

*Capítulo 9*

**TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:  
EL COSMOS DE LA UNIÓN EUROPEA 351**

FRANCIA	353
ESPAÑA	367
ALEMANIA	375
ITALIA	382

## Capítulo 9

### TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: EL COSMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante el siglo XIX existió una notoria afinidad de la teoría de la administración pública en los diversos países de Europa e Iberoamérica, que entonces compartían nociones comunes. Incluso los autores disfrutaban de la nacionalidad académica europea, por decirlo de algún modo. Pero en la siguiente centuria se fueron acentuando las peculiaridades nacionales, que hoy en día congregadas forman un cosmos científico multinacional. Aunque esto es muy notorio principalmente en los Estados Unidos, se trata de una tendencia universal.

En efecto, la academia de la administración pública, los profesantes de los negocios privados y otros cultivadores de temas afines, tales como la teoría de las organizaciones y las ciencias de **policy**, han convivido en un mundo conceptual interconectado por redes de sinonimias, analogías y antinomias, que juntaban y separaban, especializaban y diversificaban, pero siempre dentro de un mundo comunicado. No había existido laberinto alguno que rompiera esos lazos de relación y confundiera a los interlocutores.

La administración vinculaba en una cultura administrativa multinacional compartida a una diversidad de subculturas singulares preñadas de nacionalidad. De tal modo, la inglesa **public administration** significa **administration publique** en francés, así como **administración pública** en el español y **administração pública** el portugués. Todas esas voces significan **publica amministrazione** en italiano, y hasta el alemán cuenta con el vocablo **administration** como sinónimo de su nativo **verwaltung**.

Así es: la clásica obra de Marshall y Gladys Dimock titulada **Public Administration** se publicó en México con el título de **Administración Pública**.<sup>1</sup> Un libro del pensador administrativo francés Georges Langrod se tradujo al inglés como **Some Current Problems of Administration in France Today**.<sup>2</sup> Dwight Waldo fue vertido al portugués: su **The Study of Public Administration** apareció como **O Estudo da Administracão Pública**.<sup>3</sup> Finalmente, una obra de Michel Lesage en francés, **L'Administration Sovietique**, pasó a la lengua de Cervantes como **La Administración Soviética**.<sup>4</sup>

El concepto de administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria.

La peculiaridad nacional de la ciencia de la administración pública en cada país del mundo, plantea la existencia de un universo académico cosmopolita enlazado por un idioma común configurado permanentemente desde principios del siglo XIX y aún desde la centuria del XVIII. Se trata, pues, de una disciplina multinacional cuyo centro de interés es una administración pública desarrollada esencialmente a través de una cultura administrativa compartida, cuyos elementos nucleares se tejieron con la emulación organizativa, el intercambio de experiencias, la cooperación internacional y el cultivo de la misma disciplina científica: la administración pública.

---

<sup>1</sup>. Dimock, Marshall y Gladys Dimock. **Administración Pública**. México, UTEHA. 1967 (1964).

<sup>2</sup>. Langrod, Georges. **Some Current Problems of Administration in France Today**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1961.

<sup>3</sup>. Waldo, Dwight. **O Estudo da Administracão Pública**. Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas. 1971 (1955).

<sup>4</sup>. Lesage, Michel. **La Administración Soviética**. México, Fondo de Cultura Económica. 1985 (1981).

Los procesos de integración regional son encabezados por Europa, cuya unión prospera y se adelanta a otros países, quizá señalándoles el camino más conveniente. En cada país que integra a la Unión Europea se cultiva una ciencia de la administración pública con origen común, con valores compartidos y con propósitos paralelos, y aunque su desarrollo ocurre en idiomas nacionales diversos, el lenguaje científico de la administración prepondera para comunicar y unir.

## FRANCIA

En Francia, el estado actual de la ciencia de la administración pública es alentador. Tanto los pensadores con un prestigio cimentado como Georges Langrod, como los jóvenes investigadores de las nuevas generaciones intelectuales, emprenden experimentos de reorientación de la disciplina. Sin embargo, para pensar con objetividad, más que resultados positivos debemos considerar el ambiente positivo que se ha creado. Hoy en día existe una conciencia del valor histórico del derecho administrativo y de su contribución universal al estudio de la administración pública, pero también se sabe que ha cumplido su papel histórico y que toca a la ciencia de la administración pública restablecer sus bases a partir del ideario de Bonnin. Es de tomarse muy en cuenta que los títulos de las obras recientemente producidas lleven el rótulo de "ciencia de la administración", o, como gusta particularmente a los franceses, "ciencia administrativa". Por cuanto a los contenidos, los libros en lo fundamental siguen estructurados como manuales útiles para estudiantes de la profesión en administración pública, o bien para funcionarios en servicio; o en su defecto, corresponden esencialmente a programas de activación de tecnologías.

Por decirlo de algún modo, los franceses han redescubierto a la ciencia de la administración pública y por lo general han revaluado el papel creador que en ella desempeñó Carlos Juan

Bonnin.<sup>5</sup> Reclamando la universalidad de la disciplina, en Francia se publicó hacia 1971 una colección antológica a modo de texto introductorio, en la cual se plasman interesantes pasajes concernientes a la administración pública. Nos referimos al libro **La Administración Pública (L'Administration Publique)**, editado por los Institutos Belga y Francés de Ciencias Administrativas.<sup>6</sup> Un trabajo similar, aunque elaborado en forma de manual, es la **Ciencia Administrativa** de Charles Debbasch publicado en francés originalmente durante 1972, así como en español en 1975 y 1981.<sup>7</sup> No es un trabajo de producción teórica, sino un manual sobre la administración pública francesa contemporánea. Del mismo talante es la obra de Bernard Gournay, **Introducción a la Ciencia Administrativa (Introduction à la Science Administrative, 1966)**, que entre sus méritos tiene el haberse traducido al ruso en 1989 y al turco en 1970.<sup>8</sup>

Texto interesante es **La Nueva Gestión Pública (La Nouvelle Gestion Publique)** de Michel Messenet, un trabajo que no rehuye la controversia porque precisamente es muy polémico.<sup>9</sup> Su

<sup>5</sup>. Esto es particularmente visible en dos trabajos recientes: Thuillier, Guy. "Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-Juin. 1992. pp. 204-214. Y Morand-Deviellier, Jacqueline. "'Les Principes d'Administration Publique' de Charles-Jean Bonnin". Paris. **La Revue Administrative**. Janvier-Fevrier, 1996. pp. 8-17.

<sup>6</sup>. Institut Belge et Français des Sciences Administratives. **L'Administration Publique**. Paris, Armand Colin Editeur. 1971.

<sup>7</sup>. Debbasch, Charles. **Science Administrative**. Paris, Dalloz. 1989 -1972- (**Ciencia Administrativa**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981)).

<sup>8</sup>. Gournay, Bernard. **Introduction à la Science Administrative**. Paris, Preses de la Foundation Nationale des Sciences Politiques, 1978 (1966).

