

Capítulo 4

**UNIVERSALIZACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 112**

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIENCIA
DEL ESTADO 113

CAMBIAR PARA PERSISTIR 127

La administración pública en la cultura anglosajona.
La administración pública en los regímenes
socialistas

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MOVIMIENTO 150

Capítulo 4

UNIVERSALIZACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ciencia de la administración pública muy pronto dejó de ser una disciplina puramente francesa, para convertirse en un campo del saber universal. Traspasó el Océano Atlántico para enraizar en Colombia y en México, y rápidamente cruzó los Pirineos para ser sembrada en España. Tardó un poco más para ser cultivada en Alemania, pero finalmente se aclimató en ese país dentro de su ancestral tradición administrativa, y desde allí pasó a Italia y posteriormente a los Estados Unidos. De aquí, ya entrado el siglo XX, fue exportada al Reino Unido. Para entonces ya era una ciencia universal cabalmente hablando.

Uno de los méritos principales de Florentino González consiste en haber introducido a la ciencia de la administración pública a Iberoamérica y ser quien contribuyó a su cultivo fuera de Europa, haciendo de ella una disciplina transatlántica y favoreciendo determinadamente su universalización.

Hay que hacer notar que los pensadores que junto con Bonnin aportaron al cultivo primigenio de la ciencia de la administración pública, lo hicieron a través de una metodología de adaptación. Ninguno de ellos fue un émulo servil del sabio francés y algunos hasta críticos de su maestro. Por tal motivo, Florentino González, para dar pauta a su sistema de administración pública republicano y federalista, adaptó el ideario central de Bonnin a las realidades de su país.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIENCIA DEL ESTADO

González trata con una nueva disciplina cuya definición expone por principio: "la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos".¹ Esta definición rememora el concepto de ciencia de la administración pública formulado por Bonnin en 1812, y que tratamos páginas atrás.

Para ambos autores, la ciencia de la administración pública es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los principios que rigen a los asuntos de orden público, a los cuales Florentino González destaca como de índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública: conservar las relaciones entre la sociedad como un todo y las personas individuales que la integran.

Estas mismas nociones se adoptaron en España poco tiempo después. José Posada de Herrera explicó, bajo una fuerte influencia de Bonnin, que "la ciencia de la administración será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece

¹. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. Primera página de la **Introducción**, no numerada.

entre los particulares, y nacen del mis principio de asociación".²

Volviendo a Florentino González, debemos agregar que él discernía que los intereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí, y contrastan con aquellos otros intereses de tipo privado que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. A diferencia de los intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y la industria, así como la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, al usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público.

Por consiguiente, González declara que "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".³ Como corolario de estas nociones, se distingue a la administración pública nacional y la administración municipal, entendiendo a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las partes de la nación.

Los intereses sociales son la guía de la administración pública, en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran a la nación, sin llegar a atomizarla y

². Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Tomo I, p. 36.

³. González, obra citada, tomo I, p. 1.

producir un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país.

La teoría de los intereses sociales fue también cultivada en España, poco tiempo después de que lo hiciera Florentino González en Colombia. Posada de Herrera advertía en sus lecciones que "no nos vamos a ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación, de intereses sociales".⁴ Por su parte, Alejandro Oliván señalaba que "hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales".⁵ El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia misma de los gobiernos, en tanto que la ciencia de la administración pública es reciente. Ella se basa en los tres actos de poder supremo: pensar, resolver y ejecutar. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir.⁶ La división de poderes es un principio vital porque la libertad política descansa en la ausencia del despotismo; en un mundo donde existe libertad política, la administración pública tiene una función distinta la tarea que le es propia en el despotismo, como lo fue durante el Estado absolutista.

La trascendencia del mero carácter fiscalista de la administración pública hacia tareas en las que se incluye la protección y el fomento, consistió en el reconocimiento de la propia administración pública sobre la importancia que ella

⁴. Posada de Herrera, obra citada, tomo I, p. 15.

⁵. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 [1842]. pp. 1-2.

⁶. **Ibid.**

misma encerraba, asumiendo a partir de entonces el carácter de una verdadera "ciencia social" relativa al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, y considerándola no sólo como el ejercicio de la autoridad, sino como una forma de asumir la responsabilidad de gobernar.⁷ Quien administra reconoce dependencia, ha dicho Oliván. El autor habla de una acción administrativa profundamente comprometida: la administración pública, o de la "cosa pública", habrá de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilará la buena marcha de los negocios para el beneficio de los asociados, pero se someterá a las reglas dictadas por el poder supremo que no es otra cosa que la personificación de la propia sociedad.

Hay una división de materias sociales tocantes a la administración pública: existe, por un lado, la administración general se clasifica en administración civil u ordinaria, que es la fundamental, y está encargada de la conservación y mejora de la sociedad; y por el otro, las administraciones especiales o profesionales de otros ramos que marchando paralelamente con la primera, le sirven como auxiliares: ellas son la administración de la hacienda, de la justicia y culto, y de las fuerzas armadas.⁸ Sin embargo, cuando se trata indeterminadamente de administración, Oliván aclara que se entiende por antonomasia a la administración civil.

Al igual que autores que le precedieron, Oliván se preocupa por el problema de la centralización, asunto que él emprende analizando la separación entre intereses generales e intereses particulares. Están los primeros sumergidos en el cuerpo social y los segundos entre las localidades y los individuos, aunque entre ambos hay que considerar lo que el autor denomina demarcaciones territoriales. Existe un escalonamiento de

⁷. *Ibid*, pp. 5-6.

⁸. *Ibid*, pp. 8-9.

intereses que principian en la base con los individuos y concluyen en la cúspide, en el seno de la sociedad en su conjunto, siendo superiores estos últimos y conforme esta idea, tal debe ser la organización y el funcionamiento de la administración pública; éste, según el autor, es un fundamento en el que descansa la doctrina de la administración pública.

Acredita Oliván tal importancia a la administración pública, que hizo una afirmación trascendental: "en administración, que es una ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los raptos de imaginación, y menos disculpables los desórdenes. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene en la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena administración, no nos cansaremos de indicarlo, poco afectan al estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin una buena administración las sacudidas políticas se traducen en trastornos sociales".⁹ En efecto, Alejandro de Tocqueville ya había dado fe de esto cuando, tratando de Francia demostró que la Revolución administrativa engendrada por los efectos negativos de la reforma de 1787, precipitaron a la Revolución política de 1789.¹⁰

La ciencia de la administración pública es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país, tales como el clima, los productos naturales, la oro e hidrografía, la población, los usos y costumbres, las carácter de las diferentes clases de la sociedad, y el grado de civilización alcanzado. Tal como la visualizaba Luis de la Rosa, la administración pública conlleva

⁹. **Ibid**, p. 42.

¹⁰. Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Alianza Editorial. 1982 (1856). Dos tomos.

un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe "poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso", crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarías, casas de corrección y organizar una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la sociedad.¹¹ Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración pública de siempre tiene como objeto de estudio.

La buena administración que preocupa a de la Rosa no es mera palabrería, pues una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una administración torpe que frena su progreso, decae la civilización y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una larga argumentación sobre los efectos de una administración negligente que él vivió y sufrió durante el siglo XIX, corroboró su tesis. La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado, porque gobierno y administración conviven interactuando. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración pública, lo que afecta al gobierno atañe a la administración y a la inversa. Aunque el gobierno manda y se hace obedecer, no toca a la administración pública lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración servir.

De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran sus deficiencias con los Habsburgo y los Borbones. No

¹¹. Rosa, Luis de la. **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**. México, sin datos editoriales. 1853. pp. 1-2.

debe sorprendernos por qué la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia; pero "España, nuestra maestra e institutora", rebasó la mala situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como en sus colonias, en tanto que México mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato. En España no sólo se hicieron grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles examinaron a la teoría de la administración pública que se enseña allá y aún en Cuba, como debería enseñarse en México.¹²

La ciencia de la administración pública es disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir a la administración pública deberá conocer con profundidad a esa ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones, a la vez que sus instituciones administrativas. Pero deberá entender principalmente que las teorías administrativas se adaptan a cada país, incluyendo sus condiciones físicas y naturales. De la Rosa consultó a las teorías de la administración pública desarrolladas principalmente por autores españoles y franceses, y procuró formar una idea exacta de los planes e instituciones administrativas de Francia, Bélgica, España, Inglaterra y los Estados Unidos.¹³ Este último es el único país extranjero que visitó, por lo que se le podría atribuir alguna predilección, pero dice estar "lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella República está casi en embrión".¹⁴

¹². **Ibid**, p. 13.

¹³. **Ibid**, p. 14.

¹⁴. **Ibid**.

La administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad, y los inventos y las innovaciones deben considerarse en pro de cumplir con su propósito y evitar que el gobierno no sea objeto de especuladores y charlatanes proyectistas. Se deben considerar los progresos morales de la "economía industrial", tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, establecimientos para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

La nueva disciplina es también un aliciente cuando los tiempos difíciles aparecen, pues es en ellos donde la administración pública debe brindar sus mejores frutos. Escribió su obra y la comenzó a imprimir en circunstancias en que todavía se podía esperar que la paz y el orden se conservarían; que se podría fomentar la instrucción pública y mejorar a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración pública. En efecto, la nación estaba cansada de disputas y conflictos, y deseaba disfrutar los beneficios de la civilización y que se reanimara el espíritu de empresa, trabajándose los caminos, los telégrafos y el vapor. Eran necesarias asimismo las exposiciones industriales, los hospicios, las penitenciarías, la construcción de nuevos teatros y la maquinaria agrícola e industrial. Pero todo había fallado y sobre los escombros de las instituciones caerían las obras de utilidad pública, las mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día.¹⁵

Su libro tenía "por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exportar las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien

¹⁵. **Ibid**, p. 3.

dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este ensayo a la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México".¹⁶

Dando un paso trascendental en favor de la identidad y definición de la ciencia de la administración pública, patentiza con profundidad y sapiencia el objeto de estudio de la ciencia de la administración y el propio al derecho administrativo. Por su parte, Teodosio Lares publicó en 1852 sus **Lecciones de Derecho Administrativo**, donde examina las materias legales relativas a la administración, en tanto que de la Rosa examinó la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y la economía.¹⁷ Por consiguiente, la obra de Lares servirá de consulta básicamente a los jurisconsultos, los tribunales y los interesados en cuestiones jurídicas de la administración, en tanto que la obra escrita por de la Rosa será materia provechosa para funcionarios públicos, pero con la salvedad de que se trate de mejoras e innovaciones, de beneficios y adelantos en materia de prácticas de la administración pública.

Hasta la mitad del siglo XIX la ciencia de la administración pública se había gestado y desenvuelto como una disciplina de la sociedad, en tanto que lo público emanaba de una mezcla de clasicismo greco-romano y del emergente civismo de la Revolución francesa. Pero desde la década de los años de 1860 esa ciencia volvió a tener como centro de gravedad muy próximo y hermanado,

¹⁶. **Ibid**, pp. 4-5.

¹⁷. **Ibid**, p. 5.

que atrajo hacia sí lo público y arrastró con él a la administración pública misma. Es el concepto de Estado.

En efecto, para Lorenz von Stein, a quien se acredita esta trascendental recuperación, "la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar 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".¹⁸ Pero Stein pensaba que la acción administrativa del Estado es el campo más vasto del examen no de una, sino de varias ciencias que constituyen el "sistema de la ciencia política positiva", que está formado por el estudio del ejército, las relaciones internacionales, las finanzas, la administración de justicia y la administración interna, las cuales al mismo tiempo constituyen ciencias autónomas. No debe confundirse a la administración interna con la ciencia general de la administración, porque la administración interior no es sino una parte de la segunda.

Las cinco ciencias políticas tienen como finalidad facilitar lo que constituye el libre y perfecto desarrollo del individuo. He aquí el núcleo del concepto de los asuntos internos y la acción relativa que se denomina administración interior.¹⁹ Dentro de la ciencia de la administración pública, la administración interior comprende dos grandes apartados, uno general, otro especial. El primero tiene un carácter general, y estudia el modo y los medios con los cuales el Estado llega a la actuación de los deberes comunitarios y que a su vez comprende a la

¹⁸. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. 17.

¹⁹. **Ibid**, p. 37.

estadística, la policía y la alta superintendencia. La parte especial, por su lado, está integrada por el derecho internacional, las ciencias del ejército, la ciencia de las finanzas, la administración de justicia y la administración de los asuntos interiores.

Al estudiar a la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, Lorenz von Stein refrenda el sentido original que Bonnin había establecido al fundar la ciencia de la administración pública, pero enfatizó su desplazamiento hacia el estudio preferente del Estado.

El catedrático italiano Carlo Ferraris estuvo permanentemente interesado en la ciencia de la administración pública. Desde 1878 había manifestado sus preocupaciones intelectuales sobre la materia durante la impartición de su cátedra en la Universidad de Pavía. Como a otros pensadores italianos, le obsesionó la separación de la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo. A este corresponden las personas y las acciones, en tanto que la ciencia de la administración pública tiene un objeto identificable: "en una palabra, el sujeto de la ciencia de la administración es el Estado, no el poder ejecutivo".²⁰ Mientras que el derecho administrativo se ocupa de las materias de la administración, es decir, lo relativo a la forma especial de jerarquía, y las relaciones entre el Estado y los individuos; la ciencia de la administración pública se refiere a las obligaciones, los deberes y los alcances del Estado en materia política, por un lado, y la materia social, por el otro.²¹ El derecho administrativo considera a la administración como poder ejecutivo en su estructura y competencias; en contraste, "la

²⁰. Lecciones sustentadas en la Universidad de Pavía en el año lectivo de 1878. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. XXXVII.

²¹. **Ibid.**

ciencia de la administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales".²² 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. Ferraris es autor de un artículo 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 Economiste**, vol. V, 1877). Pero su obra fundamental fue editada en Turín en 1880, lleva por título **Ensayos sobre la Economía, Estadística y Ciencia de la Administración (Nei Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione)**. Aquí argumentó que la ciencia de la administración pública en Italia tiene un doble origen: uno antiguo, que proviene del derecho administrativo francés, otro nuevo que emana de la ciencia de la administración pública alemana.

La formación jurídica es insuficiente, él critica a los "idólatras del derecho administrativo a la francesa". 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, pues 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 recluidas dentro del cerco de una disciplina empírica, al grado de aceptar como división científica, la división práctica de la materia administrativa que presentan los ministerios, en tanto que Alemania puede crear

²². **Ibid.**

un sistema orgánico de ciencia administrativa (...).²³ El error fundamental del estudio jurídico de la administración pública, propio de Francia e Italia, consistió en la identificación del poder ejecutivo y la administración pública. En Alemania se dio un paso adelante al distinguirse el poder ejecutivo y la verdadera y propia administración pública, y 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.

De acuerdo con estas nociones, la ciencia de la administración pública es "la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado".²⁴ Ella ocupa un lugar en el seno de las ciencias políticas, junto con la ciencia de la policía, la ciencia de las finanzas, la ciencia de la administración militar y la ciencia de la administración civil. Ferraris apeló a las categorías de Estado y sociedad como fundamentos sobre los cuales se levanta la ciencia de la administración pública, que se ocupa de toda aquella institución social relacionada con la actividad del Estado. La ciencia de la administración pública se auxilia con la economía política, la demografía, la pedagogía y el derecho administrativo. Se apoya en los elementos sociales, procura que la acción del Estado sea permanente, sistemática y prudente.

Este modo de visualizar a la administración pública en Colombia, España, México, Alemania e Italia, fue compartido en los Estados Unidos cuando culminaba ya el siglo XIX. El estudio de la administración pública allí también tuvo como una de sus fuentes principales al derecho administrativo. Su representante es Frank Goodnow, quien fue también un cultivador conspicuo de

²³. La referencia está en la obra de Brunialti, ya citada, p. XXXI.

²⁴. *Ibid*, p. XXXV.

la ciencia política. Hay quienes piensan, y no pocos, que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración pública estadounidense, no a Woodrow 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 **-Derecho Administrativo Comparado-**, y quien elaboró el primer tratado de ciencia de la administración pública: **Política y Administración: un Estudio del Gobierno (Politics and Administration: a Study of Government, 1900)**.

Su primera obra no abarca al derecho administrativo en su conjunto, sino que particularmente abraza a los métodos de organización administrativa adoptados en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania. El propósito que lo animó a escribirla fue que "los grandes problemas del derecho público moderno son de un carácter casi exclusivamente administrativo".²⁵ Evocándonos el ideario de Lorenz von Stein, observó que así como el periodo pasado fue una época de reforma constitucional, su presente fue de reforma administrativa. En las condiciones reinantes en su época había 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 su obra conserve en uso la categoría "ciencia de la administración" habla claramente de la influencia europea en el pensamiento administrativo estadounidense, introducida por medio del propio Goodnow. En 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

²⁵. Goodnow, Francisco. **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos tomos. Tomo I, p. 2.

trabajo académico aplicable al derecho norteamericano, aunque se notará a menudo que dominó un punto de vista extranjero.²⁶ En la situación que se vivía entonces en su país, los autores extranjeros debían ser consultados necesariamente. Goodnow reconoce principalmente las influencias de John Burgess y Ernst Freund, pero el lugar especial lo reserva a Rudolf von Gneist, profesor de la Universidad de Berlín.

Como su libro se refiere a los métodos de acción administrativa, refuerza esta idea argumentando que la obra 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, la obra es una contribución conjunta al derecho administrativo y la ciencia de la administración pública.

CAMBIAR PARA PERSISTIR

La ciencia de la administración pública ha tenido una notoria capacidad para persistir, no sólo mediante la continuidad renovada de un objeto de estudio basado en el interés público, sino también a través del cambio creativo. Este cambio se ha realizado esencialmente a través de la adaptación de sus principios a las realidades de cada país, y en atención al paso del tiempo. Esto es perceptible en los Estados Unidos, el Reino Unido, la antigua Unión Soviética y las otrora democracias populares de Europa central.

La Administración Pública en la Cultura Anglosajona

Los Estados Unidos son un país receptor de la ciencia de la administración pública. La obra que mejor representa el ambiente en el cual ingresó esa disciplina en los Estados Unidos es "El Estudio de la Administración" ("The Study of Administration"),

²⁶. *Ibid*, p. 3.

de Woodrow Wilson. Consiste en un artículo que tiene el doble mérito de introducir a la ciencia de la administración pública y sentar bases sobre las cuales pudo plantearse en el terreno intelectual la necesidad de la carrera administrativa. El trabajo apareció en junio de 1887, mucho tiempo después que lo hicieron otros trabajos pioneros de la ciencia de la administración en Europa y América latina; Wilson mismo explicará el porqué de semejante tardanza.

