia de la administración interna"³³ y, aunque su denominación es imperfecta, es útil para comprender el fenómeno que estudia.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. xxxiv.

Culmina el alcance del estudio de la ciencia de la administración con el examen de la vida intelectual. Ferraris, sostiene que toca al Estado emprender un vigoroso esfuerzo a favor del desarrollo de la educación y la cultura. Debe, asimismo, asegurar la tolerancia religiosa y la libertad de expresión. Por tanto, toca al Estado: 1) establecer la educación elemental obligatoria y gratuita; 2) promover la educación secundaria y fomentar la técnica; 3) desarrollar la educación superior, las ciencias y las artes. Pero sus tareas educativas son incompletas, si no prepara el Estado a las mujeres para ser incorporadas al ejercicio de las profesiones liberales, si no establece bibliotecas que ayuden a la difusión de la cultura. "Esta tercera parte de la ciencia se llama ciencia de la instrucción pública".³⁴

La cuarta parte de la ciencia de la administración se refiere a la administración de las clases sociales, también inspirada en la obra de Lorenzo von Stein. La considera Ferraris incluida en la anteriormente analizada.

En suma, Ferraris, define a la ciencia de la administración como "la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado".³⁵ La ciencia de la administración ocupa un lugar en el seno de las ciencias políticas, junto con la ciencia de la policía, la de las finanzas, la de la administración militar y la administración civil. De acuerdo con su propia interpretación, pero influido directamente por von Stein, Ferraris apela a las categorías de Estado y sociedad como fundamentos sobre los cuales se levanta la ciencia de la administración, que se ocupa de toda aquella institución social relacionada con la actividad del Estado, de lo que desprendemos la ubicación ortodoxa de Ferraris dentro de la tradición de la ciencia de la administración, formada por Bonnin y consolidada por Stein, pues ella trata por igual de la administración como de lo administrado.

La ciencia de la administración se auxilia con la economía política, la demografía, la pedagogía y el derecho administrativo. Pero, en tanto que el derecho administrativo tiene una idea abstracta del Estado y define sus funciones también abstractamente, la ciencia de la administración lo concibe apoyándose en los elementos sociales. Procura que la acción del Estado sea permanente, sistemática y prudente. Con Ferraris, Italia ha pasado, en su tiempo, del monopolio del derecho administrativo a la vigorosa autonomía de la ciencia de la administración.

Para concluir y afirmar lo antedicho, el propio Ferraris nos recuerda que la ciencia de la administración es en su día ignorada en Francia, Italia e Inglaterra, no así en Alemania, donde está alimentada por un notable desarrollo científico. Sólo agregaremos que Italia ha comenzado a situarse en el camino marcado por Alemania.

³⁴ *Ibid.*, p. 35.

³⁵ *Ibid.*

7.2.2 Wautrain-Cavagnari

V. Wautrain-Cavagnari o simplemente Cavagnari como también se le conoce, es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor peso intelectual. En opinión de Brunialti, su obra es uno de los tratados de ciencia de la administración más completo, toda vez que es producto de su experiencia como catedrático en la Universidad de Génova.

Nos ha interesado particularmente Wautrain-Cavagnari por la relación directa que tiene con Ferraris y von Stein, como también su ubicación intelectual, dentro de la tradición de la ciencia de la administración. Con esto queremos decir que, estando en línea directa con Stein, se halla de manera indirecta con Carlos Juan Bonnin. En suma, Wautrain-Cavagnari es un típico teorizante de la ciencia de la administración, tal y como fue concebida por Bonnin.

Nuestro autor escribió una obra muy importante para nuestra disciplina: *Elementos de ciencia de la administración* (*Elementi di scienza dell'amministrazione*), publicada originalmente en 1890. Hasta donde sabemos, hubo una segunda edición en 1898 y una tercera en 1919, aparecida en Florencia, y que es la que consultamos.

Wautrain-Cavagnari, atendiendo la influencia habida en su pensamiento por Stein y Ferraris, dividió sus *Elementos* en tres partes:

- 1) Administración económica
- 2) Administración interna
- 3) Administración de la cultura pública

Como se podrá observar, la mencionada influencia von Stein-Ferraris es patente.

Entrando en materia, Wautrain-Cavagnari entiende a la administración como el Estado en actividad. Todavía más, la mayoría de los capítulos del libro están encabezados con las palabras "acción del Estado. . .".

Con referencia a la administración económica, nuestro autor la concibe al través de tres formas de acción del Estado: a) en la producción de la riqueza; b) en la circulación de la riqueza; c) en la distribución y consumo de la riqueza. La administración interna se refiere a la acción del Estado en el desarrollo numérico de la población, la salubridad pública, y la beneficencia. La administración de la cultura pública, por su parte, está relacionada con la acción del Estado en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación.

Hay que resaltar que Wautrain-Cavagnari no es original. A cada paso y entre líneas, nos encontramos con von Stein y Ferraris. Su mérito es la síntesis y transparencia de las ideas que adopta y la forma en que las transmite, y a ellas nos referimos ahora.

Ha proyectado su libro bajo la forma de manual didáctico de teoría de la administración pública, es decir, en forma de texto. Esto explica su breve ex-

tensión, de poco más de 300 páginas, y un formato de obra de bolsillo. Nos recuerda la versión española del *Compendio* de Bonnin y el *Manual de administración* del español Francisco de Paula Madrazo. En cuanto a su contenido, los *Elementos* han sido pensados como material bibliográfico para los estudiantes de ciencia de la administración en las facultades de derecho italianas, funcionarios públicos y ciudadanos en general. El propio autor nos habla de los objetos de la obra.

En primer lugar, tiene como finalidad fomentar la investigación y el estudio entre los funcionarios de los ministerios de Agricultura, Industria y Comercio; de Obras públicas; Marina, Correos y Telégrafos; de lo Interior; y de Educación Pública. "En una palabra, a todos los funcionarios que, por razón de su cargo, deben interesarse en aquello que conviene a la vida económica, física e intelectual de la población".³⁶

En segundo lugar, le interesa en especial "demostrar experimentalmente la razón de ser de la ciencia de la administración, porque están equivocados aquellos que creen que es una mera superficialidad, o la consideran una simple rama del derecho administrativo".³⁷

Por cuanto al primer objeto de su obra, Wautrain-Cavagnari dice que será de utilidad para los funcionarios públicos antes mencionados. Por cuanto al segundo, le interesa demostrar el estatuto científico de la administración, con lo que contesta a uno de los juristas de su tiempo que, como burla, había dicho que la ciencia de la administración era "el derecho administrativo sin derecho". Hasta sus días, insiste, la ciencia de la administración ha sido considerada equivocadamente como una parte del derecho administrativo. Por tanto, "espero que aquellos que tengan la paciencia de leer las páginas que siguen, se persuadirán sin dificultad que la ciencia de la administración tiene un compromiso bien distinto a aquel que corresponde al derecho administrativo".³⁸ Toca a éste el ordenamiento jurídico de la administración pública, en tanto que a la ciencia de la administración corresponden las nociones técnicas.

Ambos tienen tanto parentesco, como lo tienen la economía política y el derecho civil en lo que concierne a la propiedad y otros derechos patrimoniales. La posición teórica de Wautrain-Cavagnari es precisa: la ciencia de la administración es una disciplina distinta al derecho administrativo.

Invocando las ideas de Juan Domingo Romagnosi, dice Wautrain-Cavagnari que la "administración del Estado" es igual a ejercer la autoridad soberana, sea directamente, sea de manera delegada, así como el de emprender acciones interesantes al cuerpo político. "En una palabra, es lo mismo que gobernar". De conformidad con esta idea, Wautrain-Cavagnari concluye que "la

³⁶ Wautrain-Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, p. 5.

³⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

ciencia de la administración deberá tener como objeto todas las materias que compendia el gobierno de un Estado".³⁹

Wautrain-Cavagnari declara que, para elaborar su trabajo, decidió adoptar "el sistema germánico", que fue el usado por Ferraris, y ha sido el que ha distinguido a la ciencia de la administración en relación con otras disciplinas. Este sistema, asumido por nuestro autor, le hace asimismo desechar, como von Stein y Ferraris, el estudio de la administración de las relaciones exteriores, la del ejército, la de justicia y la de las finanzas públicas. En fin, ha tratado de "trazar un programa de administración social italiana",⁴⁰ aún habiendo tomado la experiencia alemana como base.

Nuestro autor ha decidido establecer el objeto, los límites, la misión y la historia de la ciencia de la administración, aunque en forma abreviada. Toma como base a la categoría de "acción social del Estado", acuñada por nuestro conocido Carlo Ferraris, y se propone examinar los medios de que se sirve el Estado para conocer las condiciones de la sociedad. También de Ferraris adopta literalmente la definición de ciencia de la administración: "La ciencia de la administración se define como la exposición metódica de los principios y de las teorías relativas a la acción social, positiva y directa del Estado".⁴¹

La ciencia de la administración tiene como objeto de su atención al Estado, más precisamente, la acción del Estado. En su opinión, es una rama de la política, pero a la vez una disciplina diferente al derecho constitucional y al derecho administrativo. Por cuanto a que forma parte de la ciencia política, aclara que, en verdad, "no es la menos importante". Considera que la acción del Estado implica el doble problema de la determinación de los objetivos generales que ella debe conseguir, por un lado, y el de la adquisición y uso correcto de los medios para lograr tales fines, por el otro. De lo primero, añade, se ocupa la política; de lo segundo, la ciencia de la administración. Esta última idea, en la que la determinación de objetivos generales y la adquisición y uso correcto de los medios están separados, dice que la adoptó directamente de Gaspar Blunstedt (autor de la obra *Estado de derecho*, 1868).

Ahora bien, considera Wautrain-Cavagnari que los medios del Estado son de dos clases: bienes económicos y servicios personales. Aquí no podemos evitar el recuerdo de una idea similar surgida en las ciencias cameralas del absolutismo y formulada por Juan Enrique von Justi, al tratar precisamente del estudio de los medios del Estado. Volviendo a Wautrain-Cavagnari, otra vez recordándonos al Cameralismo, dice que "las finanzas, el ejército y la jerarquía civil son los tres grandes elementos de su fuerza",⁴² y forman en sí tres disciplinas independientes.

³⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

⁴² *Ibid.*

Examinando la acción del Estado, nuestro autor sostiene —nuevamente recordándonos a von Stein— que la potencia y prosperidad del estado descansan en el desarrollo económico, físico e intelectual de los ciudadanos. En este punto, Lorenzo von Stein es citado en diversas ocasiones y también varias de sus obras: *Ciencia del Estado*, *Manual de ciencia de las finanzas*, *La teoría de la administración* y *Manual de teoría de la administración* (éste último en la versión de 1876).

Sobre lo anterior, Wautrain-Cavagnari agrega que, ciertamente, el bienestar, la salud y la educación del pueblo dependen mayormente de la previsión y actividad de los particulares, y sólo en mínima parte de la intervención y ayuda del gobierno. Sin embargo, aclara, el Estado no es un simple espectador, pues actúa directa y positivamente sobre las condiciones de la sociedad.

Al estudiar la categoría de acción social del Estado, nuestro autor explica que se denomina de tal forma porque la actividad estatal toca a los individuos y a las clases, que son los elementos constitutivos de la sociedad. “Diciendo, por tanto, que la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, se intenta aludir aquella acción que se refiere al mejoramiento de las clases sociales bajo el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral”.⁴³ De aquí que nuestra disciplina tenga, añade, la denominación de “ciencia de la administración social” y que aspire a ser aprendida por los servidores del Estado que llenan sus diferentes ministerios, y que Wautrain-Cavagnari ha mencionado con antelación.

Como Ferraris, y antes von Stein, Wautrain-Cavagnari considera que la ciencia de la policía vive aún. A ella toca la acción del Estado, que tiene una naturaleza indirecta y negativa, es decir, “un carácter de simple defensa”, protección o auxilio. Por lo contrario, la ciencia de la administración se refiere a la acción social directa y positiva del Estado, y se define por la iniciativa y el movimiento. Conforme a lo anterior, divide nuestro autor a la ciencia de la administración en:

- 1) Ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución de la riqueza nacional.
- 2) Ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia.
- 3) Ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

Wautrain-Cavagnari, para finalizar su exposición, recuerda que fue Ferraris uno de los pioneros italianos de la ciencia de la administración, quien llamó la atención sobre los progresos en Alemania sobre nuestra disciplina. La ciencia de la administración, en suma, se había consolidado en Italia.

⁴³ *Ibid.*

7.3 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX

El título que aquí hemos escogido sigue la idea de una reambientación en la península itálica, de acuerdo con criterios relativamente distintos a los habidos en el siglo XIX. Decimos “relativamente”, en atención a que en Italia, como en otros países de Europa, el predominio del derecho administrativo, a pesar del tiempo transcurrido, continúa, tiende a desaparecer o está debilitado; pero sigue presente.

7.3.1 Desde el siglo XIX

Creemos que la presencia del derecho administrativo es hoy día una limitación y nada más. El desarrollo de escuelas y facultades universitarias, así como de instituciones particulares, ofrecen alternativas que reclaman interés exclusivo sobre la ciencia de la administración. Hoy en día, el derecho administrativo ha dejado de ser la vía única o predominante del estudio de la administración pública. Italia es un país en donde ocurre lo antedicho.

De otra parte, no podemos dejar de insistir en la importancia de las contribuciones italianas a la ciencia de la administración. Ya dimos una abreviada relación de ellas. Pero hemos dejado a un lado a Garelli, autor del *Ensayo sobre la ciencia de la administración* (*Saggio sulla scienza dell'amministrazione*, Turín, 1893); y a Rava, que escribió el trabajo titulado *La ciencia de la administración en su origen italiano y su más reciente desarrollo* (*La scienza dell'amministrazione nelle origini italiane e nel suo più recente sviluppo*, Boloña, 1898). Con ambos se complementa el cuadro de los cultivadores decimonónicos de la ciencia de la administración en Italia.

Resta sólo Attilio Brunialti, que no siendo un estudioso de la ciencia de la administración, puede incorporarse en el círculo de los grandes promotores de la misma. Ello obedece a la extraordinaria síntesis del pensamiento administrativo italiano de su tiempo y a que tuvo el cargo de Director de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, que publicó la obra de Lorenzo von Stein. Pero, sin duda, su gran aporte a la divulgación de la ciencia de la administración es la edición de Stein, merced a la cual este importante pensador alemán pudo ser conocido más ampliamente por los estudiosos italianos y probablemente por aquellos otros que dominan lenguas afines al italiano.

Brunialti era estadista y académico. Por lo primero fungió como consejero de Estado y diputado del Parlamento italiano y en lo segundo destacó como especialista en derecho constitucional, materia para la cual escribió su obra *El derecho constitucional italiano y la política en la ciencia y las instituciones*, (*Il diritto costituzionale italiano e la politica nella scienza e nelle istituzioni*). Hay que recordarlo, pues, entre los grandes divulgadores de la ciencia de la ad-

ministración, en cuyo desarrollo sobresale Italia. Esa ciencia es cultivada, prácticamente, en todas las grandes ciudades del país: Nápoles, Florencia, Roma, Turín, Bolonia, Pisa, Milán y Padua. No hay un centro intelectual único o preponderante, o dos o tres; son más: contamos ocho, cuando menos. Algo peculiar y meritorio, no cabe duda.

Y ahora, un dato final de extraordinaria significación: Italia, luego de Francia, pudo en su momento haber sido la avanzada del desarrollo de la ciencia de la administración. Debemos recordar que fue aquí, en 1814, cuando con Romagnosi engendró el estudio del derecho administrativo, mundialmente hablando. Pero algo aún más importante para nosotros, es que fue Italia, antes que cualquier otro país, fuera de Francia, la que tuvo en su propio idioma los *Principios de la administración pública* de Bonnin.

En su lugar, hemos dejado constancia que la obra de Bonnin fue traducida al italiano con un título idéntico: *Principi di amministrazione pubblica*. Los traductores fueron Antonio di Crescenzi y Miguel Saffioti, que trabajaron en el libro de Bonnin en Nápoles, donde fue publicado por la Imprenta Francesa en 1824.

Ahora hay que preguntarse, y encontrar la respuesta más justa, precisa y completa, si Bonnin influyó en el pensamiento administrativo italiano y hasta dónde alcanzó tal influencia, si es que ella existió. De no haberla, lo que es posible, Italia habrá debido en parte la preponderancia del derecho administrativo de ayer y hoy, a no haber sabido aprovechar el tener a Bonnin en casa. Y, aún más, que también el trabajo del influyente pensador administrativo alemán, Roberto von Mohl, fuera traducido al italiano con el título de *La scienza dell'amministrazione secondo i principi dello Stato legale* (*La ciencia de la administración de acuerdo con los principios del Estado de derecho*), en 1861. No cabe duda, algo para meditar con profundidad y asombro.

7.3.2 Hacia el siglo xx

Ya lo hemos dicho, el derecho administrativo sigue presente en Italia. Hay que recalcar que está presente, con fuerza y vigor. Aún los cultivadores de esa disciplina son contados entre los más respetables estudiosos de la ciencia de la administración. Dos de ellos son Federico Cammeo y, sobre todo, Massimo Severo Giannini.

No obstante, Stein, Ferraris y Wautrain-Cavagnari lograron independizar a la ciencia de la administración, y han dejado, al menos ambientalmente hablando, la herencia del estudio no jurídico de la administración. Pedro Gasparri y Salvador Cimmino se encuentran dentro de esta ambientación. En cierta medida, un contemporáneo de Ferraris y Wautrain-Cavagnari ayudó a favor de esa ambientación, aunque de manera parcial: Enríque Presutti.

Federico Cammeo es autor del *Curso de derecho administrativo* (*Corso di diritto amministrativo*), Padua, 1960. Cammeo advierte que hay estudios no jurídicos de la administración y se apoya, ni más ni menos, en Ferraris, Presutti y Vacchelli. Sin embargo, considera digno de mención el que autores norteamericanos hayan revivido el interés por la ciencia de la administración. Menciona a Waldo, cuyo año sabático transcurrió en Bolonia entre 1956 y 1957, y Heriberto Simon, ambos traducidos a la lengua italiana. Entre los autores italianos contemporáneos a él, señala a Gasparri, del que hablaremos en su lugar. Huelga el que hablemos más de una obra cuyo propósito no es estrictamente el de la ciencia de la administración, toda vez que hemos resumido su contribución a la misma.

Massimo Severo Giannini es el gran maestro italiano del derecho administrativo de nuestro tiempo. No es posible estudiar a la ciencia de la administración italiana sin referirnos, al menos brevemente, a él. Es autor del *Curso de derecho administrativo* (*Corso di diritto amministrativo*, Milán, 1965).

En su opinión, el "moderno sentido publicístico de la administración debe buscarse en el siglo XVIII, si bien la Revolución Francesa provocó cambios significativos en ese sentido. Es en la Edad Media cuando, sin embargo, la administración ya ha adquirido un sentido de "actividad". Más adelante adopta la doble acepción de actividad y del sujeto que lleva a efecto esa actividad. Giannini define a la administración como "sede de la actividad", en tanto que se refiere a la actividad como "la actividad de la administración".⁴⁴

Giannini hace una breve, pero sustanciosa referencia al Cameralismo y a la ciencia de la policía, citando a autores de la talla de von Justi, von Sonnenfels, Seckendorff, Hornick, Schroeder y Wolff. Adentrado en la ciencia de la administración, menciona a Romagnosi, Gerando, Macarel, Cormenin, y Stein, a quien concede los mayores méritos. Tales son, a muy grandes rasgos, las breves referencias de Giannini a la ciencia de la administración, un objeto secundario de su atención intelectual.⁴⁵

Uno de los destacados pensadores italianos de los siglos XIX y XX es, sin duda, Enrique Presutti. Su prestigio académico descansa esencialmente en su obra *Principios fundamentales de la ciencia de la administración* (*Principi fondamentali di la scienza dell'amministrazione*), editada originalmente en Padua en 1903, aunque la versión más consultada es la de Milán, segunda edición, 1910. Sin embargo, no recurriremos aquí a este importante trabajo.

⁴⁴ Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, p. 5.

⁴⁵ La inclinación jurídica de Giannini es marcada, tal como se puede apreciar en su artículo: "Tendencias en el desarrollo de las ciencias administrativas" ("Tendances dans le développement des sciences administratives", *RICA*, pp. 1-4, 1971). En este trabajo, la materia jurídica destaca más que la propiamente administrativa. Sin embargo, y esto hay que recalcarlo, Giannini es uno de los modernos pensadores italianos más respetados, no sólo en su país, sino también fuera del mismo. Mariano Baena del Alcázar le tributa merecidos reconocimientos en su obra.

Nuestra atención se centrará en *El Estado parlamentario y sus empleados administrativos* (*Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrative*), publicado en Nápoles cuando se extinguía el siglo XIX: 1899. Su temario no entra en las preocupaciones de este libro, salvo un interesante capítulo referido a la "Política y la administración", como se titula.

El Estado parlamentario es un trabajo más del siglo XX que del XIX. Lo es especialmente porque en él se desarrollan temas que han sido una preocupación durante la primera mitad del siglo presente, particularmente en lo relativo a las relaciones entre la política y la administración.

Presutti sostiene que la separación entre la política y la administración, tiene su origen en la moderna división de poderes: legislativo, judicial y ejecutivo. Con base en esta división, añade que la antinomia entre la política y la administración nace de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo.

Aunque es claro, según observa, que la separación política-administración reposa en la división de poderes, no es nada sencillo establecer "una afirmación absoluta" sobre "un criterio preciso para distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración".⁴⁶ Ni el estudioso francés de la administración, Vivien, ni el cultivador alemán de la ciencia de la administración, Bluntschli, han aportado nada definitivo.

Vivien trató el tema desde tiempo atrás. Bluntschli lo ha hecho más recientemente, en su obra *La política como ciencia*. En esta obra sostiene, según ya lo hemos observado, que la política se refiere a la elevada conducta del Estado, en tanto que la administración se define como una actividad delegada inferior.

Dicho sin eufemismos, Presutti se declara contrario a las perspectivas antes mencionadas, a las que juzga erróneas. Por tanto, habida cuenta de lo antedicho, se da a la tarea de aportar sus propias ideas.

Muestra sus reservas acerca de que "la distinción entre política y administración responda a la realidad de los hechos".⁴⁷ Es mejor buscar, por lo contrario, aquello que tienen en común y aquello otro que las distingue. Lo común de ambas es que son funciones del mismo Poder, el ejecutivo, y que se mueven en relación con él. Por tanto, desecha la idea de que la separación entre la política y la administración deba buscarse en la división entre poderes, en este caso el legislativo y el ejecutivo. Sobre la diferencia entre estos dos poderes, Presutti invoca la autoridad de Lorenzo von Stein, comentando en términos generales sus ideas al respecto.

Pero el punto importante no es la división de poderes, sino la división entre la política y la administración. Presutti considera que la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la ad-

⁴⁶ Presutti, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrative*, p. 276.

⁴⁷ *Ibid*, pp. 277-278.

ministración. La primera implica actos de autoridad para los cuales no es posible discusión contraria alguna; la segunda se refiere a actos para los cuales puede existir discrepancia.

Presutti reconoce haber dado un criterio distinto al tratamiento de la separación entre la política y la administración, por lo que se le puede "acusar" de ello. No nos toca juzgar si es o no merecedor de tal acusación; sólo diremos que, como otros doctrinarios de la dicotomía entre la política y la administración, queda encerrado, como víctima, de argumentos sin trascendencia. Nada más vale la pena agregar.

En los medios académicos italianos, en especial en la literatura administrativa de la década de los cincuenta y aún en la de los sesenta, se considera a Pedro Gasparri como uno de los innovadores de la ciencia de la administración italiana. Gasparri es autor del libro *Curso de derecho administrativo* (*Corso di diritto amministrativo*, Bolonia, 1953), uno de tantos trabajos sobre esta materia.

Nos interesa otra obra, *La ciencia de la administración* (*La scienza della amministrazione*), que apareció en 1959 en la ciudad de Milán. A grandes rasgos se puede afirmar que este libro se encuentra situado en la tradición de la ciencia de la administración, por lo que el título que lo encabeza lleva con dignidad ese nombre. Empero, se produce en la obra la renovación de ideas, algo importante sin duda para el progreso de nuestra disciplina.

El libro en cuestión es breve, apenas tiene 135 páginas, suficientes, sin embargo, para desahogar un temario cuyo objeto es introducir a los interesados en nuestra materia en los problemas generales de la ciencia de la administración. La división de capítulos es una expresión fiel de su contenido: 1) Consideraciones preliminares, donde Gasparri examina los problemas de la administración en general, como ciencia; 2) la administración, como función social; 3) las características específicas de la función administrativa; 4) la ciencia morfológica de la administración; 5) la ciencia experimental de la administración; 6) los objetos de la investigación experimental sobre la administración; 7) la ciencia de la administración y la técnica de la administración; 8) las relaciones entre la ciencia de la administración y otras ciencias, y 9) la organización de la investigación y la enseñanza.

Conviene advertir, de principio, que no se debe esperar demasiado del libro de Gasparri porque se sentiría uno desilusionado. El temario se antoja sugerente y estimulante, pero con frecuencia su contenido es relativamente pobre. Con todo, en general, el libro es aceptable y, sobre todo, desafiante; ello hay que reconocerlo y concederle a Gasparri los méritos que le corresponden.

Gasparri se siente insatisfecho con las ideas de los cultivadores de la ciencia de la administración que le han precedido, a los que critica como poco claros. Ello provocó, en su entender, un debate en torno al estatuto científico de la ciencia de la administración. En el debate desfilan Stein, Ferraris, Orlando, Bacchelli, Garelli, Wautrain-Cavagnari y Presutti. De esto ya hemos dado cuenta páginas atrás. El debate mencionado y el hecho de que titulara su libro con el

nombre de la ciencia de la administración, le obliga, según él a tomar posición ante el mismo.

Su posición radica en extender sus consideraciones alrededor de los problemas fundamentales de la disciplina, que son los relativos al concepto de administración y el correspondiente a los perfiles de los fenómenos por examinar.

Considera que desde tiempo atrás los estudiosos de la administración pública han estado preocupados por el examen de la legislación, la justicia y el gobierno, pero que con referencia a la administración no han tenido un concepto unívoco. No obstante, hay un acuerdo general por cuanto que "por administración se entiende una actividad que, cuando menos, presenta la característica de ser organizada. Cualquiera que hable de la administración habla entonces de órganos administrativos".⁴⁸

Antes hemos visto que Giannini manifiesta una idea similar, aunque formulada con posterioridad a Gasparri. Nuestro autor agrega que en la medida en que "el concepto de órgano es correlativo al de función, en cuanto que por función se entiende normalmente la actividad de un órgano, la afirmación dicha coincide con aquella otra que señala que la administración es una función".⁴⁹ La función es una actividad de una o varias personas, que se considera como sustitutiva de la actividad de otras personas que no quieren o no pueden realizarlas por sí mismas. Así definida la función, Gasparri pasa enseguida al estudio de la "función pública" a la que define como "la competencia reconocida a alguien para efectuar estos actos cuyos efectos son referibles no sólo a los componentes actuales, sino también a los componentes por venir de una categoría dada".⁵⁰ La función pública atribuye competencias, con base en el derecho vigente, a quien actuará en nombre de la colectividad.

Gasparri califica a la función administrativa como parte de la "función social" y con ello entra a lo que llama "ciencia morfológica de la administración". Aquí nos encontramos, como ya advertimos, con un título sugerente a un desarrollo más bien pobre, por lo que omitimos el abordarlo. Mejor pasamos a la idea de Gasparri, en el sentido de que la administración debe ser vista desde el ángulo jurídico, pues "cada fenómeno de la organización social es, por definición, un fenómeno jurídico".⁵¹ Sin embargo, nuestro autor alerta sobre el hecho de que la administración tiene acercamientos teóricos, no jurídicos.

Una de esas posibilidades es el estudio de la ciencia de la administración, tomando como base el ordenamiento social, la organización administrativa, sus competencias y sus funciones; es decir, la alternativa que el propio Gasparri propone y que aquí dejamos para el análisis del lector.

⁴⁸ Gasparri, *La scienza della amministrazione*, p. 11.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁵¹ *Ibid.*, p. 39.

Sólo nos resta examinar, aunque brevemente, un trabajo que lleva un título idéntico al anterior: *Ciencia de la administración*, cuyos autores son el norteamericano Federico Mosher y el italiano Salvador Cimmino, y que fue publicada originalmente en Milán, en 1960. Hay una versión en español, editada en Madrid, al año siguiente, y que es la que utilizamos.

Ciertamente, la obra tiene forma de manual y sus propósitos son muy amplios, entre ellos el de la teorización, aunque de manera muy abreviada. Pero, comparado con otras obras de este género, el trabajo de Mosher y Cimmino es de los mejores.

Los autores declaran de entrada que "las páginas que presentamos a continuación tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la ciencia de la administración".⁵² Los mueve, asimismo, la ambición de mostrar la "universalidad del fenómeno administrativo", conjugando las tradiciones europea y norteamericana. Pero su propósito fundamental es dar al estudiante una obra de "significado operativo".

Escogieron como título el que la tradición europea ha formado: "ciencia de la administración", que es como hemos visto exclusivamente propio para la administración pública. La experiencia europea y norteamericana, en común, hace entonces que se combinen nombres de la primera, como los de Bonnin, von Stein, Romagnosi, Langrod y Gasparri; junto con los apellidos norteamericanos: Goodnow, White y Waldo.

Para nosotros lo más importante no es la obra en sí, sino el ambiente en el cual Mosher y Cimmino han decidido aportar un esfuerzo a favor de superar el silencio italiano y europeo acerca de la ciencia de la administración, mostrando a la par la importancia de que se presente a la ciencia de la administración universalmente, más allá de las barreras del Océano.

En las páginas que forman este capítulo hemos podido constatar un vigoroso esfuerzo teórico, encaminado a desarrollar a la ciencia de la administración en Italia. Los pensadores administrativos italianos han dado muestras de talento y enjundia en esta tarea; ellos llevaron a la ciencia de la administración desde Francia, donde nació, hasta Italia, donde tuvo un asombroso desarrollo. Pero, cuando fue necesario y la oportunidad lo dictó, fueron asimismo capaces de volver los ojos nuevamente fuera de su país y ponerlos en Viena, desde donde Lorenzo von Stein les aportó los elementos que hicieron que la ciencia de la administración reviviera en Italia.

Los pensadores administrativos del siglo XIX han dejado un ejemplo que deben seguir los modernos cultivadores de la ciencia de la administración.

⁵² Mosher y Cimmino, *Ciencia de la administración*, p. 19.

Capítulo 8	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS.....	277
8.1	EL AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS	280
8.2	LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO.....	283
8.2.1	El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson.....	283
8.2.2	Tocqueville: la administración pública en América....	286
8.3	LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	289
8.3.1	Woodrow Wilson: el estudio de la administración.	289
8.3.2	Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado	294
8.3.3	Guillermo Willoughby: ejecución y administración....	301
8.4	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE.....	304
8.4.1	La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo.....	307
8.4.2	La teoría administrativa hacia el presente.....	313

CAPÍTULO 8

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS

*Pero, ¿donde ha nacido esta ciencia?
Con toda seguridad, no de este lado del
Océano. . . ella ha encontrado sus
doctores en Europa. No la hemos hecho
nosotros; es una ciencia extranjera que
habla muy poco el idioma de los
orígenes ingleses o angloamericanos. . .
La han desarrollado profesores franceses
y alemanes, y por consiguiente está
adaptada en todas sus partes a las
necesidades de un Estado compacto y
ajustada a formas de gobierno
sumamente centralizada.
WOODROW WILSON (1887)*

SUMARIO

- 8.1 AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS**
- 8.2 LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO**
 - 8.2.1 El pensamiento administrativo de los estadistas:
Hamilton y Jefferson
 - 8.2.2 Tocqueville: La administración pública en América
- 8.3 LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
 - 8.3.1 Woodrow Wilson: el estudio de la administración
 - 8.3.2 Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado
 - 8.3.3 Guillermo Willoughby: ejecución y administración
- 8.4 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE**
 - 8.4.1 La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo
 - 8.4.2 La teoría administrativa del presente.

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Situará al pensamiento administrativo norteamericano dentro del mundo de la ciencia de la administración.
- Conocerá el origen europeo del estudio de la administración norteamericana, dentro del siglo XIX.
- Comprenderá la formación de la teoría norteamericana de la administración pública.
- Entenderá el significado del estudio de la administración pública norteamericana, en su ambientación histórica.

8.1 AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS

El pensamiento administrativo norteamericano, como el de los países que antes hemos analizado y de los que restan por examinar, fue el producto tanto de condiciones históricas propias, como el efecto de las contribuciones extranjeras. En cuanto a las primeras, se encuentran reflejadas en las ideas que han nacido de las experiencias y reflexiones de quienes han cultivado la administración pública como materia de estudio. Por tanto, un país nunca crea aisladamente ni todas las instituciones ni todas las ideas administrativas que con ellas se expresan: un país es, a la vez, fuente de influencias y receptáculo de aportaciones, da y recibe contribuciones y ello, naturalmente, comprende a la ciencia de la administración.

Desde la perspectiva antes mencionada examinaremos el pensamiento administrativo norteamericano, situado dentro del desarrollo general de la ciencia de la administración.

Los pensadores administrativos norteamericanos acostumbran referirse al “estudio de la administración pública”, en lugar de ciencia de la administración. Ello obedece a criterios que van más allá de la mera denominación; se hunde en la concepción particular de la administración pública, tal y como se entiende en los Estados Unidos. Por tanto, al referirse al estudio o a la teoría de la administración pública, los pensadores administrativos norteamericanos desechan su carácter de ciencia (al menos en el sentido que se le ha dado a la ciencia de la administración en Europa y otros lugares del mundo).

También hay que consignar que, además del estudio de la administración pública, a ésta la han abordado en las formas más variadas e independientes. Esto da origen a lo que se entiende en los Estados Unidos como “escuelas” o “corrientes” de pensamiento. La mayoría de tales corrientes tratan a la admi-

nistración pública en forma periférica, la examinan como una disciplina distinta a la ciencia de la administración o la tamizan al través de una metodología general. Tales corrientes, ajenas a la tradición de la ciencia de la administración pública, y con frecuencia consideradas como los grandes aportes norteamericanos, son, sin embargo, las menos relevantes para la formación del pensamiento administrativo de los Estados Unidos.

Entre las escuelas a las que nos hemos referido, se encuentran las que vamos a comentar, principiando con el "gerencialismo" propulsado intelectualmente en los Estados Unidos por Lutero Gulick. Hay, en verdad, un río de literatura sobre el tema, por lo que aquí sólo diremos que desechamos su examen por creerlo de más interés para los estudiosos de la empresa privada. El gerencialismo observa a la administración pública desde la gerencia privada y pretende encontrar en ambas principios comunes, una llamada administración general que las funde en su única categoría. Sobre esto, Wallace Sayre dijo, y dijo bien, que la administración pública y la privada comparten precisamente sus aspectos menos importantes.

Ahora pasemos al "conductismo", cuyo padre administrativo es Heriberto Simon, quien aplica a la administración pública y privada los criterios del positivismo lógico. Las ideas de Simon, nacidas contra las de Gulick, terminan por fundirse en la idea de comunidad pública y privada. De ambos autores sólo analizaremos lo que han escrito con referencia directa a la administración pública, habida cuenta de las reservas advertidas.

También el gerencialismo y el conductismo se unen en la llamada "teoría de las organizaciones", otra de tantas corrientes que pretende encontrar puntos compartidos por las más diversas instituciones, tales como el Estado, la empresa privada, la iglesia, etcétera. Aquí, también, lo que tienen en común es lo menos importante y para nosotros, carece de interés. Íntimamente relacionada con esta "teoría", se encuentran los estudios sobre la burocracia, generalmente enfocados al examen del comportamiento de los funcionarios. En esto, sin embargo, las contribuciones son de interés, como los aportes de Roberto Merton sobre el ritualismo y la "incapacidad adiestrada", pero asimismo quedan fuera del propósito de este libro.