<sup>9</sup>. Messenet, Michel. **La Nouvelle Gestion Publique**. Paris, Editions Hommes et Techniques. 1975.

subtítulo lo revela: "por un Estado sin burocracia". Quizá su mayor contribución consista en replantear el significado de la gerencia pública. Los interesados en el estudio y la aplicación de técnicas administrativas encontrarán en esta obra "tela de donde cortar", toda vez que es uno de los fundadores del nuevo manejo público (**new public management**), del que trataremos páginas adelante. De esto tomó debida nota Charles Debbasch, quien a finales de los años de 1970 juzgaba que de este modo la ciencia administrativa francesa tendía a ser enfocada como una "ciencia del manejo" (**science de management**).<sup>10</sup>

Una de las notas más significativa que debemos resaltar es que, luego de una larga contienda sostenida con el derecho administrativo, la ciencia de la administración pública signó un beneficioso armisticio que le otorgó plena independencia. En efecto, Georges Langrod aseguró desde los años de 1970, que ya se vivía una época caracterizada por el renacimiento de los estudios no-jurídicos en ambos hemisferios.<sup>11</sup> Era el efecto de una larga acumulación de trabajo de investigación, de enseñanza en aula, y de intercambio y debate académico, en el que concurrieron desde años atrás varios publiadministrativistas interesados en asomarse a una acción administrativa trascendente de los asuntos llanamente jurídicos.

Una segunda nota relevante fue la consolidación de la ciencia de la administración pública dentro del cosmos de las ciencias sociales, con las cuales interactúa de antaño y, al mismo tiempo, observa con la misma autonomía con la que ellas la

---

<sup>10</sup>. Debbasch, Charles. "La Science Administrative dans les Pays de l'Europe Occidentale Continentale". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XLIV, núm. 1. 1974. p. 18.

<sup>11</sup>. Langrod, Georges. **El Pensamiento Administrativo No-jurídico: Vicisitudes y Renacimiento**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1964. p. 7.

visualizan.<sup>12</sup> Buena parte de su exitosa cruzada independentista ante el derecho administrativo, obedece a su naturaleza de ciencia social, toda vez que sustancialmente el hecho administrativo es un fenómeno social.

Una ambiente académico así renovado, donde una visión jurídica unidimensional ha cedido su lugar a los estudios propiamente administrativos, ofrece una ancha franja de territorio al desarrollo de la ciencia de la administración pública en Francia.<sup>13</sup> Igualmente, esto hace propicio que la administración pública sea definida de un modo diverso del enfoque jurídico, aún siendo una tarea difícil. Y a tal grado fue propicio, que en esos tiempos pudo aparecer una obra llena de sutilezas e imaginación creativa, en la cual se reprodujeron una buena cantidad de pasajes donde la administración pública aparece como protagonista principal en la sociedad, la política, la cultura y la literatura.<sup>14</sup>

Menos trascendentales que la obra anterior, pero al fin trabajos alejados del asfixiante dominio del derecho administrativo, ese mismo ambiente facilitó que en 1963 se publicara un artículo sobre la ciencia de la administración pública, aunque sumamente escueto.<sup>15</sup> Diez años después se produjo otro ensayo, pero también poco interesante.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup>. **Ibid**, pp. 23 y 32.

<sup>13</sup>. Gournay, Bernard. **L'Administration**. Paris, Preses Universitaries de France. 1972.

<sup>14</sup>. Soudet, Pierre. **L'Administration vue par les Sies et par d'Autros**. Paris, Editions Berger-Levrault. 1960.

<sup>15</sup>. El'Abed, L. "La Renaissance de la Science Administrative en France". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIX, num. 1. 1963. pp. 59-63.

<sup>16</sup>. Framont-Maurice, A. "Sur la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-jun. 1972, pp. 264-267.

Bernard Gournay juzgó que una vía de definición adecuada de la administración pública es la identificación de sus tareas en función de los servicios que presta, de modo que ellos pueden separarse en aquellos que suministra directamente en favor de la colectividad y los que realiza en pro de sus procesos interiores. Los primeros encarnan en la policía, la justicia y el bienestar social, entre otros, en tanto que los segundos entrañan a la gestión de personal y la contabilidad, por ejemplo. Los primeros se conocen como su "misión" o como funciones principales, los segundos son sus funciones auxiliares.<sup>17</sup> Las primeras son de difícil clasificación debido a su número y dinámica vital -que provocó que el plan francés de inventariarlas en 1953 terminara en el fracaso-, no así las segundas cuyo destino es alimentar a la organización activa de la administración pública y son las siguientes: personal, recursos materiales, finanzas, servicios jurídicos y documentación.

Generalmente a las funciones auxiliares los pensadores administrativos franceses las encabezaban con la voz gestión (**gestion**), de modo que existe la gestión de recursos materiales o la gestión contable.<sup>18</sup> Este vocablo francés, dicho sea de paso, es el equivalente anglosajón de **management** (manejo o gerencia), pues mira introspectivamente los procesos internos de la administración pública, y no debe confundirse con la voz francesa **ménagère** (menaje), como se hizo posteriormente.

Los nuevos tiempos generaron tan notorio optimismo, que a principios de la década de 1960 hizo afirmar a Georges Langrod que por todas las partes de Europa se extendía la convicción de crear una ciencia de la administración pública al margen del

---

<sup>17</sup>. Gournay, obra citada, p. 7.

<sup>18</sup>. **Ibid**, pp. 20 y 33.

derecho administrativo, pero trabajando en paralelo, toda vez que debería de servir por igual a la formación de servidores públicos, así como a su entrenamiento dentro del servicio. A ello contribuía no sólo la factura de ciencia social de dicha administración, sino también los progresos en las ciencias del comportamiento y la teoría de las organizaciones, que estaban sentando bases para constituir territorios académicos comunes con la administración de negocios, pero sin aceptar subordinación alguna.<sup>19</sup>

Esos tiempos marcados por la novedad, se señalaban también por la actitud refractaria a las concepciones pragmáticas angloamericanas, toda vez que se resentía y se reclamaba el rechazo estadounidense por los aportes europeos, lo que incluía al Reino Unido. La ciencia de la administración pública no estaba siendo pensada tanto en términos de su autonomía, la cual ya nadie negaba, sino en su nueva función como un "lugar geométrico" (**geometric locus**), una zona de confluencia de una diversidad de estudios centrados alrededor de la administración pública.<sup>20</sup> Sin embargo, había una paradójica "novedad" dentro de este ambiente: los estudios en administración pública invocaban su pasado remoto, y más allá del siglo XIX, recuperaron su "pasado 'prehistórico'" cameralista para reforzar su ancestral historia y volver a poner a la ciencia de la administración pública sobre sus bases originales.