El estudio de lo concerniente a la administración pública sugiere tres puntos de interés: historia del estudio, o sea, tomar en consideración los aportes precedentes; precisar con exactitud en qué consiste el objeto del estudio; y establecer los métodos idóneos para dicho estudio, así como las ideas políticas más pertinentes para abordarlo.²⁷ En efecto, la ciencia de la administración fue el fruto más reciente de la ciencia política hacia finales del siglo XIX. Fue pues un producto de esa centuria, de la generación del propio Wilson. Pero se pregunta ¿por qué llegó tan tarde a los Estados Unidos? ¿Por qué esperó hasta ese ocupado siglo para demandar atención por sí misma? El interés por la ciencia de la administración pública no se suscitó durante la primera mitad de la centuria pasada, porque lo que ocupaba a estudiosos de la política era la Constitución del gobierno, la naturaleza del Estado, la esencia y la sede de la soberanía, y el poder popular. Lo central era la ley, cómo se formaba y quién la elaboraba. El interés radicaba en como debería la ley ser administrada con sabiduría, equidad, rapidez y sin fricción, en tanto que la administración se postergaba como un detalle práctico que los empleados podrían resolver después de que los doctores acordaran los principios.²⁸

²⁷. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. p. 197.

²⁸. **Ibid**, pp. 197-198.

Wilson afirmó que "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".²⁹ Sin embargo, esa ciencia no había sido cultivada hasta entonces en su país, porque aún no se podía encontrar un método científico imparcial en sus prácticas administrativas. No había ni siquiera un sentido elemental de buena administración, sino un estado caótico y de corrupción: "no, los escritores estadounidenses no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia".³⁰ La ciencia de la administración pública ha sido cultivada en Europa, principalmente por profesores franceses y alemanes, así como - agregamos nosotros - por catedráticos españoles, hispanoamericanos e italianos. El desafío para los estadounidenses será el adaptar la ciencia de la administración pública europea, propia del absolutismo, no de un Estado altamente descentralizado como el estadounidense.

El pensador administrativo angloamericano creyó que los gobiernos más desarrollados han pasado por tres etapas: la primera es aquella propia del absolutismo y de la administración adaptada a él. La segunda consiste en la época en la cual la implantación de las constituciones elimina a los estados absolutistas, a los que se procura sustituir por gobiernos populares, y por lo cual el establecimiento de la administración pública debe esperar en pro de esos principios. Finalmente, la última fase se caracteriza por el empeño del pueblo soberano en organizar a la administración teniendo como base a la Constitución política.³¹ Por consiguiente, los gobiernos más avanzados en la práctica administrativa en la época de Wilson eran los que antaño tuvieron regímenes absolutistas, iluminados

²⁹. **Ibid.**

³⁰. **Ibid.**

³¹. **Ibid**, p. 204.

con la idea de que los gobernantes son propiamente servidores de los gobernados. En los regímenes absolutistas la administración pública se organizó para servir al propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad única.³² Debido a que el gobierno era propiamente absolutista, ello facilitó la pronta organización de la administración pública, cosa no ocurrida ni en el Reino Unido ni en los Estados Unidos, donde los anglosajones demostraron más competencia en la elaboración de constituciones, que en la organización de administraciones públicas. En los Estados Unidos era inaplicable el sistema prusiano porque ahogaría a la nación, de modo que arreglar a la administración pública en su país fue 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.

Los norteamericanos son un pueblo práctico, dice Woodrow Wilson, 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, produzcan los paralelos del Estado democrático con el Estado que no lo es: "en cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural".³³ En su organización son idénticos un Estado democrático y un Estado absolutista, como lo son en sus cuerpos un hombre libre y un esclavo. Se puede pedir prestada la ciencia de la administración pública 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.

³². **Ibid.**

³³. **Ibid**, p. 218.

El método comparado fue ideal para estudiar a la administración pública e incorporar a la ciencia de la administración en los Estados Unidos, tarea hecha por Wilson a fines del siglo XIX.

El Reino Unido, 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, además de los norirlandeses. 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 este espíritu de autogobierno propio de los británicos.

M. Bluntschli ya había advertido del enorme contraste habido entre la centralizada Francia y la descentralizada Inglaterra. El que fueran así determinó la omnipresencia de la administración pública en la primera y la virtual "ausencia" de la segunda en los asuntos de los particulares. No obstante, esto no ha significado que en el Reino Unido no se hayan formado destacados profesantes de la administración pública. Pero hasta la aparición del artículo "La Ciencia de la Administración Pública" de W.H. Moreland, publicado en 1921, allí no se había incursionado en el cultivo estricto de la ciencia de la administración pública. Dicho de otro modo, el Reino Unido es uno de los países que comenzó a cultivar a la ciencia de la administración pública más tardíamente.

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 toca la administración pública ello no es la excepción, sólo encontró estudios prácticos de administración;

pero ningún tratado de teoría. En efecto, 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); e **Informes del Gabinete de Guerra** (1918-1919). De esta lista de documentos, los dos primeros son obra de equipos de trabajo encabezados por Lord Haldane, uno de los prohombres que contribuyó al desarrollo de la administración pública británica, así como de su servicio civil. Moreland hace referencia también a dos obras: **Gobierno Local y Central** de Percy Ashby (1906), e **Industria y Comercio** de Alfred Marshall (1919).

Nuestro autor, entonces, asume la tarea histórica de preparar el primer trabajo teórico sobre la administración pública e introducir de tal modo la ciencia de la administración pública en el Reino Unido. Moreland explicó que el retardo del cultivo de la ciencia de la administración pública en su país, obedeció a la escasez de literatura sistemática sobre el tema. Incluso los principales triunfos de los administradores públicos británicos fueron logrados en países distantes y pasaron casi inadvertidos. Los británicos han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos, y ocasionalmente con un inspector. Sin embargo, como individuos, ellos se han interesado muy poco en el trabajo del gobierno central, y los hombres destacados que lo han dirigido no han revelado los principios de su arte.³⁴

Fundado en la tradición europea continental de la ciencia de la administración pública, explicó que "el campo de la ciencia

³⁴. Moreland, W.H. "The Science of Public Administration". United Kingdom, **Quarterly Review**. Vol. 235. 1921. p. 413.

puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la **policy** y la administración. La **policy** decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la **policy** en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la **policy** pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política (**politics**) termina ".³⁵ Moreland tuvo que recurrir a distintos malabarismos intelectuales para tratar de justificar la dicotomía política-administración, por lo cual alegó que en la práctica la división entre ambas es una línea que con frecuencia se superpone. Así, los administradores públicos pueden opinar sobre la política y los estadistas ser empleados en la administración. Pero estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción. La doble función de los estadistas como políticos y como administradores debe considerarse como fuente de confusiones, porque se encuentra arraigada en el lenguaje popular y porque un ministerio, siendo en esencia un organismo administrativo, también participa con gran actividad en la hechura de la **policy**. La unión de la **policy** 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 **policy** y la administración son inseparables.

Estas notas sobre Moreland podían haber ocupado un lugar dentro del capítulo donde se trata a la dicotomía política-administración, pero la dejamos aquí debido a su mérito como introductor de la ciencia de la administración pública en el Reino Unido.

³⁵. **Ibid**, p. 414.

La Administración Pública en los Regímenes Socialistas

La ciencia de la administración pública ha sido un campo de cultivo académico en una variedad de países, independientemente de su régimen político. La Rusia de hoy en día es heredera de estudios sobre la administración soviética, que bien pueden contribuir a reorientar su presente y su futuro. En efecto, la antigua Unión Soviética estuvo intensamente comprometida con en el movimiento universal de la ciencia de la administración pública, pero conservando las peculiaridades de su desarrollo histórico.

Existe consenso entre los estudiosos occidentales de la ciencia de la administración pública en la URSS, en que esa disciplina comenzó a gestarse hacia los años de 1960. El primero en advertirlo fue Georges Langrod, quien entre 1962 y 1963 dedicó varios artículos al fenómeno emergente en ese país. Desde entonces existían síntomas de un posible reconocimiento de la ciencia de la administración pública en la Unión Soviética.³⁶ En efecto, se estaba gestando una concepción intelectual conocida como *disciplina científica de la construcción estatal* y que fue el germen de la ciencia de la administración pública. Hay que recordar que la Unión Soviética durante mucho tiempo no reconoció la existencia de disciplinas particulares frente o dentro del materialismo histórico. En los años de 1970 se produjo un cambio y lo que consistía en desarrollos subterráneos o extraoficiales, comenzaron a obtener el estatuto de ciencias específicas académicamente reconocidas. Una de ellas fue la ciencia de la administración pública, que se inició como materia de enseñanza en las universidades, e incluso dentro de la Academia de Ciencias de Moscú había un Instituto del Estado y del Derecho, que albergaba a una Sección de Administración y Construcción del Estado.

³⁶. Langrod, Georges. "Quelques Récents Tendances Administratives en Régime Communiste". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXVIII, num. 1. 1962. p. 16.

La construcción estatal fue una concepción científica que sostenía la tesis de que era necesario hacer que las masas sociales participaran en la administración del Estado, idea central del pensamiento administrativo leninista. La construcción estatal comprendía a la agricultura, el comercio, la educación y la cultura, además del tema central del análisis científico de la gestión industrial. Comprendía también a los organismos para-administrativos o semi-administrativos, entre los que se comprendían a las cooperativas y las asociaciones de producción. Esta concepción intelectual estaba estrechamente relacionada con el derecho administrativo, y estudiaba los usos y las costumbres como factores importantes dentro de los procesos de trabajo en los *soviets*. Como disciplina de enseñanza universitaria, la construcción estatal comprendía 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.