Debemos comentar también algo acerca de la "administración pública comparada", otra corriente altamente especializada y, una más, relativa al "desarrollo o modernización administrativa", estrechamente emparentada a la anterior. La primera ha sido, tradicionalmente, fuente de estudios analógicos entre organizaciones de administración públicas nacionales, en tanto que la segunda obedece, marcadamente, a la formación de modelos administrativos de los países desarrollados con relación a los subdesarrollados. La administración pública comparada, no obstante, ha obtenido un alto grado de respetabilidad, en tanto que el desarrollo administrativo es considerado una de tantas formas de dominación intelectual de los países subdesarrollados por los desarrollados.

El caso típico de la corriente de la modernización administrativa, es la llamada "teoría prismática" de Fred Riggs.

Según lo anterior, centramos exclusivamente nuestra atención en la ciencia de la administración norteamericana; o más bien, en su equivalente, la que según dijimos tiene el nombre de estudio de la administración pública. Ya veremos que, aunque por lo general los pensadores norteamericanos se resisten a considerar ciencia a la administración, sus ideas ocupan un lugar objetivo dentro del concierto universal del desarrollo de la ciencia de la administración.

El desenvolvimiento histórico de la teoría de la administración pública estadounidense ha sido abordado en varios trabajos, que merecen ser mencionados. Uno de ellos es de Juan Gaus y se remonta a 1950. Se titula "Tendencias en la teoría de la administración pública" ("Trends in the theory of public administration") y, mencionando la importancia de un año más de vida de la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública, Gaus hace una revisión del desarrollo de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos. Concluye: "La teoría de la administración pública significa, en nuestra época, también una teoría de la política".¹

Quizá el mejor trabajo de este tipo lo haya hecho Wallace Sayre: "Premisas de la administración pública: pasado y origen", ("Premises of public administration: past and emerging", 1958). El artículo hace una revisión de las ideas administrativas norteamericanas, a las que su autor divide en dos épocas: una marcada por la separación entre la política y la administración, y la otra por la idea de la politicidad de la administración pública. Un poco anterior es el artículo de Dwight Waldo, "La teoría administrativa en los Estados Unidos: perspectiva y prospecto" ("Administrative theory in the United States: a survey and prospect", 1954), un documento representativo de lo que su propio autor considera una situación de rápido cambio del estudio de la disciplina en Estados Unidos.

David Thomas escribió, en 1962, su trabajo "La administración pública como campo de estudio en los Estados Unidos" ("Public administration as a field of study in the United States") orientado al examen de las corrientes administrativas de la que antes hemos hecho mención. En 1968 Waldo produjo otro escrito, "Administración pública" ("Public administration"), un trabajo dedicado a revisar nuevamente el estudio de la disciplina en su país, pero sin grandes contribuciones agregables a las de su ensayo antes mencionado. Howard McCurdy publicó su libro *Una bibliografía sobre administración pública*, cuya versión española apareció en 1973, traducida por Mariano Baena del Alcázar y Rafael Bañón Martínez. Destaca en la obra su periodización del desarrollo de la disciplina en tres etapas: el ortodoxo, el político y el de los programas.

¹ Gaus, "Trends in the theory of public administration", *PAR* p. 158.

Hay tres interesantes trabajos de autores, que viven fuera de los Estados Unidos, sobre la administración pública norteamericana. El primero es del inglés W.J.M. Mackenzie: "El estudio de la administración pública en los Estados Unidos" ("The study of public administration in the United States", 1951). Sus referencias, naturalmente, son hechas en comparación con Inglaterra. El segundo es de Keith Henderson, norteamericano, pero profesor de la Universidad de Beirut cuando escribió en francés su "Introducción al concepto norteamericano de la administración pública" ("Introduction au concept américain de l'Administration publique", 1964). Lo consideramos externo a Estados Unidos, por estar referido a lectores libaneses y en consideración a ellos. Interesa, como el McCurdy, por su periodización: tesis, antítesis, síntesis. Finalmente, hay que considerar la obra *La administración pública norteamericana: origen, crítica y crisis*, obra del puertorriqueño Beauregard González Ortiz, 1984. El mérito más destacable de este trabajo es su sentido crítico, algo no muy acostumbrado por los cultivadores de nuestra disciplina. El libro contiene, asimismo, las contribuciones de Henderson y Mc Curdy ya mencionadas.

Una vez que hemos hecho un examen general del ambiente que rodea a la teoría de la administración pública en lo Estados Unidos, procederemos a analizarla.

8.2 LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO

Tal como lo advertimos al principio de este capítulo, el pensamiento administrativo norteamericano se formó a partir de dos fuentes: la primera que ubicaremos es su propia realidad histórica, está representada en las ideas administrativas que se gestaron desde los primeros días de vida independiente de los Estados Unidos; la segunda, procede de Europa, más precisamente de Alemania, Francia y España, pero principalmente de la primera: se trata, ni más ni menos, que de la ciencia de la administración.

Dentro de sus fuentes internas, el pensamiento administrativo norteamericano tiene como sus precursores a dos hombres de Estado: Alejandro Hamilton y Tomás Jefferson. Posterior a ellos y como primer mensajero transcontinental de la ciencia de la administración europea a los Estados Unidos, debe mencionarse a Alejandro de Tocqueville.

8.2.1 El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson

Entre 1787 y 1788, Alejandro Hamilton, Jaime Madison y Juan Jay escribieron 85 artículos periodísticos sobre la Constitución norteamericana. De estos

escritos, Hamilton elaboró los relativos al poder ejecutivo. La suma de todo ese material recibió después el título de *El federalista*, que se ha convertido en una obra clásica de la ciencia política norteamericana.

Las ideas administrativas de Hamilton forman parte de su teoría del poder presidencial norteamericano. Tal como lo podremos observar enseguida, la teoría presidencial de Hamilton se encuentra en posición opuesta a la de Jefferson. En opinión de Hamilton, el poder nacional debe corresponder al gobierno federal, que tiene que estar por encima de los gobiernos de los estados que forman la Unión; del mismo modo, el poder ejecutivo debe, al menos, tener tanta autoridad como el poder legislativo. Por tanto, propone que el Estado nacional se rija por la centralización.

Argumenta que "un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno".² Un gobierno enérgico se basa en la unidad, permanencia, provisión adecuada de su sostenimiento y poder suficiente. El ejecutivo, pues, se basa en "el vigor y la prontitud".³

Su teoría del poder ejecutivo, en consecuencia, sirve de base para su concepción de la administración pública. "La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde específicamente al campo del Departamento ejecutivo".⁴ Dicho así, la administración pública es una competencia que corresponde al ejecutivo, pero considerado bajo la concepción exployada por Hamilton.

La administración del gobierno comprende las siguientes ramas: negocios extranjeros, planes hacendarios, gasto público, organización de las fuerzas armadas y dirección de las operaciones militares. Los titulares de cada una de estas ramas, los secretarios del despacho, son colaboradores directos del Presidente de la Unión y, por tanto, son nombrados y removidos libremente por él.

No dijo nada más importante sobre el tema, ya que sus preocupaciones intelectuales se encaminaron al estudio del régimen norteamericano, más que al examen de la administración pública. Sin embargo, sus ideas fueron fuente de inspiración del pensamiento administrativo norteamericano.

Por su parte, Tomás Jefferson sostuvo ideas administrativas diametralmente opuestas a las de Alejandro Hamilton. Como éste, Jefferson tampoco escribió obras ni ensayos sobre política y administración, fue un estadista práctico que engendró su pensamiento administrativo a partir de sus quehace-

² Hamilton et al, *El federalista*, p. 297.

³ *Ibid.*, p. 307.

⁴ *Ibid.*

res políticos cotidianos y al calor de las necesidades inmediatas nacidas de una joven República. Su pensamiento político y administrativo ha sido recogido en una antología⁵, muy útil porque sistematiza sus ideas sobre ambos temas. Aquí sólo abordaremos las administrativas.

Jefferson pensaba que el objeto del gobierno es velar por la vida y el bienestar del hombre, pues de ello nace su legitimidad. "El único fin ortodoxo de la institución gubernamental es garantizar el mayor grado de bienestar a la masa general de la sociedad que por ella se rige".⁶ No cree que los pueblos estén divididos en "lobos y ovejas"; tampoco en "los gobiernos muy enérgicos". El gobierno debe estribar más bien en la información, como el más certero y legítimo instrumento del gobierno. Declara, para reafirmar esta posición, que "era enemigo de las monarquías antes de venir de Europa. Lo soy diez mil veces más desde que he visto lo que son".⁷

Sostiene, asimismo, la tesis de que es necesario hacer participar a los ciudadanos en las tareas de la administración pública, porque ello garantiza que sea recta y permanente. Sin embargo, tiene reservas con respecto a la participación directa, porque piensa que "el pueblo no está calificado para ejercer la función ejecutiva, pero sí para nombrar a la persona que debe desempeñarla".⁸ Considera que, si tuviera que elegir entre la participación popular en la legislación o en la justicia, se inclinaría por la segunda, porque "la ejecución de las leyes es más importante que su elaboración". Sin embargo, lo deseable es que, en todo caso, el pueblo participe por igual en las actividades de las tres ramas del gobierno: legislación, administración y justicia.

Opuesto a las ideas hamiltonianas en el sentido de la preponderancia del poder nacional, Jefferson se inclina porque sean los estados de la Unión los encargados del mayor peso de las funciones políticas y administrativas, convirtiéndose aquél en un "organismo simple y poco costoso" a cargo de unos cuantos funcionarios. Empero, más que en los estados, el peso de los negocios debe recaer en los condados, para los cuales ha previsto un destino superior, tal como lo veremos ahora.

Jefferson rechaza todo lo que implique tiranía, porque piensa que ha sido el despotismo lo que destruyó los derechos y la libertad de los hombres. No tiene mejor opinión de la burocracia y todo lo que se relaciona con ella. Por tanto, plantea como oposición al despotismo una "República de condados", a la que observa organizada en la forma siguiente: sus organismos mayores serían, naturalmente, los condados, con una extensión en promedio de 40 km, por lado; a su vez, cada uno de ellos estaría dividido en distritos, no más extensos que 10

⁵ Dumbaud, Edward: *Thomas Jefferson: Escritos políticos*, 1965.

⁶ Jefferson, *op. cit.*, p. 105.

⁷ *Ibid.*, p. 118.

⁸ *Ibid.*, p. 139.

km por lado. El distrito contaría con una escuela elemental, policía cívica, juez de paz y alguacil, y estaría a cargo de la atención de los pobres, el mantenimiento de los caminos, la policía, la elección de jurados en la localidad y la designación de los funcionarios del propio distrito.

“Cada distrito sería, así, una pequeña república en sí mismo, y cada ciudadano del estado se convertiría en miembro activo de la comunidad gobernante, ejerciendo en su persona gran parte de sus derechos y sus deberes, siempre, y ello es importante, dentro del campo de su absoluta competencia. El ingenio humano no puede trazar cimiento más sólido para una República libre, duradera y bien administrada”.⁹

Tal como se ha podido observar, Hamilton y Jefferson plantearon cuestiones en forma diametralmente opuesta, pero que en el desarrollo constitucional y administrativo norteamericano se ha tratado de conciliar. Dentro del pensamiento administrativo angloamericano, también las ideas de ambos estadistas han tendido a su conciliación, porque el desenvolvimiento de la realidad administrativa hace que en los Estados Unidos el poder federal esté contrapesado efectivamente por los poderes de los estados que forman a la Unión.

En suma, Hamilton y Jefferson representan dos líneas de pensamiento dispares, que dentro del estudio de la administración pública contemporánea convergen como puntos iniciales de su formación intelectual.

8.2.2 Tocqueville: la administración pública en América

Hemos parafraseado a Tocqueville para encabezar este apartado, titulándolo “La administración pública en América”, como una alusión a su magna obra *La democracia en América* (1835, 1840). En este libro, donde introduce a la ciencia de la administración como fundamento de su interpretación de la administración pública en ese país, se encuentra una magistral observación de los elementos constitutivos de la misma en sus momentos de formación.

Tocqueville explica la administración norteamericana situándose en la sociedad en que nació. Observa en los Estados Unidos a dos sociedades distintas, encajadas una con la otra, encabezadas con gobiernos separados e independientes. Uno de ellos, el de los estados, nacido de las diarias necesidades, es habitual; el otro resulta excepcional y es relativo a “ciertos intereses generales”. En fin, considera “veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la nación”.¹⁰ El gobierno estatal es la regla; el de la nación, la

⁹ *Ibid.*, p. 152.

¹⁰ Tocqueville, *La democracia en América*, p. 77.

excepción. Por tanto, hay que buscar el origen de los principios políticos en los estados: "Es necesariamente el Estado lo que se debe conocer para tener la clave de todo lo demás".¹¹

La vida política se encuentra situada en tres centros de acción: la comuna, el condado y el estado. A cada centro presta la debida atención, pero a Tocqueville le interesa primordialmente el estado. En esto no coincide con Jefferson. Declara que "lo que llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración".¹² La mano que dirige la máquina de la administración está oculta, porque en este país se ha buscado que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño. El "poder administrativo" no se ve, porque no es centralizado ni jerárquico.

Agrega que el legislador penetra en el seno de la administración, llega hasta los detalles de su funcionamiento. Pero, "en general, se puede decir que la característica saliente de la administración pública de los Estados Unidos es la de ser prodigiosamente descentralizada".¹³ Y son la centralización y la descentralización los dos problemas de la administración que más y mejor estudió, los que atrajeron por primera vez su atención.

Nuestro autor, tal como lo pudimos apreciar con anterioridad, estaba estrechamente familiarizado con la ciencia de la administración. Al menos, conocía profundamente a uno de sus cultivadores, Macarel, de quien hizo una presentación ante el mundo de la academia francesa. Sin embargo, su primera exposición acerca de la administración pública yace en *La Democracia en América*. Y su primero —y eterno— aporte consiste en el examen y aplicación de la centralización y descentralización de la administración pública.

Tocqueville se queja de que, en sus días, se habla de ambas categorías sin apreciar su significado, y esto es muy importante porque no sólo permite llegar a una definición precisa de ambas, sino, también, porque explica los caracteres opuestos que distinguen a la administración pública en Europa, preñada de centralización, y a la de los Estados Unidos, caracterizada por la descentralización.

Por tanto, formula sus definiciones: "Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de las leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación; por ejemplo, los de las empresas comunales. Concentrar en el mismo lugar o la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré centralización administrati-

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 86.

¹³ *Ibid.*, p. 94.

va".¹⁴ Cuando a la centralización gubernamental se suma la centralización administrativa, se desarrolla por consecuencia una centralización extraordinaria, como en Francia, según lo aclara Tocqueville.

Sin embargo, hay países que pueden estar extraordinariamente centralizados si de gobierno se trata, como los Estados Unidos; el cual, al mismo tiempo, está extraordinariamente descentralizado si de administración se trata. Es más, la descentralización administrativa ha sido desarrollada a tal grado entre los norteamericanos, que en Europa no sería tolerada. Opuestamente, tal como lo advirtió, el gobierno es tan centralizado que en ello se observa un peligro, el de absorberlo todo y caer en la impotencia.

Invocando los progresos de la ciencia de la administración, Tocqueville observa que "en general, se puede decir que los pequeños detalles de la policía social que hacen la vida dulce y cómoda, son descuidados en Norteamérica; pero las garantías esenciales para el hombre en sociedad existen allí tanto como en cualquier otra parte. Entre los norteamericanos, la fuerza que administra el Estado, es mucho menos reglamentada, menos culta y menos diestra, pero cien veces más grande que en Europa".¹⁵ Su administración es imperfecta, "un poco salvaje", pero poderosa.

No obstante la grata impresión que Tocqueville tiene acerca de la administración estadounidense, lo que más admira no son los efectos administrativos sino los políticos. "La patria se siente en todos lados. Es venerada desde la aldea hasta la Unión entera".¹⁶

Volviendo a nuestra materia, nos dice que la "administración pública es oral y tradicional", casi no se escribe en sus procesos y está exenta del papeleo. "En Norteamérica, la sociedad parece vivir al día, como un ejército en campaña. Sin embargo, el arte de administrar es seguramente una ciencia. . ." Una democracia llevada a sus últimas consecuencias, como en los Estados Unidos, "daña, pues, el progreso del arte de gobernar. . . Esto, por lo demás, no se refiere únicamente a la ciencia administrativa;"¹⁷ pero sólo ella nos interesa, tal como la concibió Tocqueville aplicarla en los Estados Unidos. Los otros efectos, han sido de menor interés para nosotros.

Como lo hemos podido demostrar, fue un francés quien primero que nadie aplicó la ciencia de la administración de su propio país, Francia, aquella forjada por Carlos Juan Bautista Bonnin, a una nación naciente allende el Atlántico.

¹⁴ *Ibid.*, p. 97.

¹⁵ *Ibid.*, p. 101.

¹⁶ *Ibid.*, p. 103.

¹⁷ *Ibid.*

8.3 LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez que hemos examinado las contribuciones de Hamilton, Jefferson y Tocqueville, como precursores del pensamiento administrativo norteamericano en su punto de arranque, pasaremos a estudiar a sus primeros cultivadores: Woodrow Wilson, Francisco Goodnow y Guillermo Willoughby.

Daremos comienzo con Wilson, a quien, con justicia, se le acredita el haber elaborado el primer trabajo norteamericano sobre la ciencia de la administración y, por tanto, haber introducido de lleno a los académicos de su país en el cultivo de una ciencia prácticamente ignorada en los Estados Unidos, cuando ya concluía la última década del siglo XIX.

8.3.1 Woodrow Wilson: el estudio de la administración

El documento administrativo que mejor representa el ambiente y la tónica de académicos y políticos en el cual es engendrada la ciencia de la administración en los Estados Unidos es "El estudio de la administración", de Woodrow Wilson, documento que tiene el doble mérito de fundar en ese país a la propia ciencia de la administración y sentar bases sobre las cuales pudo plantearse en el terreno intelectual la necesidad del servicio civil de carrera.

El artículo apareció en 1887, en junio para ser más precisos, dentro de la revista *Political Science Quarterly*. Nació, pues, mucho tiempo después que lo hicieron otras obras que engendraron a la ciencia de la administración en Europa e incluso en América; Wilson mismo explicará el porqué de esta tardanza.

Nuestro autor comienza su disertación alegando a favor del estudio de una ciencia práctica, como algo necesario, es decir, que si la eminentemente práctica ciencia de la administración se encuentra inmersa en los planes de estudio universitarios en los Estados Unidos, ello obedece a este principio de necesidad. A ello agrega, sin embargo, lo no menos necesario de que se robustezca el programa de reforma del servicio civil y se mejoren los procedimientos del trabajo gubernamental. Por tanto, "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".¹⁸ El estudio de lo concerniente a la administración, sugiere tres puntos, a decir de Wilson:

- 1) Historia del estudio; o sea, tomar en consideración los aportes precedentes.

¹⁸ Wilson, "Study of administration", *Political science quarterly*, p. 197. Hay una edición en RAP conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

- 2) Precisar con exactitud en qué consiste el objeto del estudio.
- 3) Establecer los métodos idóneos para dicho estudio, así como las ideas políticas más pertinentes para abordarlo.¹⁹

Como se puede observar, no cabe duda alguna en el politólogo Wilson que la administración tiene una raíz política y, para enfatizar en ello afirma: "La ciencia de la administración es el fruto más reciente de la ciencia política, materia que se originó hace 2 200 años aproximadamente. Es un producto de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación. ¿Por qué nos llegó tan tarde? ¿Por qué esperó hasta éste tan ocupado siglo para demandar atención por sí misma? La administración es la parte más obvia del gobierno; es éste mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo".²⁰ Esto, que expresa cosas ciertas y cosas que no lo son, da pie a reflexiones que debemos hacer. En primer lugar, señalar que la ciencia de la administración no es originaria del siglo XIX, como lo hemos podido constatar; en segundo lugar, que su forma moderna es propia del siglo XIX y, en tercero, que conviene pensar mejor que la ciencia de la administración ha tenido, hasta la época de Wilson, las dos etapas que conocemos: ciencia de la policía y ciencia de la administración propiamente dicha. Esto ayuda a explicarnos lo que sigue inmediatamente, y más adelante, toda vez que no requerirá de nuestros comentarios.

Wilson define a la administración como "el gobierno en acción", y se pregunta sobre la causa de que este gobierno en acción no hubiera interesado a los estudiosos de la ciencia política. Fue éste el motivo, continúa, por lo cual nadie se preocupó antes del estudio de la administración hasta el siglo XIX, considerándola una rama de la ciencia del gobierno. Pero, todavía más, alega en favor de que la preocupación por la ciencia de la administración ocurrió no durante la primera mitad de la centuria pasada, sino en la final. Sobran los comentarios, por lo que pasamos a señalar la idea de Wilson en el sentido de que lo que preocupaba a estudiosos de la política era la Constitución del gobierno, la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía y el poder popular. Lo central era la ley, cómo se formaba y quién la elaboraba. "La otra pregunta, cómo debería la ley ser administrada con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricción, se marginaba como 'un detalle práctico' que los empleados podrían resolver después de que los doctores hubiesen acordado sobre los principios".²¹

Conforme el tiempo ha pasado y la sociedad se ha desarrollado haciendo más complejos sus procesos industriales y comerciales; en fin, a medida que la vida productiva creció, se hizo una exigencia y "la razón por la que tenemos

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 197-8.

ahora lo que nunca antes tuvimos: una ciencia de la administración". Hoy, agrega, el sencillo esquema de organización del gobierno mismo se ha hecho complicado y, si antes tenía pocos jefes, ahora tiene una multitud de ellos. "Por ello debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con escrupulosidad. Ésta es una razón del porqué existe esa ciencia".²²

Sin embargo, Wilson aclara que tal ciencia no había sido cultivada hasta entonces en su país, en donde "no se puede encontrar un método científico imparcial en nuestras prácticas administrativas". No hay, incluso, un sentido elemental de buena administración, sino un estado caótico y de corrupción. "No, los escritores norteamericanos no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia". La ciencia de la administración, observa Wilson, ha sido cultivada en Europa, principalmente por profesores franceses y alemanes, si bien agregamos nosotros, también por españoles, hispanoamericanos e italianos. El desafío para los estadounidenses, señala Wilson, será el adaptar la ciencia de la administración europea, propia del absolutismo, a un Estado altamente descentralizado como el norteamericano.

Surge una idea en la mente de Wilson que conviene comentar; a saber, que los gobiernos más desarrollados han pasado por tres etapas en su desenvolvimiento constitucional. La primera es aquella propia del absolutismo y, por tanto, de la administración adaptada a él; es lo que nosotros conocemos como el Estado de policía, según hemos visto. La segunda consiste en la época en la cual las constituciones eliminan a los estados absolutistas, a los que se procura sustituir por gobiernos populares, y por lo cual el establecimiento de la administración es marginado en pro de esos principios. Finalmente, la última se caracteriza por el empeño del pueblo soberano en organizar a la administración teniendo como base la Constitución política instituida.²³

Wilson no sólo reconoce del absolutismo la simiente de la administración norteamericana, sino también la idea que encierra ella misma: "Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos, la administración se ha organizado para servir al propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad únicas".²⁴ Pero, debido a que el régimen era propiamente absolutista, ello facilitó la organización de la administración, cosa no ocurrida ni en Inglaterra ni Estados Unidos, dice Wilson, donde los anglosajones de-

²² *Ibid.*, p. 201.

²³ *Ibid.*, p. 204.

²⁴ *Ibid.*

mostraron mayor competencia en la elaboración de constituciones que en la organización de administraciones. En los Estados Unidos, agrega nuestro autor, es inaplicable el sistema prusiano ya que ahogaría a la nación, por lo que arreglar a la administración en su país es una tarea más ardua que en Europa; en todo caso, la soberanía popular y la opinión pública han impedido un aprendizaje rápido de los negocios administrativos.

“El campo de la administración es el campo de los negocios. Está separado de la prisa y la contienda de la política; en muchos de los puntos permanece aparte, incluso del terreno debatible del estudio constitucional. Es una parte de la vida política en la misma forma que los métodos usados en los despachos son parte de la vida de la sociedad; lo es como la maquinaria viene a ser parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, está muy por encima del nivel aburrido del mero detalle técnico por el hecho que, al través de sus grandes principios, está directamente relacionada con las duraderas máximas de la sabiduría política y las permanentes verdades del progreso político. El objeto de estudio administrativo es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico y ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables”.²⁵

Hemos dejado hablar a Wilson; ahora haremos un comentario. La administración tiene un campo; un campo de negocios, el cual ha desterrado la contienda política de su seno. La administración, pues, está de este modo separada de la política activa. Sin embargo, el campo de la administración es algo más que menos trámites: hunde sus raíces en la sabiduría y las verdades de siempre de la política. Una paradoja que Wilson no logra evitar, porque el pensamiento político que implica a la sabiduría y las verdades del progreso político no son sino la expresión abstracta de la contienda política. Resulta mejor aquello que Wilson argumenta como objeto del estudio administrativo: sentar en principios los métodos del trabajo gubernamental y arrancarlos a la confusión de la vida administrativa cotidiana. De aquí, como lo dice Wilson, la reforma del servicio civil no es otra cosa que el preludio de la reforma integral de la administración pública norteamericana.

Pero no únicamente la administración está fuera de la política, sino también la política fuera de la administración. Otra vez la paradoja: “La administración está más allá de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas”.²⁶ Pero aclara que “es una distinción de alta autoridad” y al efecto, invoca a los profesores alemanes, particularmente a Gaspar Bluntschli, de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la admi-

²⁵ *Ibid.*, pp. 209-210.

²⁶ *Ibid.*, p. 210.

nistración lo hace con las actividades estatales individuales y pequeñas. La política, agrega, es propia del estadista, y la administración corresponde al funcionario técnico. Y afirma que no se requiere tanto la autoridad intelectual del pensador alemán, como el acudir a lo que él juzga evidente, por lo que "esta discriminación entre administración y política es ahora, felizmente, demasiado obvia para requerir mayor discusión".²⁷ Sin embargo, creemos que huelga discusión alguna, no por lo que dijo Wilson, sino por la debilidad de su argumento. Con lo que enseguida transcribimos, Wilson argumenta contra sí mismo.

"No se puede aclarar a todos con facilidad, exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan, y distinciones tan pequeñas que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre este y aquel departamento del gobierno sin tener que subir montes y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos, de 'sies' y 'peros', 'cuantos', 'sin embargos', hasta que todo se pierda al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no habituado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo, confundándose una vez en la 'dirección política' y otra en el principio constitucional".²⁸

Sobre lo dicho, poco puede ser agregado. Es mejor entrar a la definición wilsoniana de la administración pública, de la que dice que "es la ejecución detallada y sistemática del derecho público".²⁹ Agrega Wilson que cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, más no la ley, que está por encima de él. "Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes es administrativa. . . "esta no es una distinción entre voluntad y hecho, porque el administrador debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar al cabo su tarea. No es y no debe ser mero instrumento pasivo. La distinción se plantea entre planes generales y medios especiales".³⁰ Esto es suficiente para darnos una idea clara de Wilson y su definición del objeto de estudio de la administración, fundamentada esencialmente en Bluntschli. Pasemos a los métodos.

Los norteamericanos, explica Wilson, constituyen un pueblo práctico que más que estudiar el arte del gobierno, gobierna; más que reflexionar, actúa. Por eso ha dado tantos tropiezos. Conviene, entonces, emprender estudios sobre el gobierno que, siendo comparados, haga paralelos al Estado democrático del que no lo es. "En cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los

²⁷ *Ibid.*, pp. 210-211.

²⁸ *Ibid.*, p. 211.

²⁹ *Ibid.*, p. 212.

³⁰ *Ibid.*, pp. 212-214.

gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural".³¹ En esto, en su organización, son idénticos un hombre libre y un esclavo, un Estado democrático y uno absolutista. Por tanto, agrega Wilson, se puede pedir prestada la ciencia de la administración para obtener de ella provecho y ventajas, si de ella se toman diferencias que separan a la democracia y al absolutismo. De Europa se deben adoptar no sus principios políticos, sino los procedimientos administrativos. El método comparado, entonces, es el adecuado para estudiar la administración e incorporar a la ciencia de la administración en los Estados Unidos, tarea hecha por Wilson a fines del siglo XIX.

El mérito de Woodrow Wilson fue el de llevar a su patria desde Europa, a la ciencia de la administración, proponiendo la forma de acomodarla a sus instituciones. No es un creador de la ciencia de la administración, porque no fueron los estadounidenses los que la conciben; pero sí quien la implantó en su país, donde se cultivó con todo vigor a partir del siglo XX. Tal como lo hemos podido observar, la adopción de la ciencia de la administración, creada en Europa, siguió la vía alemana, motivo por lo cual los norteamericanos son deudores del pensamiento administrativo germano. Mas en lo particular, la raíz del pensamiento norteamericano debe buscarse en Gaspar Bluntschli y, más allá, naturalmente, en Lorenzo von Stein.

8.3.2 Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado

Goodnow fue un cultivador profundo del derecho administrativo, la ciencia política y la ciencia de la administración. Hay quienes piensan, y no pocos, que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración norteamericana, no a Wilson. Tuvo la distinción de ser el primer presidente de la Asociación Norteamericana para la Administración Pública. Fue quien escribió, en 1893, el primer libro de derecho administrativo en su país y quien, además, elaboró en los Estados Unidos el primer tratado de ciencia de la administración.

Las obras aludidas son: *Derecho administrativo comparado y Política y administración: un estudio del gobierno* (*Politics and administration: a study of government*, 1900), que ahora procederemos a examinar.

Con respecto a la primera obra mencionada, Goodnow aclara al principio que ella no abarca al derecho administrativo en su conjunto, sino particularmente a "los métodos de organización administrativa", adoptados en los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Como base del propósito que lo animó a escribirla, señala que "los grandes problemas del derecho público moder-

³¹ *Ibid.*, p. 218.

no son de un carácter casi exclusivamente administrativo". Sin referirse directamente a Lorenzo von Stein, observa que, "así como el periodo que ha pasado era de una época de reforma constitucional, el presente es de reforma administrativa".³² parafraseando la célebre sentencia del pensador alemán en el sentido de que el siglo XIX sería la era de la ciencia de la administración.

Agrega Goodnow que en las condiciones reinantes en su época hay grandes exigencias para "la esfera administrativa del gobierno", exigencias que pueden ser atendidas positivamente por medio del conocimiento del derecho administrativo y la "ciencia de la administración". El que en esta obra Goodnow conserve en uso la categoría "ciencia de la administración", habla claramente de la influencia europea en el pensamiento administrativo norteamericano ingresada por medio del propio Francisco Goodnow. Esto lo admite al declarar que la elaboración de su texto se basó, primariamente, en la consulta de "libros de derecho administrativo extranjeros", porque los consideró más provechosos. Pero no hubo una adopción irreflexiva, sino el nacimiento de un método de trabajo académico aplicable al derecho norteamericano, aunque se "notará a menudo que domina un punto de vista extranjero".³³ Goodnow comenta que, en la situación que se vive en su país, los autores extranjeros deben ser consultados necesariamente.

Goodnow reconoce las influencias locales de Juan Burgess y Ernesto Freund en su obra. Pero el lugar especial lo reserva a Rodolfo von Gneist, profesor de la Universidad de Berlín, de quien recibió lecciones directas.

Goodnow, una vez que aclara que su libro se refiere a los métodos de acción administrativa, refuerza esta idea argumentando que, por extensión, concierne al estudio comparado de la organización y la acción administrativa en los países comprendidos en su contenido. De este modo, dentro del significado de sus propósitos, esa obra es una contribución al derecho administrativo y también a la ciencia de la administración.

Goodnow comienza su exposición advirtiendo que la administración debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones. Ante todo, las siguientes: a) la actividad toda del gobierno; b) la actividad del gobierno, con excepción del poder legislativo; c) la actividad del gobierno, sólo en su aspecto ejecutivo. En esta última acepción, que es la que interesa, se explyea: "La administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. Administra éste cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o

³² Goodnow, *Derecho administrativo comparado*, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 3.

pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva".³⁴

Estudia a la administración pública en su tradicional división funcional, o sea las ramas de las relaciones exteriores, los asuntos militares, los negocios de la justicia, las finanzas y lo relativo a lo interior. Sin embargo, como era propio de la ciencia de la administración de sus días, agrega a ella, como se hace en Europa, "la administración general del país", lo que nos recuerda al Ministerio de Fomento ideado por Burgos.

Según su concepción acerca del estudio de la administración, ésta debe ser observada no sólo en lo relativo a las reglas de su acción, sino también en lo referente a la organización de los agentes que ejecutan la acción. Al respecto, para justificar este argumento, recuerda que con frecuencia la palabra administración se utiliza para referirse a la "organización administrativa", que comprende desde el Jefe del Ejecutivo, hasta el último de sus subordinados. "Así la palabra, a la par que indica una función del gobierno, expresa el organismo del Estado. Administración es la función de ejecución, la administración es la totalidad de las autoridades ejecutivas y administrativas".³⁵

Una vez que ha estudiado a la organización administrativa, lo que hace extensamente, "considerando a la administración en reposo", pasa a examinar los métodos y las formas de la acción administrativa. Ante todo, advierte que se debe cuidar de no confundir a estos métodos y formas con las direcciones; es decir, los servicios que suministra la administración. Estos, comenta, verían de nación a nación, en tanto que los métodos y las formas de la acción son esencialmente los mismos "dondequiera". Dicho de otro modo, la administración puede o no encargarse directamente de los telégrafos o los ferrocarriles; es decir, asumir el suministro de su servicio; pero, invariablemente, deberá vigilar su funcionamiento porque tal es lo que debe entenderse por administración "dondequiera".

Así, vemos que los métodos y las formas de la acción administrativa, en todos los países, se expresa mediante la organización de grandes empresas comerciales —que por su tamaño no pueden atenderlas particulares— y, fundamentalmente, en el fomento del bienestar general. Son, pues, éstos, los que determinan el rumbo de los servicios que habrá de atender la administración. En todo caso, los métodos y formas de la acción administrativa dependen de las reglas del derecho vigentes y suelen clasificarse dentro de la expresión de la voluntad del Estado o dentro de la ejecución de esa voluntad. La expresión de la voluntad del Estado es propia, esencialmente, del poder legislativo, pero más del ejecutivo cuando no corresponda primariamente al legislativo. Por su parte, la

³⁴ *Ibid.*, p. 6.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

ejecución de la voluntad del Estado es una tarea principal del ejecutivo y se aplica por medio de formas diferentes, entre las que se incluye el uso de la fuerza física. Goodnow sostiene que, "en general, hay dos modos de ejecutar la voluntad del Estado: o bien la administración puede proceder por sí misma a la ejecución de sus órdenes. . . o bien debe recurrir desde luego a los tribunales".³⁶

Aunque Goodnow ha advertido que el alcance de las actividades de la administración frente a la esfera de acción de la "iniciativa privada" son cuestiones de trascendencia propia de la ciencia política, procede sin embargo a su examen. Considera que en las relaciones entre la administración y los particulares hay un antagonismo, cuya consecuencia es la sumisión del individuo a la administración, la cual puede recurrir al uso de la fuerza. En este caso, la administración se expresa como representante de la autoridad pública. Pero las actividades de la administración no se limitan a esto, "porque su ministerio es alcanzar los fines del Estado. La administración debe contribuir a ensanchar el círculo de beneficios sociales, de igual manera que a limitar su esfera de la libertad del individuo. Debe preocuparse por ayudar al hombre en su conflicto con la naturaleza, tanto como a ordenar las relaciones con sus semejantes".³⁷ En este sentido, la administración ofrece a los habitantes del país los medios de comunicación, los caminos y los correos; y los protege contra la naturaleza, vigila las transacciones económicas y valida los documentos.