Dentro de la obra general de Langrod destacan dos trabajos importantes: "La ciencia de la Administración Pública en Francia en los Siglos XIX y XX: Revisión Histórica y Estado Actual", y el **Tratado de Ciencia Administrativa**, publicado en francés en

---

<sup>19</sup>. Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia: Orígenes y Contorno Europeo, Actual y Pasado". San Juan, Puerto Rico, **Revista de Ciencias Sociales**. Vol. I, núm. 3. 1957. p. 524.

<sup>20</sup>. **Ibid**, pp. 124-125.

1966 y en español en 1977. El **Tratado** comprende una variada colección de textos sobre administración pública, especialmente de Francia. Fue elaborado en homenaje a Langrod, quien preparó uno de los capítulos. El lector de este libro no encontrará, a pesar de su título, aportes notables a la teoría de la administración pública; en cambio, hallará ese ambiente de transformación positiva al que antes nos hemos referido. Tal es su valor.

Sin duda la contribución teórica cimera de Langrod es la categorización del "hecho administrativo" como centro fuerte de las reflexiones relativas a la ciencia de la administración pública. Aunque los autores del **Tratado** se basan en la tradición de Bonnin, quien formuló la categoría de "acción administrativa", no lograron cuajar el concepto de acto administrativo plenamente como la unidad de los múltiples contactos entre el Estado y la sociedad. No obstante, aún con las reservas mencionadas, la noción de hecho administrativo no deja de ser hoy en día reveladora.

La colaboración de Langrod es un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración a partir de sus raíces. La administración pública no ha dejado de ser un centro del mayor interés para los científicos sociales y exige como materia de estudio la aplicación general, incluso universal, de fórmulas que beneficien a los asuntos de la comunidad. Sin embargo, a mediados de los años de 1970 la ciencia de la administración pública se encontraba sumida en el inmovilismo intelectual de donde se deduce que ha triunfado la rutina.<sup>21</sup> Esta situación obedecía a dos causas principales: una, la unidimensionalidad técnica atribuida a la administración pública en los Estados Unidos; la otra, la unidimensionalidad jurídica que se le ha atribuido en Europa.

---

<sup>21</sup>. Langrod, Georges. **Tratado de Ciencia Administrativa**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1977 (1966). p. 135.

La vía de escape encontrada por Langrod fue concebir a la administración pública como un fenómeno específico dentro del complejo mundo social, tal como lo anunció desde principios de los años de 1960, aunque en Europa se le seguía entendiendo como una función residual del Estado, en tanto que en los Estados Unidos se discernía como una función secundaria. "Es así como se ha llegado a identificar y a 'aislar' la noción de hecho administrativo, noción clave que exige ser construida y estudiada en su particularidad".<sup>22</sup> El hecho administrativo debe situarse del lado del hecho económico, el hecho político y el hecho etnográfico, entre otros más, pues su modelo es la acción administrativa. El hecho administrativo es identifiable a través de seis factores fundamentales: factor organizador, es decir, la administración pública debe asegurar el orden y remover obstáculos; factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción; factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional -idea que nos recuerda otra similar formulada por el estadounidense Dwight Waldo-;<sup>23</sup> factor de organización: la organización ha de entenderse como algo fundamental; factor finalista: los fines de la administración pública son la conservación del orden público; y factor centrípeto: toca a la administración jugar el papel de dar unidad.

Los seis factores enunciados por Langrod no son originales, han sido aportados por otros pensadores desde la época de Bonnin. El mérito de los factores es que se sitúan en las tradiciones de la ciencia de la administración pública. Langrod observó que la ciencia de la administración pública perdió esta tradición, ello obedeció a que una vez nacida la administración

---

<sup>22</sup>. **Ibid**, p. 138.

<sup>23</sup>. Waldo, Dwight. **The Study of Public Administration**. New York, Random House. 1967 (1955).

pública en el seno del Estado absolutista y heredada al Estado de derecho, fue sumida en el poder ejecutivo y confinada al derecho administrativo, apartándose a la vez de perspectivas no jurídicas. Con ello se interrumpió drásticamente la evolución iniciada por la ciencia de la administración pública.<sup>24</sup> Por otra parte, el terreno ganado por la técnica ha tenido resultados atroces para la disciplina, pues se ha desestimulado la investigación y la construcción teórica. La ciencia de la administración pública debe reclamar autonomía y dejarse de referir pluralmente a las "ciencias administrativas", porque ello sugiere tener desacuerdos, carecer de unidad. Se debe hablar de ciencia de la administración pública.

Los problemas de la disciplina no son meramente europeos, también se explayan allende el Atlántico, pues "la confesión de la impotencia del científico" es más espectacular entre los estadounidenses quienes soslayan lo de "ciencia" para referirse a la "equivocada expresión **public administration**".<sup>25</sup> Esta voz se refiere polivalentemente a la organización, la función y al estudio, algo muy confuso. Entonces indica que Waldo, consciente de esta confusión, adoptó la idea de "estudio" para referirse al aspecto científico de la administración pública.<sup>26</sup> Langrod creía que a mediados de lo década de 1960 los norteamericanos consideraban equívocamente a la ciencia de la administración pública como una disciplina en gestación, como un campo de estudio con atributos provisionales. Se debe pues recuperar la tradición perdida, que no es europea sino universal. Y así se ha hecho hoy en día.

También Debbasch festejó la expedición del certificado de independencia de la ciencia de la administración pública, cuyo

<sup>24</sup>. Langrod, **Tratado de Ciencia Administrativa**, p. 150.

<sup>25</sup>. **Ibid**, p. 162.

<sup>26</sup>. **Ibid**.

centro es el estudio del hecho administrativo, cuya base son las instituciones políticas. De tal modo, ella se constituye propiamente como la ciencia de la administración pública, pues fundada en la tradición francesa del derecho administrativo derogatorio del derecho común, el vocablo administración se ha referido a la gestión de los asuntos públicos (**gestion des affaires publiques**), así como de la institución encargada de esa gestión. En este sentido, "el objeto de la ciencia administrativa es parte del estudio de la administración definida como la institución pública encargada de la gestión de los asuntos públicos".<sup>27</sup>

Esta percepción ha hecho que en Francia, a pesar de la mencionada independencia disciplinaria, exista una vinculación con el derecho administrativo en términos de la aplicación del derecho derogatorio en derecho común, haciendo que algunas categorías del derecho administrativo se hayan transferido a la ciencia de la administración. Sin embargo, se trata de una nueva visualización del derecho administrativo. Paralelamente, estando centrada en el papel de las instituciones políticas cuya misión es alcanzar el interés común, toca a la administración pública la misión de desempeñar los servicios públicos. Su misión es derivada, se refiere a la ejecución de los mandatos provenientes de las instituciones políticas.<sup>28</sup>

Jacques Chevallier y Danièle Loschak contribuyeron positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la ciencia de la administración pública francesa. Sin desechar su ancestral tradición incorporaron conceptos que refrescaron al ambiente académico. Loschak comenzó a ocuparse de la ciencia de la administración pública desde mediados de la

---

<sup>27</sup>. Debbasch, "La Science Administrative dans les Pays de l'Europe Occidentale Continentale", p. 17.