El desarrollo de la disciplina fue muy rápido y hacia 1963 ya estaba dando frutos que no solamente se hacían sentir en la URSS, sino también en las democracias populares.³⁷ Sin embargo, lo más asombroso fue que junto con el pensamiento administrativo de Lenin, había ocurrido el renacimiento de una ciencia de la administración pública cultivada desde los días de los zares.

En la URSS la influencia del derecho administrativo fue muy importante, pero no obstruyó el desarrollo de la ciencia de la construcción estatal, cuyo inspirador inmediato fue W.F. Kotok, cuyos trabajos se remontan a 1948. El derecho administrativo

³⁷. Langrod, Georges. "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIX, num. 1. 1963. pp. 21-29.

soviético tuvo la peculiaridad de trascender los temas puramente legales adentrándose en la organización económica, social y política. El derecho administrativo se estaba gestando incluso como una especie peculiar de ciencia administrativa, que abrazó también a los elementos jurídicos.³⁸

Entre los pensadores administrativos soviéticos destacó G.I. Petrov, profesor de la Universidad de Leningrado, quien escribió un interesante artículo sobre el objeto de la ciencia de la administración pública en la Unión Soviética.³⁹ Su trabajo tiene dos elementos fundamentales: refleja el estado de la disciplina en la URSS hacia finales de la década de la década de 1960, al tiempo que entraña su concepción sobre la ciencia de la administración como una disciplina forjada dentro del marxismo-leninismo con un carácter distintivo.

En la Unión Soviética existió un intenso debate en torno a la materia de la ciencia de la administración pública. Algunos autores la concebían en sentido lato como la ciencia de la administración del Estado, de modo que le incumbía estudiar los problemas generales de la administración estatal socialista. En esta línea de pensamiento se situaba A.E. Lunev (**Problemas Jurídicos de las Ciencias Administrativas**, 1966; **Algunos Problemas Teórico-jurídicos de la Ciencia Administrativa**, 1966). Otros científicos, particularmente los economistas, estudiaban a la administración a partir de su aplicación a la economía, pero Petrov aquí observó un error, pues la esfera de la administración no se limita a la economía. Entre los economistas se contaba 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).

³⁸. **Ibid**, p. 22.

³⁹. Petrov, G.I. "L'objet de la Science de la Administration". Paris, **Annuaire de l'URSS**. 1969. pp. 215-223.

Algunos autores identificaban a 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 enjuició severamente esta perspectiva porque evapora el campo de estudio de la ciencia de la administración y se trasfiere en el seno de otras disciplinas sociales; entonces polemiza contra V.G. Afanasiev (**La Dirección Científica de los Problemas Sociales**, 1965) y D.A. Kerimov (**El Objeto y Contenido de la Ciencia Administrativa**, 1967).

Hubo quienes, incluso, dudaron de la existencia de la ciencia de la administración en la URSS, como A. K. Belyk (**Organización Política de la Sociedad y la Administración Socialista**, 1967), quien creía que el marxismo-leninismo era la única ciencia de la sociedad y de la administración de los procesos sociales, por lo que la ciencia de la administración pública en su especificidad sólo era aceptable como un desarrollo concreto en el marxismo. Petrov contestó que Belyk parecía 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.

Z.M. Bor propuso 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**, y definió a la administración como la dirección de la sociedad. Igualmente, distinguió 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 consiguiente, "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".⁴⁰

Petrov desaprobó esta definición porque ignora la relación entre el órgano y su actividad, ya que la administración y la organización son inseparables, y porque la segunda representa la especificidad de la primera. En tanto que es una función social particular, la administración nace de las exigencias de la armonización, de la coordinación del trabajo y de la vida comunitaria de los pueblos.⁴¹ En 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.⁴² Ella actúa sobre la base económica que a su vez la determina, pero siempre en consideración a las condiciones sociales y políticas vigentes. La administración es necesaria tanto para la sociedad, como para las comunidades que la forman: sin administración los pueblos no pueden alcanzar los objetivos complejos, pero tampoco los simples.⁴³ 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 este argumento para refutar las concepciones de Afanasiev, que consideró a la organización como una de las funciones de la administración. La definición de

⁴⁰. Referido por Petrov, obra citada, pp. 216-217.

⁴¹. Petrov, obra citada, p. 217.

⁴². **Ibid.**

⁴³. **Ibid.**

administración se basa en el concepto de organización; en efecto, Marx explicó que la administración es la actividad organizadora del Estado y Engels argumentó que la organización es actividad combinada, en tanto que Lenin sostuvo que la organización es una práctica.⁴⁴

Las ideas anteriores son la base metodológica de la noción de administración de la sociedad, lo que a su vez permite señalar que la "administración es la actividad organizadora orientada; es decir, una actividad tendiente al establecimiento o la modificación de los vínculos que aseguran la armonización (coordinación) de lo colectivo y de la vida comunitaria".⁴⁵ Con base en esta definición, Petrov explicó que "la ciencia de la administración de la sociedad debe ser 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".⁴⁶

Las palabras anteriores se aplican al socialismo y a él están dedicadas. Sin embargo, nos recuerdan el ideario de Bonnin quien había advertido las posibilidades efectivas de una ciencia de la administración pública para todos los tiempos y todos los lugares. Mucho tiempo después, Petrov confirmará las ideas de Bonnin, toda vez que en la forma concreta de existir de la administración socialista testimonia también las tesis bonninianas. Dentro de la sociedad y el Estado socialistas, la

⁴⁴. Respectivamente: Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". En Marx, Carlos. **Manuscritos de París y Anales Franco-Alemanes**. México, Editorial Grijalbo. 1978. Engels, Federico. **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. Lenin, Vol. I. **Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado**. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.

⁴⁵. **Ibid**, p. 18.

⁴⁶. **Ibid**.

ciencia administrativa debe estudiar las leyes de actividad organizadora de los hombres, orientada a la edificación del socialismo.⁴⁷

La ciencia de la administración se apoya en el comunismo científico, 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, así como con la economía, la ciencia del Estado, el derecho, la psicología social, la psicología del trabajo administrativo y la cibernética. La ciencia de la administración de la sociedad se encuentra estrechamente relacionada con varias ciencias, pero tiene un objeto propio: las leyes de la organización social, la actividad organizadora orientada de los hombres.⁴⁸

Petrov concluye su exposición tocando un tema de interés: las relaciones entre la ciencia de la administración, por un lado, y la ciencia del Estado y el derecho administrativo, por el otro. También tiene una relación estrecha con el derecho constitucional, pero con referencia a éste y al derecho administrativo, no debe pensarse que la ciencia de la administración es parte de ellos o que se confunde en sus objetos de conocimiento. 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.⁴⁹ Conforme esta idea, rechaza la versión de M.I. Piskotin, B.M. Lazarev, N.G. Salisceva y J.A. Tikhomicov, (**La Ciencia de la Administración**, 1965), quienes juzgaban que la ciencia de la administración

⁴⁷. **Ibid.**

⁴⁸. **Ibid**, p. 219.

⁴⁹. **Ibid**, p. 222.

forma parte del derecho administrativo, porque este último estudia las relaciones originadas dentro de los procesos de la administración del Estado. Tal afirmación es equívoca, el derecho administrativo no comprende el estudio de la naturaleza, las tareas, los principios, la organización y los métodos de la administración soviética, porque ello incumbe sólo a la ciencia de la administración. En tanto esta 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, se sostiene que esta última es una rama especial de la ciencia del Estado: la ciencia de la administración estatal. Petrov no concuerda con esta opinión, pues dentro del socialismo, las formas y métodos de organización son comunes en los organismos sociales y los entes 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 en la administración del Estado.

Tal como lo hemos podido apreciar, el trabajo de Petrov testimonia la convivencia y la asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración pública. Y refrenda que dentro de las concepciones del marxismo en la antigua Unión Soviética, la idea seguida por la teoría leninista de la administración soviética fue la que ha dado los mayores y más significativos frutos. La ciencia de la administración pública tal como fue concebida por Juan Carlos Bonnin como una disciplina cuyo signo descansa en su existir, pudo ser cultivada tardíamente en la desaparecida URSS, sin que se dejara de atender su modo particular de existir como ciencia de la administración de la sociedad soviética.

El desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas de Europa oriental, a los que se conocieron

también como democracias populares, fue tan vigorosa como en la Unión Soviética. También las fuentes del pensamiento administrativo invocan a Marx y Lenin, aunque principalmente 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 fue la circunstancia histórica de cada democracia popular europea, tanto con referencia a la Unión Soviética, como entre ellas mismas. La tradición socialista era más antigua en la URSS que en otros países, toda vez que es producto de una revolución, en tanto que en éstos fue el efecto del avance soviético al arrasar al nacional-socialismo en Europa oriental. Asimismo, y esto es muy importante, en algunos países había reminiscencias del Cameralismo y de la ciencia de la administración pública alemana de Lorenz von Stein, lo que facilitó el desarrollo de la disciplina en ellos. Los países aquí estudiados son Polonia, Hungría, Bulgaria y Rumania, así como las antiguas Yugoslavia y Checoslovaquia.