Cuando la administración actúa del modo tal, ello ocurre porque es ineficaz la iniciativa particular o porque contribuye a mejorar las condiciones sanitarias y morales de la sociedad. Todo lo anterior lo hace, finalmente, porque representa al Estado. Hay que recordar que "el gobierno es la única organización a que puede confiarse seguramente el empleo de la fuerza física".³⁸

La concepción de Goodnow sobre la administración pública, basada en la categoría de acción social de la administración, es el mejor testimonio del ingreso de la ciencia de la administración, por la vía alemana, a los Estados Unidos. Atrás de los distintos autores germánicos que cita, se encuentra el pensamiento de Lorenzo von Stein. Por tanto, para concluir el examen de su *Derecho administrativo comparado*, nos dirá que "la actividad administrativa, cuyo fin es el fomento directo del bienestar común, puede llamarse social, a diferencia de la actividad gubernamental. . . [que] se considera representante del poder soberano".³⁹

La obra *Derecho administrativo comparado* representa, tal como lo mencionamos, otro medio de ingreso de la ciencia de la administración alemana a

³⁶ *Ibid*, p. 117.

³⁷ *Ibid*, p. 124.

³⁸ *Ibid*, p. 127.

³⁹ *Ibid*, p. 128.

los Estados Unidos. En cambio, *Política y administración* es la conversión de la ciencia de la administración europea a la teoría norteamericana de la administración pública. Es un puente al través del cual se comienza a abandonar la ciencia de la administración del Viejo Continente, para dar paso a una nueva disciplina al estilo estadounidense.

Pero la segunda obra es, también, el abandono parcial del derecho administrativo por un profesor del mismo, que iba centrando en adelante su atención en la ciencia política y la administración pública. Declara que su *Política y administración* tiene como propósito "mostrar, particularmente desde la consideración de las condiciones políticas como las que ahora existen en los Estados Unidos, que el sistema formal de gobierno establecido en el derecho, no siempre es el mismo que en el sistema real. Intenta, asimismo, demostrar que los cambios en el sistema formal de los Estados Unidos deben ser hechos para que el sistema real se conforme, más estrictamente que en el presente, a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado".⁴⁰ Lo anterior, por tanto, requiere del análisis de las operaciones del gobierno, así como de las relaciones entre las mismas.

Por tanto, en su *Política y administración*, Goodnow tendrá como tesis fundamental la de examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo lleva a sus planteamientos fundamentales relacionados con las funciones primarias del Estado; a saber: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también las llama: la política y la administración. Por cuanto a la disociación entre la forma y el contenido del gobierno norteamericano. Goodnow cree que los pensadores estadounidenses atienden más los aspectos legales y la Constitución. Y, sin embargo, de lo que se trata es de "examinar la vida política real del pueblo".⁴¹ El que se hayan hecho exámenes puramente jurídicos obedece a que los especialistas han sido generalmente juristas.

El estudio del gobierno debe variar porque "a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia, para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra situada".⁴² Las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él, y tienden a modificarlo hasta que consiguen desfigurarlo. Por tanto, Goodnow considera absurdo que un investigador pase por alto a las instituciones no jurídicas cuando examina al gobierno. La vida política se debe considerar como un todo, tomándose en consideración, por igual, a las institu-

⁴⁰ Goodnow, *Politics and administration*, p. 5. Hay una versión parcial de esta obra en la RAP conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, así como en sus números 41 y 42.

⁴¹ *Ibid.*, p. 1.

⁴² *Ibid.*

ciones jurídicas y a las no jurídicas. Tal fue, en su opinión, el método empleado por su maestro Gneist, al examinar al sistema parlamentario británico, del cual dijo que era imposible su comprensión sin el estudio del sistema administrativo.

Cuando se procede del modo mencionado, Goodnow siente que se encontrarán más semejanzas entre los gobiernos de los países, más particularmente si se considera "que la Constitución no puede entenderse sin el conocimiento del sistema administrativo".⁴³ Debe, pues, acreditarse a Goodnow el mérito de haber sustentado la verdad acerca de que un régimen es incomprensible sin el examen de la administración pública.

La vida política del hombre está marcada precisamente, por su condición humana. Cuando sus instituciones políticas se encuentran en una etapa de desarrollo igual, pueden encontrarse grandes semejanzas entre los pueblos. Por tanto, en última instancia, estas instituciones comparten fines y medios semejantes. "Es factible concebir al Estado como una abstracción, debido a la semejanza entre los sistemas políticos reales de diferentes estados".⁴⁴ Tal abstracción, sin embargo, se basa en la existencia de estados concretos.

Goodnow comenta que en su tiempo han sido puestas en tela de juicio las analogías entre el Estado y los seres vivos, pero que se está aceptando la idea de la acción de las organizaciones políticas como el resultado del ejercicio de la voluntad real de la persona que tiene la facultad de mandar. Se habla, pues, de una mente y una voluntad social. Sobre ello, el sociólogo Giddings sostiene que el desarrollo de la mente social es el resultado de la evolución de la mente individual.

Lo anterior permite a Goodnow llegar a su teoría de las funciones primarias del Estado. Declara que, conforme a lo anterior, se puede decir que las funciones oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas. "En otras palabras, la acción del Estado como entidad política, consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla al cabo. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es resultado de la acción gubernamental".⁴⁵

La organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. En una monarquía, considera Goodnow, en este sentido, son menos complejas esas actitudes que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. Por tanto,

⁴³ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 9.

la forma de gobierno modifica menormente tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano a la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, "la necesidad de la división del trabajo", incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distingan.

Hay también "causas psicológicas" a favor de la distinción: se requiere la formulación de la voluntad, antes de que sea ejecutada. En el seno del gobierno, incluso ambas funciones las efectúan órganos diferentes, por efecto del dictado de las condiciones políticas. Así, cada órgano se encarga exclusiva o fundamentalmente de una u otra función. "Ésta es la solución al problema del gobierno, adoptada en términos generales por la raza humana".⁴⁶

Goodnow polemiza con Montesquieu por haber propuesto éste la existencia de tres poderes, siendo dos las funciones del Estado. Explica que ello obedeció a que su modelo fue la Constitución inglesa, donde los jueces gozan de una amplia autonomía de acción. Empero, atento a la tradición continental europea, Goodnow desecha al judicial como tal asignándole un carácter ejecutivo. Volviendo a Montesquieu, le discute el haber asignado sus tres poderes a tres autoridades diferentes, dificultando su funcionamiento. Para compensar esta deficiencia, en las constituciones se estableció que cada órgano autorizado realizara en lo fundamental una función, pero no exclusivamente, de modo que pudiera efectuar aparte las otras dos. Esto, que menciona Goodnow, fue ideado por Jaime Madison y se le ha conocido tradicionalmente como el sistema de frenos y contrapesos. Mediante dicho artificio político, las funciones de expresión y ejecución de la voluntad del Estado, pudieron ser ejercidas por órganos diferentes, a los cuales fue asignada preferentemente una de ellas.

Tal fue la manera de resolver el problema y con ello se pudo superar el que cada función, que se divide a su vez en operaciones imposibles de dividir, fueran ejercidas sin dificultad. Goodnow dice que la expresión de la voluntad del Estado la practica el pueblo cuando vota, el legislativo cuando forma las leyes y el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, las autoridades ejecutivas y, naturalmente, las autoridades administrativas.

Las funciones primarias del Estado, que como tales provocaron una vigorosa argumentación de Goodnow, son luego identificadas con la política y la administración, sin mayor argumento. "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas políticas".⁴⁷ Con respecto a la administración, señala que no sólo es una fun-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 18.

ción de la autoridad ejecutiva, sino también la "función de ejecutar la voluntad del Estado". Esta identificación, para la cual Goodnow sólo reclamó su "conveniencia", es sin duda una licencia que se tomó, sin haber expuesto las explicaciones del caso. En fin, tal es su idea y así la transmitimos.

8.3.3 Guillermo Willoughby: ejecución y administración

Con Willoughby se cierra la triplete de modernos fundadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Su mérito mayor, a decir de Marshall Dimock,⁴⁸ consistió fundamentalmente en su concepción de la administración como un fenómeno universal. Willoughby fue influido fundamentalmente por Woodrow Wilson, cuyas obras *El Estado* y *El gobierno congresional* están presentes en los trabajos de aquél.

Willoughby fue un autor polifacético y buena parte de su tiempo lo dedicó precisamente a escribir. En 1919 redactó la *Introducción al estudio de los estados modernos*, y en 1927 una de sus obras principales, *Principios de la administración pública* (*Principles of public administration*), que complementó posteriormente con sendas obras sobre la administración judicial y la legislativa.⁴⁹ Es autor, asimismo, de un artículo titulado "La ciencia de la administración pública" ("The science of administration", 1927), que infortunadamente no hemos podido conseguir. Sin embargo, su obra más importante es *El gobierno de los estados modernos* (*The government of modern states*), publicada en 1936, y que es en la que se haya más huella de la influencia wilsoniana, a la que hicimos referencia. Aquí examinaremos los *Principios* y *El gobierno*.

Los *Principios de la administración pública* fueron el segundo libro de texto norteamericano, luego de la *Introducción al estudio de la administración pública* de Leonardo White, 1926. Willoughby comienza su exposición señalando que, a la fecha en que escribe, el gobierno en los Estados Unidos ha sido estudiado desde el punto de vista de su relación con los derechos de los particulares. Por tanto, poca atención se ha puesto en el problema de la organización y la conducción de la rama administrativa, "distinta de la ejecutiva dentro del gobierno".⁵⁰ Y esto ha ocurrido, pese a que a partir de la conclusión de la Guerra Civil, las actividades de la administración pública se han incrementado grandemente.

⁴⁸ Dimock, "W.F. Willoughby and administrative universal", *PAR*, núm. 5, pp. 483-485.

⁴⁹ Respectivamente, *Principles of judicial administration* (1929) y *Principles of legislative organization and administration* (1934).

⁵⁰ Willoughby, *Principles of public administration*, p. VII.

Todo lo anterior obliga, en su opinión, a que la tradicional división de poderes sea revisada, ya que no se puede seguir sosteniendo como un principio que evite el ejercicio opresivo del poder. Los servicios públicos deben ser integrados en torno a la rama administrativa, considerada en su carácter técnico, tanto por lo que se refiere a la información que maneja, como por el método de operación que emplea. Lo anterior da licencia a nuestro autor para que demande que los funcionarios del gobierno sean tratados con tanto rigor, como lo son los empleados de las empresas privadas.

Piensa Willoughby que está frente a una disciplina que merece un tratamiento riguroso, y tal es la finalidad de su obra; con todo, es consciente de que una "objeción puede elevarse frente a la designación de la administración como ciencia. Independientemente que la objeción sea o no válida, la posición aquí sostenida es que, en administración, hay ciertos principios fundamentales de aplicación general, análogos a los que caracteriza toda ciencia y que pueden ser observados si el fin de la administración, la eficiencia de operación, es asegurada; y que estos principios serán determinados y su significación conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones".⁵¹

Sin embargo, confiesa que tales principios no se siguen en calidad de guías de la conducción de los negocios administrativos como algo indispensable, ni que tampoco reciban aprobación universal. Sólo aspira a que los fines del gobierno sean alcanzados con razonable satisfacción. Declara, en fin, que su obra ha sido escrita especialmente para consulta de estudiantes y funcionarios públicos, pero considerando a la "administración como una rama de la ciencia política".⁵²

Una vez examinados los problemas generales relativos a la teoría de la administración pública con relación a su obra, explica que "el término administración pública puede ser empleado en ciencia política en dos sentidos. En sentido amplio, denota el trabajo en la conducción de los negocios gubernamentales, observada desde la rama particular del gobierno implicada. Es así que propiamente se habla de la administración de la rama legislativa del gobierno, de la administración de justicia o asuntos judiciales, o la administración del poder ejecutivo, así como de la administración de los asuntos de la rama administrativa del gobierno, o la conducción de los negocios del gobierno en general. En su sentido estricto denota sólo las operaciones de la rama administrativa. En este último, en su sentido restringido, es como se emplea en esta obra".⁵³

Sostiene Willoughby que los negocios propios de la administración pública son distintos a los de la administración privada. Por tanto, aunque ha exigido que los empleados públicos sean vistos tan estrictamente como los de la empre-

⁵¹ *Ibid.*, p. ix.

⁵² *Ibid.*, p. xi.

⁵³ *Ibid.*, p. 1.

sa privada, es consciente de que no es posible asegurar que la eficiencia en el gobierno sea igual a la de las compañías particulares. Hay dos razones que considerar, la primera de las cuales es que la administración pública trabaja bajo el peso de "consideraciones políticas", en tanto que la privada lo hace con referencia a la competencia técnica". La segunda razón consiste en que en la empresa particular se ofrecen incentivos para incrementar el rendimiento, pero en el gobierno no. No obstante, ahí donde un servicio administrativo suministrado por el gobierno lo ha exigido, la eficiencia y la economía an estado presentes, en tanto que con frecuencia se ha encontrado que en la administración privada prevalece la extravagancia, el desperdicio y la ineficiencia.

Sin embargo, y pese a que Willoughby sea tan claro al separar los caracteres de la administración pública frente a los propios de la administración privada, asigna a la primera cinco elementos que, normalmente, son los que se equiparan con los de ésta. Ellos son: administración general, organización, recursos materiales, personal y finanzas. Son pues, funciones llamadas de "staff" o adjetivas, tradicionalmente fuera de los puntos principales de la ciencia de la administración en Europa.

No parece nada probable que Willoughby supiera que, más de cien años antes de que escribiera sus *Principios de la administración pública*, Carlos Juan Bonnin había elaborado una obra con título idéntico y con finalidades similares. Aquí, sencillamente, hay ausencia de memoria histórica.

Su tesis de la distinción entre ejecución y administración la desarrolla con mayor profundidad en *El gobierno de los estados modernos*. Opina que el trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la existencia de órganos especializados. De este modo, en ellos se conjuga la especialización y la definición de responsabilidades. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en lo que se refiere a la organización como en lo que corresponde a su operación. "Por tanto, es reconocido universalmente que desde el punto de vista funcional, el principio sobre el cual deben clasificarse los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho".⁵⁴ En él se fundamentó la clasificación tradicional de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y, por tanto, se establecieron tres ramas del gobierno.

Ofreciendo argumentos diferentes a los tradicionales, nuestro autor propone lo que llama "una clasificación quintuple más satisfactoria", porque la división tripartita no resiste en su opinión ni el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana. "El defecto de este sistema de clasificación yace en que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del electorado y la administración".⁵⁵ He aquí, entonces, su célebre teoría de la división

⁵⁴ Willoughby, *The government of modern states*, p. 217. Hay una versión parcial de esta obra en la RAP núm. 43, pp. 135-148.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 217-218.

quíntuple de las ramas del gobierno, donde la administración asume un carácter distintivo con respecto a la ejecución.

En la división tripartita, la administración se encuentra confundida y se le "trata como una parte de la función ejecutiva", e indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero las dos son diferentes: "La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".⁵⁶ Por tanto, la primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las políticas generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación. Por su parte, la administración "pone en acción a esas políticas".

Con razón se ha visto en Willoughby influencias de las instituciones y las ideas británicas, y así es, especialmente del parlamentarismo y su división entre jefe de Estado y jefe de gobierno, noción que se trasluce en la separación de nuestro autor entre ejecución y administración. Willoughby es el último pensador administrativo en el cual se observan rastros de la ciencia de la administración europea, rastros que desaparecen casi completamente a partir de los trabajos de Leonardo White, quien debe ser considerado ya como un autor absoluto y originalmente norteamericano.

8.4 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE

Una vez que el trabajo académico de Wilson, Goodnow y Willoughby convirtieron a la ciencia de la administración europea en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, en la década de los años treinta, ya estaba el terreno intelectual fértil para su desenvolvimiento pleno. En los años que siguieron a esta época, el estudio de la administración pública evolucionaba hacia su consolidación, pero en los años 60 floreció con extraordinario vigor una visión pesimista de la administración pública, que provocó lo que se conoce como "crisis de identidad".

Tal como lo hemos podido observar a lo largo de esta obra, el desarrollo de la ciencia de la administración ha sido desigual, debido al factor nacional. Cada país, por sus propias condiciones históricas, ha impreso un carácter peculiar al desarrollo de la disciplina. En los Estados Unidos se ha podido apreciar, al paso del tiempo, un curioso fenómeno que podríamos calificar de "desteorización" de la administración pública, toda vez que en ello se observa una gradual pero marcada pérdida de creatividad en su cultivo. De este modo, hemos encontrado

⁵⁹ *Ibid.*, p. 220.

que los grandes trabajos sobre la disciplina fueron formulados a finales del siglo pasado y a principios del presente, fundamentalmente hasta la década de los 40. Son excepcionales los trabajos teóricos de la administración pública a partir de la posguerra, y los que hay son descriptivos, repetitivos y carentes de imaginación; otros pocos corresponden más bien a desarrollos periféricos y no tocan, según lo supone la ciencia de la administración, al Estado como objeto fundamental de estudio.

No obstante, habiendo en el mundo entero un ánimo a favor de la revigoriación del pensamiento administrativo, en los Estados Unidos se comienzan a dar pasos firmes para trascender esa "crisis de identidad", tal como lo comentaremos adelante.

Volviendo a los años 30, debemos señalar que en su momento aparecen los trabajos que definirán el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. Es la época en la que la administración pública es llamada a ocupar un lugar en el seno de la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*. Fue Leonardo White, con su "Administración pública" ("Public administration"), quien en 1930 situó a la disciplina dentro del marco de las ciencias sociales en esa Enciclopedia. Se trata de una época favorable para los estudios politológicos sobre la administración pública, tal como lo demuestran los trabajos elaborados por Juan Gaus y Lutero Gulick,⁵⁷ este último todavía muy alejado de los criterios gerenciales. Fueron tiempos también de gran actividad para uno de los más distinguidos cultivadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos: Marshall Dimock, a quien se deben dos importantes trabajos sobre la disciplina.⁵⁸

Hay que consignar que, también en los años 30, en Inglaterra se seguía con interés lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos. Esto originó un artículo de Harvey Walker,⁵⁹ cuya finalidad es la comparación del estudio de la disciplina en Inglaterra y Norteamérica. Y lo que ocurría aquí era interesante, porque se estaban definiendo las dos tendencias que marcarían el rumbo del estudio de la administración pública: la de la teoría de la administración pública propiamente dicha, basada en el estudio del Estado; y la gerencialista, cuyo fundamento era la observación de la administración pública en su aspecto puramente gerencial y desde el ángulo de la administración privada.

La primera concepción, que es la que estamos estudiando aquí, se expresa en la obra *Las fronteras de la administración pública* (*The frontiers of public administration*, 1936), escritas por Gaus, White y Dimock. El primero fue profesor de ciencia política, los otros dos trabajaban en la administración pública. La otra concepción la representó fielmente el libro *Ensayos sobre la ciencia de la*

⁵⁷ Respectivamente, "The present status of the study of public administration" y "Politics, administration and the 'New Deal'", elaboradas en 1931 y 1933.

⁵⁸ Dimock, "What is public administration?" (1933) y "The study of administration" (1937).

⁵⁹ Walker, "An american conception of public administration" (1933).

administración, que fue la versión impresa de las ponencias de una reunión ocurrida en 1936 y en la cual disertaron los cultivadores de la administración privada de entonces, a excepción de Lutero Gulick, que era politólogo. Fue empero Gulick, con el inglés Urwick, quienes tuvieron a su cargo la edición de la obra.

Finalmente, comentaremos que en los 30 apareció otro libro de texto, *Administración pública* (*Public administration*, 1935), de Juan Pffifner y Roberto Presthuss.

En la década de los 40, la producción de literatura administrativa fue también abundante. Los artículos sobre la materia proliferaron, como los de Beard, Stene y Wengert.⁶⁰ Es la época de la aparición del texto de Morstein Marx antes mencionado,⁶¹ el libro más consultado como material introductorio en la época.

Hay lugar, en esta década, para las reflexiones teóricas de la administración pública, tales como los ensayos de Carlos Merriam y el de Roberto Dahl,⁶² el último de los cuales atrajo un comentario de Simon.⁶³

Aparecen dos escritos más, uno de Lincoln Gordon titulado "La administración pública en perspectiva", 1947, ("Public administration in perspective", 1947) y otro de Guillermo Anderson, "Administración pública" ("Public administration", 1948).

Dos obras marcan el final de la década de los años cuarenta: *El comportamiento administrativo* de Heriberto Simon, publicado en 1947, y *Teoría política de la administración pública* de Waldo, título castellano de su *Administrative State* (1948). Ambas obras, exageradamente, han sido consideradas factores de un cambio trascendental en el estudio de la administración pública en los Estados Unidos.

Durante los años 50, el libro de texto usual era *Administración pública* (*Public administration*, 1950), de Simon, Smithburg y Thompson, aunque la obra de Waldo del mismo título, editada tres años después, también gozó de consulta frecuente. Fueron asimismo escritos tres artículos sobre el estudio de la administración pública, por Marver Bernstein, Roscoe Martin y Juan Millet.⁶⁴

Tal como lo mencionamos, lo característico de esta década es la llamada "crisis de identidad", aunque sus efectos aún se perciben. Sobre el tema se hicieron varios trabajos, entre los que destacan los de Ostrom⁶⁵, Parker y

⁶⁰ Respectivamente, "Administration, a foundation of government" (1940); "Public administration" (1940) y también "Public administration" (1942).

⁶¹ Morstein Marx, *Elements of public administration* (1946).

⁶² Respectivamente, "The development of public administration" (1940) y "The science of public administration" (1947).

⁶³ Simon, "A comment on 'The science of public administration'" (1947).

⁶⁴ Respectivamente: "The scope of public administration", "Political science and public administration" y "A critical appraisal of the study of public administration".

⁶⁵ Ostrom, *The intellectual crisis in american public administration* (1970)

Caiden.⁶⁶ Hay que destacar que, en lo que respecta a Gerardo Caiden, se le debe acreditar una perspectiva positiva, muy alejada del pesimismo generalizado de entonces con respecto al estudio de la administración pública.

Sin embargo, no todos los pensadores norteamericanos se encuentran sumidos en la mencionada "crisis de identidad" de la administración pública, y esto fue percibido en la reunión de Filadelfia, en 1968, de la cual brotó una antología editada por Jaime Charlesworth: *Teoría y práctica de la administración pública* (*Theory and practice of public administration*). Dos ponencias son las que sobresalen, la de Waldo y Fred Riggs.

En los 60, debido a la "crisis de identidad", los autores comenzaron a concebir respuestas a la misma, pero casi todas derivaron en el fracaso. Así ocurrió con Ostrom,⁶⁷ y principalmente con la llamada "Nueva administración pública", nombre con que se conoció también la edición de la obra donde se plasman sus proposiciones y que apareció en 1971. Esta versión, pretendidamente renovadora, provocó a su vez un caudal de alegatos en respuesta a sus planteamientos⁶⁸, donde se hacen serias objeciones a sus tesis, esencialmente encaminadas a desestatizar la administración pública, algo que carece de toda razón. A esto, Pedro Savage, abajo citado, lo llamó el desmantelamiento del Estado administrativo.

Finalmente haremos algunos comentarios sobre la literatura administrativa de los años actuales, que fundamentalmente se ha caracterizado por la proliferación de libros de texto, tales como el de Tomás Murphy, *Administración pública contemporánea*; (*Contemporary public administration*, 1981), Jaime Fesler, *Administración pública: teoría y práctica* (*Public administration: theory and practice*, 1980), que tiene todo de práctica y nada de teoría, y finalmente, Carlos Bellones, *Teoría de la organización y la nueva administración pública* (*Organization theory and the new public administration*, 1980). Sin embargo, hace falta más trabajo teórico que venga a explicar lo que estos manuales sólo tratan de manera general.

8.4.1 La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo

De los años 30 a la actualidad, aunque sus raíces se encuentran en la década de los 20, la labor intelectual de Leonardo White, Marshall Dimock y Dwight

⁶⁶ Parker, "The end of public administration"; Caiden, "In defense of public administration", ambas de 1965.

⁶⁷ Ostrom, "Public choice: a different approach to study of public administration" (1971).

⁶⁸ Page, "A new public administration?" (1969); Wilbern, "Is new public administration still with us?" (1973); Levine, "Organizational design: a post Minnowbrook Perspective for 'new public administration'" (1973) y Savage, el mejor trabajo al respecto, "Dismantling the administrative State" (1974).

Waldo fundamentó y vertebró la teoría norteamericana de la administración pública. Bien puede afirmarse que, desde el punto de vista de esta teoría, centrada en el estudio del Estado, en torno de estos tres autores se ha desarrollado hasta nuestros días el estudio de la administración pública.

White ha sido considerado en su país como un autor clásico. Gaus le dedica un artículo en 1958, cosa que también hace en 1965 Heriberto Storing.⁶⁹ El propio White es autor de varias obras, tales como su *Introducción* de 1926, ya comentada, y *Tendencias en administración pública* (*Trends in public administration*, 1933). Aquí analizaremos dos artículos, ambos escritos en los años treinta.

En su trabajo "Administración pública", elaborada para la *Enciclopedia de Ciencias Sociales* en 1930, White explica lo fundamental de su pensamiento administrativo. Dice que los escritores modernos "definen a la administración pública como el arte y la ciencia de la dirección aplicados a los negocios del Estado; pero también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política".⁷⁰ Tal como White lo observa, la palabra administración tiene significados contrapuestos, porque de un lado se refiere a ciertas prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a cualquier institución, a la vez que, del otro, significa un campo de la ciencia política. O es, o no es, pero no puede ser ambas cosas. Sin embargo, nuestro autor asume su posición cuando, al comentar los años anteriores al gobierno de los faraones egipcios hasta la actualidad, señala: "Ha sido necesaria la dirección del género humano políticamente organizado. A esta operación colectiva se les conoce con el nombre de administración pública".⁷¹

Considera White que parte del progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, pero también al de los procedimientos administrativos. White acredita al mercantilismo ciertos progresos de la administración pública en Europa, durante el siglo XVIII, pero parece desconocer al Cameralismo. Más modernamente, nuestro autor cita con frecuencia a la administración británica, especialmente el *Informe* de Lord Haldane de 1918, la importancia del servicio civil y el papel del Instituto de Administración Pública. En fin, siente que, en su tiempo, el experto está desplazando al aficionado en el servicio de la administración pública y que esto es el sello del momento.

En 1936, Leonardo White participó como colaborador de la obra *Las fronteras de la administración pública*, con su artículo "El significado de los principios en administración pública" ("The meaning of principles in public admi-

⁶⁹ Respectivamente. "Leonard Dupee White: 1891-1958" y "Leonard D. White and the study of public administration".

⁷⁰ White, "Public administration", p. 440.

⁷¹ *Ibid.*

nistration"). Su tema, pues, estriba en tales principios, a los que encuentra asentados en el "patrón de consistencia", bajo el cual trabaja el administrador público. Así, dice que la "administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose. La administración es constante, no caprichosa. El administrador, se ha dicho, tiene permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado".⁷²

White comenta la idea de Willoughby acerca de los principios de la administración pública, a los que basa en la ley; pero para White, la "administración es más que la ley", por lo que es necesario "descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz".⁷³ Revisa la literatura de la época y las reuniones académicas, concluyendo que por "principio" se entiende generalmente a un patrón de conducta en la administración. Consulta a la *Revista de Administración Pública*, británica "líder en el campo", y tampoco encuentra luces. "En consecuencia, los principios se han convertido en guías de acción".

De este modo, no se considera la validez de los principios ni tampoco si corresponden a proposiciones fundamentales; o si, como guías de acción, son de aplicabilidad general. También critica los principios nacidos de experiencias personales, aunque provengan de personalidades como las de Lord Haldane y Graham Wallas.

Sin embargo, en países como Alemania, Hungría y la misma Gran Bretaña, están ocurriendo cambios importantes; aunque en la última todavía no se producen trabajos en este sentido, en los Estados Unidos comenzaron a elaborarse desde hace poco tiempo. Al respecto, Alemania es la más avanzada, pues, añade White, en el año de 1665 Luis von Scekenдорff escribió ya un trabajo sobre administración pública: *El principado alemán*. Por lo que respecta a Inglaterra, es obvio que desconoce el trabajo de Moreland que tendremos ocasión de estudiar.

La administración pública es necesaria, aun en épocas de violencia revolucionaria, como la vivida por Rusia, la cual requirió, dice, de "una administración organizada. . . fuerte e inteligente", tal como la que estableció Lenin aplicando las ideas tailorianas. "Un principio, considerado como una hipótesis examinada y aplicada a la luz de su propio marco de referencia, es tan útil como guía de acción en la administración pública de Rusia como de Inglaterra, de Irak o de los Estados Unidos".⁷⁴

La idea del principio en la administración pública no dista mucho, en esencia, del concepto tenido por Bonnin: el principio es una guía de acción del administrador público, pero una guía científicamente definida. Sin embargo, White no conoció a Bonnin.

⁷² White, "The meaning of principles in public administration", *The frontiers of public administration*, p. 13.

⁷³ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

Marshall Dimock, contemporáneo de White, es en nuestra opinión el más destacado cultivador de la teoría de la administración pública como estudio del Estado. Fue autor del libro de texto *Administración pública* (*Public administration*, 1953), así como de *A philosophy of administration* (1958), traducido al español en 1968 con el título de *Principios y normas de administración*; 1958. Asimismo, prolongó el libro de Thomas sobre la filosofía británica de la administración, que tendremos ocasión de tratar. Ahora examinaremos tres artículos del autor sobre teoría administrativa.

Dimock menciona que en los años 30 el estudio de la administración pública se encuentra dividido en opiniones variadas, lo que hace necesario un esfuerzo de síntesis. El que no haya acuerdo obedece a que cada autor tiene una perspectiva diferente y, al mismo tiempo, al interés que existe por el progreso de la disciplina. Acredita a Goodnow el haber fundado las doctrinas norteamericanas de la administración pública, aunque con base en el derecho público. Tratando al estudio entre los ingleses; "el concepto británico de la administración pública es diametralmente opuesto al norteamericano. En términos generales, sus universidades enfocan a la administración al través de la historia de la filosofía".⁷⁶ Reconoce la importancia del trabajo elaborado por el Instituto de Administración Pública y considera que el pensamiento británico tiene mucho en común con el de Wilson.

Define a la administración pública como el "estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales".⁷⁶ Cree, finalmente, que la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, porque se interesa por los problemas de la sociedad.

Dimock considera que la asociación de voluntades para la solución de un problema en común forja de inmediato a la administración. "Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública".⁷⁷ El estudio del gobierno, por consiguiente, es algo que reclama un estudio de importancia.

Sostiene que la administración pública no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y un servidor de la comunidad. "La administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, utilidades públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental".⁷⁸ Por tanto, "el arte y la ciencia de la administración" deben ser aceptados y re-

⁷⁶ Dimock, "¿Qué es la administración pública?", *RAP*, núm. 44., p. 113.

⁷⁶ *Ibid*, p. 14.

⁷⁷ Dimock, "The meaning and scope of public administration", *The frontiers of public administration*, p. 1.

⁷⁸ *Ibid*, p. 10.

conocidos; se requiere que su desarrollo esté basado, asimismo, en estudios de economía, medicina e ingeniería.

El significado de la administración pública debe ser revisado. "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. Por tanto, la administración pública, en el más amplio sentido, concierne a aquellas consideraciones comprendidas en la economía política".⁷⁹ La administración pública es una síntesis, las fronteras de su campo no son estrechas, su alcance es tan amplio como el del gobierno mismo. "La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".⁸⁰

Por todo lo anterior, el alcance de la administración pública llega al punto donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo indiquen. No hay, pues, más límites que éstos; límites que deben ser puestos bajo el examen de la "teoría", particularmente de la "teoría política", porque a ella atañe el aspecto administrativo del Estado.

La administración pública no opera en el vacío; el objeto del servidor público son la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas, el servicio social; en fin, profesiones dirigidas a la sociedad. "La administración está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".⁸¹

Añade que en los Estados Unidos es muy importante que los servidores públicos sepan acerca del *qué* y el *cómo* del gobierno, aun cuando muchos ignoren dónde están laborando. Tampoco se puede sostener que el funcionario del Estado está desligado de la política, aunque algunos así lo quisieran, porque ya es inaceptable, concluye Dimock, seguir sosteniendo que la administración pública es un campo de negocios, como lo argumentó Wilson en su tiempo.

Cerramos esta sección con el estudio de Dwight Waldo, el más influyente pensador norteamericano moderno. Su obra, hasta nuestros días, llena buena parte de la segunda mitad de este siglo. Ya hemos mencionado algunos de sus trabajos, ahora lo haremos con algunos otros. Comenzaremos con sus artículos, que abarcan los temas de interés general propios de la teoría administrativa norteamericana, en especial la doctrina y la divulgación del conocimiento admi-

⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Dimock, "The study of administration", p. 31.

nistrativo.⁸² De sus libros, aparte de los antes mencionados, debemos destacar *El estudio de la administración pública*, versión española de 1964, de la edición original de 1955. La obra ha tenido una amplia difusión e incluso hay una versión italiana de 1957 y una portuguesa de 1971. En esta obra, por tanto, pondremos nuestra atención, toda vez que la juzgamos como la más importante de su autor.

Se trata, quizá, del mejor ejemplo de lo que es hoy día, un trabajo propiamente norteamericano de administración pública, tanto por las características nacionales como por su sentido de aislamiento. Quizá, también, en esta obra encontremos el mejor ejemplo de esa paradoja tan norteamericana de estudio "provinciano" de la administración pública, desdoblado "imperialmente" como un poderoso vehículo de influencia hacia el extranjero.

Waldo es, en suma y salvando las distancias epistemológicas que se deben considerar, la línea actual cuyo origen debe buscarse en Wilson, pasando por Goodnow, Willoghby, White y Dimock.

Waldo fija de antemano el propósito de su obra: "este ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de la cooperación humana; a saber, la administración pública".⁸³ Ésta no llena del todo la cooperación humana, también estudiada por otras ciencias sociales, y por la tecnología; y ya que mencionamos a la tecnología, hay que agregar que Waldo dice que también la administración pública es una forma de la tecnología.

Dice que no conoce buenas definiciones de administración pública en los Estados Unidos, por lo que ofrece la propia: "Administración pública es la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado".⁸⁴ Es, entonces, una definición doble, cuyo segundo aspecto equivale a la adopción literal de la definición de White antes examinada. La expresión administración pública, de este modo, significa a la vez el fenómeno y la disciplina. Y he aquí que Waldo encuentra el origen del problema de la polémica, acerca de si la administración es ciencia o es arte, si es "la disciplina o es la actividad". Por tanto, Waldo recomienda al estudioso que vigile el uso de ambos términos. Nosotros sugerimos que se remonten a Bonnin, para quien la ciencia de la administración era la disciplina y la administración pública el arte.

Ya que ha hablado de la cooperación humana, entra Waldo a su categorización por medio de la noción de "acción racional", a la que define como la "acción correctamente calculada para conseguir los fines determinados que se persiguen, con

⁸² Waldo es autor de los siguientes artículos: "The administrative State revisite" (1965); "Public administration in a time of revolutions" (1968); hay dos artículos que llevan el mismo título, "Public administration", también de 1968, uno para *The Journal of Politics*, el otro para la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*. Finalmente, "Development in public administration" (1972).

⁸³ Waldo, *El estudio de la administración pública*, p. 5.