<sup>28</sup>. **Ibid**, p. 18.

década de los años de 1970, cuando publicó un artículo que lanza un desafío: "La Ciencia de la Administración: ¿Cuál Administración? ¿Cuál Ciencia?". ("La Science Administrative: Quelle Administration? Quelle Science?").<sup>29</sup> Las ideas que plantó fueron ampliamente desarrolladas en otras obras, que enseguida examinaremos.

Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 una obra grande y abundante titulada **Ciencia Administrativa (Science Administrative)**, que a finales de la década de 1970 fue el mayor desafío lanzado en Francia contra las persistentes versiones jurídicas de la administración pública.<sup>30</sup> Aunque el trabajo está bondadosamente dotado de espacio para reflexiones teóricas, además de bien documentado, sigue la tradición ancestral de servir de manual, lo que no desmerece su alcance teórico. Sin embargo, otro libro de los autores, pero más breve y sustancioso, que tiene el mismo título: **Ciencia Administrativa** (1980), sirve con creces para nuestros propósitos de comentar sus contribuciones al desarrollo de la ciencia de la administración pública.

Ambos pensadores están impresionados por el carácter complejo y fragmentado de la ciencia de la administración pública. Es compleja por la heterogeneidad de las aportaciones, y fragmentada por las corrientes que la atraviesan; y a tal grado disímbolas que hacen imposible su integración como disciplina unitaria. Asimismo, los matices nacionales deben incluirse como elementos que aumentan la confusión de este cuadro, que juzgan como caótico. Pero equivocada y

---

<sup>29</sup>. Loschak, Danièle. "La Science Administrative: Quelle Administration? Quelle Science?". Bruselas, **International Review of Administrative Science**. Vol. XLI, num. 3. 1975.

<sup>30</sup>. Chevallier, Jacques et Danièle Loschak. **Science Administrative**. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos tomos.

simplistamente creen que la disciplina contiene dos tradiciones, una europea, basada en el derecho administrativo, otra norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones. Aunque no se trata de dos ciencias, conciliarlas no es una tarea fácil. La primera es una tradición antigua y original, la segunda una incorporación reciente. Una se refiere específicamente a la administración pública; la otra lo hace a las organizaciones en lo general.

El estudio de la administración pública nació en Europa en las etapas de formación del Estado-nación, más precisamente durante el Estado absolutista. En aquel entonces la ciencia de la administración era una ciencia aplicada a la administración pública.<sup>31</sup> Mal informados, los dos autores juzgan que en la época de la ciencia de la policía prevaleció la técnica y el pragmatismo, que en Francia, Nicolás Delamare la representa mejor que nadie, y que en Alemania su paralelo es el Cameralismo. Un poco más acertados, dicen que "como prolongación de esta ciencia de la policía, pero diferenciándose por una ambición teórica afirmada más netamente, se mencionará sobre todo la obra de Bonnin, en Francia, y la de Lorenz von Stein en Alemania".<sup>32</sup> Ambos insignes autores no son meros recolectores de preceptos, sino constructores de una verdadera ciencia social con miras a despejar los fundamentos de la acción administrativa, en el plano teórico y práctico.<sup>33</sup>

Con el advenimiento del Estado de derecho se invierten las prioridades y los problemas constitucionales pasan a ocupar un primer plano. Al mismo tiempo, la desconfianza hacia el poder

---

<sup>31</sup>. Chevallier, Jacques et Danièle Loschak. **La Ciencia Administrativa**. México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública. 1983 (1980). p. 12.

<sup>32</sup>. **Ibid**, p. 13.

<sup>33</sup>. **Ibid**.

ejecutivo hace que los legisladores carguen con pesadas disposiciones legales a la administración y se olvide la preocupación de mejorar su funcionamiento. Lo anterior explica por qué la ciencia de la administración pública fue desplazada por el derecho administrativo, toda vez que muchos de sus cultivadores, siendo juristas, se inclinaron por su profesión original. Sin embargo, en Francia, ambas disciplinas tuvieron un desarrollo paralelo y separado, de lo cual dan fe los trabajos de Gerando y Cormenin, pero sobre todo los de Macarel y Vivien. En tiempo de estos autores prosigue este desarrollo, salvo que a partir del Segundo Imperio aparecieron los grandes tratados de derecho administrativo que eclipsaron a la ciencia de la administración pública. Culminó una etapa, y da comienzo otra más caracterizada por el predominio pleno del derecho administrativo.

En lo que toca a los Estados Unidos, en sus principios como nación independiente no existían las necesidades que auspiciaron el desarrollo de la ciencia de la administración pública. Tales necesidades surgieron en los momentos de la industrialización acelerada del país. La ciencia de la administración pública estadounidense comenzó a desarrollarse sin una doctrina previa y tomando como base las experiencias de la empresa privada. Pero Chevallier y Loschak desconocen que la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos sí tuvo una doctrina *a priori*: la adoptada de Alemania indirectamente de Lorenz von Stein y directamente de Bluntschli, quien había inspirado sus ideas en el propio Stein.

Los autores dicen sentir la necesidad de abandonar la categoría de ciencia administrativa, a la que consideran insuficiente para dar unidad a las corrientes que convergen para darle vida. Pero no lo hacen porque ven gradualmente emergir sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, a una

disciplina que se constituye en ruptura con referencia a ellos.<sup>34</sup> La ciencia de la administración pública que visualizan no tiene como objeto una realidad existente, un objeto estudiável, sino una realidad que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica.<sup>35</sup> Esta ciencia se encuentra ante una disyuntiva: la delimitación en la administración pública o la extensión hacia el estudio de las organizaciones. Nosotros pensamos que no hay disyuntiva alguna, que la ciencia de la administración estudia a la administración pública, y que junto la sociología, tiene también un interés secundario sobre las organizaciones. Si no fuera así, la sociología también tendría que escoger entre la materia que le da vida y el estudio de las organizaciones.

Es memorable la idea de Chevallier y Loschak sobre el papel de la investigación y el conocimiento. El investigador trabaja sobre lo invisible para hacerlo perceptible. Insistir sobre lo conocido es indolencia, a menos que se haga con extraordinaria creatividad, pero insistir en lo sobradamente conocido es impotencia intelectual. La realidad administrativa debe reconstruirse en las categorías de institución, organización y acción. Un mérito más que se les debe acreditar no es la originalidad, sino seguir nutriéndose de la savia de la tradición de la ciencia de la administración pública.

Hoy en día la ciencia de la administración pública permanece sentada sobre las bases en las cuales la situaron Langrod, Gournay y Debbasch. Pero las condiciones en las cuales se halla han variado, sobre todo por el influjo del nuevo manejo público, para el cual Francia es su cuna intelectual a través de Messenet. Esto último es perceptible por la adopción de la voz gestión pública (**gestion publique**) por algunos pensadores

---

<sup>34</sup>. **Ibid**, p. 38.