En Polonia existieron vientos favorables para la ciencia de la administración pública, lo que facilitó que en 1959 se estableciera la Sociedad Científica de la Organización y la Gestión. En esta institución se estudió a la ciencia de la administración pública desde su fecha de fundación. Aquí B. Gawecki, profesor de la Universidad de Varsovia, escribió en 1960 un artículo titulado "La Ciencia de la Administración y su Lugar dentro de la Clasificación de las Ciencias", donde definió 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 Estado".⁵⁰ Gawecki discernía a la ciencia de la administración como parte de la ciencia del Estado, cuyo

⁵⁰. Citado por Langrod, "Quelques Récents Tendances Administratives en Régime Communiste", pp. 18-19.

desarrollo fue paralelo al derecho administrativo. Sin embargo, la ciencia de la administración y el derecho administrativo no son lo mismo porque la primera estudia los hechos sociales, en tanto que el segundo se ocupa de las normas de la acción administrativa.

St. Kowalewski, autor de un ensayo "¿Qué es la Ciencia de la Administración?" (1960), trató sustancialmente los problemas relativos a la organización y gestión en la administración socialista y destacó la importancia del Cameralismo como fuente histórica de la ciencia de la administración polaca. Langrod cree que Kowalewski situó a la ciencia administrativa dentro del marco relativo a la organización y el funcionamiento del aparato del Estado, y como un sector de la praxiología (o teoría general de la acción eficaz).⁵¹

Langrod encontró una distinción importante entre la ciencia de la administración soviética y la propia de los demás países socialistas. En los segundos no estuvo en uso el concepto de ciencia de la construcción estatal, sino el de "cultura de administrar", que se entiende como la elaboración de ciertas reglas de acción, como disciplina de autoridad.⁵² También había un factor común en los países socialistas: en ellos cobró fuerza la intención de separar los campos respectivos de la ciencia de la administración y del derecho administrativo.

Este proceso de separación había ganado mucho terreno en 1978, como se puede comprobar en las ideas administrativas de Eugenio Pusic sobre el estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, cuando concluía la década de 1970. Pusic, profesor de la Universidad de Zagreb, prefiere la

⁵¹. Langrod, obra citada, p. 19.

⁵². Langrod, "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires", p. 28.

denominación ciencias administrativas en plural, desechando su sentido en singular. La explicación yace en que por ellas se entienden a las más tradicionales disciplinas de la administración pública y el 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 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.⁵³ 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 pública es una.

Pusic argumentó que la doctrina socialista de la administración no reconoce nada privado, que todo es colectivo y que el desarrollo de las ciencias administrativas en Europa oriental estuvo determinado por el advenimiento del socialismo. La ciencia de la administración en los países socialistas de Europa estuvo caracterizada por su relación con el materialismo histórico y tiene diferencias con la ciencia de la administración de los países capitalistas. Pero frente a los problemas del diario acontecer de la administración socialista, había una curiosa inercia en la disciplina.⁵⁴ Aunque la separación de la esfera de estudio de la ciencia de la administración y la del derecho administrativo tenía progresos, aún no se completaba a finales de los años de 1970, y predominaba el derecho administrativo gracias a la influencia francesa y alemana que se dejaba sentir. La paradoja era que el derecho administrativo fue menos útil donde un país ha nacido de

⁵³. Pusic, Eugene. "Development of the Administrative Science in Eastern Europe". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIV, nums. 1-2. 1978. pp. 28-29.

⁵⁴. **Ibid**, p. 34.

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 siguiera siendo cultivado en lugar o por encima de la ciencia de la administración. Pero esta situación se modificó, al grado que el derecho administrativo fue interpretado como un instrumento al servicio de la voluntad política.⁵⁵

Pusic explicó que en las ciencias administrativas los nuevos enfoques ganaban reconocimiento debido a las antiguas tradiciones del Cameralismo, y las enseñanzas de Lorenz von Stein y sus contemporáneos, así como a los nuevos problemas que les da directamente un nivel pragmático.⁵⁶ El Cameralismo influyó antiguamente en lo que hoy es Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Yugoslavia, y que antaño eran parte del Imperio Austro-húngaro. Qué decir de la antigua Alemania Democrática, antaño el centro nuclear de Brandeburgo y Prusia, mundo por excelencia del desarrollo de la administración cameralista. No está demás comentar que el profesor húngaro Charles Eszlary rescató las raíces dicasteriales de la administración cameralista en Hungría.⁵⁷

En lo que toca a Lorenz von Stein, no debemos soslayar que su obra docente y de investigación la practicó en Viena, por lo que no es extraño que fuera muy influyente en el inmenso Imperio Austro-húngaro, y que lo vuelva a ser hoy en día en el mismo territorio. Sin embargo, el pensador administrativo alemán no

⁵⁵. Ibid.

⁵⁶. Ibid.

⁵⁷. Eszlary, Charles. "Les Administrations Camérales de Brandebourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs Effets les Administrations Modernes". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXX, num. 2. 1964. PPPPP

dominó en la escena académica la ciencia de la administración en los países socialistas, porque todavía perduraba el debate sobre la definición de campos entre esa disciplina y el derecho administrativo.

La ciencia de la administración debe descansar en una noción aplicada, cuya finalidad es la capacidad de acción del gobierno y las instituciones económicas. Pusic invoca la autoridad académica del profesor polaco M. Jelowski, quien creía que lo esencial de la ciencia de la administración es la investigación de los diferentes fenómenos, conforme la función organizadora del gobierno.⁵⁸

La lista de cultivadores socialistas europeos de la ciencia de la administración pública es larga: en Bulgaria existían 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 la extinta Checoslovaquia destacaron Z. Yukesh, **Gobierno y Administración Socialista en Checoslovaquia** (1973), en tanto que en Hungría lo hizo Lajos Szamel: **La Administración del Gobierno** (1971). En Polonia, además de la obra de Starosciak, de quien trataremos enseguida, debe ser mencionado el desarrollo de la praxiología en la cual estuvo activo T. Kotarbinski con su obra **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 la antigua Yugoslavia repuntó la obra de F. Bucar, **Introducción a la Administración Pública** (1969), lo mismo que Pusic: **Ciencia de la Administración** (1968).⁵⁹

⁵⁸. Pusic, obra citada, p. 35.

⁵⁹. **Ibid.**

Jerzy Starosciak y Lajos Szemel tienen respectivamente las nacionalidades polaca y húngara. Ambos gozan del mérito de haber efectuado su obra a partir de la década de 1970, justo cuando arranca el renacimiento de las ciencias administrativas en Europa oriental. Starosciak, quien ha sido considerado como el padre de la moderna ciencia de la administración polaca, tiene dos 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; del segundo sabemos que fue traducido al ruso en 1965, lo que permite saberse que se publicó cuando más en 1964.⁶⁰ También debemos mencionar su artículo "Las Ciencias Administrativas en la República Popular de Polonia" (*Sciences Administratives in Pologne Populaire*), publicado en 1965.

En su **Derecho Administrativo**, Starosciak argumentó a favor de la distinción entre esta materia y la ciencia de la administración, porque al primero tocan las normas legales y la segunda corresponde el estudio de la organización del aparato del Estado. A la ciencia de la administración incumben los principios de la organización científica del trabajo y el funcionamiento del aparato administrativo.⁶¹ Pero hay una tercera disciplina a la que llama "ciencia de la política administrativa", a la que corresponde la aplicación del derecho y la utilización de las posibilidades creadas por la ley para resolver problemas concretos, y está relacionada con los principios generales de la política social. A la ciencia de la administración le incumben los "derechos objetivos del funcionamiento de la organización, derechos que pueden ser similares (o idénticos) a los derechos económicos (...) La

⁶⁰. También fue traducido al rumano. Pusic, obra citada.

⁶¹. Citado por Langrod, "La Renaissance de la Science Administrative en URSS et les Democraties Populaires", p. 26.

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".⁶²

En su artículo sobre las ciencias de la administración en Polonia, Starosciak explicó que fue a partir del término de la Segunda Guerra Mundial cuando se inició el proceso de reconstrucción de la ciencia de la administración en su país. Desde entonces, el derecho administrativo y la ciencia de la administración se fueron separando, y la segunda se ligó más a los problemas de la economía y la organización del trabajo. Esto provocó que se desarrollara una "filosofía del trabajo", cuyos cultivadores estaban interesados en establecer los principios generales del trabajo humano con base en la racionalidad. En suma, fueron rebasados los límites jurídicos que ataban el desarrollo de la ciencia de la administración.

Lajos Szamel, profesor de la Universidad de Pecs, donde también labora Charles Eszlary, cree que aquellos que estudian a la administración pública científicamente saben que ella es más que una simple aplicación de reglas de derecho y que no se identifica con el derecho administrativo.⁶³ Por lo tanto, la ciencia de la administración no puede ser explicada por medio del derecho administrativo, no está circunscrita a él, hay diferencias fundamentales entre ambos. Las tareas de la ciencia de la administración socialista y la dirección de sus estudios, se deben encaminar a la realización del trabajo práctico, y la formación y el perfeccionamiento del personal de la administración pública. La ciencia de la administración estudia al Estado, no es una disciplina jurídica; sin embargo, lo

⁶². **Ibid.**

⁶³. Szamel, Lajos. "Les Taches de la Science Administrative dans les Pays Socialistes". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXX, num. 3. 1964. p. 297.

estatal y lo jurídico no deben oponerse, no son categorías que se excluyan mutuamente.