⁸⁴ *Ibid*, p. 6.

un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también buscados".⁸⁵ Así, como actividad y como ciencia, la administración pública es indistintamente una acción racional, "es la acción encaminada a maximizar la realización de fines que son públicos por definición".⁸⁶ Asimismo, la administración pública es una especie, dentro del género de la "administración", que a su vez forma parte de la familia denominada "acción humana cooperativa". Waldo dice que la "administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad".⁸⁷ Sus características son la organización y la dirección, a las que, haciendo una analogía con la biología, opina que corresponden a la anatomía y la fisiología, por cuanto a estructura y función. Una es estática, la otra dinámica.

"De modo más preciso, la organización puede ser definida como la estructura de las relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo", en tanto que la dirección es la "acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo".⁸⁸ La administración pública, que también se caracteriza por la organización y la dirección, se distingue de la "administración" por su carácter precisamente "público", noción que dice debe ser buscada en los progresos de las ciencias sociales.

Y así, Waldo, el representante moderno de la teoría de la administración pública norteamericana más conspicuo, introduce a ella dentro de sí misma, no dejándola asomarse hacia la sociedad, como originalmente la había proyectado Carlos Juan Bonnin.

8.4.2 La teoría administrativa hacia el presente

Sólo nos resta tratar aquí, dentro del pensamiento administrativo norteamericano, algunos trabajos cuyo destino ha sido la formación de la teoría administrativa, hacia el presente. Daremos comienzo con dos trabajos de Lutero Gulick, ambos aún situados relativamente dentro de la teoría de la administración pública. El primero es "Política, administración y el 'Nuevo Trato' " ("Politics, administration and the 'New Deal' ", 1933), uno de los trabajos politológicos por excelencia de Gulick, aún alejado de las corrientes de gerencia privada. El ensayo, implicado en los problemas de la política norteamericana, se orienta a situar las relaciones entre ésta y la administración, pero al margen de cualquier idea de su separación o antinomia.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

Gulick define la política como "acción, acción relacionada con el control de los gobernantes".⁸⁹ Esta forma de concepción de la política, alega, no es un logro moderno: se remonta a las revoluciones y a la reforma del pasado. Pero es en la democracia moderna donde ha adquirido su significación superior, más especialmente como "autogobierno". Por tanto, "en este sentido verdadero, la política no puede llevarse fuera de la administración ni alejarse de aquélla, ya que, seguramente nadie desea abandonar el control y dejar a los gobernantes las manos libres para hacer lo que desean".⁹⁰ De ocurrir esto, la historia daría un paso atrás y ello no es posible.

Por tanto, hacer política es determinar las decisiones generales, influir en los actos de los funcionarios e incluso participar en su nombramiento. "Se trata de actos que influyen o alteran la efectiva voluntad del Estado, que modifican la dirección de la política pública y que ejercen el control de los gobernantes; pero ¿quiénes son los gobernantes? El gobierno es el grupo de hombres formalmente organizado y reconocido, que en un momento dado ejerce el poder efectivo para poder forzar servicios y conformidad, así como para conducir los diferentes servicios de la comunidad. En estos mismos términos, lo que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles, el establecimiento y dirección de los servicios, todo ello, entendido en su conjunto, es la administración pública".⁹¹

Este pasaje de Gulick, que hemos reproducido cabalmente, señala con meridiana claridad la más pura concepción politológica de la administración pública. Enseguida veremos cómo el científico de la política, Lutero Gulick, adopta una visión de la administración pública. Esto ocurrió apenas tres años después, cuando Gulick se asocia a la naciente tradición gerencialista en los Estados Unidos.

Ahora ya no define a la administración pública desde su natural relación con la política, ni tampoco como el trabajo del gobierno; más bien la concibe como una especie del género de la "administración" y como un sector de la "ciencia de la administración", aquella es la disciplina que estudia a ésta. "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que se refiere al gobierno y que, por tanto, se ocupa primeramente de la rama ejecutiva. . . La administración pública es, por consiguiente, una división de la ciencia política y de las ciencias sociales".⁹² Pero entonces, la administración es un campo intermedio de la ciencia de la administración y de la ciencia política, cosa que no se puede aceptar. Lo que prevalece, en realidad, es la visión privada de la admi-

⁸⁹ Gulick, "Politics, administration and the 'New Deal' ", p. 59. Hay una versión en *RAP* núm. 44, 1980.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, p. 60.

⁹² Gulick, "La ciencia, los valores y la administración pública", en Gulick y Urwick: *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, p. 281.

nistración, y a la cual prefiere Gulick, porque acepta que la ciencia de la administración suma en su seno a la administración pública y a la administración privada, ya que todos sus colegas de 1936 son cultivadores de la segunda. "En la ciencia de la administración, sea ésta pública o privada, el 'bien' básico es la eficiencia", ha dicho Gulick, agregando que el objetivo fundamental de la ciencia de la administración es trabajar con "economía de mano de obra y materiales".⁹³ Esto, concluye, pone en "aparente" conflicto a la administración pública y a la política, por lo que la concepción de la eficiencia se tiene que mitigar mediante los valores de la política. En fin, Gulick no pudo superar lo que no es un conflicto aparente, sino real, porque había abandonado la única manera de observar con fidelidad y objetividad a la administración pública, o sea, como el Estado en actividad; y a la ciencia de la administración como la disciplina que estudia al Estado desde el ángulo administrativo.

Cuatro años después, en 1940, uno de los más acreditados politólogos norteamericanos de entonces, Carlos Merriam, elaboró un artículo para determinar el desarrollo de la teoría de la administración pública.⁹⁴ Concluye que, tradicionalmente, se ha observado a la administración pública como un arte, pero que ha desenvuelto aptitudes y técnicas que permiten mediciones precisas y que pueden lograr pronósticos exactos. "Aparecen muchos tipos de generalizaciones abriéndose paso al través de la capa de la tradición, hacia la luz de la organización racional".⁹⁵

Naturalmente, Merriam encuentra relaciones estrechas entre la administración pública y la política. La administración pública es un espacio dentro del campo más general de la ciencia política: "presupone la existencia de políticas y objetivos generales, su tarea es la aplicación en una sociedad política determinada. Los fines y los medios de la asociación política, en la teoría y en la práctica".⁹⁶ La administración pública está relacionada con las ciencias sociales, pero más en lo particular con la ciencia política, porque "se encuentra limitada por las categorías del Estado". En suma, la administración pública tiene legítimas aspiraciones teóricas: "En conclusión, es claro que la dirección es un aspecto de las relaciones sociales que contiene un conjunto de personas, prácticas y procesos; una serie de datos que a menudo se pueden observar con mucha precisión y que son materias disponibles de análisis, interpretaciones e inferencias con respecto a esquemas generales y continuos del comportamiento de un campo especial de la conducta".⁹⁷

⁹² *Ibid.*, p. 283.

⁹⁴ Merriam, "The development of theory for administration", 1940. Hay una versión en *RAP* núm. 44, 1980.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 132.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, p. 133.

Otro politólogo, Roberto Dahl, emprendió en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la administración pública.⁹⁸ En su opinión, los progresos científicos de la administración pública están condicionados por tres cuestiones:

- 1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado particular, no se pueden ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.
- 2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.
- 3) El estudio de la administración pública "se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricos, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello".⁹⁹

Añade Dahl que los exámenes de la administración pública, en su medio peculiar, no han sido ignorados, pero que los estudios comparados escasean, siendo éstos muy importantes para hacer posible la argumentación a favor de "la existencia de principios universales de administración pública". Por tanto, concluye que "estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública".¹⁰⁰ y más lo estarán los pensadores administrativos norteamericanos si siguen ignorando los progresos transcontinentales. Hay que recordar que, desde 1808, Bonnin había establecido que los principios de la administración pública eran universales, si se aplicaban al "existir" de la misma, no al "modo de existir" en cada caso particular. Tales principios, según lo pudimos apreciar, por su obviedad, sencillez y objetividad, son universales en un espacio y tiempo limitados; aquellos de la ciencia de la administración establecida del siglo XIX a la actualidad. Indudablemente, no estamos lejos de la ciencia de la administración en cuanto tal; estamos lejos de su versión fidedigna e histórica, pero caminamos hacia ella.

⁹⁸ Dahl, "The science of public administration", 1947. Hay una versión en *RAP* núm. 40, pp. 11-25.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁰ *Ibid.* Simon escribió su artículo "A comment on "The science of public administration" " (1947), respondiendo al planteamiento de Dahl y haciéndolo con base en el positivismo lógico. Sin embargo, en nuestra opinión su comentario carece de trascendencia.

Finalizaremos este capítulo examinando la polémica entre Waldo y Riggs, acerca de la teoría de la administración pública, tal como ocurrió en 1968. Lo interesante de ella es que refleja el estado de cosas presente, con el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, estudio que se encuentra sumido en la "crisis de identidad" a la que hemos hecho alusión. Waldo sostiene que la administración pública tiene dificultades para definir sus fronteras, que la historia de la disciplina, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, es la historia de la crisis de identidad: "ahora, a dos décadas de los ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido resuelta satisfactoriamente. Los más importantes problemas teóricos de la administración pública se refieren a esa continua crisis, a las formas en que puede ser resuelta y a las implicaciones y resultados de las soluciones posibles".¹⁰¹ Dicho de otro modo, la administración pública es una disciplina sin materia de estudio, o al revés, como lo concibe Waldo, "un objeto en busca de una disciplina".

Para resolver este grave problema, Waldo propone una "perspectiva profesional", es decir, la mera formación de los funcionarios públicos para ejecutar sus tareas, desechándose los análisis teóricos. A esto responde Riggs, de manera contundente, que tal propuesta es útil para el arte administrativo, "no para el teórico, la enseñanza y la investigación. . . La ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública".¹⁰² Riggs, de este modo, pone la administración pública de donde Waldo intentó sacarla: en su relación con la política. Y, parafraseando a Gaus, recuerda: "La teoría política significa, en nuestro tiempo, también una teoría de la administración pública".

En otros trabajos,¹⁰³ hemos tenido ocasión de estudiar la llamada "crisis de identidad", concluyendo que se trata, más bien, de una "crisis de creatividad" en el cultivo de la doctrina administrativa en los Estados Unidos. Entonces propusimos que su origen se encontraba en la ausencia de crítica radical entre sus cultivadores, así como en una tendencia decreciente en la calidad de los trabajos sobre la administración pública hasta el presente. Ahora agregamos que, asimismo, debe ser considerado el carácter "provinciano" que prevalece en el estudio de la disciplina en los Estados Unidos y que, desligado en lo fundamental de las contribuciones externas, se intenta exportar como artículo de consumo en el extranjero. Una disciplina que se aísla, tenderá, como en Norteamérica, a consumirse en su propio esfuerzo y a esterilizar los gérmenes de su progreso.

¹⁰¹ Waldo, "The scope of the theory of public administration", en Charleworth, *Theory and practice of public administration*, p. 2.

¹⁰² Riggs, "Professionalism, political science and scope of public administration", en Charlesworth, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹⁰³ Guerrero, *Teoría administrativa de la ciencia política*, pp. 88-97; *La administración pública del Estado capitalista*, caps. 1 y 2.

Sin embargo, no todos los pensadores norteamericanos concuerdan con la existencia de la crisis de identidad, como Caiden, Savage y Riggs, y ahora se encuentran en proceso de reivindicar a la administración pública como disciplina científica, tal como la consideraron sus modernos fundadores: Wilson, Goodnow y Willoughby.

Capítulo 9	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA	319
9.1	ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO	322
9.2	<i>LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN.</i>	323
9.3	MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA	323
9.3.1	Objeto de la ciencia de la administración pública	327
9.3.2	Administración pública y administración privada	329
9.3.3	Los conceptos	330
9.4	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD	331
9.4.1	E.N. Gladden	332
9.4.2	F.F. Ridley	334

CAPÍTULO 9

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA

El campo de la ciencia puede ser claramente definido con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina

W.H. MORELAND (1921)

SUMARIO

9.1 EL ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO

9.2 LA *FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN*

**9.3 MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BRITÁNICA**

9.3.1 Objeto de la ciencia de la administración pública

9.3.2 Administración pública y administración privada

9.3.3 Los conceptos

**9.4 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO
EN LA ACTUALIDAD**

9.4.1 E.N. Gladden

9.4.2 F.F. Ridley

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá el significado de la teoría británica de la administración pública, dentro de su contexto histórico.
- Comparará las tendencias seguidas por el desarrollo del pensamiento administrativo británico.
- Situará a la teoría de la administración pública británica, en el seno de la ciencia de la administración universalmente considerada.
- Identificará las contribuciones británicas a la ciencia de la administración.

9.1 ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO

La Gran Bretaña, por su condición geográfica insular y por el sentido de independencia y peculiaridad que tienen sus habitantes, ha producido un pensamiento administrativo de acuerdo con estas condiciones. Como es sabido, las instituciones administrativas británicas son célebres por su autogestión, acorde con el intenso sentido de participación política ciudadana de los ingleses, escoceses y galeses. El hecho de que el Reino Unido contenga a Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, unidas y autónomas a la vez, habla mucho de ese espíritu de autogobierno propio de los británicos.

Bluntschli ya nos había advertido del contraste enorme habido entre la centralizada Francia y la descentralizada Inglaterra. El que fueran así, ha determinado la omnipresencia de la administración en la primera y la virtual "ausencia" de la segunda en los asuntos de los particulares. Por esto, frente a los grandes teóricos de la administración en Francia: Bonnin, Tocqueville y Macarel, Inglaterra no tiene representantes de extraordinaria talla porque la administración británica no ha sido nunca de gran estatura. Jamás ha necesitado a una administración enorme, ni siquiera grande, y esto ni es bueno ni es malo, sino sólo una condición objetiva de la existencia de una forma determinada de ser de una administración pública. Para estudiar y solucionar grandes problemas de la administración pública en un país dotado de una organización administrativa estratégica y decisiva para su propio desarrollo, las condiciones históricas producen las mentes y los talentos humanos para el caso. No hay que olvidar aquella frase de Marx, en el sentido de que un problema no existe sino hasta que a su vez existen los medios para resolverlo. En Francia surgieron las mentes de Bonnin, Tocqueville y Macarel, como soluciones a problemas que requerían su concurso.

Pero en Inglaterra la situación es diferente: como la administración pública hace sólo lo que las condiciones históricas dictan, es decir, lograr aquello que no consiguen los particulares, su papel es secundario. Por tanto, estando

ausentes grandes problemas administrativos, ausentes están las mentes que podrían darles solución. En la Gran Bretaña la administración pública es sencilla, su pensamiento administrativo también lo es. No se piense con ello que no es importante. Ya Tocqueville, en *La democracia en América*, destacó suficientemente las virtudes inherentes a la sencilla administración pública anglo-americana de sus días, hablando a su vez de los vicios de la compleja administración francesa de aquel tiempo.

El pensamiento administrativo británico se remonta a 1900, es hijo de nuestro siglo. El núcleo de sus representantes forjó lo que, con peculiaridad británica, Rosamund Thomas llamó "la filosofía británica de la administración". Sin embargo, los filósofos británicos de la administración, que efectuaron sus actividades principalmente entre 1900 y 1939, no incluyen en su seno al pensador administrativo inglés más relevante de esta época: W.H. Moreland. Sucesores destacados de los cultivadores británicos de la ciencia de la administración de la primera mitad del siglo actual, son los profesores contemporáneos E.N. Gladden y F.F. Ridley.

9.2 LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Las consideraciones antes vertidas son útiles porque ayudan a comprender la peculiaridad —muy acusada— del pensamiento administrativo británico. Quizá lo que más resalta de esta peculiaridad es que el pensamiento administrativo británico se desarrolló al margen de la tradición continental de la ciencia de la administración. Por tanto, lo que más refleja esa insularidad teórica del pensamiento administrativo británico es precisamente lo que se llama la *filosofía de la administración*.

Sin embargo, aun tomando en cuenta las consideraciones antes expresadas, sí se debe comentar que la Gran Bretaña cuenta con instituciones administrativas similares y equivalentes a las del continente europeo, incluso muchas de ellas tienen un origen común. Por tanto, debe considerarse como una deficiencia británica el no haber desarrollado, al menos mínimamente, las ideas correspondientes a esas instituciones, tal como ocurrió en el Continente. Cuestiones como ésta llevaron a decir a Ridley, con toda razón, que en teoría de la administración pública, Inglaterra es un país subdesarrollado. Lo anterior explica, pues, la paradoja del pensamiento administrativo británico situado entre la correspondencia con su realidad administrativa y su provincianismo ajeno a los progresos de la ciencia de la administración europea.

El criterio británico de la administración pública está sostenido por un grupo de seis pensadores, cuya actividad académica principal es disímbola; son Haldane, Wallas, Beveridge, Sheldon, Urwick y Stamp. Muy cercanos a ellos, pero como cultivadores marginales de la filosofía de la administración, hay

otros pensadores administrativos a los que Rosamund Thomas juzga secundarios y que huelga mencionar.

Ricardo Haldane fue esencialmente un destacado funcionario público, en cuya carrera destaca el haber fungido como secretario de Estado para la Guerra. Entre sus actividades académicas se encuentra el haber presidido el Instituto de Administración Pública. Fue un activo colaborador en la *Revista de Administración Pública* de dicho Instituto. Allí publicó dos artículos sobre el servicio civil de carrera, elaborados respectivamente en 1918 y 1924.

Graham Wallas fue profesor de ciencia política, y adquirió la distinción de profesor emérito en 1923. Formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil. Entre sus obras se encuentran las siguientes: *Naturaleza humana de la política* (1908), *El arte del pensamiento* (1926) y *La gran sociedad* (1914).

Guillermo Enrique Beveridge también destacó en las tareas académicas, llegando a ocupar la dirección de la Escuela de Economía de Londres. También ejerció la docencia en Oxford. Entre sus obras conviene mencionar dos, escritas directamente sobre temas administrativos: "El servidor civil del futuro" ("The civil servant of the future"), un artículo publicado en Londres en 1922, y que figura en la antología *El desarrollo del servicio civil* (*The development of the civil service*). Otro libro suyo se titula *El servicio público en guerra y paz* (*The public service in war and peace*), publicado en Londres en 1920.

Carlos Stamp, asimismo, ejerció las actividades académicas. Fue Presidente de la Escuela de Economía de Londres y, como Haldane, Presidente del Instituto de Administración Pública. Colaboró activamente en la *Revista de Administración Pública*, donde escribió varios artículos sobre diferentes temas en administración pública.

Lyndall Urwick fue un cultivador del estudio de la administración privada. Entre sus actividades profesionales destacan las de director del Instituto Internacional de Dirección y vicepresidente del Instituto Inglés de Dirección. Dos de sus obras más conocidas son *Elementos de la administración* (*Elements of administration*), publicado en 1942, y *Ensayos sobre la ciencia de la administración* (*Papers on the science of administration*), en 1937, coeditado con el norteamericano Lutero Gulick.

También Oliverio Sheldon cultivó el estudio de la administración privada, para la cual escribió su obra más conocida: "La filosofía de la dirección" (*The philosophy of management*), aparecida en Londres en 1930.

Thomas utilizó todo el tiempo requerido para hacer un examen y síntesis de los trabajos de personas tan diferentes, concluyó que la filosofía británica de la administración forma el núcleo del pensamiento administrativo inglés. Pero esta asociación de ideas no era un fin, sino un medio para alcanzar un propósito superior: demostrar la originalidad del pensamiento británico, frente a quienes sostienen su dependencia con relación a la teoría de la administración pública norteamericana.

Argumenta que, equivocadamente, se cree que el pensamiento administrativo británico nació de las teorías norteamericanas relativas a la administración privada, las organizaciones y las relaciones humanas. "Tales doctrinas no son relevantes para entender el desarrollo del pensamiento administrativo inglés. Este libro intenta reinstalar la peculiaridad británica natural del desarrollo del pensamiento administrativo en este país".¹

Aquellas doctrinas no son útiles porque, en opinión de Thomas, definen a la administración como una máquina y buscan los principios de la administración de maneras diversas, lo que deriva en la dispersión, no en la unidad. En la década de los 70 los pensadores administrativos británicos coincidían, fundamentalmente, en que las ideas norteamericanas eran inadecuadas para explicar la realidad administrativa británica.

Thomas cree que la reivindicación del pensamiento administrativo británico debe ser ajeno a la búsqueda de una teoría de la administración pública, porque ella ni ha existido ni existe. "Más bien hay una 'filosofía' de la administración, nacida de la combinación de la ciencia y la ética, y es desde esta base que el pensamiento administrativo británico puede ser desarrollado".² Por todo esto, recalca, el pensamiento administrativo norteamericano es actualmente inaplicable a la administración pública británica. "Nosotros argumentamos que entre 1900 y 1939, Inglaterra fue desarrollando sus propias doctrinas, y el propósito de este estudio es identificar y describir la filosofía británica de la administración".³ Entiende por filosofía a la "unificación de la ciencia y de la ética", en tanto que por administración concibe a lo "concerniente a las actividades de la conducción de los asuntos públicos y privados".⁴

Nuestro autor siente la necesidad de demostrar que, comparando al pensamiento administrativo británico con el norteamericano, se puede entender mejor su autonomía. En su opinión en los Estados Unidos hay dos desarrollos que encuadran a las doctrinas norteamericanas, a saber:

desarrollo 1

- a) El gobierno consiste en dos procesos separados: la política y la administración.
- b) La administración se puede convertir en ciencia, pero necesita fortalecer su independencia de la política.
- c) El estudio científico de la administración requiere descubrir principios análogos a los de las ciencias físicas.

¹ Thomas, *The british philosophy of administration: a comparison of british and american ideas: 1900-1939*, p. 1.

² *Ibid.*, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ *Ibid.*

- d) Los principios de la administración determinan las formas en que pueden ser logradas las metas de la economía y la eficiencia.

desarrollo 2

- a) El elemento humano en la administración es tan importante como la ciencia de la administración.

Estas doctrinas, juzga Thomas, son intrascendentes para la filosofía de la administración. En Inglaterra el desarrollo histórico, el régimen, los partidos y la forma de combatir a la corrupción administrativa, han seguido una tendencia harto distinta a la experiencia histórica norteamericana, que hace que sus doctrinas le sean inaplicables.

“Entre 1900 y 1939, ciertos pensadores administrativos británicos asumieron que la administración puede ser desarrollada en el sentido de una filosofía”.⁵ Esta filosofía ha dado origen a las doctrinas administrativas británicas:

- a) “Dentro del proceso del gobierno, las funciones de la política y la administración, más que ser independientes, están fusionadas;
- b) la administración no puede reducirse a una ciencia única; está basada en la ciencia y en la ética;
- c) el estudio filosófico de la administración tiende a descubrir no sólo los principios científicos, sino también los ideales éticos;
- d) siendo una materia de la ciencia y la ética, la meta de la eficiencia es más de naturaleza cualitativa que cuantitativa”.⁶

Añade que, sin embargo, siendo la eficiencia un factor ensombrecido por la burocracia, ésta se ha convertido en un elemento de análisis de la filosofía de la administración para colaborar a eliminarla como factor que obstaculiza a la eficiencia.

Las doctrinas británicas de la administración han surgido en el seno del pensamiento británico local, no al margen de sus fronteras. Hay que recalcar que, sin embargo, estas doctrinas hacen igual énfasis en la formulación de los principios científicos, que en la búsqueda de los ideales. Por esto, el desarrollo de la sociedad y la dotación de servicios económicos y eficientes, así como el bienestar de la clase trabajadora, siendo los ideales de la sociedad británica, son a la vez un factor conjugable con los principios de la filosofía de la administración.

La obra de Thomas, en suma, debe ser valorada en forma positiva, porque tiene imaginación. Pero, sobre todo, porque es un llamado legítimo y necesario

⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶ *Ibid.*, p. 22.

para rescatar los orígenes del pensamiento administrativo británico, demostrando que, en materia del desarrollo de las ideas administrativas, los mejores cultivadores son los del propio país y que del extranjero hay que adoptar y adaptar, no copiar haciendo uso del mero mimetismo. Más adelante podremos observar que en Inglaterra la filosofía de la administración no formó escuela, pero sí engendró el ejemplo de la originalidad para el desarrollo del pensamiento administrativo británico.

En el transcurso de esta obra hemos sido testigos de paradojas, e incluso de absurdos colosales. Inglaterra no escapa a este fenómeno. Fue precisamente la filosofía de la administración la que tiene relación con ello. Se trata de algo inexplicable: en 1921 se redactó un artículo que llevaba por título "La ciencia de la administración"; su autor, W.H. Moreland, que debió ocupar un lugar privilegiado entre los cultivadores de la teoría de la administración pública en Inglaterra, ha sido ignorado en su país. Pero no debemos sorprendernos: si Bonnin fue ignorado por muchos años en Francia, ¿por qué no podría serlo Moreland en la Gran Bretaña? No cabe duda, "nadie es profeta en su tierra".

9.3 MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA

Hasta el artículo "La ciencia de la administración pública" de W.H. Moreland, Inglaterra no había incursionado en el cultivo estricto de lo que aquí entendemos como ciencia de la administración. Este trabajo apareció publicado en la *Quarterly Review*, en 1921. Dicho de otro modo, Inglaterra es uno de los países que cultivó la ciencia de la administración más tardíamente.

9.3.1 Objeto de la ciencia de la administración pública

Como el propio Moreland nos lo hace saber, apoyado en la idea de que con frecuencia la práctica se adelanta a la teoría, y en lo que la administración pública no es la excepción, sólo encontró estudios prácticos de administración; pero ningún tratado de teoría. Los estudios a los que se refiere son los siguientes:

Informe del Comité Gubernamental de Maquinaria, 1918.

Reporte de la Comisión Real del Servicio Civil, 1914.

Informe de esta misma Comisión sobre los servicios públicos en la India, 1915.

Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clase del Servicio Civil, 1917.

Informe del Comité de Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales, 1919.

Informes del Gabinete de Guerra, 1918-1919.

Hay que comentar que, de esta lista de documentos dada por Moreland, los dos primeros son obra de grupos de trabajo encabezados por Lord Haldane.

Hace referencia, asimismo, a dos obras: *Gobierno local y central* de Percy Ashby (1906) e *Industria y comercio* de Alfred Marshall (1919). No hay, pues, noticia alguna sobre cierta doctrina, ni tampoco de ninguno de los pensadores de la filosofía de la administración. Moreland, entonces, asume la tarea histórica de redactar el primer trabajo teórico sobre la administración pública en Inglaterra y fundar, con él, la ciencia de la administración en este país.

Nuestro autor explica porqué en la Gran Bretaña la ciencia de la administración tardó en aparecer. "Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en occidente. En su país, los ingleses han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos y, posible y ocasionalmente, con un inspector; pero como individuos se han interesado muy poco en el trabajo del gobierno central; y los hombres capacitados que lo han dirigido, no han caído en la tentación de revelar los principios de su arte".⁷

Moreland, en cambio, sí lo hace: "El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".⁸

Moreland tiene que recurrir a distintos malabarismos intelectuales para tratar de justificar la dicotomía política-administración, por lo cual alega que en la práctica la división entre ambas es una línea que con frecuencia se entrecruza. Así, los administradores pueden opinar sobre la política y los estadistas ser empleados en la administración. Pero aclara que "estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción". Dicho esto, la doble función de los estadistas como políticos y administradores debe considerarse fuente de confusiones porque se encuentra arraigada en el lenguaje popular y porque un ministerio, siendo en esencia un organismo administrativo, participa, sin embargo, con gran actividad en la formulación de la política. Por tanto, para finalizar su argumentación, nuestro autor sostiene que la unión de la política y la administración en el ministerio "no afecta la validez de la distinción entre los dos procesos", de lo que se desprende que Moreland queda atrapado en la paradoja de saber que en la realidad la

⁷ "The science of public administration", p. 413. Hay una versión en RAP conmemorativa del 25 aniversario del INAP, julio de 1980. Las referencias literales las hemos tomado de esta última.

⁸ *Ibid.* p. 414.

política y la administración son inseparables, pero en su pensamiento intenta hacerlo.

9.3.2 Administración pública y administración privada

Uno de los pasajes mejor tratados por Moreland consiste en su estudio sobre la distinción entre administración pública y administración privada, distinción que dice debe sentar sus bases en "la precisión científica". Su idea es la siguiente:

El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, nos dice Moreland, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas. Dicho de otro modo, la administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada, por lo contrario, es concentrada. Un ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por tanto, "el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada".⁹

Atendiendo su idea, Moreland procede a examinar a la administración pública en su condición esencial de difusa y menciona que puede ser central o local, "dependiendo de la importancia relativa de ambas ramas de la política adoptada por el gobierno". Su distinción fundamental, empero, radica en la dimensión de los problemas que trata, toda vez que los problemas de una ciudad mayor, siendo muy complejos, nunca son de la dimensión de los relativos a los de un país entero. La administración central exige una sede permanente, brazos en las localidades y procesos de comunicación entre éstos y aquéllos, de modo que funcione con armonía y acierto. Sobre esto, Moreland recomienda que un organismo central sólo controle un pequeño número de dependencias locales, tomando como base la importancia de los servicios que presta.

Una vez que Moreland considera que ha definido a la administración pública, pasa luego a proponer las ideas que juzga de más valor.

⁹ *Ibid.*, p. 416.

9.3.3 Los conceptos

La administración difusa está en estrecha relación con las categorías de uniformidad y centralización. La primera, según Moreland, es conveniente tanto para el público como para la administración pública misma, porque establece líneas de comunicación paralelas y normalizadas, si bien con mayor frecuencia lo es para la segunda porque unifica sus sistemas de trabajo. Sin embargo, la uniformación debe tender a ser útil a los ciudadanos y a los administradores, porque los segundos deben servir a los primeros.

"La centralización, que en su esencia significa la reducción del poder de decisión de las dependencias locales",¹⁰ está muy cerca de la uniformidad, se compagina con ella y corren de la mano. La centralización es, sin embargo, la categoría central de la administración difusa: "Creo que debería reconocerse que la tendencia a la centralización es inherente a toda administración difusa, pero que, al mismo tiempo, esto no ocurre mecánicamente en toda su extensión; el proceso de centralización puede mantenerse dentro de los límites debidos por las presiones desde el exterior, ya sean ejercidas por un estadista convertido en ministro o por los órganos de opinión pública."¹¹

Moreland, que dicho sea de paso era antropólogo de profesión, tenía una acertadísima impresión de las categorías relativas a la organización administrativa. Esto resulta evidente cuando trata el concepto de coordinación. En el seno de un ministerio existe el peligro eminente del desacuerdo, por lo que para conseguir la armonía conviene establecer la coordinación. Ello se logra mediante la atinada dirección del ministro y el auxilio de un comité dedicado tanto a asesorar como a coordinar: lo primero, en el momento de las deliberaciones; lo segundo, cuando la decisión ha sido tomada. El complemento de ambos mecanismos es un órgano de inteligencia que prepara estudios sobre las funciones de otros ministerios, para conseguir una adecuada coordinación con los mismos. "El reconocimiento de la necesidad de consejos internos y sistemas organizados de inteligencia, puede tomarse como un avance definitivo en la teoría administrativa",¹²

Ligado a la coordinación va la departamentación. Es propio del hombre desarrollar un espíritu común cuando trabaja con otros hombres, argumenta Moreland. Por tanto, el *sprit de corps* es el mejor atributo del trabajo en el seno de un ministerio, siempre y cuando no degenera en la departamentación, a la cual "es casi innecesario definir". Sin embargo, nuestro autor opina que su exacerbación provoca choques internos y el deterioro de la coordinación.

Todo esto es más grave cuando pasamos de la observación de un ministerio, en sí, al estudio de la administración pública en su conjunto, y nos situamos

¹⁰ *Ibid.*, p. 420.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 421.

ante las relaciones entre los ministerios, que atañe coordinar al gabinete o "ápice de la pirámide administrativa". Para mejorar la coordinación de los ministerios, el gabinete debe, en opinión de Moreland, estar integrado por los funcionarios superiores de la administración pública para que se corrija, que aquél sea un órgano deliberante y los ministerios los instrumentos de acción más libres; "mientras que entre los miembros incorporados se acentuaría el esfuerzo sobre el arte de gobernar, más que sobre la habilidad administrativa especializada, que debería encontrar su principal campo de acción en el cargo de ministerios individuales".¹³

Finalizamos ahora la exposición de W.H. Moreland no sin antes resumir con él mismo el espíritu práctico con que decidió fundar la ciencia de la administración en Inglaterra, cuando él mismo concluye su estudio del gabinete: "Una institución concreta es establecida como un ejemplo del tipo de autoridad fundamental, indicada por la teoría administrativa avanzada".¹⁴

No podemos cerrar este apartado sin recalcar dos cuestiones: la primera, el que Moreland ignorara los trabajos de los filósofos de la administración como contribución a la doctrina administrativa, y por tanto, desconociera algo parecido a una "filosofía británica de la administración". La segunda, que Thomas ni siquiera mencionara el nombre de Moreland, no digamos al formar parte de los pensadores de la administración, sino sencillamente con una modesta alusión a un cultivador del estudio de la administración pública en Inglaterra, que esto al menos merecía.

Debemos comentar que, dentro de la literatura administrativa británica consultada, ningún autor hace mención alguna de Moreland, lo que no deja de extrañar y asombrar a la vez. Parece ser que la amnesia acerca de las contribuciones del pensamiento administrativo del pasado, es la enfermedad endémica de la ciencia de la administración del siglo XX, en más de uno de los países del orbe.

9.4 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD

En el periodo posterior a la extinción de la permanencia intelectual de la filosofía de la administración (1900-1939), más precisamente al iniciarse la posguerra, surgió un vigoroso esfuerzo académico a favor de la ciencia de la administración. El camino que se siguió, sin embargo, no fue el de la filosofía de la administración, sino aquel del que fue precursor Moreland, aunque sin aparentes contactos intelectuales.

¹³ *Ibid.*, p. 426.

¹⁴ *Ibid.*

En este esfuerzo académico destacan los profesores William Robson, Peter Self, Brown y Steel. E.N. Gladden y F.F. Ridley. El primero es autor de un breve ensayo donde se resumen las "Tendencias recientes en administración pública" ("Recent trends in public administration", *The Political Quarterly*, vol. 25), en Inglaterra. El trabajo, que apareció en 1954, es una interesante revisión de los progresos británicos con referencia a la organización y funcionamiento de su administración pública. Por su parte, Peter Self, que como Robson es autor de varios libros y artículos, ha escrito una obra de interés: se titula *Teorías administrativas y políticas*. (*Administrative theories and politics*). Como profesor de administración pública de la Universidad de Londres, Self publicó este trabajo en 1972, varias veces editado. Aunque la obra, por su título, promete un amplio estudio de la teoría de la administración pública, su atención mira más bien al examen de los problemas de la administración pública como materia práctica. En cuanto a R.S.B. Brown y D.R. Steel, son autores de la obra *El proceso administrativo en Inglaterra* (*The administrative process in Britain*, London, Methuen, 1983), un trabajo significativo sobre diversos temas de la administración pública británica, tales como el servicio civil, la toma de decisiones, la gerencia y los ministros. Sin embargo, su temario no interesa directamente a los propósitos de nuestra obra.

Gladden y Ridley representan fielmente el fenómeno de renovación de la ciencia de la administración en Inglaterra. En sus trabajos existe ese espíritu de independencia británico que Thomas halló y destacó en los cultivadores de la filosofía de la administración.