<sup>35</sup>. **Ibid**.

administrativos, en sustitución del vocablo administración pública.<sup>36</sup> Pero también es visible muy poco adelante a través de esa voz, así como en quienes conservan a la segunda denominación. Hay quien aún se pregunta hacia dónde marcha la administración pública,<sup>37</sup> en tanto que otros continúan situados en el lugar común de encontrarla siempre en crisis.<sup>38</sup>

Unos más, finalmente, se han encarrilado en el nuevo manejo público y han adoptado la voz inglesa **management** como estandarte representativo de un nuevo campo del conocimiento intermediario entre la administración pública y la administración de negocios privados: el "management público" ("management public").<sup>39</sup>

## ESPAÑA

Hoy en día, la ciencia de la administración pública española sigue tres líneas de desarrollo estrechamente relacionadas. Una camina en la vía del cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; otra traza la reconceptualización de la ciencia de la administración pública, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX; y una más se adentra en los problemas contemporáneos de la administración pública universal.

---

<sup>36</sup>. Belorgey, Jean-Michelle. "Vouz avez dit 'Gestion Publique' ". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 301. 1998. pp. 9-15.

<sup>37</sup>. Rouban, Luc. "Où va la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 301. 1998. pp. 192-196.

<sup>38</sup>. Goyard, Claude. "La Crise de la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Núm. 301. 1998. pp. 117-121.

<sup>39</sup>. Laufer, Romain y Alain Burlaud. **Management Public: Gestion y Légitimité**, Paris, Delloz. 1980.

El trabajo de José Gascón y Marín sobre la doctrina administrativa española a la mitad de los años de 1950, es un buen reflejo de lo que en España constituyó el regreso a los clásicos de la primera mitad del siglo XIX. Gascón y Marín narró lo ocurrido desde la segunda mitad de siglo hasta su época, particularizando sobre los trabajos de derecho administrativo, que entonces ya habían sustituido a los de ciencia de la administración.<sup>40</sup> Luis Jordana de Pozas, al referirse también al cultivo de la ciencia de la administración, hizo una interesante referencia a los estudiosos españoles de finales de los cincuenta.<sup>41</sup> Incluso observó que existe cierta relación entre las obras de ciencia de la policía del siglo XVIII y los trabajos de ciencia de la administración del XIX. Explicó que el cultivo del derecho administrativo en España nunca alcanzó los niveles de formalismo de otros países, lo que impidió que hubiera una separación entre profesores de administración pública y profesores de derecho administrativo.

Recaredo Fernández de Velasco es un cultivador del derecho administrativo y la ciencia de la administración, tal y como lo muestra el título de su obra.<sup>42</sup> Lo más importante del trabajo consiste en su enfoque universal de la disciplina, aunque ciertamente las ideas que predominan son las de pensadores italianos (Ferraris, Presutti, Wautrain-Cavagnari, Meucci y Orlando). Pero también trata las teorías provenientes de Francia, citando a Bonnin, Tocqueville y Macarel, así como de

---

<sup>40</sup>. Gascón y Marín, José. "La Doctrine Administrative en Espagne". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXII, núm. 2. 1956.

<sup>41</sup>. Jordana de Pozas, Luis. "La Organización y las Ciencias Administrativas en España". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XXIII, num. 1. 1957. p. 14.

<sup>42</sup>. Fernández de Velasco, Recaredo. **Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración**. Barcelona, Librería Bosh, 1930 (1920-22).

España, en especial el ideario de Oliván y Posada de Herrera. También se refiere a la teoría de la administración pública en Alemania, representadas esencialmente por Lorenz von Stein.

Eduardo García de Enterría preparó una obra que él mismo calificó como propiamente de "ciencia de la administración".<sup>43</sup> Ello lo lleva al terreno de la polémica sobre el estatuto científico de la administración pública y a denunciar la falacia de que el "método crea el objeto". En efecto, "el método no es más que una toma de consideración de la realidad, un atenerse a las cosas por las que éstas son, no un reglamento intelectual interno o una edificación estructural de un sistema de categorías lógicas, abstractas, a las cuales poder referir luego los datos de la realidad".<sup>44</sup> Estudia a la administración pública dentro de la realidad política, actitud que enfatiza porque en su tiempo había un amplio movimiento dentro de la ciencia de la administración pública hacia el "recogerse en los problemas estructurales comunes que la administración pública tiene con la administración de los asuntos y los negocios privados".<sup>45</sup> Pero la administración pública no siendo una empresa, se relaciona con el Estado como organización insertada en y al servicio de la comunidad política. Esta concepción, sin embargo, no le hace rechazar aquellos principios estructurales puramente formales y cualquier otro tipo de organización, pero siempre y cuando lo primero sea lo principal.<sup>46</sup> La administración pública es mucho más que la especificación dentro de un género, es en sí un género propio, distinto dotado de una grave y poderosa individualidad.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup>. García de Enterría, Eduardo. **La Administración Española**. Madrid, Alianza Editorial, 1972 (1961).

<sup>44</sup>. **Ibid**, pp. 15-16.

<sup>45</sup>. **Ibid**, p. 16.

<sup>46</sup>. **Ibid**, p. 17.

<sup>47</sup>. **Ibid**.

El pensador administrativo francés Charles Debbasch había comentado que "no existe [en 1978] una obra de ciencia administrativa que pueda ser utilizada como texto de base para los estudiantes españoles".<sup>48</sup> Ya existe en España ese texto que se requería desde entonces, lo preparó Mariano Baena del Alcázar con el título de **Curso de Ciencia De La Administración** (1985), atendiendo la añeja tradición pedagógica española que se remonta a Burgos y Posada de Herrera. Sin embargo, no se trata sólo de un texto para la enseñanza universitaria que recoge las experiencias de su autor desde 1974, sino también de una contribución hacia la consolidación de la ciencia de la administración pública española.

El libro de Baena del Alcázar es un trabajo espléndido, en su contenido se desecha la interpretación de la ciencia de la administración pública con fundamento en temas instrumentales y menudos, tales como la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes. Además, a pesar de que existen ameritados estudios con base en el pensamiento organizativo norteamericano, este apenas había despertado en España eco o simpatía.<sup>49</sup> Tampoco fundamenta su trabajo académico en el derecho constitucional ni en el derecho administrativo, a los que juzga que han rebasado con frecuencia sus propias fronteras. Parece arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los iniciadores de los estudios administrativos en España; pues estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las que juzga más meritorias, no escribieron tratados de tipo jurídico,

---

<sup>48</sup>. Debbasch, "La Science Administrative dans les Pays de l'Europe Occidentale Continental", pp. 11-27.

<sup>49</sup>. Baena del Alcázar, Mariano. **Curso de Ciencia de la Administración**. Madrid, Editorial Tecnós. 1985. p. 19.

sino que meditaron sobre la construcción del Estado.<sup>50</sup> Interpretando a Baena del Alcázar, se puede afirmar que la ciencia de la administración pública no significa hoy en día regresar al pasado y permanecer en él contemplándolo; se trata de re-tomar el hilo que se rompió hace más de ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para poner a la ciencia de la administración pública donde debe estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el Cameralismo, y evitar que se nos pierda del todo el de la ciencia de la administración pública del siglo XIX y de tal modo conservar su herencia en el presente.