La ciencia de la administración estudia a la administración pública en su integridad, la entiende como la actividad del Estado y tiene una naturaleza estatal. Asimismo es una actividad de gestión, lo que la relaciona con otras formas de la administración, pero administración pública conserva la autoridad en su mano y esto la distingue del resto de las organizaciones. 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 aceptada en los países occidentales. La administración pública tiene una íntima relación con la organización, Marx la definió como actividad organizadora del Estado. "Si confrontamos esta constatación con el objeto de la administración pública, llegamos al resultado de que ella, considerada en su conjunto, es una actividad organizadora cuyo objeto es la sociedad entera constituida en Estado".⁶⁴ 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 era entonces insignificante.⁶⁵

La administración del Estado socialista se basó en la fórmula "administrar es organizar", lo que la llevó al temario de la ciencia de la organización como un proyecto futuro del pensamiento administrativo. En suma: la ciencia de la administración fue un campo del cultivo vigoroso de los estudios de la administración de los países socialistas, que logró hacer compatible los imperativos del materialismo histórico y la ancestral ciencia de la administración pública.

⁶⁴. **Ibid**, p. 298.

⁶⁵. **Ibid**, p. 300.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MOVIMIENTO

Un gran acierto de los científicos de la administración pública del siglo XIX, fue la asunción de conciencia sobre la inviabilidad del orden jurídico sin el concurso de la administración pública, concebida como la actividad cuya mira es el interés social. Fue natural que Florentino González declarara que en vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitaran los medios de que pudiera ponerse en práctica. El beneficio no llega a la sociedad cuando las reglas permanecen en el papel, porque no sólo interesa cuidar que las leyes sean buenas, sino también que se puedan aplicar. Precisamente, en el sabio entender del profesor colombiano, es la ejecución la esencia de la administración pública, pues "esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la ciencia administrativa".⁶⁶

La índole de la administración pública es la ejecución de la ley, y ante el carácter sustantivo que representa el derecho, su aplicación es la parte adjetiva en la que descansa la naturaleza de la administración pública como acción. Lo que en Europa se conoció como acción administrativa, el autor de los **Elementos** denominó movimiento administrativo. Este movimiento consiste en el proceso por el cual la acción administrativa desciende desde el Jefe del Estado hasta los funcionarios que laboran de cara a la ciudadanía, y que recorre de arriba a abajo a la escala administrativa.⁶⁷ El movimiento administrativo está caracterizado por un proceso de acción y reacción cuyo estímulo primario parte del cuidado que el jefe tiene para que sus colaboradores se desempeñen con acierto, usando al efecto una suave pero estricta vigilancia, que recuerde los deberes a los servidores públicos,

⁶⁶. González, obra citada, tomo I, p.16.

⁶⁷. **Ibid**, p. 39.

aclare sus dudas y produzca informes sobre sus labores como un efecto de reacción.

El movimiento administrativo no es un fin en sí mismo, debemos recordar que toca a la administración pública encarnar el aspecto adjetivo de la ley. Por consiguiente, uno de los grandes progresos que la ciencia de la administración pública brindó al mundo en el siglo XIX, fue el concepto de la administración pública como un factor del bienestar social. Florentino González señaló nítidamente que "el movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen también un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz".⁶⁸

Es la existencia del movimiento administrativo, por la movilización de recursos públicos que entraña, lo que explica por qué en los países donde hay buena administración hay prosperidad, bienestar y grandes obras públicas de interés social. La fuerza y la riqueza de la sociedad han llevado a la cima lo que los individuos sólo podrían formular como proyectos. El concepto de movimiento administrativo explica el sentido de la buena administración, como aquella que ha establecido las siguientes reglas: el mejor medio de acertar; la facilidad para exigir responsabilidad moral y legal; y la facilidad de ejecución.

Inherentes al movimiento administrativo son los medios que facilitan el desempeño de la administración pública. González clasificó a estos medios en dos categorías: medios pasivos y medios activos -estos últimos no abordados en esta obra-. El territorio adecuadamente dividido constituye el medio pasivo esencial de la administración pública, porque es el espacio físico que comunica a la autoridad pública y los intereses sociales que manejará, y facilita su movimiento. Una adecuada

⁶⁸. *Ibid*, p. 40.

administración territorial basada en la organización de provincias, cantones y distritos parroquiales, como en la Nueva Granada, favorece que el ejercicio administrativo se realice de manera uniforme, sistemática y oportuna. Este esquema territorial es el elemento básico de su teoría municipal, pues es el distrito parroquial donde las familias están en contacto directo entre sí; "allí es donde se palpa la sociedad, en donde se ve lo que ella es, y donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza de lo que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la administración".⁶⁹ Las ideas de nación, de provincia y de cantón, tienen algo de "aéreo", en tanto que el distrito parroquial es "realidad, todo se toca, se ve y se palpa". El territorio adecuadamente dividido se complementa con otros dos medios pasivos de la administración pública: la carta geográfica y la estadística.

Pero ningún pensador caló más hondo que Lorenz von Stein en el movimiento administrativo, al que centró en la noción de actividad, cuyo sustento son las relaciones entre el Estado y la sociedad. El pensamiento administrativo de von Stein se basa mediatamente en la antinomia entre el Estado y la sociedad, pero inmediatamente en la vinculación entre la Constitución y la administración. En su entender, la Constitución del Estado es el organismo de la participación de los individuos en todo ente interno del Estado.⁷⁰ Stein denominó libertad política al derecho del individuo para participar de este modo. Invocándose la idea del principio del Estado, el primer principio postula una Constitución para todos y libertad para el individuo.

⁶⁹. **Ibid**, p. 18.

⁷⁰. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33.

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁷¹ En cuanto la Constitución se caracteriza por fungir como organización de la participación individual en el Estado, la administración es su actividad. El principio del Estado reclama la elevación de los individuos al través del mismo y de su actividad, fijando con ello la misión de la administración pública. A ella le toca utilizar los recursos estatales para llevar al cabo lo que el principio del Estado le dicta; es decir, desarrollar la vida y la potencia de los individuos. La administración alcanza su forma más pura, más ideal, la que es exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en deber suyo la vida de todos los individuos.⁷² Será perfecta la administración pública cuando alcance estos cometidos; será imperfecta, peor incluso, cuando sea mayor el número de indigentes a los cuales descuida. Este es el segundo contenido del principio del Estado.

Si el principio del Estado descansa en lo anterior y no en su arbitrio, ello quiere decir que verdaderamente se apoya en condiciones necesarias. Esto explica por qué "no es necesario que lo vivo viva siempre", porque los estados particulares mueren. La muerte de un Estado ocurre cuando sólo vive para sí, no para los individuos. La muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones de la Constitución y la administración. De esta muerte fenecen los estados absolutistas, sobre todo cuando más rápidamente han abandonado su principio.

⁷¹. **Ibid.** El énfasis es nuestro.

⁷². **Ibid**, p. 34.

Pero la supervivencia del Estado puede asegurarse al menos por cierto tiempo; ocurre cuando la Constitución y la administración convergen en un mismo destino. Es más, la Constitución puede perecer y la administración sobrevivir como lo testimonia el despotismo ilustrado, pero esta situación es precaria porque la administración pública da pie a la Constitución o la propia administración termina por desaparecer.

Lorenz von Stein, como Luis de la Rosa, definió a la administración por contraste con el derecho administrativo: "la administración considerada como la acción del Estado". La administración pública está integrada por cinco partes. La primera se refiere al derecho internacional y los asuntos exteriores, que comprende el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema del derecho internacional. La segunda se entraña la defensa nacional, el ejército y la armada. La tercera a la hacienda y la ciencia de las finanzas. La siguiente parte aborda lo relativo a la administración de justicia; es decir, al sistema jurídico y la administración de justicia. Finalmente, la quinta parte se refiere a la administración interna.

Un concepto central se refiere a la ciencia de la administración interna, integrada por la administración de la vida física, la administración y la vida económica, y la administración de la vida social. La primera se divide en tres grandes partes: la administración de la vida física individual, la administración de la salud pública y la administración de la vida espiritual. La administración de la vida física individual trata a la población y al derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes. La administración de la salud se refiere a esta importante materia que lleva su nombre. La administración y la vida espiritual examina a la educación, la cultura en general, la policía de las costumbres o de la moralidad pública, y la

imprensa. La administración y la vida económica es muy abundante, comprende dos apartados: uno que diserta sobre la administración y sus elementos, la administración del agua, los seguros, el comercio, las comunicaciones, la circulación y el crédito; y otro que se llama "administración económica", que se refiere a la producción natural, la economía rural, la industria y la administración económica internacional.

Finalmente, Stein aborda la relación entre administración y vida social. Habla de la "administración social" que divide en policía social y política social. Continúa con la administración asistencial como ayuda a los pobres, policía de la medicina y fundaciones asistenciales; el apoyo a los trabajadores (derecho del trabajo, administración autónoma del trabajo y trabajo internacional), y finalmente. el sistema social de capitalización, o sea, lo relativo al capital fiduciario y la capitalización social.

En ese inmenso escenario que son las relaciones entre la sociedad y el Estado de su tiempo, von Stein propone como centro del mismo su teoría de la administración pública, comenzando con la definición de la administración.

Von Stein piensa que la humanidad sigue una vía ascendente contra la incivilización material, moral e intelectual, y busca en sus diferentes épocas objetivos e ideales distintos. Cada época está caracterizada por un intento especial, contra el cual concurren diversas fuerzas sociales.⁷³ En el siglo XVIII la primera gran finalidad en Europa era mudar de constitución política, en tanto que en el XIX se buscó el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración pública. "No cabe duda alguna que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a

⁷³. Lorenz von Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. 3.

la administración, junto con las relativas a la Constitución".⁷⁴ Esta última no debe considerarse como un mero ordenamiento político abstracto, sino como una entidad cimentada en la organización económica y social, y que cuando ella se modela sobre la división de los bienes materiales, hunde su historia en las posiciones sociales recíprocas de las clases dominantes o de las clases trabajadoras.⁷⁵ Esto, que recuerda tanto el pensamiento de Carlos Marx, es más que una coincidencia. Sólo a manera de paréntesis debemos recordar que Lorenz von Stein contribuyó notablemente a que en Alemania se difundieran los conceptos de socialismo y de lucha de clases.