9.4.1 E.N. Gladden

No sería exagerado dar a Gladden el lugar más destacado dentro del pensamiento administrativo británico de la actualidad, no por inclinación nuestra, sino por sus méritos. Gladden es autor del primer libro de texto en Inglaterra y, hasta donde sabemos, ha elaborado la obra de historia de la administración pública más completa. Su pensamiento es sencillo, pero profundo, y de su pluma han nacido varios trabajos que merecen mención:

Las relaciones del personal en el servicio civil, (*Civil service staff relationships*, 1943); *El servicio civil: sus problemas y futuro* (*The civil service: its problems and future*, 1945); *¿El servicio civil o burocracia?* (*Civil service or bureaucracy?*, 1956); *La esencia de la administración pública* (*The essentials of public administration*, 1956); *Historia de la administración pública* (*A history of public administration*, 1972). Asimismo, es autor, entre otros artículos, de los siguientes: "Administración pública e historia" ("Public administration and history"), "F.A. Blend: pionero de la administración pública australiana" (F.A. Blend: *australian public administration pioneer*) y "Toynbee y la admi-

nistración pública" ("Toynbee on public administration"). Los tres artículos aparecieron publicados en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* en 1972, 1975 y 1976, respectivamente.

Sin embargo, dos de los trabajos que más le han dado prestigio, y que aquí examinaremos son: *Introducción a la administración pública* (*An Introduction to public administration*) y *Aproximación a la administración pública* (*Approach to public administration*). El primero apareció en 1945 y luego se sucedieron las ediciones de 1952, 1961 y 1964. El segundo fue publicado en 1966.

Introducción a la administración pública tiene el mérito de haber sido el primer libro de texto en Inglaterra. Consta de cinco partes divididas en 22 capítulos. La primera parte se refiere a la ciencia de la administración, aunque no lleva tal título; la segunda examina al gobierno central y todo lo que se refiere a su organización y funcionamiento; la tercera toca al gobierno local; la cuarta a otras administraciones públicas, y la quinta resume las conclusiones del autor.

Por su carácter propiamente pedagógico, la obra no tiene grandes pretensiones teóricas. El propio autor dice: "El objeto de este libro es describir, en un amplio bosquejo, los sectores administrativos del gobierno y proveer un mapa razonablemente detallado en qué consiste, en efecto, un campo complejo y no siempre bien definido".¹⁵ Su preocupación, añade, es el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección.

Explica que existe una confusión cuando se habla de "administración pública". Unos autores la refieren a la actividad general del gobierno, con lo cual muestra su desacuerdo. Gladden advierte: "en el presente libro la administración pública es tomada ampliamente para significar la dirección de los asuntos de los cuerpos políticos".¹⁶ En su opinión, la administración pública se encuentra al margen de la formulación de políticas, de la legislación y de la justicia, que forman parte de la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de los cuales la administración pública sólo es una de sus partes. En suma, la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno.

La administración es el manejo de los asuntos del pueblo y en su interés, sentencia Gladden. "El administrador es un servidor, no un amo. Este estudio está relacionado, entonces, con una actividad cooperativa y no con el manejo del poder".¹⁷ La esfera de la administración está organizada por la comunidad, para realizar sus propósitos, se refiere a la "cooperación pública" que liga al Estado y a la sociedad. No será difícil encontrar aquí ecos que provienen de la tradición de la ciencia de la administración europea continental, con la cual

¹⁵ *An introduction to public administration*, p. XIII.

¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁷ *Ibid.*

Gladden parece estar asociado. Es más, las palabras que siguen corroboran esta liga: "La administración está relacionada con los seres humanos, cuyo trabajo consiste en manejar las cosas".¹⁸ Y sin embargo, no se siente una pertenencia plena y directa. Ello se debe, sin duda, a que Inglaterra siguió un camino distinto al del Continente y apenas, a partir de la posguerra, se fue incorporando al movimiento universal de la ciencia de la administración.

La segunda obra que es objeto de nuestra atención, *Aproximación a la administración pública*, se puede considerar un libro del género del anterior. También es, esencialmente, un vehículo de enseñanza de la administración pública. Su contenido tiene materias tales como el alcance de la administración pública en su actividad, sus recursos, personal, métodos, dirección, control y educación profesional. Sus explicaciones teóricas son brevísimas y muy similares a las del libro antes tratado. El propio Gladden señala que, en materia de administración pública, los ingleses tienen más prestigio de prácticos que de teóricos.

La definición de la administración pública repite el espíritu de la *Introducción*. Es interesante, sin embargo, su idea acerca de que en el proceso de trabajo de la administración pública hay tres etapas: decisión, administración y ejecución, y que las tres deben estar en manos diferentes, porque "alguien decide, alguien administra, alguien ejecuta".¹⁹ Agrega que la administración es un problema humano, algo que debemos recalcar, porque aleja a Gladden de ser apresado en el gerencialismo tecnológico que, según su versión de la administración pública, es algo que le resulta ajeno.

9.4.2 F.F. Ridley

F.F. Ridley es, como antes se ha dicho, un genuino representante de la renovación teórica del pensamiento administrativo británico. Es un autor polifacético, entre sus obras se encuentran dos libros sobre Francia: *Administración pública en Francia* (*Public administration in France*, 1969) y *El sistema prefectoral francés* (*The french prefectoral system*, 1973).

Asimismo, es autor de la obra: *Gobierno y administración en Europa Occidental* (*Government and administration in Western Europe*, London, 1979). Esta es una obra que llamará la atención a los profesores que enseñan administración pública comparada. Se refiere a los siguientes países: Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica. Pero para este trabajo, interesa más el espíritu que anima la *Introducción* del libro, elaborada por Ridley en su condición de editor de la obra, que se puede clasificar como una antología. En ella subyace un elemento muy propio del pensamiento administrativo británi-

¹⁸ *Ibid*, p. 18.

¹⁹ Gladden, *Approach to public administration*, p. 12.

co: que la administración pública tiene una estrecha relación con el gobierno y la política. Ya la filosofía de la administración había llamado la atención sobre esto, precisamente en su primera doctrina, y Ridley no hace sino corroborarlo.

Sin embargo, nuestro interés se centra en otro trabajo de Ridley, un artículo aparecido en 1972 y que se titula: "Administración pública causa de descontento" ("Public administration: cause for discontent", London, *Public administration*, vol. 50). En el artículo encontramos plasmado, nuevamente, el espíritu politológico del pensamiento administrativo británico contemporáneo. Ridley, profesor de teoría política e instituciones de la Universidad de Liverpool, recurre igualmente a las tradiciones propias de la ciencia de la administración continental de antaño.

Ridley alude a una "tradición ausente" en el pensamiento administrativo británico. Es más, con aquella crudeza que a veces exige la exposición objetiva de la realidad, afirma; "En el establecimiento de la administración pública como materia académica, Inglaterra es un país subdesarrollado".²⁰ Lo anterior aclara porqué, hasta la época en la cual escribe este trabajo, se cuenta ya con una cátedra sobre administración pública creada para ser impartida, originalmente, por Guillermo Robson, que había profesado la cátedra de derecho administrativo en la Escuela de Economía de Londres, desde 1947. En tiempos del artículo de Ridley, la mencionada asignatura la imparte otro de nuestros conocidos: Pedro Self.

El "subdesarrollo académico" británico contrasta con los progresos continentales, entre los cuales Ridley destaca las cátedras camerales prusianas, establecidas desde el lejano año de 1727. Recuerda, asimismo, que el origen de la enseñanza de las ciencias camerales fue proyectado por Federico Guillermo I, para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios de su Reino. La administración pública cameralista forjó la esencia de la ciencia de la administración: "los campos sustantivos de la acción gubernamental (el *qué* de la administración), así como los procedimientos administrativos (el *cómo* de la administración)".²¹

Nuestro autor tiene, por tanto, el mérito de reclamar para Inglaterra esa "tradición ausente" en su país. Todavía más, explica que la moderna ciencia de la administración tiene su antecedente directo y genuino en una de las ciencias camerales; es decir, la ciencia de la policía. La ausencia de la tradición, explica Ridley, se origina "cuando esta materia renació en América mucho tiempo después, siendo deliberadamente definida con exclusión del *qué* y enfatizándose generalizadamente el *cómo*".²² Ridley, entonces, reclama a los norteamericanos el que hayan vaciado a la ciencia de la administración de su contenido sustanti-

²⁰ Ridley, "Public administration: cause for discontent", *Public administration*, p. 65.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

vo, reduciéndola a lo adjetivo, y a los ingleses haber seguido su camino. En lo dicho, a Ridley le asiste la verdad y la razón.

Sin embargo, ya se está regresando en el Continente a la antigua tradición forjada por las ciencias camerales. Así, de la enseñanza cameral en la Universidad de Halle, en 1727, se ha llegado luego en 1846 a la Escuela Nacional de Administración en Francia, y de allí, actualmente, al Colegio del Servicio Civil en Inglaterra.

Hay que subrayar que Ridley reclama para la enseñanza de la administración pública un nivel universitario, por lo que la ciencia de la administración es un problema de formación, no de mero adiestramiento. Su base es el conocimiento para su ejecución, no la simple operación. Y empero, aún fuera de las universidades, la enseñanza de la administración sigue siendo un problema de formación. Esto explica por qué, añade, las ciencias camerales se enseñaban en Alemania fuera de las universidades, cuando concluía el siglo XVIII.

No obstante, Ridley desea explicar y sostener porqué en las universidades la enseñanza de la administración pública se basa en el *qué*, o en sus palabras: "más sofisticadamente teorizando acerca del *porqué*", mientras en las escuelas profesionales se atiende más a las técnicas, esto es, el *cómo*. Lo anterior le permite definir al profesor universitario como un buscador de conocimiento, en tanto que el instructor profesional es un hombre "utilitario", que se inclina por proveer la capacidad de ejecución. Al primero toca empujar las fronteras del conocimiento hacia adelante, en tanto que al segundo corresponde alimentar el entrenamiento práctico.

Nuestro autor advierte que existen en Inglaterra debates acerca del estatuto científico de la administración pública, pero manifiesta su aversión a que el debate se convierta en el escepticismo que inhibe el desarrollo de una disciplina. El escepticismo ha hecho que autores de libros sobre administración pública no los hayan titulado con estas palabras; explica asimismo que muchos de los libros sean textos de enseñanza y vehículos de preparación semiprofesional, en lugar de tratados de teoría de la administración pública. Tal como lo pudimos observar, Gladden, aun habiendo escrito para estudiantes, es la excepción que confirma la regla.

Ridley, en fin, usando el concepto de *ciencia administrativa*, ajeno a los británicos, pide que ella sea palanca para sacar a Inglaterra del subdesarrollo académico en el cual se encuentra, pero del que está comenzando a salir gracias, con mucho, a autores como el propio Ridley.

Capítulo 10 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....	337
10.1 EL AMBIENTE ACADÉMICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA URSS.....	340
10.2 TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	342
10.2.1 La administración soviética.....	343
10.2.2 La organización del trabajo administrativo.....	348
10.3 LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	350
10.3.1 Desarrollos actuales.....	350
10.3.2 G.I. Petrov: la ciencia de la administración.....	355
10.4 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....	359
10.4.1 Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas.....	359
10.4.2 Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel.....	363

CAPÍTULO 10

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS

*La ciencia de la administración de la
sociedad debe ser, en nuestro entender,
desarrollada como la ciencia de la actividad
organizadora y orientadora de los
hombres, en otras palabras, como la
ciencia de la organización activa del
trabajo administrativo.*

G. I. Plejánov, (1969)

SUMARIO

- 10.1 EL AMBIENTE ACADÉMICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA URSS**
- 10.2 TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA**
 - 10.2.1 La administración soviética
 - 10.2.2 La organización del trabajo administrativo
- 10.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA**
 - 10.3.1 Desarrollos actuales
 - 10.3.2 G.I. Petrov: la ciencia de la administración
- 10.4 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS**
 - 10.4.1 Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas
 - 10.4.2 Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel

OBJETIVOS

Al concluir la lectura de este capítulo, el lector:

- Conocerá el desarrollo histórico de la ciencia de la administración en la Unión Soviética y los países socialistas de Europa oriental.
- Identificará los fundamentos marxista-leninistas de la ciencia de la administración en la Unión Soviética y los países socialistas.
- Evaluará las contribuciones socialistas a la ciencia de la administración.
- Comparará el desarrollo de la ciencia de la administración socialista y la relativa a los países capitalistas.

10.1 EL AMBIENTE ACADÉMICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA URSS

La Unión Soviética ha entrado intensamente en el movimiento universal de la ciencia de la administración, pero conservando las peculiaridades de su desarrollo histórico. Sin embargo, no es sólo la ciencia de la administración la beneficiaria del nuevo ambiente académico soviético, sino muchas de las ciencias sociales. Entre éstas, cabe la mención del derecho, especialmente el derecho constitucional y el administrativo, sin olvidar a la ciencia política.

Sobre el derecho constitucional destacan dos obras: la de L. Grigorian y Y. Dolgopólov, *Fundamentos del derecho estatal soviético* (Moscú, Editorial Progreso, sin año), y la de A. Denisov y M. Kirinchenko, *Derecho constitucional soviético* (Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras), publicado en 1959 en su versión castellana.

En derecho administrativo hay que consignar un artículo elaborado por el profesor yugoslavo Ratko Markovic; "El papel del derecho dentro del trabajo de la administración pública, con una visión especial sobre Yugoslavia y la URSS" ("Le rôle du droit dans le travail de l'administration publique, avec aperçu spécial sur la Yougoslavie et l'URSS"). Otro trabajo interesante es el estudio de I.N. Ananov, "La ciencia del derecho administrativo en la Unión Soviética" ("Science of administrative law in the Soviet Union"). Ambos aparecieron en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, en 1975 y 1958, respectivamente.

Con relación a la ciencia política, debemos comentar dos trabajos que se refieren al desarrollo de la disciplina en la Unión Soviética, pero que no han sido elaborados por soviéticos, sino por norteamericanos. José Frankel escribió *Teoría del Estado, cibernética y ciencia política en la Unión Soviética* ("Theory of State, cybernetics and political science in the Soviet Union", 1967). El otro es obra de Rolf Thiesen* y se titula "Ciencia política en la URSS: ¿ser o no ser?"

* El autor podría ser alemán o de ascendencia germánica.

("Political science in the URSS: 'to be or no to be'?", Estados Unidos, 1971). Se trata de una respuesta a las críticas hechas por los politólogos soviéticos sobre la ciencia política norteamericana.

Entrando ya directamente al estudio de la administración soviética, creemos pertinente comentar al lector algunos textos que tratan de su naturaleza, organización, funcionamiento y procesos de trabajo, elaborados por soviéticos y extranjeros. De los primeros destaca el libro de Víctor Turovtsev, *El control popular en la sociedad soviética*, que como indica su título, trata del control obrero sobre el gobierno, la organización de dicho control y lo que llama las "escuelas masivas de administración y control", tema que llama la atención de la obra.

Un libro recomendable para tratar a la administración soviética en su conjunto es el producido por P. Lazarev, A. Luniev, P. Romanov y N. Silischeva: *El sistema de administración del Estado en la URSS*. Es, esencialmente, un manual de carácter divulgativo de los diferentes aspectos que atañen a la administración soviética, tales como el funcionariado, la organización administrativa general, los métodos de trabajo, el control de la legalidad, etcétera. Destaca en la obra la caracterización de la administración estatal soviética, o simplemente la administración soviética, nombre como se conoce a la administración pública en la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). Las características son el sistema de *soviets* (u organismos colegiados representativos), centralismo democrático, planificación socialista, participación de las masas en la administración del Estado, legalidad socialista y dirección del partido comunista. Tales características se funden en el concepto soviético de administración estatal: "Una labor organizadora multifacética de dirección de la economía nacional y de la labor sociocultural y administrativopolítica; y en la aplicación práctica de las leyes y demás disposiciones legislativas"; o también; "La labor ejecutivoadministrativa de los órganos del Estado soviético encaminada a la realización práctica de sus funciones y a organizar la aplicación de las leyes soviéticas".¹

Fuera de la URSS, el libro quizá más conocido es el de Leonard Schapiro: *Gobierno y administración en la Unión Soviética*, publicado en español en 1967. En su contenido se examina al partido comunista, la organización constitucional, el gobierno central, el gobierno de las repúblicas y los órganos de la administración central. Asimismo, fuera de la Unión Soviética han sido escritos tres interesantes artículos sobre su administración estatal. El primero que mencionaremos es el de Merle Fainsod, "Burocracia y modernización: el caso de Rusia y el Soviet", que forma parte de la obra colectiva encabezada por José Lapalombara y se titula *Burocracia y desarrollo político* (1970). El tema central del artículo, como lo denota su encabezado, es la burocracia soviética. El se-

¹ Lazarev et al, *El sistema de administración del Estado en la URSS*, pp. 3, 6.

gundo artículo es de Juan Hazard, "Administración pública soviética y federalismo" ("Soviet public administration and federalism", 1952), un breve trabajo, pero con suficiente sustancia para dar luz sobre el federalismo y su relación con la administración soviética. Finalmente, hablaremos del ensayo "Algunas tendencias recientes en el régimen comunista" ("Quelques récents tendances administratives en régime communiste", 1962), y del que en breve podremos ahondar; su autor es Jorge Langrod.

Los trabajos anteriores son parte del ambiente intelectual dentro del cual tiene lugar, actualmente, el desarrollo de la ciencia de la administración en la URSS, tema que enseguida trataremos.

10.2 TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA

Vladimir Ilich Lenin, el hacedor de la más radical revolución habida en el siglo XX, y autor de muchos libros, artículos, ensayos y la más variada gama de impresos, concibió la teoría aplicada de una nueva forma de administración: la soviética. Su pensamiento administrativo, forjado al calor de la lucha por el poder y el ejercicio del propio poder para construir a la sociedad socialista, no es el producto de una reflexión de gabinete, sino el resultado de las demandas de una revolución impaciente, incapaz de esperar.

Tal como lo hemos advertido, la teoría leninista de la administración soviética es el producto del quehacer revolucionario de un caudillo. Y aunque Lenin pudo en los reposos de sus luchas políticas escribir varios libros, no fue en ellos donde abordó a la administración del Estado. Ello ocurrió en sus discursos, artículos, proclamas e informes. Es, hay que repetirlo, el producto y la respuesta a las demandas diarias de una sociedad en proceso de edificación.

Hace poco tiempo apareció en español una obra en la que se compilan, cronológicamente, los pasajes de los trabajos de Lenin donde reflexiona sobre la administración pública. Se denomina *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, título certero sin duda, porque tal fue la tesis central de su pensamiento administrativo. Debemos advertir que el pensamiento administrativo leninista es sustancialmente el mismo, tanto en la lucha por el poder, como en los momentos de su ejercicio. Pero aunque hay una variación, relativa a la aceptación de Lenin sobre el valor de la ciencia de la administración como vehículo de enseñanza de los funcionarios, en los primeros tiempos de la revolución era rechazada. No existe, en nuestro entender, nada que pueda agregarse a esta variación.

Dos fueron los grandes preocupaciones de Lenin sobre la administración pública: los soviets y la organización del trabajo.

10.2.1 La administración soviética

Las ideas de Lenin sobre la administración soviética son originales, él las concibe. Sin embargo, está inspirado en la experiencia de la Comuna de París, transmitida y explicada por Marx en *La guerra civil en Francia*, publicada en 1871.

Carlos Marx había hecho un examen certero de la administración pública capitalista en su *Dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, editado 20 años antes que la obra antes mencionada, pero ahora agregaba el estudio de la experiencia política de la Comuna de París, tras de la derrota de Francia en Sedán, ante los prusianos, y más particularmente, en la experiencia revolucionaria vivida por los comuneros. En *La guerra civil en Francia*, Marx explica la organización y el funcionamiento de la administración de la Comuna de París, una experiencia humana sin precedentes, que influyeron marcadamente en el pensamiento político y administrativo de Lenin.

"La antítesis directa del Imperio era la Comuna", sentencia Marx, luego de estudiar la centralización y el burocratismo de la administración pública francesa de entonces. En su opinión, no se trata de la restauración del Estado, sino el principio de su eliminación; es la abolición de la dominación, no la supresión de su forma monárquica. La Comuna estaba formada por los consejeros municipales de París, elegidos por sufragio universal en los distritos de la ciudad y removibles en todo momento. En su seno sólo había obreros o representantes de ellos, pero de reconocida pertenencia proletaria. "La Comuna no debía ser un organismo parlamentario, sino una corporación de trabajo, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo."²

La Comuna no fue un mero ejercicio intelectual, ni mucho menos, fue una experiencia revolucionaria en la que —señala Marx— se despojó a la policía de su carácter político para convertirla en un instrumento al servicio de ella. "Lo mismo hizo con los funcionarios de las demás ramas de la administración". La transformación fue radical, porque se estableció que los comuneros y todos aquellos que ejercían cargos públicos recibieran salarios iguales a los de los obreros y desaparecieran los altos dignatarios de la administración, desapareciendo también su privilegio de los gastos de representación. Todavía más, "los cargos públicos dejaron de ser propiedad privada de los testaferros del gobierno central. En manos de la Comuna se puso no sólo la administración municipal, sino toda la iniciativa llevada hasta entonces por el Estado".³

El ejército profesional fue disuelto, la unión entre el Estado y la iglesia abolida. Se obligó al clero a vivir de las limosnas porque el diezmo fue suprimido. La educación se hizo gratuita y los funcionarios judiciales, como otros

² Marx, *La guerra civil en Francia*, en Marx y Engels, *Obras Escogidas* en dos tomos, tomo I, p. 542.

³ *Ibid.*, p. 543.

miembros de la burocracia, fueron sometidos a la elección y revocación. Toda Francia se organizó en comunas, cuyos representantes se unían en asambleas de la capital de cada distrito. En la cima había una Asamblea Nacional de Delegados de aquellas asambleas distritales, cuyos miembros eran elegidos y tenían carácter removible.

Sin embargo, la administración pública central no fue abolida, aunque sí ciertamente desnaturalizada de su antiguo carácter burocrático. Ya no efectuaba sus innumerables funciones, pero las que le quedaban eran importantes. Ahora estaba subordinada a agentes comunales, no organizados, como antaño, de conformidad con la "investidura jerárquica".

Tal como lo anunciamos, se trata de una experiencia sin precedentes, de una forma de administración alejada de la burocracia y la centralización, y sin embargo, la Comuna consiguió lo que fue un intento frustrado de las revoluciones burguesas, a decir de Marx: "un 'gobierno barato', al destruir las dos grandes fuentes del gasto: el ejército permanente y la burocracia". Y agrega: "He aquí su verdadero secreto: la Comuna era, esencialmente, un gobierno de la clase obrera, fruto de la lucha de la clase productora contra la clase apropiadora, la forma política al fin descubierta para llevar al cabo dentro de ella la emancipación económica del trabajo".⁴ Era, en suma, la "expropiación de los expropiadores".

La experiencia de la Comuna es fundamentalmente antiburocrática. Comenta Marx que, por ello, la Comuna convirtió a los "vampiros que le chupan la sangre": el abogado, el notario, el agente ejecutivo y los funcionarios judiciales, en asalariados puestos a su servicio. Ciertamente, concluye Marx, Prusia se había anexo a las provincias de Francia, pero la Comuna anexó a Francia a todos los obreros del mundo.

La Comuna fue derrotada y el comunismo ahogado en sangre, pero siendo un intento incompleto, sin embargo marcó un camino que sirvió de guía a los bolcheviques cuando instauraron la administración soviética en la URSS.

De la Comuna de París, teorizada de tal modo por Marx, Lenin obtuvo dos ideas fundamentales: la colegialidad organizativa, basada en la elección y la remoción, y la unidad en ella de la legislación y la ejecución. Pero, sin duda, lo más importante fue que la administración pudo simplificarse para dar cabida en ella no sólo a representantes, sino a las masas, lo que significó la piedra angular del edificio de la teoría leninista de la administración soviética.

Lenin recrea vitalmente la experiencia de la Comuna de París, por medio de los soviets, centro y vértebra de la administración que los agrega: la administración estatal. La teoría leninista de la administración soviética es gestada en 1917, durante la revolución, aunque su autor la había perfilado en su

⁴ *Ibid.*, p. 546.

víspera. Hay varios documentos escritos por Lenin, entre abril y octubre de 1917: "Las tareas del proletariado en la presente revolución", "Los problemas fundamentales de la revolución", "El Congreso de Diputados Campesinos", "¿Se sostendrán los bolcheviques en el poder?". En ellos transpira el proyecto de administración pública concebido por Lenin, cuando por medio de la revolución puede construir a la sociedad socialista.

Como Marx, Lenin concibe a los soviets como "un nuevo tipo de Estado", algo cualitativamente distinto a las formas conocidas de Estado capitalista; en especial la república democrática parlamentaria. Su origen, declara Lenin, es del "tipo de la Comuna de París". El soviet es ajeno al ejército, la policía y la burocracia; y aspira a la participación de las masas en la administración del Estado soviético. Lenin considera al soviet como una reproducción de la Comuna parisiense.

Lenin había comprendido muy bien el carácter de la burocracia zarista, uno de los tipos más ineficientes y corruptos de toda burocracia: la absolutista, cuando el Estado despótico, incapaz de reformarse, abdica en la decadencia sin freno. Por eso, Lenin se endereza contra la burocracia y reclama que el funcionariado sea elegido y removible. Y, como antes Marx relató, que su salario corresponda al del obrero calificado. Del mismo modo, se debe "impedir el establecimiento del poder omnímodo de los funcionarios" y "enseñar al pueblo, hasta sus capas más inferiores, el arte de dirigir al Estado no sólo por métodos libresco, sino pensando inmediatamente y por doquier en la práctica, a la aplicación de la experiencia de las masas".⁵

Su repudio a la burocracia lo fundamenta, también, por ser un freno a la democracia. No se requiere de ella en el soviet, porque está formado por obreros, campesinos y soldados revolucionarios que expresan sus decisiones. Sin embargo, la representación es insuficiente, se hace necesario que las masas sean incorporadas directamente a la "administración del Estado". La burocracia representa la vía reformista y, por tanto, a la asociación de intereses entre el Estado capitalista y la burguesía propietaria. Una reforma fracasa de origen cuando sigue la vía de la burocracia, porque "la labor administrativa real está en manos de un ejército de funcionarios", el cual se opone al cambio que atenta contra sus intereses.⁶ Tal fue, en otro tiempo, la experiencia histórica tenida por los reformadores de la administración: Turgot, Stein y Burgos.

En los tiempos de la Revolución rusa existía la creencia de que el proletariado era incapaz de aprender el arte de la administración, para adueñarse técnicamente del "aparato del Estado", que comprende al ejército, la policía y la burocracia. Lenin, invocando a Marx con respecto a la Comuna de París, confiesa que es cierto que el proletariado no es capaz de apoderarse técnicamente

⁵ Lenin, *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, p. 9.

⁶ *Ibid.*, p. 13.

de ese aparato, porque esa no es su finalidad: el objeto del proletariado, con relación al aparato de Estado, es su destrucción y su reemplazo por la administración de los soviets.

Marx había caracterizado a la Comuna de París por su naturaleza colectiva, por la fusión en su seno de la legislación y la ejecución y, finalmente, por la condición electiva y removible de los oficios administrativos. Lenin perfecciona esta teoría añadiendo elementos propios de la administración soviética, a saber:

- 1) Concentra el ejercicio de la fuerza física, que está en manos de soldados, obreros y campesinos.
- 2) Estrecha los vínculos entre los miembros del soviet y la masa del pueblo.
- 3) Destierra a la burocracia y el formalismo, haciendo de la democracia su mecanismo fundamental.
- 4) Por su flexibilidad, se liga a todas las profesiones y se enriquece con su concurso.
- 5) Sitúa a los soldados revolucionarios, a los campesinos y a los obreros a la vanguardia de la sociedad socialista.
- 6) Conjuga las ventajas del parlamentarismo y de la democracia directa porque reúne en su seno a la ejecución y a la legislación.⁷

Tales son, brevemente reseñados, los principios de la administración soviética, en el entender de su creador, Vladimir Ilich Ulianov Lenin. Sin embargo, tal como ya adelantamos, el elemento más importante de la administración soviética consiste en la incorporación de las masas a la administración del Estado. Por tanto, Lenin imperativamente dice: "Exigimos que se rompa inmediatamente con el prejuicio de que *administrar* al Estado, llevar al cabo el trabajo cotidiano de la administración, es cosa que sólo pueden hacer los ricos o funcionarios procedentes de familias ricas. Nosotros exigimos que el *aprendizaje* de la administración del Estado corra a cargo de obreros y soldados conscientes y que se acometa sin demora, es decir, que *empiece* inmediatamente a hacer participar a todos los trabajadores, a toda la población pobre".⁸ De este modo, el aparato de administración soviética estará formado —según calcula Lenin— por un cúmulo de 20 millones de personas, aboliéndose así la administración de burócratas, que trabajan en provecho de los capitalistas y para su propio interés.

Ciertamente Lenin se inclina por el parlamentarismo, pero no por el parlamentarismo burgués, sino por uno nuevo nacido de la representación social en

⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁸ *Ibid.*, p. 42.

el soviét. Por tanto, cree firmemente en las ventajas de eliminar al parlamentarismo según la concepción burguesa; es decir, aquella idea que sostiene la necesidad de separar la legislación y la ejecución. En la administración soviética, tal como lo ha sostenido antes, se debe "unir la labor legislativa y la ejecutiva del Estado: fusionar la administración con la promulgación de las leyes".⁹ En su seno, una vez suprimida la burocracia, los miembros del soviét realizan "obligatoriamente una labor permanente de la administración del Estado", junto a las tareas propias que ejercen en su carácter de representantes.

La teoría leninista de la administración soviética es sencilla, práctica, elaborada dentro de la turbulencia revolucionaria que caracterizó al año de 1917. No existe mucho tiempo, ni reposo suficiente, para elaborar categorías y programas de organización administrativa porque los acontecimientos se suceden día con día. Tampoco en la dirección del Estado hay demasiado tiempo, se requiere actuar de inmediato y esto se trasluce en la obra de Lenin, nuevamente plasmada en artículos, proclamas, conferencias, informes.

En 1918, los bolcheviques se mantenían en el poder y allí seguirían, esto ya no lo cuestionaba nadie, ni el mismo Lenin. Es hora de aplicar las doctrinas revolucionarias de la administración soviética, tarea a la que invita Lenin a los sindicatos. En 1919 se había consolidado este proyecto, según lo anuncia ante el Segundo Congreso de Sindicatos de toda Rusia: "Sabemos que la nueva clase, el proletariado, cuenta hoy con representantes suyos en cada rama de la administración del Estado. . .", que hay una "activa y directa participación práctica de decenas de millones de hombres y mujeres en la gobernación del Estado".¹⁰

Para nadie es un secreto que las doctrinas marxistas son una práctica revolucionaria. Obviamente lo eran para Lenin, caudillo de la revolución en Rusia. Por tanto, siempre está remarcando la importancia de la práctica, que incluye a la administración y que debe ser enseñada en la Unión Soviética conforme este principio. Las labores de normación, organización y contabilidad se deben enseñar a las masas. En suma, hay que "enseñar a las masas a administrar, no por medio de libros, conferencias y mítines, sino a través de la experiencia. . .". Del mismo modo se debe erradicar "el funesto prejuicio de que la dirección del Estado es obra de privilegiados, el juicio de que éste es un arte especial".¹¹ Y, para conciliar con sus ideas y poner en práctica lo señalado, en enero de 1922 asigna a los sindicatos la tarea de promover y enseñar a obreros escogidos los elementos necesarios para administrar la industria soviética.

Una de las formas de participación proletaria en la administración del Estado soviético consistió en la asunción de tareas de vigilancia, para lo cual se organizó la Inspección Obrera y Campesina (*Rabkrin*). La Inspección es un

⁹ *Ibid*, p. 83.

¹⁰ *Ibid*, p. 41.

¹¹ *Ibid*, p. 42.

cuerpo representativo y sus miembros, en su calidad funcionarial, son elegidos y tienen un carácter removible; pero también se ha fijado un requisito inexcusable: filiación y fidelidad comunista intachables. La inspección está auxiliada por el "personal de secretaría", cuyo nombramiento recorre pasos estrictos:

- 1) Recomendación de varios comunistas reconocidos.
- 2) Presentar exitosamente un examen de conocimiento sobre la administración soviética.
- 3) Tener experiencia del trabajo realizado por la Rabkrin.
- 4) "Sufrir un examen sobre conocimientos de los fundamentos teóricos de las cuestiones esenciales de la *ciencia administrativa*, expedientes, etcétera".¹²

Lenin, finalmente, acredita a la ciencia de la administración la importancia que merece y le otorga la visa de entrada a la Unión Soviética. Sin embargo, salvo este importante progreso para la formación de los funcionarios soviéticos, la teoría leninista de la administración pública no ha variado.

La enseñanza se había convertido en una condición para el desarrollo del socialismo en la URSS, por lo que debe en adelante ser atendido según las bondades que la pedagogía administrativa ofrece; por ejemplo, los manuales. Por tanto, Lenin decreta que se "redacten manuales sobre organización del trabajo en general y especialmente sobre el trabajo administrativo".¹³

10.2.2 La organización del trabajo administrativo

Aunque se habrán de elaborar nuevos manuales, Lenin sugiere que se haga uso de dos que ya existen: el de O. Ermanski, *La organización científica del trabajo*, y el de P. Kirzhentsev, *Principios de organización*. Ambos aparecieron en 1922, publicados por la Editorial del Estado. Sin embargo, la sugerencia de Lenin con respecto al primer manual la hace con la reserva de que su autor se inclina y simpatiza por el menchevismo.

Hay dos exposiciones donde Lenin aborda directamente a la organización del trabajo administrativo: "¿Cómo debe organizarse la emulación?" y "Las tareas inmediatas del poder soviético", ambas producidas en los días inmediatos al triunfo bolchevique, es decir, de enero a abril de 1918.

Los autores burgueses que ensalzan la iniciativa y competencia empresarial de los capitalistas son fustigados por Lenin, porque silencian que el mono-

¹² *Ibid.*, p. 272. Subrayado nuestro.

¹³ *Ibid.*, p. 274.

polio precisamente les haya arrancado esas cualidades. Dicho brevemente, la emulación ha sido erradicada en el capitalismo.

En contraste, la emulación debe ser alentada en el socialismo, tocando al gobierno soviético organizarla. Por eso, junto a la implantación de la economía planificada, en la Unión Soviética se estimula la iniciativa de los trabajadores, más particularmente, asignándoles las tareas de control y contabilidad dentro de los soviets para evaluar la "cantidad de trabajo y distribución de productos". En cada centro de trabajo se debe producir más y mejor para hacer efectivo el postulado soviético que manda que "el que no trabaja, no come".

En abril de 1918 ya existían las condiciones de paz social suficientes para que se emprendiera la etapa de construcción del socialismo. Al efecto, Lenin declara que se tiene "la posibilidad de concentrar todas sus fuerzas en el punto más importante y difícil de la revolución socialista: en la tarea de organización".¹⁴ Por tanto, es tiempo de cimentar la organización del Estado soviético, incrementando la productividad del trabajo para asegurar la base material de la gran industria, que se apoya en la industria pesada, la siderurgia y los combustibles.

Para incrementar la capacidad de trabajo de los obreros soviéticos, Lenin sugiere, entre otras medidas, "la utilización de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor", porque reconoce que, en comparación con las naciones adelantadas, el ruso es un mal trabajador. Tal es una herencia funesta del zarismo. "La última palabra del capitalismo en este terreno —el sistema Taylor—, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas valiosísimas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos de trabajo más racionales, la implantación de los mejores sistemas de contabilidad".¹⁵

Lenin está convencido de la necesidad del uso de los progresos de la ciencia y la técnica para alcanzar las metas del socialismo, por lo que se debe asociar "el poder soviético y la organización soviética de la administración con los últimos progresos del capitalismo. Hay que organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas".¹⁶

Tal como el lector lo habrá podido observar, Lenin ha propuesto la adopción del sistema Taylor, al que juzga uno de los progresos del capitalismo que aglutina en sí el avance y la explotación. Pero, de ningún modo, como se ha dado a entender con frecuencia, expresa admiración alguna por quien ha desarrollado el método más ferozmente inhumano de la explotación del trabajador. No

¹⁴ *Ibid.*, p. 87.

¹⁵ *Ibid.*, p. 93.