Recordándonos a García de Enterría, cree que la ciencia de la administración pública no es una ciencia en el sentido convencional, porque en ella no existe condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que le es característico a las demás ciencias. Por eso a ella se aplican enfoques y métodos de otras ciencias sociales, aunque no por ello se trata de un estudio pluridisciplinario y simple.<sup>51</sup> La ciencia de la administración pública tiene su objeto propio, pues "el fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad".<sup>52</sup> Esto deriva en la renuncia a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional: que en ciencia de la administración pública tiene lugar un predominio del objeto sobre el método. Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia, pero ello no implica que se marginen las preocupaciones científicas sobre la disciplina, sino al

---

<sup>50</sup>. **Ibid.**

<sup>51</sup>. **Ibid**, p. 28.

<sup>52</sup>. **Ibid.**

contrario, que por la peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero esto debe hacerse a partir del objeto y no del método.<sup>53</sup>

La ciencia de la administración pública en Europa es muy antigua, de modo que hacia mediados de los años de 1980 resurgió como una reacción contra el estudio estadounidense basado en la eficiencia, si bien integró elementos de ese estudio, resucitando la vieja tradición científica europea que se remonta al siglo XVIII y que se había perdido.<sup>54</sup>

La ciencia de la administración pública, desde la perspectiva europea, encuadra a la administración pública en su contexto histórico, político y social, está lejos de su contemplación como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata; "y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas".<sup>55</sup>

A finales de la década de 1990, que implican un fin de siglo y de milenio, Baena del Alcázar visualiza una agenda académica de la administración pública consolidada que desautoriza a las prédicas equívocas acerca de que debe reconstruir su cuerpo de doctrina. En todo caso, la ciencia de la administración pública abandonó ya ciertos temas, tiene algunos pendientes y otros más apenas aparecieron. Empero, su agenda central contempla cuatro problemas relevantes: la historia del pensamiento administrativo

---

<sup>53</sup>. **Ibid.**

<sup>54</sup>. **Ibid**, p. 40.

<sup>55</sup>. **Ibid**, p. 46.

universalmente considerado; el concepto de organización; "los grandes datos políticos"; y la teoría de la burocracia.<sup>56</sup>

Junto con ellos existe un campo de estudio de origen menos añejo: la "noción de políticas públicas", cuyo papel puede ser el de centrar a ese cuerpo de doctrina en torno a ellas. De este modo, la administración se concebiría como un *continuum* respecto al gobierno, cuya finalidad es conservar el equilibrio y la integración de la sociedad, tarea que no tanto haría a través de la hechura de decisiones, como por medio de procedimientos de ejecución.<sup>57</sup> La administración pública tendría un papel central en la hechura de las "políticas públicas", que es gestionar los recursos, logrando de tal modo que esas "políticas" no queden en el mero voluntarismo. Paralelamente, las líneas fronterizas entre la ciencia política y la ciencia de la administración serían más nítidas, pues la primera está centrada más en la hechura de "políticas", en tanto que la ciencia de la administración lo está en su implementación, pero sin excluir el papel medular de los altos servidores públicos en la hechura.

Rafael Bañón Martínez ha escrito recientemente un trabajo que refleja muy bien "el estado del arte" de la ciencia de la administración pública hoy en día, pero sin dejar de considerar su origen y el contexto universal contemporáneo. La ciencia de la administración pública ha superado su infancia académica, una etapa en la cual estuvo empeñada en alcanzar su independencia científica ante el derecho administrativo y la administración de

---

<sup>56</sup>. Baena del Alcázar, Mariano. "La Ciencia de la Administración Pública en España". Panel **La Ciencia de la Administración Pública en Iberoamérica: el Estado del Arte. III Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Madrid, España, 14-17 de octubre de 1998. pp. 9-10.

<sup>57</sup>. **Ibid**, p. 13.

negocios.<sup>58</sup> Esta independencia fue lograda gracias a la colaboración de la ciencia política, con la cual vive "junta pero no revuelta" como decimos en México.

Sin embargo, la proximidad con la ciencia política no significa necesariamente que sea parte de la misma, pues la ciencia de la administración pública difiere radicalmente de los campos propios de aquella. Además, habida cuenta de que existe una mixtura entre los problemas de eficiencia y el servicio público, la ciencia de la administración pública busca un punto de equilibrio entre el impulso hacia su autonomía y su relación con otras disciplinas. Pero persiste el esfuerzo hacia la autonomía a través de un "criterio de diferenciación", que siendo universal para todas las ciencias, en ello la administración pública no es la excepción. Lo "administrativo", entonces, constituye ese criterio de diferenciación, esa "categoría de delimitación del objeto y del alcance de interés", que entre los franceses encomiablemente es el "hecho administrativo".<sup>59</sup>

La ciencia de la administración pública en la actualidad es el producto del pasado remoto; pero en su paradigma actual, Rafael Bañón encuentra su origen inmediato en el pensamiento de Dwight Waldo y Mariano Baena del Alcázar, donde lo público y lo privado tienden a mantener fronteras menos precisas, el derecho positivo deja espacio a las ciencias sociales y la potestad es sustituida por la hechura de "políticas públicas". Se trata en suma de la traslación del antiguo realce en el lugar (**locus**), hacia el foco (**focus**), de modo que el interés deja de estar en la organización para situarse en las funciones administrativas.

---

<sup>58</sup>. Bañón Martínez, Rafael. "Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales". Bañón Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.). **La Nueva Administración Pública**. Madrid, Alianza Editorial. 1997. p. 21.

<sup>59</sup>. **Ibid**, p. 30.

La nueva agenda de la ciencia de la administración pública está constituida por las redes de organizaciones, los procesos directivos, la cultura y la ética, e incluso por el "marketing", como "los cristales más atractivos del caleidoscopio que es el objeto de estudio".<sup>60</sup>

Bañón Martínez concluye, sin embargo, que hoy en día es difícil la identificación de las categorías de discriminación, tales como lo político y lo administrativo, como delimitantes del objeto de estudio, porque tal objeto es multifacético y caleidoscópico: es un objeto de objetos. Debido a la difusividad de las fronteras entre las organizaciones públicas, ese objeto se hace igualmente difuso, propiciándose entonces que el foco de interés pase de la organización en sí, hacia las relaciones inter e intraorganizativas.<sup>61</sup>

## ALEMANIA

La ciencia de la administración pública alemana se esfumó en los funestos años del nazismo y hubo de esperar hasta la posguerra para reaparecer, no sin grandes fatigas. Mucho hizo a su favor el establecimiento de la Escuela de Ciencia de la Administración en Spira, como heredera de las añejas glorias de la enseñanza cameralista iniciada en Halle y Frankfurt del Oder a principios del siglo XVIII. No menos relevante fue el papel de Fritz Morstein Marx, un conspicuo pensador administrativo que reivindicó el cultivo ancestral de la ciencia de la policía, así como las contribuciones de Robert von Mohl y Lorenz von Stein.