La ciencia de la constitución estudia lo que el Estado es en la teoría y en la práctica: "por lo contrario, la ciencia de la administración -para satisfacer un nuevo propósito que nuestra época impone a los estudios sociales y políticos- deberá decir qué debe hacer este poderoso y vasto organismo que se llama Estado".⁷⁶

Lo que el Estado debe hacer no puede circunscribirse a los cargos de la administración ni a la administración interna que los comprende, porque su actividad se desarrolla en formas y esferas tan amplias que no es posible restringirla de toda la vasta materia de la acción del Estado.

Los nuevos tiempos en Alemania y Austria trajeron consigo a las monarquías constitucionales, convirtiendo a las cartas magnas en escenarios y mecanismos de participación ciudadana. Por ello, la ciencia de la Constitución tiene como objeto hacer que los ciudadanos participen en la formación de las leyes. Nace entonces la voluntad del Estado con un carácter de universalidad; y de

⁷⁴. **Ibid.**

⁷⁵. **Ibid.**

⁷⁶. **Ibid**, p. 4.

aquí tiene efecto un concepto completo de la administración, ya que ella convierte a la Constitución en actividad.⁷⁷

Stein volvió a mover el foco de la ciencia de la administración pública desde la sociedad, hacia el Estado, de modo que para sustentar su concepción explicó que es necesario definir al Estado como aquel organismo que estando fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo.⁷⁸ Haciendo un paralelo con el hombre, el Estado es concebido como una comunidad humana, tiene su Yo, su voluntad y acto. El Estado no es una institución ni un presupuesto del derecho; tampoco consiste en un fenómeno ético ni un concepto lógico. El Estado es una forma de la personalidad, la más alta forma de personalidad, pero el Estado tiene una existencia material integrada por el territorio y la población. El primero es el cuerpo del Estado, y constituye el objeto de estudio de la geografía, la geología, la botánica y la zoología. El pueblo, por su parte, es el elemento de la vida física del Estado, y materia de las reflexiones de la etnografía y la demografía.

La Constitución determina para cada órgano de la vida personal del Estado, la extensión y la naturaleza de sus funciones específicas, establece la medida del predominio de la personalidad colectiva sobre la individual, y traza los límites de la obediencia debida a los propios organismos de Estado; y de tal modo surge aquello que se llama Estado de derecho.⁷⁹ La voluntad de la comunidad es, entonces, la que determina a los individuos.

El cambio de foco nuevamente hacia el Estado obedeció a que von Stein lo concibe como diverso de la sociedad, pues juzga que

⁷⁷. **Ibid.**

⁷⁸. **Ibid**, p. 6.

⁷⁹. **Ibid**, p. 12.

los conceptos de Estado y sociedad son netamente distintos. La sociedad es el cuerpo donde el Estado se apoya, ella determina con su conformación a la naturaleza del Estado. Esta distinción, que implica una antinomia conceptual, requiere de una mediación que no es otra cosa que la administración pública. Así, el concepto de Estado se eleva como una condición del estudio de la administración pública y centra la discusión de su estatuto científico con base en esa categoría. Merced a este desplazamiento de foco, para Lorenz von Stein, la ciencia de la administración pública se ubica como la piedra de toque de todas las ciencias sociales.⁸⁰

A Lorenz von Stein se debe el atinado concepto de la administración como el Estado en actividad. El Estado, como personalidad universal, está situado en medio de una infinidad de fuerzas y fenómenos que forman el mundo externo y que son aquellas sobre las cuales actúa. En ese medio, la acción estatal imprime a las fuerzas y fenómenos el movimiento y su modo de ser, en él crea las condiciones que facilitan la actuación de su voluntad. Esta energía y eficacia intrínseca de la fuerza volitiva forman la vida misma de la personalidad del Estado.⁸¹ Para entender el proceso intrínseco y la acción de la personalidad estatal sobre el ambiente, deben explicarse primero los conceptos de acto y de obra. El acto es aquel proceso por el cual la personalidad ejerce únicamente su absoluta autodeterminación. Frente al acto todo el mundo debe inclinarse porque domina, señorea y crea nuevos elementos, porque tiene el espíritu creador que se denomina genio. Pero el acto es sobre todo una fuerza destructiva y negativa que en el derecho privado se denomina delito, y en el derecho público se llama guerra y

⁸⁰. Rutgers, Mark. "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol. 26, num. 3. 1994. p. 404.

⁸¹. Stein, **La Scienza della Publica Amministrazione**, p. 14.

conquista. El acto se convierte en obra cuando su voluntad, en su acción sobre el mundo externo, toma en cuenta la naturaleza y el derecho de los fenómenos sobre los cuales pretende influir; y en tanto el acto no tiene límite alguno, la obra observa y sigue una justa medida en la manifestación de la fuerza porque reconoce que todo cuanto existe tiene derecho de ser. El tránsito del acto hacia la obra explica el concepto de administración pública: "la obra de la personalidad universal del Estado apunta hacia lo que se llama administración. La idea de la administración nace de la idea del Estado operante: la Constitución, como organismo en sí representa la voluntad, la administración, la obra".⁸²

Stein explica que en la medida en la que el desarrollo de la individualidad representa el grado de extensión del desarrollo colectivo de la vida del Estado, así su acción debe tener por objeto las condiciones del desarrollo de todos aquellos cuya asociación forman al Estado. La administración pública, considerada como campo de la obra activa y eficaz del Estado, y relacionada con la vida real, de sus fenómenos y su fuerza, se distingue de la Constitución, que como determinación de la voluntad de la personalidad universal considera al Estado sólo en esa misma voluntad. La administración pública es la realización de esa voluntad, lo que significa que la Constitución sin ese actuar de la administración está privada de contenido y objeto. Pero la administración sin la Constitución, se torna absolutamente impotente.

La administración pública tiene la tarea de hacer consciente en el poder constituyente aquellos hechos o fenómenos de la existencia real, sobre los cuales funda el libre desarrollo de la vida del Estado.⁸³ El papel relevante de la administración pública significa que tiene para sí la facultad de proponer

⁸². **Ibid.**

⁸³. **Ibid**, p. 15.

proyectos de ley e iniciativas legislativas, que cuando una ley es elaborada de esa manera se pone en ejecución; es la administración la que lo hace posible debido a su perfecto conocimiento de la medida y naturaleza de los fenómenos por los cuales la ley fue creada. "La idea más alta y noble de la administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar".⁸⁴

La idea abstracta de la administración pública se transmuta en un organismo activo y así opera de un modo concreto en diversos campos de la vida real; sigue un proceso que se divide en dos etapas: la vida de la sociedad humana que se desarrolló en conformidad con leyes propias y se plasma en lo que se llama la civilización de los pueblos; y, segundo, la fuerza del Estado que somete a las personalidades individuales a la vida colectiva, "donde la doctrina de la administración se confunde en este aspecto con la doctrina de la organización social y el poder político, y viceversa".⁸⁵ Así, la administración debe variar la extensión de su campo de acción conforme se transforman los elementos de la vida colectiva de la sociedad; es decir, la densidad de la población, el movimiento económico de la riqueza y las diferencias sociales. Se trata del concepto de administración práctica. La administración se distingue de la comunidad por cuanto que en ésta los individuos dependen sus relaciones recíprocas con sus similares, de las leyes objetivas que descenden de la esencia de la naturaleza y la personalidad; en tanto que en la administración la voluntad del Estado y el poder político intervienen como factores de la vida de la comunidad, y si someten a los individuos en aquella medida, este sometimiento

⁸⁴. **Ibid**, p. 16.

⁸⁵. **Ibid**.

forma la necesaria condición del desarrollo completo de la vida de la personalidad individual. Dicho de otro modo, la autoridad del Estado supedita al individuo para asegurar su condición por cuanto tal, así como su desarrollo y vida misma.

Carlo Ferraris también observó una gran dinámica en lo que llama la materia de la administración, la cosa (res) de la administración pública, que "comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad, para promover su desarrollo físico, económico e intelectual".⁸⁶ La disciplina relativa a esta materia se llama ciencia de la administración pública, y ella no comprende a la justicia ni se refiere tampoco a las relaciones exteriores ni a lo relativo al culto religioso. Von Stein llamaba a esta disciplina ciencia de la administración interna, noción que no agradó a Ferraris, quien optó por la denominación "ciencia de la administración social", la cual tiene como materia a las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército, pero excluye todo lo relativo al culto religioso.

La sociedad está integrada por los organismos económico, físico e intelectual. El organismo económico nace de la producción de la riqueza e incluye la circulación, la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras públicas, 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 constituye a las clases de la sociedad, que ejercitan sobre el individuo una influencia decisiva.

⁸⁶. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, p. XXXII.

En tanto que la sociedad es "el ordenamiento de los individuos que pertenecen a un pueblo dado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales ", el Estado es "el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo".⁸⁷ Como tal, el Estado 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.