¹⁶ *Ibid.*

hay que ver lo que no existe, más en la mente de alguien cuya preocupación era diametralmente distinta a la tenida por Federico Taylor.

10.3 LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA

Una vez que hemos analizado las fuentes históricas e intelectuales de la ciencia de la administración soviética, especialmente en la *praxis* y la teoría revolucionaria de Lenin, pasamos enseguida a estudiar a la moderna ciencia de la administración soviética.

10.3.1 Desarrollos actuales

Existe consenso entre los estudiosos occidentales de la ciencia de la administración en la URSS, sobre la época en la cual comenzó modernamente a gestarse: la década de los años sesenta. El primero en advertirlo es Jorge Langrod, que en 1962 y 1963 dedicó sendos artículos a la ciencia de la administración soviética.

Langrod, que entre sus muchos trabajos está también interesado en la administración pública soviética, declara a principios de 1962 que existen síntomas de un posible reconocimiento de la ciencia administrativa en la Unión Soviética.¹⁷ Tal como lo explica, se está gestando una concepción intelectual conocida como “disciplina científica de la construcción estatal”, que considera germen de la futura ciencia de la administración. Hay que decir que el trabajo de Langrod aquí citado es de un enorme valor histórico, porque revela una posibilidad que sí hizo realidad: la fundación de la moderna ciencia de la administración soviética, cuando Langrod sólo tenía a la vista la posibilidad de su nacimiento.

Hay que recordar que la Unión Soviética, durante mucho tiempo, no reconocía la existencia de disciplinas particulares y frente o dentro del materialismo histórico. En los años 60 se produce un cambio y, lo que eran desarrollos subterráneos o extraoficiales, comienzan a obtener el estatuto de ciencias específicas reconocidas. Una de ellas es la ciencia de la administración.

Sin embargo, no es ese su nombre en un principio. Se llama, como indica Langrod, “disciplina científica de la construcción estatal”, y la que, como él lo demuestra, tiene los gérmenes y los caracteres que la harán en breve la ciencia de la administración. A principio de la década de los 70, la construcción estatal es una disciplina que, no teniendo un reconocimiento universal, ya es sin em-

¹⁷ Langrod, “Quelques récents tendances administratives en régime communiste”, *RICA*, p. 16.

bargo materia de enseñanza en las universidades. Incluso, dentro de la Academia de Ciencias de Moscú hay un Instituto del Estado y del Derecho que alberga en su seno a la Sección de Administración y Construcción del Estado.

La construcción estatal es una concepción científica, dice Langrod, que sostiene la tesis de que es necesario hacer a las masas partícipes de la administración del Estado, idea central del pensamiento administrativo leninista. La construcción estatal comprende a las siguientes materias: agricultura, comercio, educación y cultura, además del tema central del análisis científico de la gestión industrial. Langrod comenta que esta concepción intelectual está estrechamente relacionada con el derecho administrativo y, además, estudia los usos y las costumbres como factores importantes dentro de los procesos de trabajo de los soviets.

Como disciplina de enseñanza universitaria, la construcción estatal comprende el examen de sí misma como ciencia, el lugar y el papel de los soviets dentro de la dictadura del proletariado, la relación entre el partido comunista y los soviets, la administración pública nacional y de las repúblicas, y la relación entre los soviets y las masas. Los temas anteriores recuerdan, señaladamente, las ideas leninistas de la administración soviética.

Al año siguiente, 1963, Jorge Langrod comprobó lo que antes había intuido como posibilidad. Entonces escribió acerca del renacimiento de la ciencia administrativa en la URSS y en las democracias populares.¹⁸ Invoca a Lenin como fuente y fundamento de la posterior y moderna ciencia de la administración soviética, lo cual ya había sido motivo de reflexiones anteriores.¹⁹

Langrod reconoce que en la URSS el peso del derecho administrativo es importante, pero que ello no ha impedido el desarrollo de la ciencia de la construcción estatal, cuyo inspirador inmediato es W.F. Kotok con trabajos que se remontan a 1948. Además de lo que nos ha dicho antes, Langrod agrega que la ciencia de la construcción estatal comprende por igual a la administración pública que a los organismos paradministrativos o semiadministrativos, entre los que se comprenden las cooperativas y las asociaciones. Con respecto al derecho administrativo soviético, éste tiene la peculiaridad de trascender los temas puramente legales, adentrándose en la organización económica, social y política. Por tanto, Langrod piensa que, en este sentido, el derecho administrativo se está gestando como una especie de "ciencia administrativa que abraza también a los elementos jurídicos".²⁰

¹⁸ Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les democraties populaires", *RICIA*, pp. 21-29.

¹⁹ Langrod escribió en 1962 un artículo titulado: "Les formes de la participation de las massas dans le gourvernement et l'administration", aludiendo en él un trabajo de Lenin de título similar que antes hemos examinado.

²⁰ *Ibid*, p. 22.

Un apoyo importante para el desarrollo de la ciencia de la construcción estatal ha sido la publicación de la revista *El Estado y el Derecho Soviético*, porque en ella han podido difundir sus trabajos de investigación los cultivadores de aquella disciplina, la cual ya es considerada como una más de las ciencias sociales.

El profesor Langrod ha situado a la moderna ciencia de la administración soviética sobre las bases que le corresponden, las bases leninistas. Sin embargo, hay quien piensa que no es así, y que debe buscarse su fundamento no en Lenin, sino en Alejandro Bogdanov²¹ y su teoría de la organización. Esto es argumentado y sostenido por el estudioso norteamericano Roberto Miller.²²

Miller, cuyo trabajo aquí examinado fue redactado en 1976, más de 10 años después de los trabajos de Langrod, dice que los pensadores administrativos soviéticos llaman a su disciplina la "teoría soviética de la organización" o "ciencia de la administración". Encuentra que en la URSS, como en Estados Unidos, esta disciplina es joven. "Esto es particularmente cierto en la URSS, donde una ciencia integrada de la administración comienza a emerger manifiestamente hasta la década de los 60, aunque sus raíces se remontan cinco décadas atrás".²³ Y, hoy día, añade, son pocos los profesores soviéticos que niegan su existencia.

Considera que la ciencia de la administración soviética es entendida como una disciplina de síntesis que comprende elementos sustantivos y metodológicos de otras ciencias sociales: el derecho administrativo, la ciencia política, la sociología, la psicología social, la economía, las matemáticas, la teoría de la información y la cibernética. Sus temas centrales son el crecimiento industrial y el desarrollo de la tecnología aplicada a tal fin. No concordamos con esta apreciación, porque una disciplina de síntesis no es una ciencia, siempre subsidiada a productos ajenos, no por los propios. Ciertamente, hay pensadores soviéticos que así la conciben, pero no todos.

Miller insiste en un punto, aquel que es producto de lo que llama las tensiones entre el materialismo histórico y la investigación empírica. Esta tensión, empero, sólo existe en nuestro entender, en los pensadores administrativos que consideran a la ciencia de la administración disciplina sintética y, por tanto, residual.

La organización es uno de los valores fundamentales del bolchevismo, afirma el profesor norteamericano, así es y apoya su argumento en Marx y Lenin. En este punto cuestiona los trabajos de Lenin, especialmente "Más vale poco, pero bueno" y el relativo a la Inspección obrera, en donde observa una falla

²¹ Alejandro Alexandrovich Malinovski usaba el pseudónimo de *Bogdanov*.

²² Miller, "The new science of administration in the URSS". *Administrative Science Quarterly*, pp. 247-57.

²³ *Ibid*, p. 147.

conceptual del caudillo revolucionario con relación a la eliminación del funcionariado profesional y la incorporación de las masas a la administración del Estado. Habla, incluso, de un sentido utópico en el pensamiento administrativo leninista. Parece que Miller no examinó cuidadosamente los trabajos de Lenin que cita; o ignora que el propio Lenin, tal como lo hemos podido observar, aceptó en el segundo documento la necesidad del conocimiento de la ciencia de la administración y del manejo de los negocios secretariales para la formación de los funcionarios soviéticos. Lo antedicho por Miller contradice su segunda afirmación en el sentido de que en ambos documentos Lenin se inclina por la profesionalización de la burocracia soviética, al modo de la administración pública de los países capitalistas.

Las ideas anteriores, sustentadas por Miller, han tenido como propósito desacreditar a Lenin como inspirador de la moderna ciencia de la administración soviética, lugar que considera merecer Alejandro Bogdanov, enemigo político de Lenin desde 1908, cuando rompieron su amistad. Miller alega que, por lo general, en la URSS no hay discrepancias en torno al aspecto doctrinario del marxismo-leninismo, pero sí en lo relativo a la estrategia de su aplicación. El propio Bogdanov, dice Miller, disenta en este aspecto con Lenin, pero esto no es así y la lectura de la obra *Materialismo y empiriocriticismo*, del último,²⁴ lo comprueba. En este libro, Lenin fustiga a Bogdanov por tener una actitud revisionista de las ideas de Marx.²⁵

Bogdanov fue, en palabras de Miller, un marxista heterodoxo y hasta un hereje del marxismo, lo que no impidió que se toleraran sus obras en la Unión Soviética, e incluso que se le reconociera su genio intelectual. Al profesor norteamericano interesa particularmente su libro *La ciencia universal de la organización*, publicada originalmente en 1912 y reeditada en 1922. En ella desarrolla la teoría de la *tektología* o ciencia universal de la organización, que Miller considera un precedente de la teoría general de sistemas. Destaca su concepción analógica de las estructuras del mundo físico, orgánico y social, como mundos organizados.

Las ideas organizativas de Bogdanov permiten a Miller observar a sucedáneos pensadores administrativos contemporáneos de la teoría de la organización en la Unión Soviética, tales como A. Iamposkaia ("El desarrollo de las formas estructurales y organizativas de la administración gubernamental", 1964-1965) y A. Tikhomirov ("Organización científica del trabajo en el aparato administrativo", 1968-1969). En ambos autores, Miller observa elementos propios del estructural-funcionalismo que también encuentra en la cibernética y la teoría de información soviéticas.

²⁴ El subtítulo de esta obra de Lenin es: "Notas críticas sobre la filosofía reaccionaria". La crítica a Bogdanov se encuentra en los capítulos II-5, IV-5, y VI-2.

²⁵ Ver particularmente el capítulo VI-2, donde según Lenin "Bogdanov corrige y 'desarrolla' a Marx".

Lo anterior explica, en su entender, por qué en la Unión Soviética ha habido un amplio desarrollo en los estudios del comportamiento organizativo, labor que acredita especialmente a los sociólogos y los sicólogos sociales.

Miller destaca que la URSS se haya abierto a otras influencias extranjeras, además de la norteamericana, en especial las que provienen de Yugoslavia y de Polonia. De esta última menciona a Jerzy Starosciak, cuya obra principal, de la que luego hablaremos, fue traducida al ruso. Miller resalta también al ruso V.G. Afanasiev y su *Dirección científica de la sociedad* (1968), autor de su gusto, y del cual reservamos nuestra opinión para el momento oportuno.

Comenzamos deliberadamente esta sección con las perspectivas extranjeras de la ciencia de la administración en la URSS, para marcar las diferencias diametrales que se pueden observar, desde afuera, sobre esta ciencia. En tanto que Langrod ha desarrollado los elementos sustanciales y genuinos del pensamiento administrativo soviético, el leninista, digamos, Miller ha tejido su argumentación en lo que llama la "heterodoxia y la herejía"; es decir, Bogdanov, y por tanto su texto se da en el equívoco, lo secundario y carente de trascendencia en la propia Unión Soviética.

Empero, Miller no borda en el vacío; en la URSS hay autores como Afanasiev, cuya obra citada, más que basarse en donde presume, el marxismo-leninismo, es más bien un agregado de ideas cibernéticas, sistémicas y estructural-funcionalistas de la dirección "científica de la sociedad" soviética, que, más que sociedad, parece una máquina autocontrolada. Qué razón ha tenido otro norteamericano, Rolf Thienn, al exigirle a la ciencia política soviética que sea o no sea.

Otros pensadores administrativos soviéticos aceptan y, todavía más, fomentan la incorporación de aportes externos. Tal es el caso de M.I. Piskotine, profesor de ciencia de la administración de la Universidad de Moscú, quien escribió la Introducción a la versión rusa de la obra del francés Bernardo Gournay. *Introducción a la science administrative* (Introducción a la ciencia administrativa), traducida en 1969. Piskotine, aceptando el carácter de "ciencia administrativa burguesa" de la obra, reconoce su mérito como exposición de una experiencia intelectual ejemplar ocurrida fuera de las fronteras soviéticas.

D. Gviashiani es autor de la obra *Organización y gestión*, un incisivo trabajo crítico sobre los teóricos norteamericanos de la administración del trabajo, publicado en ruso en 1972 y en español en 1973. Sin embargo, pese a su valor como obra crítica y propositiva, se halla al margen de los fines de este libro, motivo por el que descartamos su examen.

En un artículo cuya finalidad es describir una panorámica del estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, a finales de la década de los 70, el profesor yugoslavo Eugenio Pusić²⁶ hace consideraciones interesan-

²⁶ Pusić, "Development of the administrative science in Eastern Europe", *RICA*, pp. 28-39.

tes, aunque breves, sobre el desarrollo de la ciencia de la administración en la URSS. Señala que Bogdanov sigue siendo leído, pero que la transición a la moderna ciencia de la administración ha ocurrido por la vía de la ciencia de la construcción estatal. Del mismo modo, reconoce que Afanasiev es uno de los profesores soviéticos que merecen ser comentados.

Pero ninguno de los pensadores administrativos que hemos mencionado, particularmente los que escribieron a partir de 1970, mencionan el nombre de uno de los más destacados pensadores administrativos contemporáneos de la Unión Soviética: G.I. Petrov.

10.3.2 G.I. Petrov: la ciencia de la administración

Con este autor concluimos la exposición de la ciencia de la administración soviética. Petrov, profesor de derecho de la Universidad de Leningrado, escribió un interesante artículo sobre el objeto de la ciencia de la administración en la Unión Soviética.²⁷ Su trabajo tiene dos elementos fundamentales: refleja el estado presente de la ciencia de la administración en la URSS, al tiempo que, entraña la concepción de Petrov sobre la ciencia de la administración como una disciplina forjada en el marxismo-leninismo, pero desarrollada en su carácter específico a partir del mismo.

En la Unión Soviética hay un intenso debate en torno a la materia de la ciencia de la administración. Varios autores la conciben, en sentido extenso, como la ciencia de la administración del Estado. Le toca estudiar los problemas generales de la administración del Estado socialista. En esta línea de pensamiento se sitúa A.E. Lunev, *Problemas jurídicos de las ciencias administrativas* (1966), también autor de *Algunos problemas teórico-jurídicos de la ciencia administrativa* (1966).

Por su parte, los economistas estudian la administración a partir de su aplicabilidad a la economía, siendo que, argumenta Petrov, la esfera de la administración no se limita a la economía. Entre los economistas cita a A.M. Berman (*Algunos problemas de la ciencia de la economía*, 1965) y A.A. Gudunov, (*Introducción a la teoría de la administración*, 1967).

Otros autores identifican la administración con la dirección de la sociedad, concibiendo entonces a la ciencia de la administración como ciencia de la dirección de la sociedad. Petrov enjuicia severamente esta perspectiva, con mucha razón, porque en su opinión evapora el campo de estudio de la ciencia de la administración y se diluye en el seno de otras disciplinas sociales. Habla entonces de Afanasiev, del que cita su otra obra, *La dirección científica de los problemas*

²⁷ Petrov, "L'objet de la science de l'administration", *Annuaire de l'URSS*, 1969, pp. 215-223.

sociales (1965), así como la que ya señalamos; y menciona también a D.A. Keri-mov: *El objeto y contenido de la ciencia administrativa* (1967).

Hay quienes, incluso, dudan de la existencia misma de la ciencia de la administración en la URSS, como A.K. Belyk (*Organización política de la sociedad y la administración socialista*, 1967). Sostiene que el marxismo-leninismo es la única ciencia de la sociedad y de la administración de los procesos sociales, por lo que la ciencia de la administración, en su especificidad, sólo es aceptable como un desarrollo concreto en él y sólo en él. Petrov contesta que Belyk parece desconocer las ideas leninistas en torno al desarrollo y difusión de la organización científica del trabajo y del trabajo administrativo, lo que permite que no haya confusión alguna entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración.

Por su parte, Z.M. Bor ha propuesto la especificación de la ciencia de la administración como una rama de las ciencias sociales, dentro de su obra *La administración de la producción y la organización del trabajo* (1967). Por extensión, define a la administración como la dirección de la sociedad. Por otra parte, distingue a la ciencia de la organización, que estudia la creación y ordenación de las relaciones entre los administradores y los administrados, y la ciencia administrativa cuyo objeto es el funcionamiento y las modificaciones de aquellas relaciones organizativas. Por tanto, "el objeto de la ciencia administrativa son las relaciones sociales de disciplina, coordinación, información, iniciativa y forma, dentro de los esquemas de las colectividades (o sistemas englobadores de las colectividades), en el curso de un trabajo directamente social, dirigido a la realización de planes económicos y las medidas relativas a la política del Partido Comunista y del Estado".²⁸

Petrov desaprueba esta definición porque en su opinión ignora la relación entre el órgano y su actividad, siendo que "la administración y la organización son inseparables", porque la segunda representa la especificidad de la primera. "En tanto que es función social particular, la administración nace de las exigencias de la armonización, la coordinación del trabajo y de la vida comunitaria de los pueblos".²⁹ Sin embargo, para una sociedad sin clases, la administración tiende a transformarse en la autoadministración de la sociedad.

"De esta manera, la administración constituye la condición necesaria de la sociedad en todos los grados de su evolución". Ella actúa sobre la base económica que a su vez la determina, siempre en consideración de las condiciones sociales y políticas vigentes. Así, insiste Petrov, la administración es necesaria, por igual, tanto para la sociedad como para las comunidades que la forman. "Sin administración, los pueblos no pueden alcanzar los objetivos complejos ni

²⁸ Citado por Petrov, *op. cit.*, pp. 216-217.

²⁹ Petrov, *op. cit.*, p. 217.

los simples".³⁰ Estas palabras mucho recuerdan las ideas bonninianas con respecto a la pertenencia social de la administración, más allá de sus modos concretos de existir.

Aprovecha Petrov el argumento anterior para refutar las concepciones de Afanasiev, que considera a la organización, como una de las funciones de la administración. La definición de la administración, —recalca— se basa en el concepto de organización; recuerda que Marx explicó que la administración es la actividad organizadora del Estado y que Engels argumentó que la organización es actividad combinada, en tanto que Lenin sostuvo que la organización es una práctica.

Las ideas anteriores, según el planteamiento que expone Petrov, son la base metodológica de la noción de "administración de la sociedad", lo que a su vez permite decir que la "administración es la actividad organizadora orientada; es decir, una actividad tendente al establecimiento o la modificación de los vínculos que aseguran la armonización (coordinación) de lo colectivo y de la vida comunitaria".³¹ Basado en esta definición, Petrov sostiene: "La ciencia de la administración de la sociedad debe ser, en nuestro entender, definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientada a los hombres, en otras palabras, como la ciencia de la organización óptima del trabajo administrativo".³²

Las palabras anteriores se aplican al socialismo y a él están dedicadas. Sin embargo, nuevamente nos recuerda a Bonnin, quien en 1808 había advertido y sostenido las posibilidades efectivas de una ciencia de la administración para todos los tiempos y todos los lugares. Mucho tiempo después, Petrov confirma las ideas de Bonnin y, como él, observa la intimidad habida entre la sociedad y su administración, toda vez que en la forma concreta de existir de la administración socialista testimonia también las tesis bonninianas. Por tanto, dentro de la sociedad y el Estado socialistas, "la ciencia administrativa debe estudiar las leyes de actividad organizadora de los hombres, orientada a la edificación del socialismo".³³

Petrov señala que la ciencia de la administración se apoya en el comunismo científico, con el que estudia a los procesos sociales. Pero también tiene relación con otras disciplinas, no se mantiene en el aislamiento. Sus vínculos son estrechos con la historia, porque se fundamenta en el materialismo histórico; con la economía, la ciencia del Estado, el derecho, la sicología social, la sicología del trabajo administrativo y la cibernética. "Así, la ciencia de la administración de la sociedad se encuentra estrechamente relacionada con varias

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 18.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

ciencias. Pero tiene un objeto propio: las leyes de la organización social, la actividad organizadora orientada de los hombres".³⁴

El profesor Petrov concluye su exposición tocando un tema de interés: las relaciones entre la ciencia de la administración, de un lado, y la ciencia del Estado y el derecho administrativo, del otro. También tiene una relación estrecha con el derecho constitucional. Con referencia a éste y al derecho administrativo, sostiene que no debe pensarse que la ciencia de la administración es parte de ellos o que se confunde en sus objetos de estudio. Por tanto, insiste en que "el estudio de las leyes de la organización social y la investigación de los medios teóricos y prácticos para optimizar a la administración, son objeto específico de la ciencia de la administración de la sociedad y le distingue de otras ramas de la ciencia".³⁵

Conforme esta idea, rechaza la versión de M.I. Piskotin, B.M. Lazarev, N.G. Salisceva y J.A. Tikhomicov, autores de *La ciencia de la administración* (1965), quienes sostienen que la ciencia de la administración forma parte del derecho administrativo, porque éste estudia las relaciones originadas dentro de los procesos de la administración del Estado. Petrov responde alegando sobre el equívoco de tal afirmación, y señala que el derecho administrativo no comprende al estudio de la naturaleza, las tareas, los principios, la organización y los métodos de la administración soviética, lo que incumbe sólo a la ciencia de la administración. De este modo, en tanto la ciencia de la administración estudia las relaciones sociales y administrativas, el derecho administrativo trata de las normas jurídicas de la administración.

En lo referente a las relaciones entre la ciencia del Estado y la ciencia de la administración, Petrov comenta que por lo general se sostiene que esta última es una rama especial de la ciencia del Estado: la ciencia de la administración estatal. No concuerda con esta opinión porque dice, dentro del socialismo las formas y métodos de organización son comunes en los organismos sociales y los estatales. Y así es, dado que los soviets representan esa mixtura de órgano del Estado, pero de representación social, lo cual coincide con la teoría leninista de la incorporación de las masas a la administración del Estado.

Tal como lo hemos podido apreciar, el trabajo de Petrov demuestra la convivencia y la asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración. Y demuestra, en todo caso, que dentro de las concepciones del marxismo en la Unión Soviética, la seguida por la teoría leninista de la administración soviética es la que ha dado los mayores y más significativos frutos. La ciencia de la administración, pues, tal como fue concebida por Juan Carlos Bonnin en 1808, como una disciplina cuyo signo descansa en su existir, pudo ser cultivada tardíamente en la URSS sin que se dejara de atender su modo particular de existir como ciencia de la administración de la sociedad soviética.

³⁴ *Ibid.*, p. 219.

³⁵ *Ibid.*, p. 222.

10.4 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS

El desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas de Europa oriental, a los que se conocen también como democracias populares, ha sido tan vigorosa como en la Unión Soviética. También, como en la URSS, las fuentes del pensamiento administrativo invocan a Marx y Lenin, aunque mayormente al primero. Ello obedece, en buena parte, a las diferencias de sus regímenes con relación a la URSS, dentro del patrón general representado por el socialismo.

Otro elemento diferenciador es la circunstancia histórica de cada democracia popular europea, tanto con referencia a la Unión Soviética, como entre ellas mismas. La tradición socialista es más antigua en la URSS que en otros países socialistas, toda vez que es producto de una revolución, en tanto que en éstos fue el producto del avance soviético al arrasar al nazismo en Europa oriental. Asimismo, y esto es muy importante, en algunos países hay reminiscencias tanto del Cameralismo, como de la ciencia de la administración alemana de Lorenzo von Stein, lo que facilitó el renacimiento de la disciplina en ellos.

Los países aquí comprendidos son Polonia, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia, de cuyos progresos en nuestra disciplina haremos una breve relación. Hemos escogido dos pensadores administrativos que representan fielmente esos progresos; nos referimos al profesor polaco Jerzy Starosciak y al catedrático húngaro Lajos Szamel.

10.4.1 Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas

Jorge Langrod, en los artículos que hemos examinado en este capítulo, dedica también su atención a la ciencia de la administración en las democracias populares. Destaca en especial a Polonia, donde su desenvolvimiento es marcado.

Debemos recordar que sus trabajos los escribe respectivamente en 1962 y 1963 y que reflejan la situación vivida por nuestra disciplina a principios de los años 60. Langrod dice que en Polonia hay vientos favorables para la ciencia de la administración, lo que ha permitido que en 1959 se establezca la Sociedad Científica de la Organización y la Gestión. En esta institución se ha estado estudiando a la ciencia de la administración, desde su fecha de fundación.

En tal ambiente, el profesor de la Universidad de Varsovia, B. Gawecki escribió en 1960 un artículo titulado "La ciencia de la administración y su lugar dentro de la clasificación de las ciencias". En él, define a la ciencia de la administración como la disciplina relativa "al conocimiento práctico de la coordinación y ordenamiento de las acciones humanas, a fin de colaborar con la satisfacción de las necesidades sociales dentro del marco del derecho en vigor dentro del Esta-

do".³⁶ Gawecki considera a la ciencia de la administración como parte de la ciencia del Estado, en lo que no coincide con Petrov, y al mismo tiempo la considera en desarrollo paralelo al derecho administrativo. Sin embargo, cuida de marcar que la ciencia de la administración y el derecho administrativo no son lo mismo, porque la primera estudia los hechos sociales, en tanto que la segunda se ocupa de las normas de la acción administrativa.

Por su parte, St. Kowalewski es autor de un ensayo. "¿Qué es la ciencia de la administración?", escrito en el año de 1960 y que trata sustancialmente los problemas relativos a la organización y gestión en la administración socialista, y destaca la importancia del Cameralismo como fuente histórica de la ciencia de la administración polaca. Langrod agrega que Kowalewski "sitúa a la ciencia administrativa dentro del marco relativo a la ciencia de la organización y el funcionamiento del aparato del Estado, y aún más, como un sector de la *praxiología* (o teoría general de la acción eficaz)".³⁷

Dentro de lo relativo a la difusión del conocimiento administrativo por medio de las relaciones interinstitucionales, Langrod menciona que a finales de 1961 tuvo lugar en la Universidad de Varsovia una reunión sobre el desarrollo de la cultura administrativa dentro de los países socialistas, a la cual acudieron, además de representantes del país anfitrión, también de la URSS, Alemania Democrática y Hungría. La reunión estuvo presidida por Starosciak, uno de los pensadores administrativos socialistas más distinguidos. Hablando de este cultivador de la ciencia de la administración, Langrod dice que es autor del libro *Derecho administrativo*, donde sostiene que éste se diferencia de la ciencia de la administración, de la que hablaremos en su oportunidad.

Langrod encuentra una distinción importante entre la ciencia de la administración soviética y la que se desarrolla en los demás países socialistas. En los segundos no está en uso el concepto de ciencia de la construcción estatal, sino el de "cultura de administrar", y que se entiende como "la elaboración de ciertas reglas de acción, como cierta disciplina de autoridad".³⁸

Hay un factor común en los países socialistas: en ellos cobra cada día más fuerza —agrega Langrod— la intención de separar los campos respectivos de la ciencia de la administración y del derecho administrativo. Lo mismo ocurre, a la vez en la URSS, tal como lo pudimos apreciar.

El proceso de separación antes mencionado había ganado mucho terreno en 1978, como se puede comprobar al través del artículo de Eugenio Pusić sobre el estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, cuan-

³⁶ Citado por Langrod, "Quelques récents tendances administratives en régime communiste", pp. 18-19.

³⁷ Langrod, *op. cit.*, p. 19.

³⁸ Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les démocraties populaires", p. 28.

do concluía la década de los años 70.³⁹ Pusić, profesor de la Universidad de Zagreb, prefiere la denominación "ciencias administrativas", en plural, desechando su sentido en singular. La explicación de ello yace en que por ellas se entienden a "las más tradicionales disciplinas de la administración pública o gubernamental y al derecho administrativo, así como las materias designadas con otros nombres y que tratan de los fenómenos administrativos tales como la teoría de la organización, construcción estatal, teoría de sistemas, praxiología, y de las técnicas orientadas a la aplicación de estas materias; a saber: administración financiera, administración de personal y ciencias aplicadas a la información y los procesos administrativos".⁴⁰ Esta explicación aclara el sentido de las "ciencias administrativas", aunque ciertamente no nos sentimos inclinados a aceptarla, no al menos completamente. La ciencia de la administración es una y nada más.

Pusić argumenta que la doctrina socialista de la administración sostiene, con base en Lenin, que no se reconoce nada privado, que todo es colectivo. Asimismo, el desarrollo de las ciencias administrativas en Europa oriental está determinado por el advenimiento del socialismo. La ciencia de la administración en los países socialistas, del mismo modo, está caracterizada por su relación con el materialismo histórico y, en sustancia, tiene diferencias con la ciencia de la administración de los países capitalistas.

Ahora bien, las ciencias de la administración socialista tienen características que le son muy propias, a saber:

- 1) Organización y funcionamiento del gobierno central
- 2) Gobierno local
- 3) Problemas jurídicos de la administración central y local
- 4) Organizaciones políticas no gubernamentales, tales como los partidos políticos
- 5) Planeación
- 6) El problema de la eficiencia
- 7) Impacto social de la administración
- 8) Participación de las masas en la administración del Estado.

Ciertamente, este temario podría ser compartido por la ciencia de la administración occidental, por lo que más bien hay que acreditar su distinción con base en el sello que le da el socialismo. En fin, frente a estos problemas del diario acontecer de la administración socialista, hay "una curiosa inercia en la disciplina de este campo".⁴¹ Aunque la separación de la esfera de estudio de

³⁹ Pusić, "Development of the administrative sciences in Eastern Europe", *RICA*, pp. 28-29.

⁴⁰ *Ibid*, p. 28.

⁴¹ *Ibid*, p. 34.

la ciencia de la administración y la del derecho administrativo ha tenido progresos, Pusić advierte que no es completa; aún predomina el derecho administrativo, gracias a la influencia francesa y alemana durante el siglo XX. La paradoja es que, añade, el derecho administrativo es menos útil donde un país ha nacido de una revolución socialista o el socialismo ha impreso cambios altamente revolucionarios en su seno. Esto hay que recalcarlo, pues resulta una ironía que en los países socialistas el derecho administrativo siga siendo cultivado, aun hoy en día, en lugar o por encima de la ciencia de la administración. Pero Pusić alega que esta situación se sigue modificando, al grado que el derecho administrativo es ahora interpretado "como un instrumento al servicio de la voluntad política".⁴²

Pusić sostiene: "En las ciencias administrativas, nuevos enfoques ganan reconocimiento, en parte debido a las antiguas tradiciones del Cameralismo y las enseñanzas de Lorenzo von Stein y sus contemporáneos, y en parte porque a los nuevos problemas se les da directamente un nivel pragmático".⁴³ Naturalmente que el Cameralismo influyó antiguamente en lo que hoy es, sobre todo, Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, y qué decir en Alemania Democrática, antaño el centro nuclear de Brandemburgo y Prusia, mundo por excelencia del desarrollo de la administración cameralista. Por lo que corresponde al Imperio austro-húngaro, sabemos que comprendía en su tiempo a Austria, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, en su denominación contemporánea.

Con respecto a von Stein, no debemos olvidar que su obra docente y de investigación la practica, precisamente, en Viena, por lo que no debe extrañarnos que fuera muy influyente en su tiempo en el inmenso Imperio austro-húngaro, y que vuelva a ser hoy en día en el mismo territorio.

Y sin embargo, Pusić es consciente de que no domina en la escena académica la ciencia de la administración, porque todavía perdura el debate sobre la definición de campos entre ella y el derecho administrativo, tanto en la literatura, como en los congresos.

En su opinión, las ciencias de la administración deben descansar en una noción aplicada, cuya finalidad es la capacidad de acción del gobierno y las instituciones económicas. Por tanto, Pusić reclama la autoridad académica del profesor polaco M. Jelowski, quien sostiene que "la esencia de la ciencia de la administración es la investigación de los diferentes fenómenos, conforme la función organizadora del gobierno".⁴⁴

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.* Sobre el tema del Cameralismo hay que comentar que el profesor húngaro Carlos Eszlary ha rescatado las raíces "dicasteriales" de la administración cameralista, según consta en sus artículos: "Le système administratif dicastéral de la Monarchie des Habsbourg" y "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes", *RICA*, 1963 y 1964 respectivamente.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 35.

En este ambiente, la redacción y preparación de obras sobre la materia han podido proliferar. En Bulgaria hay dos "textos clásicos": P. Stainov y A. Anghelov, *Derecho administrativo búlgaro* (1957), y G. Guirgenov y M. Yankov, *Teoría de la administración social* (1975). En Checoslovaquia destacan Z. Yakesh, *Gobierno y administración socialista en Checoslovaquia* (1973) y en Hungría Lajos Szamel, *La administración del gobierno* (1971). En Polonia, además de la obra de Starosciak debe ser mencionado el desarrollo de la praxiología, que cuenta entre sus cultivadores a T. Kotarbinski, *Praxiología: una introducción a las ciencias de la acción eficiente* (1965). Finalmente, en Rumania, debe señalarse a A. Negoitia (*Ciencia de la administración*, 1975) y M.T. Oroveanu (*Introducción a la ciencia de la administración gubernamental*, 1975), en tanto que en Yugoslavia repunta la obra de F. Bucar, *Introducción a la administración pública* (1969), lo mismo que la del autor que estamos consultando, Eugenio Pusić: *Ciencia de la administración* (1968).

Existe, pues, un vigoroso e interesante desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas, que necesariamente tenía que ser comentado en este libro. Resta únicamente, para concluir su examen, analizar el pensamiento administrativo de Starosciak y Szamel.

10.4.2 Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel

Tal como lo hemos anunciado, Jerzy Starosciak y Lajos Szamel son, respectivamente, de nacionalidad polaca y húngara. Ambos tienen el mérito de haber efectuado su obra a partir de la década de los 70, justo cuando arranca lo que Langrod ha denominado "el renacimiento" de las ciencias administrativas en Europa oriental.

Starosciak ha sido considerado como el padre de la moderna ciencia de la administración polaca. Son dos sus obras principales; *Derecho administrativo* y *Elementos de ciencia de la administración*. No sabemos el año de edición de ambos trabajos, salvo que el primero apareció antes de 1963, año en que Langrod consigna su existencia; con respecto al segundo, sabemos que fue traducido al ruso en 1965,* lo que permite saberse que se publicó cuando más en 1964. Asimismo, debemos mencionar el artículo *Las ciencias administrativas en la República Popular de Polonia* ("Sciences administratives in Pologne Populaire") aparecido en 1965.

En su *Derecho administrativo* argumenta Starosciak la distinción entre tal materia y la ciencia de la administración. Al primero tocan las normas legales, al segundo corresponde el estudio de la organización del aparato del Estado. Así,

* También ha sido traducido al rumano, cuenta nuestro conocido Pusić.

pues, a la ciencia de la administración incumben los principios de la organización científica del trabajo y el funcionamiento del aparato administrativo. Pero hay una tercera disciplina a la que llama "ciencia de la política administrativa", y a la que corresponde la aplicación del derecho y la utilización de las posibilidades creadas por él para resolver problemas concretos. Agrega que está relacionada con los principios generales de la política social.