También merecen créditos los trabajos de Ernst Forsthoff, un catedrático activo en entre 1938 y 1958 que cultiva el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública; de modo que probablemente su mayor contribución al estudio de la

---

<sup>60</sup>. **Ibid**, pp. 35-36.

<sup>61</sup>. **Ibid**, p. 44.

segunda, haya sido la explicación de cómo dicha ciencia obtuvo no sólo su independencia, sino también su legitimación como tal. Por principio, juzgó que en Alemania los desarrollos de cada una de esas disciplinas no han sido antinómicos, sino paralelos y complementarios, toda vez que al efecto fue decisiva la labor "grandiosa" de Lorenz von Stein, redescubierto en Alemania por Rudolf Smend en 1923.

Pero Forsthoff pensaba que la obra de Stein fue válida solamente en una etapa del desarrollo político de Alemania, cuando era vigente el Estado de derecho bajo su forma de monarquía constitucional. El ideario central de von Stein, en primer lugar, es que la administración pública consiste en una función estatal autónoma, y que estando ligada al derecho o no estandolo, ella continuaría su desarrollo independientemente de él; en segundo lugar, creía que esa administración estaba llamada a desempeñar la misión social del Estado, incluso ante una sociedad crecientemente autónoma.<sup>62</sup> En efecto, siendo la teoría de la administración pública de Stein inherente a una forma del Estado de derecho, estaba en oposición a la idea general de ese Estado de derecho. Según Forsthoff, fue el hegelianismo de von Stein lo que hizo colocar a la administración pública en el centro del Estado de derecho, donde realmente reina la ley. Este modo de visualizar al Estado de derecho como una forma estatal transitoria, hizo efímera a la perspectiva de Stein y la limitó cronológicamente a su tiempo.

Hoy en día, en contraste, la ciencia de la administración pública debe ser visualizada ante la existencia permanente del Estado de derecho, donde el derecho administrativo se ha consolidado como una disciplina. Del mismo modo, hacia mediados de la década de 1950 nadie dudaba del peso del poder judicial,

---

<sup>62</sup>. Forsthoff, Ernst. **Sociedad Industrial y Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967 (1958). pp. 81-82.

toda vez que los problemas constitucionales entrañaban también un carácter administrativo, de forma que entonces se hablaba de "la sustitución del Estado de la legalidad, por el Estado de la administración".<sup>63</sup> En esos años, a los cuales nos hemos referido como propios de la *Revolución Administrativa*, era patente la importancia de la administración pública.

No debemos soslayar tampoco la advertencia de Forsthoff, de que las dictaduras tienen su fuente en la exoneración que logra la administración pública con respecto a los controles legales, democráticos y parlamentarios. Dicha administración está definitivamente enclavada en los sistemas constitucionales establecidos por el Estado de derecho, pues de tal modo a la libertad y propiedad privada se preserva de sus actos arbitrarios. Por otra parte, el derecho administrativo no abarcó todas las actividades que el Estado absolutista realizaba bajo la fórmula del derecho de policía, sino únicamente las que luego se llamaron labores de intervención, lo que entrañó una radical disminución de funciones de la administración pública en el Estado de derecho. En esencia, esto significó llanamente la supresión lesiva de una masa de actividad enorme que se sintetizaba en el bienestar social.<sup>64</sup>

Desde entonces, a pesar de que se sostiene reiteradamente que la administración pública no se agota en la ejecución de las leyes, ciertamente el derecho administrativo vigente la limita por principio. Habida cuenta de que su pirámide jerárquica corre desde la cima constitucional hasta las instrucciones operativas en la base, pasando por los reglamentos y leyes intermedias, todo acto administrativo debe basarse en la ley y estar sometido a la misma. Por consiguiente, el "satisfacer esas exigencias y de ese modo asegurar la certeza de la libertad legalmente

---

<sup>63</sup>. **Ibid**, p. 84.

<sup>64</sup>. **Ibid**, pp. 85-86.

regulada, es la verdadera tarea de ese sistema de la ciencia del derecho administrativo".<sup>65</sup>

Pero las condiciones históricas vigentes a mediados de los años de 1950 propiciaron una modificación de ese modo de observar no sólo al Estado, sino también al derecho administrativo, toda vez que no ha existido ningún régimen donde la administración pública hubiese estado tan limitada como en el Estado de derecho. Hay que enfatizar, sin embargo, que "la administración del Estado de derecho y el sistema científico de su derecho sólo pudieron surgir, como ya se indicó, mediante la eliminación de la finalidad del bienestar".<sup>66</sup> Empero, desde entonces, las condiciones sociales demandaron retomar esa finalidad de bienestar propiciándose el tránsito del Estado liberal de derecho, al Estado social de derecho.

Los sucesos sociales narrados explican por qué se conservan estrechos los vínculos entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, y ofrecen la legitimidad de la primera con base en las realidades sociales de entonces.

Esa ciencia de la administración pública alemana contemporánea, heredera de las ciencias camerales, ha estado en proceso permanente de revitalización. Esto es observable en el ambiente formado en torno a la disciplina a partir de 1983, cuando la **Revista Internacional de Ciencias Administrativas** dedicó un número a la ciencia de la administración pública a la entonces Alemania Federal. El ejemplar lleva por título: "Administración y la Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania", y en él se encuentra un estudio general tanto de la práctica como de la teoría de la administración pública. En su contenido destaca el artículo titulado "La

---

<sup>65</sup>. **Ibid**, p. 87.

<sup>66</sup>. **Ibid**, p. 89.

Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania" ("Administrative Science in the Federal Republic of Germany"), elaborado por Werner Thieme y Henrich Siedentopf; el primero trata el desarrollo, el segundo la posición presente de la ciencia de la administración pública.

Werner Thieme, quien es autor también de la obra **Teoría de la Administración (Verwaltungslehre)**, 1967), es profesor de la Universidad de Hamburgo, y un conocedor del pasado y el presente de la ciencia de la administración pública alemana. La disciplina ha seguido un desenvolvimiento que arranca con la era del Cameralismo y de la ciencia de la policía, sigue con la declinación del estudio original de la teoría de la administración, y culmina con el surgimiento de las ciencias administrativas. En la primera etapa, dicha ciencia floreció originalmente en Alemania entre los siglos XVII y XVIII, bajo la denominación de ciencias cameral y de policía.<sup>67</sup> Estuvo estrechamente relacionada con la formación del Estado moderno, por lo que los complejos problemas que enfrentaba el Estado absolutista fueron resueltos mediante la formación de funcionarios en las universidades alemanas. En la segunda etapa las ideas de liberalismo, el impacto de la Revolución francesa y la invasión de Napoleón a Alemania, provocaron cambios en la ciencia de la administración pública. Estos cambios no fueron positivos porque favorecieron el desarrollo del derecho administrativo y la decadencia de las ciencias camerales, y la formación de los funcionarios volvió a ser meramente jurídica. Tal proceso culminó con la obra de Otto Mayer, la cual ya tuvimos ocasión de tratar.