Por consiguiente, la ciencia de la administración pública investiga todos los principios generales que dirigen al Estado en su acción social. El Estado debe promover la actividad individual y hacer que ella se encamine al interés público. Le corresponde demostrar cómo la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, en especial aquellos que aún permanecen de antiguo, supliéndolos con la libre asociación, con la vocación libre y con la autónoma unión de intereses. Más aún, los "principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de principios orgánicos de la administración social".⁸⁸ Esto explica por qué el Estado crece organizativamente cuando aumentan y se complican los fenómenos sociales, pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad si antes no conoce sus condiciones existenciales. Toca a la ciencia de la administración pública señalar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad.

Ferraris insistió particularmente en la importancia de los fenómenos económicos porque sobresalen en el orden social y porque el móvil último de cada distinción social yace en el elemento económico, y es cierto que la civilización de su tiempo tenía en él su factor principal. Los intereses materiales alcanzan un puesto muy elevado sobre la vida pública, entonces se

⁸⁷. **Ibid**, p. XXXIII.

⁸⁸. **Ibid**.

oye hablar de agricultura, de comercio y de medios de comunicación, pues "el Estado debe ocuparse principalmente de promover el desarrollo económico de la sociedad".⁸⁹ Al respecto, la ciencia de la administración pública tiene un campo particular de investigación que se ocupa de cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones existentes entre la utilidad pública y la propiedad privada; de 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 los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación y las invenciones industriales; de cómo el Estado cuida de las ramas específicas de la agricultura, la industria, la minería, los bosques, la pesca y el comercio; de cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos; y de cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo y autorizando a sus organizaciones.

La población es otro objeto de estudio de la ciencia de la administración pública, a la que Ferraris concibe como segundo elemento orgánico. Su estudio comprende 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.⁹⁰

Culmina el estudio de la ciencia de la administración con el examen de la vida intelectual. 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 lo tanto, le corresponde establecer la educación elemental obligatoria y gratuita; promover la educación secundaria y fomentar la enseñanza técnica; desarrollar la educación superior, las ciencias y las artes. Pero sus tareas

⁸⁹. **Ibid.**

⁹⁰. **Ibid**, p. XXXIV.

educativas están incompletas si el Estado no prepara a las mujeres para ser incorporadas al ejercicio de las profesiones liberales, si no establece bibliotecas que ayuden a la difusión de la cultura.⁹¹

La cuarta parte de la ciencia de la administración se refiere a la administración de las clases sociales.

Más allá del Atlántico, en los Estados Unidos, Frank Goodnow juzgaba que la administración pública debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones: una se refiere a la actividad toda del gobierno, otra a la acción del gobierno con excepción del poder legislativo y una más a la actividad del gobierno sólo en su aspecto ejecutivo. Con base en esta última acepción, discierne que "la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. Administra este 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 pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva".⁹² Si alguien dudara del origen europeo del pensamiento administrativo estadounidense, aquí tendría ocasión de disipar cualquier reserva al respecto.

También estudia a la administración pública en su tradicional división funcional, o sea, a través de las ramas relativas a las relaciones exteriores, los asuntos militares, los negocios de la justicia, las finanzas y lo relativo a lo

⁹¹. **Ibid**, p. XXXV.

⁹². Goodnow, **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**, tomo I, p. 6.

interior, evocándonos el pensamiento de von Stein. Sin embargo, como era propio de la ciencia de la administración pública de sus días, Goodnow agrega a la administración general del país.

El estudio de la administración pública no debe sólo ser observado en lo relativo a las reglas de su acción, sino también en lo referente a la organización de los agentes que ejecutan dicha acción. Con frecuencia la palabra administración se utiliza para referir a la organización administrativa que comprende desde el Jefe del Ejecutivo hasta el último de sus subordinados, porque "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".⁹³

Una vez tratada la organización administrativa, "considerando a la administración en reposo", Goodnow pasa al examen de los métodos y las formas de la acción administrativa. Ante todo se debe cuidar de no confundir a los métodos y las formas, con las direcciones, es decir, los servicios que suministra la administración pública. Estos últimos varían 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 pública 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 pública dondequiera.

Los métodos y las formas de la acción administrativa se expresan mediante la organización de grandes empresas comerciales del gobierno, que por su tamaño no pueden atenderlas particulares, y fundamentalmente en el fomento del bienestar general. Son ambos los que determinan el rumbo de los servicios

⁹³. **Ibid**, p. 9.

que habrá de atender la administración pública. 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. Por su parte, la 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 creía que hay dos modos de ejecutar la voluntad del Estado: la administración puede proceder por sí misma a la ejecución de sus órdenes o recurrir a los tribunales.⁹⁴

Aunque Goodnow advirtió que el alcance de las actividades de la administración pública frente a la esfera de acción de la "iniciativa privada" son cuestiones de trascendencia propia de la ciencia política, procede también a su examen. En las relaciones entre la administración pública y los particulares hay un antagonismo cuya consecuencia es la sumisión del individuo a la primera, la cual puede recurrir incluso al uso de la fuerza. En este caso la administración se expresa como representante de la autoridad pública. Pero sus actividades 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".⁹⁵ La administración pública ofrece a los habitantes del país los medios de comunicación, los caminos y los correos, e igualmente los protege contra la violencia de las contingencias de la naturaleza, vigila las transacciones económicas y valida los documentos. Cuando la

⁹⁴. **Ibid**, p. 117.

⁹⁵. **Ibid**, p. 124.

administración pública actúa de modo tal, ello ocurre porque es ineficaz la iniciativa privada o porque contribuye a mejorar las condiciones sanitarias y morales de la sociedad. Todo lo anterior lo hace porque representa al Estado, toda vez que el gobierno es la única organización a que puede confiarse seguramente el empleo de la fuerza física.⁹⁶

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 pública a los Estados Unidos por la aduana alemana. Entre los distintos autores germánicos se encuentra el pensamiento de Lorenz von Stein, de modo que esto hace comprensible la idea de Goodnow en el sentido de 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.⁹⁷

Massimo Severo Giannini es un maestro conspicuo del derecho administrativo, por lo que no es posible estudiar a la ciencia de la administración pública italiana sin referirnos a sus aportes. Es autor del **Curso de Derecho Administrativo (Corso di Diritto Amministrativo**, Milano, 1965). Explicó que el moderno sentido publicístico de la administración pública debe basarse en el siglo XVI, aunque la Revolución francesa provocara cambios significativos en ese sentido, pues en la Edad Media dicha administración ya había adquirido un sentido de actividad. Giannini definió a la administración pública como una "sede de la actividad".⁹⁸ Pero la inclinación jurídica del profesor italiano

⁹⁶. **Ibid**, p. 127.

⁹⁷. **Ibid**, p. 128.

⁹⁸. Giannini, Massimo Severo. **Corso di Diritto Amministrativo**. Milano, Dolt. A. Giuffre Editore, 1965. p. 5.

es marcada, tal como se puede apreciar incluso en un artículo destinado al estudio de la ciencia de la administración pública. En su obra la materia jurídica destaca más que la propiamente administrativa.⁹⁹

En los medios académicos italianos, en especial en la literatura administrativa de la década de 1950 y hasta la de 1970, se juzga 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, 1953)**, uno de tantos trabajos sobre esta materia. Nos interesa otra obra suya: **La Ciencia de la Administración (La Scienza della Amministrazione, 1959)**, que se encuentra situada en la tradición de la ciencia de la administración pública.

Gasparri se siente insatisfecho con las ideas de los cultivadores de la ciencia de la administración pública que le han precedido, a los que critica como poco claros. Esto provocó un debate en torno al estatuto científico de la ciencia de la administración pública, en que desfilaron von Stein, Ferraris, Orlando, Vacchelli, Garelli, Wautrain-Cavagnari y Presutti. Es necesario extender sus consideraciones alrededor de los problemas fundamentales de la disciplina, que son los relativos al concepto de administración pública y el correspondiente a los perfiles de los fenómenos por examinar. Desde tiempo atrás los estudiosos de la administración pública han estado preocupados por el examen de la legislación, la justicia y el gobierno, pero la administración pública no tiene todavía un concepto unívoco. Pero hay un acuerdo general por cuanto que "por administración se entiende una actividad que, cuando menos, presenta la característica de ser

⁹⁹. Giannini, Massimo Severo. "Tendances dans le Developpement des Sciences Administratives". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXXVII, nums. 1-2. 1971. P P P P P

organizada. Cualquiera que hable de la administración habla entonces de órganos administrativos".¹⁰⁰

En la medida en que el concepto de órgano es correlativo al de función, en cuanto que por función se tiende normalmente la actividad de un órgano, la afirmación coincide con aquella otra que señala que la administración es una función.¹⁰¹ Esta misma 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, se pasa al estudio de la función pública 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".¹⁰² La función pública atribuye competencias con base en el derecho vigente, a quien actuará en nombre de la colectividad.

La función administrativa es parte de la función social y de tal modo entraña a la "ciencia morfológica de la administración". Pero también la administración pública debe ser vista desde el ángulo jurídico, pues cada fenómeno de la organización social es, por definición, un fenómeno jurídico.¹⁰³ Sin embargo, hay que resaltar que la administración pública tiene acercamientos teóricos, no jurídicos. Una de esas posibilidades es el estudio de la ciencia de la administración pública tomando como base el ordenamiento social, la organización administrativa, sus competencias y sus funciones.

¹⁰⁰. Gasparri, Pietro. **La Scienza della Amministrazione**. Padova, CEDAM, Casa Editrice don Antonio Milani. 1959. p. 11.

¹⁰¹. **Ibid.**

¹⁰². **Ibid** , p. 16.

¹⁰³. **Ibid**, p. 39.