Analizando en lo particular a la ciencia de la administración, Starosciak dice que se refiere a los "derechos objetivos del funcionamiento de la organización, derechos que pueden ser similares (o idénticos) a los derechos económicos. . . La ciencia de la administración investiga estos derechos, los formula y asimismo estima sus consecuencias, a fin de resolver los problemas resultantes del funcionamiento de la administración".⁴⁵

Con respecto a su artículo sobre las ciencias de la administración en Polonia, Starosciak menciona que fue a partir del término de la Segunda Guerra Mundial cuando se inició el proceso de reconstrucción de la ciencia de la administración. Él, un distinguido cultivador por igual del derecho administrativo y la ciencia de la administración, comenta que gradualmente ambas tienden a separarse y la segunda a ligarse más y más a los problemas de la economía y la organización del trabajo. Esto ha provocado que, incluso en Polonia, se haya desarrollado una "filosofía de trabajo", cuyos cultivadores están interesados en establecer los principios generales del trabajo humano, basados en la racionalidad. En suma, concluye, han sido rebasados los límites jurídicos que ataban el desarrollo de la ciencia de la administración.

Starosciak, fundador de la moderna ciencia de la administración polaca y presidente de la Sección Nacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, falleció en 1972.

Lajos Szamel, profesor de la Universidad de Pecs, donde también efectúa sus actividades Carlos Eszary, a quien hemos mencionado páginas antes, señala que aquellos que estudian a la administración pública científicamente saben que es "más que una simple aplicación de reglas de derecho y que no se identifica con el derecho administrativo".⁴⁶ Por tanto, la ciencia de la administración no puede ser explicada por medio del derecho administrativo, no está circunscrita a él. Hay, entonces, diferencias fundamentales entre ambos.

Las tareas de la ciencia administrativa socialista y la dirección de sus estudios, se deben encaminar a la realización del trabajo práctico y a la formación y el perfeccionamiento del personal de la administración pública. La ciencia de la administración es una ciencia que estudia al Estado, no es una disciplina

⁴⁵ Citado por Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les démocraties populaires", p. 26.

⁴⁶ Szamel, "Les taches de la science administrative dans les pays socialistes", RICA, p. 297.

jurídica; sin embargo, cree que lo estatal y lo jurídico no deben oponerse, no son categorías que se excluyan mutuamente.

La ciencia administrativa estudia a la administración pública en su integridad, la entiende como la actividad del Estado y por tanto, antes que nada, tiene una naturaleza estatal. Asimismo es una actividad de gestión, lo que la relaciona con otras formas de la administración, pero, como administración pública, conserva la autoridad en su mano y esto la distingue del resto. Hay que hacer notar que Szamel, en contraste con otros pensadores administrativos socialistas, utiliza el concepto de administración pública y lo hace en su forma tradicional.

La administración pública como también lo sostiene Petrov, tiene una íntima relación con la organización. Nos recuerda, como lo hace el pensador ruso, que Marx definió a la administración como actividad organizadora del Estado. "Si confrontamos esta constatación con el objeto de la administración pública, llegamos al resultado que ésta, considerada en su conjunto, es una actividad organizadora cuyo objeto es la sociedad entera constituida en Estado".⁴⁷ Veamos, nuevamente, cómo el materialismo histórico no está reñido con la ciencia de la administración, sino que inclusive de su asociación nacen concepciones interesantes y destacadas como la de Petrov y Szamel.

Según lo observa Szamel, la administración pública socialista está dividida en tres grandes sectores: administración pública en sí, administración de las empresas del Estado y administración social, ya que "el papel de la administración privada es insignificante".⁴⁸

Szamel añade que la administración del Estado socialista se basa en la fórmula "administrar es organizar", lo que lleva al problema de la ciencia de la organización, a la que siente como uno de los proyectos a futuro del pensamiento administrativo socialista. Por lo pronto, lo actual es la ciencia de la administración y ella es el campo del cultivo vigoroso de los estudios de la administración pública de los países socialistas.

⁴⁷ *Ibid*, p. 298.

⁴⁸ *Ibid*, p. 300.

EPÍLOGO

Es tiempo de concluir esta obra y por tanto plantear el rumbo de los horizontes de un futuro que está cerca. En menos de década y media, nuestra centuria terminará, para dar paso al siglo XXI; para entonces, *la teoría de la administración pública* deberá ser distinta a la que ahora conocemos. Para los años del futuro, la ciencia de la administración habrá de ser plenamente una ciencia del Estado, dejando para siempre las rémoras gerenciales y las limitantes jurídicas.

I

Aquí hemos sido testigos del desarrollo de la ciencia de la administración, como teoría de la administración del Estado; pero también lo hemos sido del ascenso y del ocaso de este desarrollo, cuando en Europa la ciencia de la administración fue sustituida por el derecho administrativo y en Estados Unidos por la administración privada. El movimiento histórico de la ciencia de la administración no ha sido, de ningún modo, un proceso evolutivo pacíficamente desenvuelto. Todo lo contrario, tal movimiento obedece más bien a un desarrollo dialéctico en el que los opuestos han chocado para llegar a la síntesis de la actualidad. La ciencia de la administración no sólo ha defendido sus principios, sino su existencia misma, ello ya lo pudimos constatar en estas páginas. Tal como lo hemos observado, ese enorme progreso académico alcanzado por el Cameralismo en el siglo XVIII, se perdió en la centuria siguiente. Con razón, Al-

bion Small ha llamado al Cameralismo *el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales*.

Sin embargo, la trágica experiencia sufrida por las ciencias camerales dieciochescas, no alertó a los científicos de la administración decimonónicas. Nuestro conocido Carlos Juan Bonnín fue olvidado; con Lorenzo von Stein también ocurrió lo mismo. La historia se repitió dos veces, no como dice Marx, como tragedia y comedia, sino sólo como tragedia.

La primera mitad del siglo actual estuvo dominada en Europa y América hispánica por el derecho administrativo, y Estados Unidos por la visión gerencial; ello ha sido explicado, transparentemente, por Jorge Langrod.¹ Pero a partir de la segunda mitad de la centuria actual, un movimiento de reivindicación de la ciencia de la administración como disciplina estatal, la ha puesto de nuevo donde los cameralistas la situaron.

La ciencia de la administración del siglo XXI, tal como lo hemos dicho, se habrá consolidado, luego de 300 años, como teoría de la administración del Estado.

II

En esta obra se ha sostenido que la ciencia de la administración es una disciplina universal en un espacio-tiempo limitado; y se ha aclarado que, dentro de este espacio-tiempo, se han examinado a los países que han contribuido de manera importante a su desarrollo. Esto ha excluido a otros países, que representan alternativas interesantes para la investigación administrativa. Únicamente a modo de ejemplo, comentaremos los casos de Australia y Holanda.

En Australia, el pensador administrativo británico E.N. Gladden ha destacado la obra de F.A. Bland, como un pionero de la administración pública.² En el presente, debemos mencionar a R.S. Parker, quien sostiene la idea de la administración pública como el estudio de la burocracia.³ En este país se está desarrollando un ambiente favorable al desarrollo de la ciencia de la administración, tal como ocurre en Holanda, donde en 1957 G.A. van Poelje escribió un artículo pionero

¹ Langrod: "La ciencia de la administración pública en Francia: orígenes y contorno europeo, actual y pasado", *Revista de Ciencias Sociales* (1957); *El Pensamiento administrativo no jurídico: vicisitudes y renacimiento*, (1964). Dos trabajos norteamericanos podrían ser considerados como réplicas de argumentos tales, como los expuestos por Langrod: Mosher, "An american comment on the administrative science", *RICA*, 1958; y Golembiesky, "Toward the administrative sciences: methodological directions for public administration", *RICA*, 1964.

² Gladden, "F.A. Bland: an australian public administration pioneer", *RICA*, 1975.

³ Parker, "Public administration as the study of bureaucracy", *Public Administration*, 1966.

en Europa.⁴ Otro artículo interesante, no datado, expresa reflexiones sobre la ciencia de la administración en los Países Bajos.⁵

Pero el mejor ejemplo de carácter ecuménico de la ciencia de la administración, lo proporciona la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas (RICA)*, aquí ampliamente utilizada, y el valioso caudal bibliográfico y documental que atesora en cada uno de sus números. Para nosotros, el número más representativo es el que conmemora los cincuenta años de vida de la Revista: 1928-1978, y cuya mitad está destinada al examen del estado de la ciencia de la administración en el mundo.⁶

Prácticamente en todo el mundo, se trate de países capitalistas o socialistas, se trate de naciones desarrolladas o subdesarrolladas, la ciencia de la administración es una disciplina de cultivo universal. Naturalmente, el nivel de desarrollo de cada país varía, pero en todos se cultiva. Es una ciencia ecuménica.

III

Para terminar sólo unas palabras: esta obra, dentro de toda la modestia de propósitos que la llenan, aspira a continuar una tradición iniciada por la ciencia de la administración antes que ninguna otra disciplina social; a saber, la elaboración de libros de texto para la formación profesional de los administradores públicos. Aspiramos a que esta tradición, iniciada por Pedro Simón Gasser en 1729, luego de dos años de estar impartiendo ciencias camerales en la Universidad alemana de Halle, no se pierda jamás.

⁴ Poelje, "The theory of public administration as the theory of the means towards the realization of the social ideas", *RICA*.

⁵ C.A.O. van Nieuwenhuijze, "Public administration".

⁶ Ver especialmente los siguientes artículos: Debbash, "La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continentale"; Pusić, "Development of the administrative sciences in Eastern Europe"; Chapman, "The development of the academic study of public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland"; Raksasataya, "Development of the administrative sciences in southeast Asia and Oceania"; Wahrlich, "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina; Muwanga-Barlow, "The development of the administrative sciences in English-speaking Africa. *RICA*, 1978.

POST SCRIPTUM

Ya estaba concluida esta obra cuando, debido a las gentilezas del profesor León Cortiñas-Peláez, tuve conocimiento de un importante cultivador del derecho administrativo: Enrique Sayagués Laso, pensador uruguayo nacido en 1911 y muerto en 1965.

Sayagués Laso es autor del *Tratado de derecho administrativo*, editado en dos volúmenes, que aparecieron sucesivamente en 1953 y 1959. Con justicia, Sayagués Laso debe ser considerado como uno de los grandes especialistas del derecho administrativo hispanoamericano de la segunda mitad del siglo XX. Ello, sin duda, motivó el que su libro fuera traducido al francés, bajo el cuidado de su autor.

El destacado pensador uruguayo, cuya pluma contribuyó de manera significativa al progreso del derecho administrativo en nuestra época, fue motivo de una obra monumental elaborada como póstumo homenaje. Nos referimos a *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, cuya dirección, introducción general y anotaciones son de León Cortiñas-Peláez. La obra, por sus dimensiones —cinco voluminosos tomos—, pero más por sus contribuciones, puede ser calificada propiamente como monumental. Y ella es, sin duda, la gran obra editorial de Cortiñas-Peláez y una de las grandes compilaciones en ciencias sociales de nuestro tiempo.

Antes hemos destacado la versatilidad de Cortiñas-Peláez como cultivador, por igual, del derecho administrativo y de la ciencia de la administración.

En *Perspectivas del derecho público* ratifica, sobrada y meritoriamente, sus cualidades de académico distinguido.

La obra toca al derecho en sus diferentes ramas: constitucional, administrativo, comunitario, económico, público internacional, financiero, laboral. Contribuyen en ella las más destacadas plumas del derecho, todas ellas reunidas por Cortiñas-Peláez para homenajear a Sayagués Laso. Los agobiantes trabajos relativos a la preparación de la obra, le llevó a Alemania, Francia, España y América Latina, transcurriendo en este empeño cincuenta y cinco meses. Finalmente, en 1969 apareció a la luz la magnífica obra, que salió de los talleres del Instituto de Estudios de Administración Local de España.

El cuarto tomo está dedicado a la ciencia administrativa y al derecho administrativo. En su primera parte, dedicada a la ciencia de la administración, hay contribuciones de plumas conocidas: Baena del Alcázar, Morstein-Marx, Langrod, Starosciak y Debbash. Algunos de ellos tratan directamente de la administración como ciencia: Baena del Alcázar, "Perspectivas y tendencias de los estudios sobre la ciencia de la administración"; Cataldi, "L'organizzazione della amministrazione pubblica e la scienza de la amministrazione"; Langrod, "L'apparition et l'apport de la science administrative des pays socialistes".

En lo esencial, los tres artículos mencionados siguen las líneas que en esta obra se bosquejaron, salvo el de Cataldi, de quien no habíamos logrado conseguir ningún trabajo, hasta ahora. Ciertamente los ensayos mencionados no alteran el discurso de nuestra obra, pero ciertamente la enriquecen.

No quisiéramos concluir este *post scriptum* sin hacer otro reconocimiento a León Cortiñas-Peláez; a saber, el que nos haya acercado a la obra y doctrina de Eduardo García de Enterría y su escuela democrática del derecho administrativo y la ciencia de la administración. En cierto modo, nuestro libro puede ser considerado como un esfuerzo encaminado hacia la tradición y las enseñanzas académicas de la ciencia de la administración, dentro de la cual García de Enterría ocupa un lugar destacado.

BIBLIOGRAFÍA

A continuación se relaciona la bibliografía relativa a la *teoría de la administración pública*. Ella integra lo que el autor considera como parte de la biblioteca óptima del administrador público. En esta relación han sido omitidas aquellas obras cuya cita es circunstancial.

I LIBROS Y DOCUMENTOS

AFANASIEV, V.G. *Dirección científica de la sociedad*. Moscú, Editorial Progreso, 1970(1968)*.

ANÓNIMO. *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1982 (1824).

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1968.

———. *Organización administrativa*. Madrid, Editorial Tecnós. 1984.

———. *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Editorial Tecnós. 1985.

BALBE, MANUEL. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid, Alianza Editorial. 1983.

BELLONES, CARL, ET AL. *Organization theory and the new public administration*. Allyn and Bacon. 1980.

* Entre paréntesis se señala el año de la edición original.

- BENEYTO, JUAN. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid, Aguilar. 1958.
- BIELSA, RAFAEL. *Derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma. 1955 (1921). Dos volúmenes.
- . *Ciencia de la administración*. Rosario, Universidad Nacional del Litoral. 1937.
- BLUNTSCHLI, GASPAR. *Derecho público universal*. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos volúmenes.
- BONNIN, CHARLES-JEAN. *Principes d'administration publique*. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres volúmenes.
- BONNIN, CHARLES JEAN BAPTISTE. *Principii di amministrazione pubblica*. Nápoli, Stamperia Francese. 1824. Tres volúmenes.
- BONNIN, C.J.B. *Compendio de los principios de administración*. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834.
- BORDIU, D.C. y D.A. GIL. *Cuestiones políticas y administrativas*. Madrid, Imprenta de Don Tomás Jordán. 1836.
- BREWER-CARIS, ALLAN. *Política, Estado y administración pública*. Caracas, Editorial Ateneo y Editorial Jurídica Venezolana. 1979.
- BROWN, R.G.S. AND D.R. STEEL. *The administrative process in Britain*. London and New York, Methum. 1983 (1971).
- BURGOS, JAVIER DE. "Exposición dirigida a S.M. el Señor D. Fernando VII, desde París". En Mesa Segura: *La labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). 1946 (1826).
- . "Instrucción de los subdelegados de Fomento". *Ibid* (1833).
- . "Ideas de administración". *Ibid* (1841).
- CASTAÑEDA, NORA Y NURIA CUÑIL. *Administración pública, planificación y desarrollo*. Bogotá y Caracas, Sociedad de Ediciones Nacional. 1979.
- CASTILLO DE BOVADILLA, JERÓNIMO. *Política para corregidores, y señores de vasallos, en tiempos de paz y guerra, y para jueces eclesiásticos y seglares, y de sacas, aduanas, y de residencias, y sus oficiales; y para regidores, y abogados, y del valor de los corregimientos, y gobiernos realengos, y de las órdenes*. Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704 (1597). Versión facsimilar, Madrid, IEAL. 1979.
- CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA DEL. *Ensayo de derecho administrativo*. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos volúmenes.
- COLMEIRO, MANUEL. *Derecho administrativo español*. Madrid y Santiago, Librerías de Don Angel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos volúmenes.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, LEÓN. *Las ciencias administrativas en América Latina*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1972.

- COS-GAYON, FERNANDO. *Historia de la administración pública de España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976 (1851). Versión facsimilar.
- CRUZADO, MANUEL. *Derecho administrativo*. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895.
- CHARLESWORTH, JAMES. *Theory and practice of public administration: scope, objectives and methods*. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.
- CHEVALLIER, JACQUES ET DANIELE LOSCHAK. *Science administrative*. Paris, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos volúmenes.
- . *La ciencia administrativa*. México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1983. (1980).
- DEBBASCH, CHARLES. *Ciencia administrativa*. Madrid, INAP. 1981 (1972).
- DENISOV, A. Y M. KIRICHENKO. *Derecho constitucional soviético*. Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras. 1959.
- DELAMARE, NICOLÁS. *Traité de la police*. Paris, chez Michel Brunet. 1722 (1705). Cuatro volúmenes.
- DEROZIER, ALBERTO. *Escritores políticos españoles*. Madrid, Ediciones Turner. 1975.
- DIMOCK, MARSHALL. *Administración pública*. México, UTEHA. 1967 (1953).
- . *Principios y normas de administración*. México, Limusa-Wiley. 1965 (1958).
- DONATO, NICOLÁS. *El hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes.
- DUMBAULD, EDWARD. *Jefferson*. México, Editorial Diana. 1965.
- ESCUDERO, JOSÉ ANTONIO. *Los secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro volúmenes.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, RECAREDO. *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*. Barcelona, Librería Bosh, 1930 (1920-22).
- FESLER, JAMES. *Public administration: theory and practice*. Prentice-Hall. 1980.
- FORONDA, VALENTÍN DE. *Cartas sobre la policía*. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 (1801).
- GALVÁN ESCOBEDO, JOSÉ. *Tratado de administración general*. Panamá, Editorial Universitaria. 1976 (1962).
- GANDILLOT, M.R. *Curso de derecho administrativo*. Madrid, Imprenta de José Espinoza. 1835 (?).
- GASPARRI, PIETRO. *La scienza della amministrazione*. Padova, CEDAM, Casa Editrice dott. Antonio Milani. 1959.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La administración española*. Madrid, Alianza Editorial. 1972 (1961).

- . *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid, Taurus. 1981.
- GAUS, JOHN ET AL. *The frontiers of public administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1936).
- GLADDEN, E.N. *An introduction to public administration*. London, Staples Press. 1966 (1945).
- . *Approach to public administration*. London, Staples Press. 1966.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO. *Corso di diritto amministrativo*. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore. 1965.
- GONZÁLEZ ORTIZ, BEAUREGARD. *La administración pública norteamericana: origen, crítica y crisis*. San Juan, Puerto Rico, Ediciones de Política y Administración. 1984.
- GONZÁLEZ SARAVIA, ANTONIO. *La administración pública: curso de derecho administrativo*. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Unión. 1888.
- GOODNOW, FRANCISCO. *Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos*. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos volúmenes.
- GOODNOW, FRANK. *Politics and administration: a study in government*. New York, Russell and Russell. 1900.
- GOURNAY, BERNARD. *Introduction a la science administrative*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1978 (1966).
- GUERRERO, OMAR. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 1982 (1976).
- . *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Editorial Fontamara. 1981 (1979).
- . *Introducción a la administración pública*. México, Harper and Row Latinoamericana (HARLA). 1985.
- . *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista: la teoría de la administración pública en las ciencias camorales y la doctrina de la policía en Europa entre los siglos XVI y XVIII*. México, Editorial Fontamara. 1986.
- GULICK, LUTHER Y LYNDALE URWICK. *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Madrid, INAP. 1973 (1936).
- GVISHIANI, D. *Organización y gestión*. Moscú, Editorial Progreso. 1973 (1972).
- HAMILTON, ALEJANDRO ET AL. *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957 (1787-88).
- HOBBSBAWM, ERIC. *Las revoluciones burguesas*. Madrid, Editorial Guadarrama. 1980.
- HUMBOLDT, GUILLERMO DE. *Escritos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica. 1943 (1901).
-

- INSTITUTS BELGE ET FRANCAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. *L'administration publique*. Paris, Armand Colin Editeur. 1971.
- JIMÉNEZ CASTRO, WILBURG. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México, Fondo de Cultura Económica. 1965 (1963).
- JIMÉNEZ NIETO, JUAN IGNACIO. *Teoría administrativa del gobierno*. Madrid, Editorial Tecnós. 1978.
- . *Política y administración*. Madrid, Editorial Tecnós. 1970.
- . *Teoría general de la administración*. Madrid, Editorial Tecnós. 1975.
- JUSTI, JOHANN HEINRICH GOTTLÖB VON. *Staatswirtschaft oder Systematische Habhandlung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden. [Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales para el gobierno de un país.]* Leipzig. Berlegts Berhard Christoph Breitsops. 1758-1759. Dos volúmenes.
- . *Grundris einer Guten Regierung [Compendio del buen gobierno]*. Frankfurt und Leipzig, im Berlang Johann Gottlieb Carbe. 1759.
- . *Die Grundfeste der Macht und Blükseeligkeit der Staaten oder Ausführliche Vorstellung der Gesamten Polizeiwissenschaft [Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición detallada de toda la ciencia de la policía]*. Königsberg und Leipzig, in Berlang feeling Johan Heinrich Hartungs Erben. 1760-61. Dos volúmenes.
- JUSTI, JEAN HENRI GOTTLÖB DE. *Elemens generaux de police*. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769 (1756).
- JUSTI, JUAN ENRIQUE GOTTLÖB DE. *Elementos generales de policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756).
- KLIKSBERG, BERNARDO (Compilador). *Cuestionando en administración*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1973.
- LANGROD, GEORGES. *El pensamiento administrativo no jurídico: viscisitudes y renacimiento*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1964.
- . *Tratado de ciencia administrativa*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1977 (1966).
- LARES, TEODOSIO. *Lecciones de derecho administrativo*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852.
- LAZARIEV, B. *El sistema de administración del Estado en la URSS*. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.
- LEGENDRE, PIERRE. *Histoire de l'administration*. Paris, Presses Universitaires de France. 1968.
- LENIN, V. I. *Materialismo y empiriocriticismo*. Moscú, Editorial Progreso. Sin año (1908).
- . *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.
- LYNCH, JOHN. *Administración colonial española*. Buenos Aires, EUDEBA. 1967.

- MACAREL, M. *Cours d'administration et de droit administratif*. Paris, Librairie de Jurisprudence de Plon Frères. 1852. Dos volúmenes.
- MADRAZO, FRANCISCO DE PAULA. *Manual de administración*. París, Librería de Rosa, Bouret y Cía. 1857.
- MC CURDY, HOWARD. *Una bibliografía sobre administración pública*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1973 (1972).
- MARINI, FRANK (EDITOR). *Toward a new public administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, London, Toronto. Chandler Publishing Co. 1971.
- MARX, CARLOS. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels: *Obras escogidas*. Moscú, Editorial Progreso. Sin año (1851). Dos volúmenes.
- . *La guerra civil en Francia*. *Ibid.* (1871).
- MATIENZO, JUAN DE. *Gobierno del Perú, con todas las cosas pertenecientes a él y a su historia*. 1967 (1567).
- MESA SEGURA, ANTONIO. *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, IEAL. 1946.
- MESSINET, MICHEL. *La nouvelle gestion publique*. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.
- MEUCCI, LORENZO. *Instituzione di diritto amministrativo*. Torino, Fratelli Bocca Editore, 1898 (1879).
- MIJARES GAVITO, JOSE LUIS. *El Barón von Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*. Madrid, IEAL. 1965.
- MORAZZINI DE PÉREZ ENCISO, GISELA. *La ordenanza de intendentes en Indias*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1972.
- MORSTEIN-MARX, FRITZ. *Elements of public administration*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959 (1946).
- . *The administrative State: an introduction to bureaucracy*. The University of Chicago Press. 1957.
- MOSHER, FREDERICK Y SALVATORE CIMMINO. *Ciencia de la administración*. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960).
- MUÑOZ AMATO, PEDRO. *Introducción a la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1954. Dos volúmenes.
- MURPHY, THOMAS ET AL. *Contemporary public administration*. F.E. Peacock Publishers. 1981.
- NAVARRO GARCÍA, LUIS. *Intendencias en Indias*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos. 1959.
- NEUMAN, FRANZ. *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- NIETO, ALEJANDRO. *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.
- . *La burocracia*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976.
- NÚÑEZ BORJA, HUMBERTO. *Ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú*. Arequipa, Universidad Nacional. 1959 (1943).

- OLIVAN, ALEJANDRO. *De la administración pública con relación a España*. Madrid, Roix Editor. 1843 (1842).
- ORLANDO, V.E. *Principios de derecho administrativo*. Madrid, INAP. 1978 (1891).
- ORTIZ DE AYALA, TADEO. *México considerado como nación independiente y libre*. Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara. 1952 (1832).
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL. *Elementos de derecho administrativo*. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-43. Tres volúmenes.
- OSTROM, VINCENT. *The intellectual crisis in american public administration*. The University Alabama Press. 1974.
- PETIT-DUTAILLIS, CH. *Los municipios franceses*. México, UTEHA. 1959.
- PFFIFNER, JOHN. *Public administration*. New York, The Ronald Press. 1967 (1935).
- POSADA DE HERRERA, JOSÉ. *Lecciones de administración*. Madrid, INAP. 1978 (1843). Versión facsímil.
- PRESUTTI, ERICO. *Lo Stato parlamentare ed suoi impiegati amministrativi*. Napoli, Libreria Editrice Internazionale. 1899.
- PRADO Y ROZAS, ANTONIO DE. *Reglas para los empleados de Secretarías*. Madrid, INAP. 1982 (1755).
- REES JONES, RICARDO. *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México, (UNAM). 1979.
- RIDLEY, F.F. (EDITOR). *Government and administration in Western Europe*. London, Martin Robertson. 1979.
- RODRÍGUEZ CAMALEÑO, LUIS. *Consideraciones sobre el nuevo Ministro de lo Interior*. Madrid, INAP. 1982 (1835). Edición facsímil.
- ROSA, LUIS DE LA. *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos, 1853.
- SAINZ DE ANDINO, PEDRO. *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*. En García de Madaria: *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino 1829-1848*. Madrid, INAP. 1982 (1829).
- SÁNCHEZ ZAMBRANA, CARLOS. *Doctrina indiana de gobierno*. (San Juan, Puerto Rico, manuscrito fechado en 1985).
- SANTANA RABELL, LEONARDO. *Tendencias recientes en el estudio de la administración pública: perspectivas latinoamericanas*. (San Juan, Puerto Rico, manuscrito fechado en 1985).
- SCHAPIRO, LEONARD. *Gobierno y administración en la Unión Soviética*. Barcelona, Ediciones Tau. 1967.
- SCHIERA, PIERANGELO. *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968.
- SCHUMPETER, JOSEPH. *Historia del análisis económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984 (1954). Dos volúmenes.
- SILVELA, AGUSTÍN. *Estudios prácticos de administración*. Madrid, Imprenta Nacional. 1839.

- SHARKANSKY, IRA. *Administración pública*. México, Editores asociados. 1971 (1970).
- SIMON, HERBERT. *El comportamiento administrativo*. Madrid, Editorial Aguilar. 1970 (1946).
- ET AL. *Administración pública*. México, Editorial Letras. 1968 (1950).
- SMALL, ALBION. *The cameralists: the pioners of german social policy*. The University of Chicago Press. 1909.
- SOLÓRZANO PEREYRA, JUAN. *Política indiana*. Madrid, Compañía Iberoamericana de Publicaciones. Biblioteca de Autores Españoles. 1972 (1647). Cinco volúmenes.
- STEIN, LORENZO VON. *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850).
- STEIN, LORENZ VON. *Die verwaltungslehre [La teoría de la administración]* Stuttgart, Berlang der F.G. Gotta'fchen Buchhandlung. 1861. Ocho volúmenes.
- *Handbuch der verwaltungslehre und der verwaltungsrecht [Manual de teoría de la administración y derecho administrativo]*. Stuttgart, Berlang der F.G. Gotta'fchen Buchhandlung. 1870.
- STEIN, LORENZO. *La scienza della publica amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.
- THOMAS, ROSAMUND. *The british philosophy of administration*. London and New York, Longman. 1978.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica. 1973 (1835).
- *Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques, sur le livre de M. Macarel, Intitulé: Cours de droit administratif*. En Tocqueville: *Etudes economiques, politiques et litteraires*. Paris, Michel Lévy Frères, Libraires Editeurs. 1866 (1846).
- *Rapport fait a la Chambre des députes, au nom de la Commission chargée d'examiner le project de loi relatif aux crédits extraordinaires demandes pour l'Algerie*. Ibid. (1847).
- *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Alianza Editorial. 1982 (1856). Dos volúmenes.
- TUROVTSEV, VÍCTOR. *El control popular en la sociedad socialista*. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.
- VALERIOLA, TOMÁS. *Idea general de policía*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1977 (1798).
- WALDO, DWIGHT. *Teoría política de la administración pública*. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (1948).
- *Estudio de la administración pública*. Madrid, Editorial Aguilar. 1964 (1955).
- WAUTRAIN-CAVAGNARI, V. *Elementi di scienza dell'amministrazione*. Firenze, G. Barbera Editore. 1919 (1890).

- WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1964 (1922). Dos volúmenes.
- WHITE, LEONARD. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964 (1926).
- . *Trends in public administration*. New York, Mc Graw Hill. 1933.
- WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.
- . *The government of modern states*. New York, Appleton-Century Company. 1936.

II ARTÍCULOS

- ALEXANDRIS, GEORGES. "Public administration as a science or an art?". *RI-CA* vol. XXVII, núm. 1. 1961.
- ANANOV, I.N. "Science of administrative law in the Soviet Unión". *RI-CA*, Vol. XXIV, núm. 3. 1958.
- ANDERSON, WILLIAM. "Public administration". En Griffith (ed.): *Research in political science*. The University of Carolina Press. 1948.
- BEARD, CHARLES. "Administration, a foundation of government". Estados Unidos (E.U.), *APSR*, núm. 4. 1940.
- BERSTEIN, HARVER. "The scope of public administration". E.U., *Western Political Quarterly*, march. 1952.
- BLUNTSCHLI, GASPAR, "Administración pública". México, *RAP*, núm. 42, 1980.
- CAIDEN, GERALD. "In defense of public administration". Australia, *Public administration*, vol. 2, núm. 3. 1965.
- CHAPMAN, RICHARD. "The development of the study of public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland". *RI-CA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1978.
- DAHL, ROBERT. "The science of public administration". E.U., *PAR*, vol. VII, núm. 1. 1947.
- DAVY, THOMAS. "Public administration as a field of study in United States". *RI-CA*, vol. XXVIII, núm. 1. 1962.
- DEBBASCH, CHARLES. "La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continental". *RI-CA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1978.
- DIMOCK, MARSHALL. "¿Qué es la administración pública?". México, *RAP*, núm. 44. 1980 (1933).
- . "The meaning and scope of public administration". En Gaus et al: *The frontiers of public administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937).
- . "The study of administration". E.U., *APSR*. 1947.

- _____. "W.F. Willoughby and administrative universal". E.U., *PAR*, núm. 5. 1975.
- EL'ABED, L. "La renaissance de la science administrative en France". *RICA*, vol. XXIX, núm. 1. 1963.
- ESCOUBE, PIERRE. "Charles Jean Bonnin, précurseur de la science administrative". Francia, *La Revue Administrative*, núm. 61. 1958.
- ESZLARY, CHARLES D'. "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets les administrations modernes". *RICA*, vol. XXX, núm. 2. 1964.
- _____. "Le système administratif dicarteral de la Monarchie des Habsbourg". *RICA*, vol. XXIX, núm. 3. 1963.
- FAISOD, MERLE. "Burocracia y modernización: el caso de Rusia y el Soviet". En Lapalombara (ed.): *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970. (1963).
- FRAMONT-MAURICE, A. "Sur la science administrative". Francia, *La Revue Administrative*, mai-juin. 1972.
- FRANKEL, JOSEPH. "Theory of State, cybernetics and political science in the Soviet Union". *Political Studies*, vol. 15. 1967.
- GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ. "La doctrine administrative en Espagne". *RICA*, vol. XXII, núm. 2. 1956.
- _____. "La ciencia de la policía". *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Madrid, IEAL. 1961.
- GAUS, JOHN. "Trends in the theory of public administration". E.U., *PAR*, vol. X, núm. 3. 1950.
- _____. "Leonard Dupee White: 1891-1958". E.U., *PAR*, vol. XVIII. 1958.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO. "Tendances dans le developpment des sciences administratives". *RICA*, vol. XXXVII, núms. 1-2. 1971.
- GLADDEN, E.N. "F.A. Blend: an australian public administration pioneer". *RICA*, vol. XLI, núm. 2. 1975.
- _____. "Toynbee on public administration". *RICA*, vol. XLII, núm. 4. 1976.
- GOLENBIESKY, ROBERT. "Toward the administrative sciences: methodological directions for public administration". *RICA*, vol. XXX, núm. 2. 1964.
- GORDON, LINCOLN. "Public administration in perspective". E.U., *PAR*, vol. 7. 1947.
- GULICK, LUTHER, "Politics, administration, and 'The New Deal' ". E.U., *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169. 1933.
- _____. "La ciencia, los valores y la administración pública". En Gulick y Urwick (eds.): *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1973 (1937).
- HENDERSON, KEITH. "Introduction au concept americain de l'administration publique". *RICA*, vol. XXX, núm. 2. 1964.

- JORDANA DE POZAS, LUIS. "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía". *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*. Madrid, IEAL. 1944.
- . "La organización y las ciencias administrativas en España". *RICA*, vol. XXIII, núm. 1. 1957.
- LANDAU, MARTIN. "El concepto de toma de decisiones en el campo de la administración pública". En Malick y van Ness (eds.): *La conducta administrativa*. Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana. 1966.
- LANGROD, GEORGES. "La ciencia de la administración pública en Francia: orígenes y contorno europeo, actual y pasado". Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 3. 1957.
- . "La science de l'administration publique en France au 19ème et au 20ème siècle: aperçu historique et état actuel". Francia, *La Revue Administrative*. 1961.
- . "Quelques récents tendances administratives en régime communiste". *RICA*, vol. XXVIII, núm. 1. 1962.
- . "La renaissance de la science administrative en URSS et les démocraties populaires". *RICA*, vol. XXIX, núm. 1. 1963.
- . "Droit administratif et science administrative: antagonisme ou harmonisation?". *Bulletin de l'Institut International d'administration Publique*, núm. 5. 1968.
- LEVINE, CHARLES et al. "'Organizational design': a post Minnowbrook Perspective for 'new administration' ". E.U., *PAR*, vol. 35, núm. 4. 1975.
- LOSCHAK, DANIELE. "La science administrative: quelle administration? quelle science?". *RICA*, vol. XLI, núm. 3. 1975.
- MACKENZIE, W.J.M. "The study of public administration in the United States. Australia, *Public Administration*, summer. 1951.
- MARCOVIC, R. "Le rôle du droit dans le travail de l'administration publique, avec un aperçu spécial sur la Yougoslavie et l'URSS". *RICA*, vol. XVI, núm. 2. 1975.
- MARTIN, ROSCOE. "Political science and public administration". E.U., *APSR*, vol. 46, núm. 3. 1952.
- MARX, KARL. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano". En Marx: *Manuscritos de París y Anales franco-alemanes*. México, Editorial Grijalbo. 1978 (1844).
- MERRIAM, CHARLES. "The development of the theory for administration". E.U., *Advancement Management Journal*, núm. 5. 1940.
- MILLER, ROBERT. "The new science of administration in the USSR". E.U., *Administrative Science Quarterly*, vol. XVI, núm. 3. 1971.
- MILLET, JOHN. "A critical appraisal of the study of public administration". E.U., *Administrative Science Quarterly*. 1956.
- MORELAND, W.H. "The science of public administration". Inglaterra, *Quarterly Review*, vol. 235. 1921.

- MORSTEIN-MARX, FRITZ. "A new look at administrative science in Europe: The Speyer Conference". *RICA*, vol. 35, núm. 4. 1969.
- MOSHER, FREDERICK. "An american comment in the administrative sciences". *RICA*, vol. XXIV, núm. 3. 1958.
- MUWANGA-BARLOW, CH. "The development of administrative sciences in english-speaking Africa". *RICA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1975.
- NIEUWENHUIJZE, C.A.O. "Public administration". Holanda, Institut of Social Studies. Sin año.
- OSTROM, VINCENT. "Public administration: a different approach to the study of public administration". E.U., *PAR*, vol. XXXI. 1971.
- PAGE, RICHARD. "A new public administration?". E.U., *PAR*. 1969.
- PARKER, R.S. "The end of public administration". Australia, *Public Administration*, vol. XXIV, núm. 2. 1965.
- . "Public administration as the study of bureaucracy". Australia, *Public Administration*, vol. XV. 1956.
- PETROV, G.I. "L'objet de la science de la administration". Paris, *Annuaire de l'URSS*. 1969.
- POELJE, G.A. van. "The theory of public administration as the theory of the means toward the realisation of the social ideas". *RICA*, vol. XXIII, núm. 1. 1957.
- PUSIC, EUGEN. "Development of the administrative science in Eastern Europe". *RICA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1978.
- RAKSASATAYA, AMARA. "Development of the administrative sciences in Southeast Asian and Oceania". *RICA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1978.
- RIDLEY, F.F. "Public administration: cause for discontent". Inglaterra, *Public Administration*, vol. 50. 1972.
- RIGGS, FRED. "Professionalism, political science and the scope of public administration". En Charlesworth (ed.): *Theory and practice of public administration*. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.
- ROBSON, WILLIAM. "Recent trends in public administration". Inglaterra, *The Political Quarterly*, vol. 25. 1954.
- RUGE, ARNOLD. "El rey de Prusia y la reforma social". En Marx: *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*. México, Editorial Grijalbo. 1978.
- SANTANA RABELL, LEONARDO. "José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación en Puerto Rico". Puerto Rico, *Revista de Administración Pública* (en imprenta).
- SAYRE, WALLACE. "Premises of public administration: past and emerging". E.U., *PAR*, vol. 18. 1958.
- SIEDENTOPF, HENRICH. "Administrative science in the Federal Republic of Germany: present position". *RICA*, XLIX vol., núm. 2. 1983.
- SIMON, HERBERT. "A comment on 'The science of public administration' ". E.U., *PAR*, vol. VII, núm. 3. 1947.

- STAROSCIAK, JERZY. "Sciences administratives". *RICA*, vol. XXX, núm. 1. 1964.
- STENE, EDWIN. "Public administration". E.U., *APSR*, vol. 34. 1940.
- STORING, HERBERT. "Leonard D. White and the study of public administration". E.U., *PAR*, vol. 25. 1965.
- SZAMEL, Lajos. "Les taches de la science administrative dans les pays socialistes". *RICA*, vol. XXX, núm. 3. 1964.
- THEEN, ROLF. "Political science in the USSR: 'to be or no to be' ". E.U., *World Politics*, vol. 23, núm. 4. 1971.
- THIEME, W. "Administrative science in the Federal Republic of Germany: development". *RICA*, vol. XLIX, núm. 2. 1983.
- THOMAS, DAVID. "Public administration as a field of study in the United States". *RICA*, núm. 1. 1962.
- WADIA, MANECK. "A preview to administrative science". *RICA*, vol. XXVIII, núm. 1. 1962.
- WAHRlich, BEATRIZ. "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina". *RICA*, vol. XLIV, núms. 1-2. 1978.
- WALDO, DWIGHT. "Administrative theory in the United States: a survey and prospect". *Political Studies*, vol. II, núm. 1. 1954.
- "The administrative State revisited". E.U., *PAR*, vol. 25, núm. 1. 1965.
- "Public administration". E.U., *The Journal of Politics*, vol. XXX, núm. 2. 1968.
- "The scope of the theory of public administration". En Charlesworth (ed.): *Theory and practice of public administration*. Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences. 1968.
- "Public administration a time of revolutions". E.U., *PAR*, vol. XXVIII, núm. 4. 1968.
- "Public administration". E.U., *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. The MacMillan Co. 1968.
- "Developments in public administration". E.U., *The Annals*, november. 1972.
- WALKER, HARVEY. "An american conception of public administration". E.U., *APSR*, october. 1945.
- WENGERT, EGBERT. "Public administration". E.U., *APSR*, vol. 36. 1942.
- WHITE, LEONARD. "Public administration". E.U., *International Encyclopaedia of the social sciences*. 1930.
- "The meaning of principles of public administration". New York, Russell and Russell. 1967 (1937).
- WILBERN, York. "Is the new public administration still with us?". E.U., *PAR*, vol. 33, núm. 4. 1973.
- WILSON, Woodrow. "The study of administration". E.U., *Political Science Quarterly*, vol. 2. 1887.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Afanasiev, V.G., 354-357
Altenstein, 126
Álvarez Gendín, Sabino, 186-187
Ananov, 340
Anderson, Guillermo, 306
Anghelov, A., 363
Ashby, Percy, 328
- Baena de Alcázar, Mariano, 3, 35, 37,
102, 187, 189, 190-192, 282
Balbé, Manuel, 97
Bañón Martínez, Rafael, 282
Becker, Juan Joaquín, 3, 8-9
Belyk, A.K., 356
Beneyto Pérez, Juan, 186, 193-194
Berch, Andres, 11, 15
Berstein, Marver, 306
Beveridge, Enrique Guillermo, 323-324
Biefeld, Barón von, 23
Bielsa, Rafael, 193, 196, 198, 200-201
Blanc, Luis, 132
Blend, F.A., 332
Blucher, 116
- Bluntschli, Gaspar, 23, 178, 206,
209-218, 254, 267, 272, 292-294,
322
Bodino, Juan, 5
Bogdanov, Alejandro, 352-355
Bonghi, 250
Bonilla, José María, 194
Bonnin, Carlos Juan, 26-30, 32, 34-35,
37, 46, 50-51, 53-73, 84, 87-91,
94-101, 106, 115, 141, 143, 149,
156, 157-164, 166, 168, 172-175,
177, 179, 185, 188, 192, 194-
197, 199, 207-208, 213, 240,
259, 262, 264-266, 270, 275,
288, 303, 309, 312-313, 316,
322, 327, 357-358
Bor Z.M., 356
Bordiú D.C., 102, 105-106
Borgstede, 125
Bousi, 200
Brewer Carias, Allan R., 196
Briene, 49
Brown, 332
Bruggi, 200
-

- Bruniati, Attilio, 142, 246-249, 254-255,
 258, 260, 265, 269
 Bucar, F., 363
 Buret, Eugenio, 221
 Burgess, Juan, 295
 Burgos, Javier de, 27, 33, 35, 37, 51-52,
 83-106, 115, 119, 120, 124-125,
 128, 159, 171, 185-187, 190,
 192, 296, 345

 Cabet, 132
 Caiden, Gerardo, 307, 318
 Cammeo, Federico, 270-271
 Castañeda, Nora, 196
 Castillo de Bobadilla, Jerónimo, 184,
 186-187
 Cavagnari, 200, 250, 265
 Cunill, Nuria, 196
 Cimmino, Salvador, 270, 275
 Cobert, 50
 Colmeiro, Manuel, 35, 175, 185, 188, 199,
 213
 Colonne, 49
 Compère, Augusto, 54
 Considerant, 132
 Cormenin, 157-159, 166, 178, 271
 Cortiñas Peláez, León, 196-198
 Cos-Gayón y Pons, Fernando, 81-83
 Crescenzi, Antonio de, 57, 270

 Charlesworth, Jaime, 307
 Chevalier, Jacobo, 159, 172, 176-179

 Dahl, Roberto, 306, 316
 Dalberg, 55
 Darjes, Joaquín Jorge, 3, 5, 11-12, 14,
 16-17
 Debbasch, Carlos, 172, 189
 De Canga, Argüelles, 80, 188, 194
 De Donato, Nicolás, 247
 De Foronda, Valentin, 23, 61, 175, 187
 De Gionnis Giaquinto, Giovanni, 250-252
 De Larrinaga Salazar, J., 193
 De León Pinelo, Antonio, 193

 De Matienzo, Juan, 184
 De Paula Madrazo, Francisco, 185, 195,
 266
 De Pereda Ugarte, Gregorio, 186
 De Solórzano Pereira, Juan, 184
 De Valeriola, Tomás, 184
 Del Castillo Velasco, José María, 194, 199
 De la Rosa, Luis, 36-37, 194, 200
 De la Torre, 23
 Delamare, Nicolás, 22, 26, 28, 59-60, 175,
 177
 Denisov, 340
 Derozier, Alberto, 79-81
 Díaz del Corral, 132
 Dimock, Marshall, 301, 305, 307, 310-312
 Dithmar, Justo Cristóbal, 3, 10, 14-16,
 21-22
 Dolgopólov, 340

 Engels, 357
 Ermanski, O., 348
 Escoubé, Pedro, 54-55
 Escudero, José Antonio, 186
 Estrada, 194
 Eszlary, Carlos, 364

 Fainsod, Merle, 341
 Federico Guillermo I, 10, 51
 Federico Guillermo III, 121
 Fernández de Velasco, 187-188
 Ferraris, Carlos, 37, 188, 200, 250, ...
 252-253, 255, 259-265, 267-268,
 270-271, 273
 Ferreira, Ramón, 194
 Fesler, Jaime, 307
 Fleurgeon, 67
 Floridablanca, 188
 Frankel, José, 340
 Freund, Ernesto, 295
 Frey, Juan, 124
 Fritz, 35
 Furstenau, Juan, 10

 Gabbionetta, Gualtiero, 209

- Galván Escobedo, José, 195
 Gandillot, 159-161
 García de Enterría, Eduardo, 47-48, 188-189, 191
 García de Oviedo, Carlos, 186
 García Madaria, 98
 Garelli della Morea, G.E., 254, 269, 273
 Gasparri, Pedro, 270-271, 273-275
 Gasser, Pedro Simón, 10-11, 16, 22
 Gaus, Juan, 282, 305, 308, 317
 Gawecki, B., 359-360
 Gascón, 35, 186-188
 Gerando, José María de, 157-159, 162-163, 166, 178, 271
 Gerhard, Efraín, 10
 Gentile, Agnetta, 254
 Giannini, Massimo Severo, 270-271, 274
 Giercke, 119
 Giddings, 299
 Gil, D.A., 102, 105-106
 Giovanni, José, 247
 Giura, Domingo, 258-259
 Gladden, 37, 323, 332-334, 336
 Gneist, Rodolfo, 206, 295, 299
 Gneisenau, 116
 Goethe, 129
 González, Florentino, 36-37, 194
 González Ortiz, Beauregard, 196, 283
 González Saravia, Antonio, 36-37, 195, 198-200
 Goodnow, Francisco, 187, 275, 289, 294-295, 297-299, 300-301, 304, 310, 312, 318
 Gordon, Lincoln, 306
 Gotefend, 219
 Gournay, 34, 354
 Govín, Antonio, 194
 Grigorian, L., 340
 Gulick, Lutero, 281, 305-306, 313-315, 324
 Gviashiani, D., 354
 Haldeane, Lord, 308, 323-324, 328
 Hamilton, Alejandro, 283-284, 286, 289
 Hardenberg, 116, 126, 127, 130
 Hardenburg, 126-127
 Hartung, 126
 Hazard, Juan, 342
 Hegel, 8
 Henderson, Keith, 283
 Hobsbawm, Eric, 51-53
 Hornick, 8-9, 271
 Humboldt, Guillermo, 125, 127-131, 141, 206
 Iamposkaia, A., 353
 Jay, Juan, 283
 Jefferson Tomás, 55, 283-287, 289
 Jelowski, M., 362
 Jellinek, Jorge, 206
 Jiménez Castro, Wilburg, 195
 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, 186, 190
 Jordana de Pozas, Luis, 35, 186-188
 Jovellanos, 83, 188
 Justi, Juan Enrique von, 6, 10-19, 21-23, 26, 28-29, 31, 58-61, 118, 132, 143-144, 175, 185, 208, 238, 240, 267, 271
 Kaehler, Sigfrido, 130
 Kerimov, D.A., 356
 Kirinchenk, M., 340
 Kirzhentsev, P., 348
 Kliksberg, Bernardo, 195
 Kelsen, Hans, 206
 Kotarbinski, T., 363
 Kotok, W.F., 351
 Kowalewski, ST., 360
 Labaud, Pablo, 206, 218
 Ladrón de Guevara, Baltazar, 23
 Laferriere, 199
 Langrod, Jorge, 34, 37, 156-158, 171-177, 190, 192, 197, 239, 275, 350-352, 354, 359-360, 363
 Lares, Teodosio, 194
 Lazarev, M., 358
 Lazarev, P., 341

- Lenin, Vladimir, 309, 342-350, 352-353,
357, 359, 361
- Leoni, A., 248
- Longo, Antonio, 200, 256-257
- Loschak, Daniela, 157, 172, 176-179
- Ludwig, Juan Pedro, 10, 14
- Lunev, A.E., 355
- Luniev, A., 341
- Macarel, Luis Antonio, 157-159, 161-168,
170, 178, 188, 241, 253, 271,
287, 322
- Mackenzie, W.J.M., 283
- Madison, Jaime, 300
- Manna, Giovanni, 199, 247-250, 254
- María Teresa, 10
- Marín, 35, 186-188
- Markovic, Ratko, 340
- Márquez, Joaquín María, 86
- Marshall, Alfred, 328
- Marx, Carlos, 28, 35, 50, 130, 132, 145,
206, 218, 220-226, 322, 343-346,
352-353, 357, 359, 365
- Massedaglia, Angel, 248-249
- Matienzo, 193
- Mayer, Otto, 22, 206, 218-219, 238
- Mayntz, Renata, 239
- McCurdy, Howard, 282-283
- Merriam, Carlos, 306, 315
- Merton, Roberto, 281
- Mesa Segura, Antonio, 83-87, 94, 186
- Messenet, Miguel, 172
- Meucci, Lorenzo, 188, 252-253
- Mijares Gavito, José Luis, 115-122
- Miller, 352-354
- Millet, Juan, 306
- Miraglia, Luis, 254
- Mohl, Roberto von, 206-210, 240, 270
- Mollinedo, 23
- Montesquieu, 53, 116, 300
- Moreland, W.H., 30, 36, 309, 323, 327-331
- Morstein Marx, Fritz, 35, 206, 238-240, 306
- Mosca, Cayetano, 54
- Mosher, Federico, 275
- Muñoz Amato, Pedro, 195
- Murphy, Tomás, 307
- Necker, 49
- Negoitia, A., 363
- Nemours, Du Pont de, 49
- Neuman, Franz, 114
- Nieto, Alejandro, 113-114, 125-127, 149,
186
- Núñez Borja, Humberto, 196-197
- Obrecht, Jorge, 7, 89
- Oliván, Alejandro, 185, 188, 193
- Orlando, V.E., 254-255, 273
- Oroveanu M.T., 363
- Ortiz de Zuñiga, Manuel, 86, 185-186, 193
- Ortiz, Tadeo, 195
- Osse, Melchor von, 7-9, 21
- Ostrom, 306-307
- Paine, Tomás, 52
- Parker, 306
- Parsons, Talcotl, 173
- Pérez Botija, Eugenio, 186
- Pérez del Canal, 102
- Pérsico, G., 250
- Petrov, G.I., 355-358, 360, 365
- Pffifner, Juan, 306
- Pi Suñer, José María, 186
- Piskotine, M.I., 354, 358
- Posada, Adolfo, 187-188
- Posada de Herrera, José, 159, 185, 188,
190, 193, 195
- Pradir, Foderé, 253
- Presthuss, Roberto, 306
- Pressutti, Enrique, 188, 200, 270-273
- Puig y Gelabert, Antonio Francisco, 185
- Pusić, Eugenio, 354, 360-363
- Rava, 269
- Ridley, F.F., 323, 332, 334-336
- Riggs, Fred, 282, 307, 317-318
- Robson, William, 332, 335
- Rocco, José, 248
- Rodríguez Camaleño, Luis, 102-105
- Rohr, Julio Bernardo von, 4, 10, 17
- Romá y Rossell, Francisco, 23
-

- Romagnosi, Domingo, 35, 246-250, 258, 266, 270-271, 275
- Romanov, P., 341
- Roscoe, Martin, 306
- Rossler, 214, 261
- Rousseau, 53, 212
- Royo Villanova, Segismundo, 186-187
- Ruge, Arnoldo, 220-221
- Saavedra, D.J.M., 57, 159
- Sabatini, 256
- Saffioti, Michele, 57, 270
- Sainz de Andino, Pedro, 97-102, 106
- Salisceva, N.G., 358
- Sánchez Zambrana, Carlos, 196
- Santana Rabell, Leonardo, 196
- Savage, Pedro, 307, 318
- Sayagués Laso, Enrique, 194
- Sayre, Wallace, 281-282
- Scolari, Severino, 250
- Schapiro, Leonard, 341
- Scharnashorst, 116
- Schiera, Pierangelo, 20-21, 207
- Schiller, 129
- Schnabel, F., 117
- Schon, 127-128, 130-131
- Schreber, Daniel, 11, 15, 17, 22, 240
- Schroeder, Guillermo, 3-4, 8-10, 271
- Schumpeter, 44-45
- Seckendorff, Luis von, 7, 10, 21, 238, 240, 271, 309
- Self, Peter, 332, 335
- Sheldon, Oliverio, 323-324
- Siedentopf, Enrique, 237, 239
- Silischeva, N., 341
- Silvela, Agustín, 185, 187-188, 192
- Simón, Heriberto, 271, 281, 307
- Small, Albion, 3, 7, 9, 23, 175
- Smith, Adam, 54
- Smithburg, 306
- Solórzano Pereira, 193
- Sonnenfels, José von, 11, 14-16, 19, 22, 132, 175, 238, 240, 271
- Speyer, 238-240
- Stainov, P., 363
- Starosciak, Jerzy, 354, 359, 363-364
- Starap, Carlos, 323-324
- Steel, D.R., 332
- Stein, Barón Carlos von, 115-116
- Stein, Lorenzo von, 27-32, 35-37, 51-52, 115, 117-127, 129, 149, 159, 171, 174-175, 177-178, 188, 197, 200, 206-209, 212, 215, 217-219, 222, 224, 238-240, 246, 251-255, 257, 259, 260-262, 264-265, 267-273, 275, 294-295, 297, 345, 359, 362
- Stene, Beard, 306
- Stisser, Federico, 10, 14, 116
- Sully, 50
- Szamel, Lajos, 359, 363-365
- Taylor, Federico, 349-350
- Tierno Galván, Enrique, 133
- Tikhomicov, J.A., 358
- Thieen, Rolf, 340, 354
- Thierme, 238
- Thomas, David, 282, 310, 325-326, 331-332
- Thomas, Rosamund, 323-324
- Thomasius, 8-9
- Thompson, 306
- Tocqueville, Alejandro de, 26, 34, 45-48, 50, 158, 161, 164-171, 175, 188, 225, 283, 286-289, 322
- Tomás y Valiente, 186
- Turgot Anne, Roberto Jacobo, 27, 44-50, 52-53, 58, 104, 106, 115, 117-120, 124-125, 171, 345
- Turovtsev, Víctor, 341
- Urwick, 306, 323-324
- Vacchelli, G., 257-258, 271, 273
- Valeriola, Tomás, 22, 187
- Villalba, 200
- Villaroel Hipólito, 23
- Vivien, Alejandro, 34, 158, 178, 241

Vogli, Marcantonio, 247

Voss, 125

Wahrlick, Beatriz, 193

Waldo, Dwight, 174, 240, 271, 275, 282,
306-307, 308, 311-313, 317

Wallas, Graham, 309, 323-324

Walkel, Harvey, 305

Wautrain-Cavagnari, 188, 259, 265-269,
270, 273

Weber, Marianne, 225

Weber, Max, 206, 224-227, 230-238

Wengert, 306

Werner, Thieme, 237

White, Leonardo, 275, 301, 304-305,
307-310, 312

Wilson, Woodrow, 37, 175, 289-294, 301,
304, 310-312, 318

Willoughby, Guillermo, 289, 301-304,
309, 312, 318

Wolff, Puffendorf, 8, 271

Zagreg, 361

Zamarano, Lorenzo, 253-254

Zincke, Joaquin Jorge, 6, 10, 14, 17, 22

ÍNDICE DE MATERIAS

Acción administrativa, 174, 296

Acto administrativo, 173

Administración, 65, 67, 69-72, 84-85, 88,
90, 95-96, 98, 101, 105, 122,
138-140, 142-143, 145-148, 160,
162, 174, 176, 198, 208-214,
218-219, 223, 232, 253, 257, 272-
273, 282, 284, 292, 293, 295-298,
300, 302, 304, 308-309, 311,
328-329, 333-334, 355-357

absolutista, 19

asistencial, 144

autónoma, 143

burocrática, 227, 229-230, 236

cameralista. Véase Administración
cameral

cameral, 111, 115, 121, 127-128, 140-
141, 362

central, 124, 329

civil, 100, 124-125, 169, 213-214, 248,
264

civil pública, 100-101

colegiada, 225, 234

colonial, 168, 171

Administración (*Continuación*)

contenciosa, 248

de justicia, 61, 100-101, 142, 144,
148-149, 302

de personal, 361

del agua, 144

del dinero público, 144

del Estado, 6, 141, 207, 209, 214,
217, 248, 257, 346, 351, 353,
358, 365

del Estado absolutista, 2, 4

del Estado burgués de derecho, 50,
142

del ejército, 142

del gobierno, 284

del poder ejecutivo, 302

de la cultura pública, 265

de la rama legislativa del gobierno,
302

de la salud, 144

de la salud pública, 144

de la sociedad, 357

de la vida física individual, 144

de la vida espiritual, 144

Administración (*Continuación*)

de las asociaciones, 217
 de las clases sociales, 264
 de las empresas del estado, 365
 de las fuerzas armadas, 100
 de los asuntos interiores, 149
 difusa, 329-330
 económica, 100, 134, 144, 209, 262, 265
 económica internacional, 144
 estatal, 127, 216, 341
 financiera, 142, 144, 361
 funcional y territorial, 128
 interna, 142, 144, 149, 219, 265
 local, 124
 militar, 125, 213, 264
 moderna, 233
 municipal, 47, 49, 104
 de obras públicas, 213
 práctica, 148
 privada, 31, 141, 212, 214-217, 281, 302, 305, 315, 325, 329, 365
 provincial, 127
 pública, 2, 5-6, 14, 23, 24, 29, 33, 45, 58-62, 64, 66, 69-73, 83, 87-89, 95-98, 100, 103, 106, 110, 113, 122-123, 132, 134-135, 141-144, 158, 164, 171, 173-175, 177, 214-217, 220-223, 225, 247, 249, 251-252, 281, 293, 298, 302, 305, 308, 310-315, 329-330, 333-334, 365
 pública cameralista, 128, 335
 pública capitalista, 220
 pública central, 444
 pública comparada, 281
 pública del Estado absolutista, 3, 14, 23
 social, 144, 257, 358, 360-361, 365
 socialista. *Véase* Administración social.
 territorial, 85, 128
 Administraciones, especiales, 213
 Agricultura, 60, 63, 70, 79, 88, 122, 125, 351
 Alimentos, 124
 Alta dirección general del Estado, 213

Alta policía política, 211

Alumbrado, 124

Arte, 209

Arte del gobierno, 293

Asuntos Exteriores, 120

Beneficencia, 124

pública, 164, 221, 263

Biológica, 214

Bosques, 60

Botánica, 146

Burocracia, 68, 116, 126, 220, 224-226, 230-231, 233-238, 281, 285, 326, 341, 344-347

moderna, 233

monocrática, 232

zarista, 345

Burocratismo de la administración

pública, 343

Cámara absolutista, 4

Camarilla, 114

Cameral(ismo) 4, 7-9, 22, 37, 120, 126, 157, 175, 177, 190-192, 197, 206-208, 214, 238, 267, 271, 308, 360, 362

Cameralista (ica), 4-5, 10, 13, 15-17, 30, 125, 129

Canciller, 114-115

Capitalismo, 119-231

Centralismo democrático, 341

Centralización, 131, 168-171, 217, 220, 225, 284, 287, 330, 343-344
 administrativa, 165, 167-168, 170, 288

colonial, 170

extraordinaria, 288

metropolitana, 170

Cibernética, 31, 353-354, 357

Ciencia(s), 209

 administrativa. *Véase* Ciencia de la administración.

cameral(es), 2, 3, 5, 8-18,

21-22, 24-29, 34-35, 104, 110,

121, 126, 132, 138, 140, 143-

Ciencia (*Continuación*)

- 144, 174, 197, 208, 238, 267, 335-336
- cameral y de la policía, 11
- cameral y financiera, 16
- del derecho administrativo, 156, 199
- del gobierno, 290
- de la administración, 2, 23-37, 44, 46, 50-51, 53, 57, 59, 61, 63-70, 78, 83, 86-91, 93, 96-100, 102, 104-106, 110, 115, 123, 126, 132-134, 140-143, 145, 148-149, 156-159, 161, 163-165, 168, 171-173, 175-179, 184-195, 197-200, 206-209, 211, 213, 218-220, 223-225, 237-239, 246-247, 249-251, 253-272, 274-275, 287-288, 290-291, 294-296, 305, 314-316, 323, 327, 331, 333, 335-336, 342, 351-362, 364, 365
- de la administración de cultura, 268
- de la administración económica, 268
- de la administración de sociedad, 358
- de la administración del ejército, 219
- de la administración del Estado, 355
- de la administración del Estado burgués de derecho, 21, 143
- de la administración interna, 261, 268
- de la administración política, 254-255
- de la administración pública, 30, 173, 247, 249, 251-252, 328
- de la administración social, 254-255, 268
- de la constitución, 146
- de las finanzas, 143, 149, 261
- de la hacienda, 219
- de la instrucción pública, 264
- de la organización, 357, 360
- de la policía, 13-15, 19-22, 25, 28, 29-37, 58-59, 62, 79, 93-94, 110, 125, 143, 174-175, 177, 184, 187, 189, 190, 192-193, 195, 197, 207-208, 210-211, 214, 238, 248, 255, 262, 264, 268, 271, 290, 335
- de la política administrativa, 364

Ciencia (*Continuación*)

- morfológica de la administración, 274
- política, 12, 22, 25, 28-31, 132-133, 135, 146, 148, 164, 200, 219, 259, 264, 267, 284, 290, 294, 297-298, 302, 314-315, 317, 328, 340-341, 352, 354
- Ciencias comerciales, 232
- del ejército, 149, 261
- del Estado, 12, 14, 18, 135, 208, 258, 357-358
- de la administración del Estado absolutista, 12-13
- sociales, 2-3, 21, 31-32, 54, 68, 135, 149, 191, 206, 253, 312-315, 340, 352
- Circulación, 144, 263
- Colonización, 61
- Comercio, 12-14, 19, 30, 60-61, 63, 70, 80, 88, 122, 124-125, 144, 351
- Comuna, 343-346
- Comunicaciones, 144
- Comunismo, 52, 217
- científico, 357
- Conductismo, 281
- Consejo
- de Estado, 120
- de ministros, 114
- de ministros legales, 114
- Constitución, 140, 142, 145, 147, 212, 218
- de Estado, 120, 125
- de gobierno, 120
- Control del poder político, 171
- Crédito, 61, 144
- Cultura, 351
- Democracia directa, 346
- Demografía, 133, 146, 264
- Departamento de Minas, 116
- Derecho, 311
- administrativo, 34-36, 56, 143, 156-163, 166-167, 171, 175, 177-178, 185, 188, 190, 194, 198-200, 206, 208, 218-219, 238-239, 247, 249-250, 252-258, 260, 261,

Derecho (*Continuación*)

- 264, 266-267, 269-271, 294-295, 340, 351-352, 358, 360-362
 - administrativo civil, 144
 - administrativo privado, 140
 - constitucional, 56, 267, 340
 - constitucional de organización, 141
 - de competencia, 141
 - de gentes, 143
 - del trabajo, 144
 - ferroviario, 132
 - internacional, 143, 149
 - natural, 68
 - de organización, 141
 - de policía, 134, 141
 - público, 31, 56, 140, 142, 143, 147, 162, 167, 218, 293-294
 - privado, 147
 - universal, 143
 - y el deber públicos, 214
- Derechos políticos**, 119
- Descentralizada**. Véase descentralización.
- Descentralización**, 131, 217, 287-288
- Dirección**, 13-14, 171, 313
- Dirección del partido comunista**, 341
- Doctrina de la policía**, 143-144

- Economía**, 2, 7, 10-15, 17-18, 22, 30, 31, 45, 84, 88, 129, 132, 135, 137, 175, 209, 224, 250, 311, 352, 355, 357
- de los servicios públicos, 200
 - del Estado, 18
 - doméstica, 18
 - en pública y privada, 15
 - política, 18, 31, 218, 261, 264, 311
- Economía rural**, 14, 144
- Educación**, 61, 79, 123, 125, 134, 144, 213, 351
- pública, 164
- Educativa**. Véase educación.
- Ejecución**, 304
- Ejecutivo**, 253, 272, 297, 343
- Ejército**, 124, 345
- Empresa capitalista**, 227

Enseñanza, 124

- Estadística**, 133, 143, 149, 261
- Estado**, 2-8, 10, 12-14, 16, 45-50, 58, 60-62, 64-66, 69-72, 78-79, 89-90, 93-94, 99-102, 106, 111, 114, 120-124, 126-127, 130, 135-140, 143, 145-148, 162, 173-174, 191-196, 200, 208-209, 211-212, 214-218, 220, 222-224, 227, 230, 236, 247-248, 250, 252-253, 255-258, 262-265, 267, 287, 290, 297-300, 305, 308, 311, 314-315, 341, 343, 345-347, 356-357, 356-364-365
- absolutista, 7, 48, 50, 53, 66, 78, 80, 84-85, 106, 110, 115, 118-119, 123, 126, 140, 175, 177, 220, 238
 - burgués, 78
 - burgués de derecho, 46, 50, 53, 58, 119, 212, 215
 - capitalista, 220, 345
 - constitucional, 87-88
 - de derecho, 66-67, 87, 113, 140, 146, 175, 177, 207, 210
 - de policía, 66
 - defensor, 207
 - moderno, 233-234, 236, 238
 - revolucionario, 53, 66
 - socialista, 357
- Estudio de la administración pública**, 282
- de las organizaciones, 177
- Etnografía**, 146
- Feudalismo**, 119
- Filosofía de la administración**, 30
- Finanzas**, 12, 14, 19, 30, 125, 132, 144, 148, 209, 213, 264, 311
- públicas, 19, 267
- Fiscalismo**, 8-9
- Función administrativa**, 304
- ejecutiva, 304

Geografía, 132, 146

- Geología, 146
 Gerencia pública, 172
 privada, 201, 281, 313
 Gerencialismo, 2, 281, 305
 privado, 174
 Gobierno, 13-14, 46, 69-73, 81, 99,
 113-115, 117, 120, 141, 162,
 200, 209, 212-213, 217, 219,
 246, 253, 274, 284-285, 290-291,
 293, 295, 298, 300, 303-304,
 310-312, 314, 333-334
 central, 333
 local, 333
 Guerra, 120

 Hacienda, 60, 120, 143
 Hecho administrativo, 173-174
 Historia, 224, 357

 Ideología cameralista, 7
 del Estado, 6
 Iglesia, 209
 Impuestos, 124
 Industria, 60, 63, 70, 79, 88, 124-125,
 144
 Ingeniería, 311
 Institución, 178
 Instrucción, 63
 Interior, 120

 Judicial, 253, 272
 Jurisdicción, 253
 Jurisprudencia, 232
 Justicia, 101, 120, 212-213, 219, 274
 administrativa, 213
 civil, 213
 financiera, 144
 penal, 213

 La corte, 115
 Ley administrativa, 90
 Legalidad socialista, 341
 Legislativa. Véase legislación.
 Legislación, 219, 253, 272, 274, 343
 Limpieza, 124

 Lucha de clases, 145

 Manuales sobre organización, 348
 Manufacturas, 61, 122
 Matemáticas, 352
 Materialismo histórico, 356-357, 365
 Medicina, 311
 Metodología, 224
 Migración, 263
 Minas, 60
 Ministerios, 120
 Ministro de la Casa Civil, 115
 Monarquía, 53
 constitucional, 79, 81, 114, 127
 Municipio, 171, 210
 Música, 224

 Organización(es) 2, 143, 178, 313
 administrativa, 117, 141, 144, 160,
 162, 170, 234, 296, 347
 administrativa municipal, 124
 burocrática, 234
 cameral, 117
 estatal, 141
 Organizaciones en lo general, 177
 privadas, 3

 Participación de las masas en la
 administración del Estado, 341
 Parlamentarismo, 304, 346-347
 burgués, 346
 Patrimonio municipal, 210
 Planificación socialista, 341
 Periodismo, 84
 Pedagogía, 264
 Poder administrativo, 287
 ejecutivo, 120, 133, 140-142, 144,
 162, 175, 177, 247, 252, 261,
 272, 284, 303
 judicial, 248, 303
 legislativo, 120, 147, 162, 284, 296,
 303
 Policía, 10-17, 19, 22, 30, 58-60, 65,
 90, 101, 104, 124, 143, 149,

Política (*Continuación*)

- 175, 207-211, 213-214, 238, 248, 345
 - administrativa, 58, 63, 65, 143
 - de aulas, 213
 - de cultura, 211
 - de pobres, 213
 - del Estado y de la economía social, 211
 - de la medicina, 144
 - de las costumbres o de la moralidad pública, 144
 - ejecutiva, 143
 - individual, 211
 - judicial, 65
 - social, 144
- Política**, 13-14, 31, 132, 143, 208, 212-213, 221, 257, 259, 272, 282, 284, 290, 292-293, 298, 300, 314-315, 328-329, 334
- administrativa, 254
 - constitucional, 254
 - eclesiástica, 254
 - exterior, 254
 - internacional, 254
 - interior, 254
 - o arte del gobierno, 14
 - pública, 328
 - social, 144
- Psicológico**, enfoque, 31
- Reforma constitucional**, 295
- municipal**, 48-49, 79, 238
- territorial**, 127
- Reformas administrativas**, 47-48, 50-52, 98, 115, 118-124, 126-127, 171, 221, 295
- Régimen burocrático**, 114
- monárquico, 102
 - parlamentario, 114
 - repúblico, 48
- Relaciones exteriores**, 267, 296
- internacionales, 148
 - religión, 124
 - república, 13-14, 53
- Revolución**, 52-53

Salubridad, 263

- Salud**, 124
 - pública, 61
- Sanidad pública**, 134
- Seguros**, 144
- Servicio social**, 311
- Sicología**
 - del trabajo administrativo, 357
 - social, 352, 357
- Sistémicas**, 354
- Soberanía real**, 114
- Socialismo**, 52, 132, 145, 217, 349, 357, 359
 - científico, 218
- Sociedad**, 135, 137-140, 146, 173, 215-216, 258, 264, 333, 357
- Sociológica**, 31, 57, 133, 135, 178, 224, 354
- Sociólogos**, 354
- Supervisión**, 171

Técnicas administrativas, 172

- Teoría de sistemas**, 361
- del poder ejecutivo, 134
 - de la administración, 238
 - de la administración interna, 133
 - de la administración pública, 128, 140, 145, 173, 305, 315, 317
 - de la economía política, 133
 - de la información, 353
 - de la información cibernética, 352
 - de la sociedad, 133
 - de las organizaciones, 281, 352-353, 361
 - general de la administración, 131
 - general de una administración
 - pública, 128
 - general de sistemas, 353
 - política, 207, 317
 - prismática, 282

Unidad nacional, 114**Urbanismo**, 224**Vías de comunicación**, 164**Zoología**, 146