El tercer periodo se caracteriza por un cambio favorable de la ciencia de la administración pública, pues en la segunda

---

<sup>67</sup>. Thieme, W. "Administrative Science in the Federal Republic of Germany: Development". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIX, num. 2. 1983. p. 156.

mitad del siglo XIX, algunos autores comenzaron a cultivarla como una ciencia de la realidad social. El más prominente, sin duda, fue Lorenz von Stein.<sup>68</sup> Finalmente, la cuarta etapa está regida por la figura destacada de Max Weber y su teoría de la burocracia.

En pocas disciplinas se percibe mejor que en Alemania la influencia mutua entre la práctica y la ciencia de la administración pública. De hecho, los últimos treinta años de desarrollo de la ciencia de la administración alemana están marcados por dicha influencia. Tomando como base la idea de von Stein en el sentido de que la teoría administrativa consiste en el principio de la administración social en un alto sentido, Siedentopf sostiene que la ciencia de la administración pública es autónoma de otras disciplinas sociales, y que ha tenido que superar la debilidad nacida de la pérdida de sus precedentes camerales y decimonónicos.<sup>69</sup> La reconstrucción fue modesta en su principio, pero luego se convirtió en una cruzada que se extendió hacia otros países europeos, con el liderazgo de Fritz Morstein Marx y Georges Langrod.

Desde entonces existe una ciencia de la administración pública autónoma, con intereses propios, con métodos específicos y con propósitos de investigación privativos. Se percibe una consolidación en la ciencia de la administración alemana, la que cuenta como medio de difusión con la revista **La Administración (Die Verwaltung)**, establecida en 1968. Todos estos son logros indiscutibles, sobre todo cuando se consideran como progresos de la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo, del cual se liberó definitivamente.

---

<sup>68</sup>. **Ibid.**

<sup>69</sup>. Siedentopf, Henrich. "Administrative Science in the Federal Republic of Germany: Present Position". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIX, num. 2. 1983. pp. 158-163.

También hubo un progreso que abarcó a la sociología de las organizaciones, donde destaca la obra de Renata Mayntz.<sup>70</sup> Asimismo, se recuerda a los reformadores de la administración alemana del siglo pasado -barón von Stein y von Hardenberg- y están siendo "leídos con fascinación" los textos cameralistas. Sin embargo, persiste el peligro de que la ciencia de la administración pública degenera dentro de una forma de una mera tecnología administrativa, lo que se puede evitar si se hacen estudios comparados del desarrollo de la ciencia de la administración pública en Alemania y otros países de Europa.<sup>71</sup> La ciencia de la administración pública, en fin, debe ser observada en su totalidad como una disciplina de carácter europeo.

Fritz Morstein Marx es uno de los pensadores administrativos alemanes más acreditado. Ha emprendido su labor académica tanto en Alemania como en los Estados Unidos. Dos de sus obras principales fueron publicadas en este último país. La primera se llama **El Estado Administrativo: una Introducción a la Burocracia**. (**The Administrative State: an Introduction to Bureaucracy**, Chicago, 1957).<sup>72</sup> La segunda se trata de un texto colectivo encabezado por su persona en el cual colaboran pensadores administrativos estadounidenses -entre los que destaca Dwight Waldo- y que lleva por título: **Elementos de Administración Pública** (**Elements of Public Administration**, 1946).<sup>73</sup> Pero este libro debe ser considerado como un trabajo

---

<sup>70</sup>. Mayntz, Renata. **Sociología de la Organización**. Madrid, Alianza Editorial. 1967 (1963).

<sup>71</sup>. Siedentopf, obra citada, p. 163.

<sup>72</sup>. Morstein Marx, Fritz. **The Administrative State: an Introduction to Bureaucracy**. The University of Chicago Press, 1957.

<sup>73</sup>. Morstein Marx, Fritz (ed.). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959 (1946).

propriamente estadounidense, de modo que aquí nos interesa solamente el Morstein Marx alemán.

En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una Nueva Visión de la Ciencia Administrativa en Europa: La Conferencia Speyer" ("A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference" ), en el cual discierne que la ciencia de la administración pública está renaciendo en toda Europa y evoca a las ciencias camerales, mencionando entre sus cultivadores a von Seckendorff, Schreber, von Sonnenfels y von Justi, lo mismo que a los teóricos de la ciencia de la administración pública en el siglo XIX: von Mohl y Lorenz von Stein.<sup>74</sup> Destaca igualmente el fortalecimiento de la ciencia de la administración pública como disciplina independiente, un proceso que incluye a toda Europa: Langrod lo encabeza en Francia, quien se ha apoyado en los orígenes intelectuales que se remontan a Bonnin, Macarel y Vivien. La ciencia de la administración pública está viva y actuante en Europa, y tiende vigorosamente hacia su progreso futuro.

## ITALIA

En Italia, como en otros países de Europa, la presencia del derecho administrativo sigue viva a pesar del tiempo transcurrido; se ha debilitado, pero continúa allí. Pero esto es una limitación y nada más, porque las escuelas y facultades universitarias, así como de instituciones particulares, ofrecen alternativas que reclaman interés exclusivo sobre la ciencia de la administración pública. Aún los cultivadores del derecho administrativo son contados entre los más respetables estudiosos de la ciencia de la administración pública, entre los que

---

<sup>74</sup>. Morstein Marx, Fritz. "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas, **International Review of Administrative Science**. Vol. 35, num. 4. 1969. p. 291.

destacan Federico Cammeo y Massimo Severo Giannini. Como cultivadores propiamente de la ciencia de la administración pública se deben mencionar a Salvatore Cimmino, Giuseppe Cataldi, Vittorio Mortara y Renato D'Amico, a quienes nos referiremos aquí.

En Italia se publicó en 1960 una obra que ha sido célebre: **Ciencia de la Administración**, cuyos autores son el estadounidense Frederick Mosher y el italiano Salvatore Cimmino, de la que hay una versión en español editada en Madrid al año siguiente. No está demás decir que Mosher es uno de los prohombres de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, y que le toca el mérito de ser el fundador de los estudios en este campo a principios del siglo XX. Entre sus contribuciones hay que destacar su coautoría es un trabajo dentro del campo de la formación del servidor público.<sup>75</sup>

La obra tiene forma de manual y sus propósitos son muy amplios, entre ellos la construcción teórica, aunque de manera muy abreviada. Pero comparado con otras obras de este género, el trabajo de Mosher y Cimmino es de los mejores. Los autores declaran que "las páginas que presentamos a continuación tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la ciencia de la administración".<sup>76</sup> Los mueve asimismo la ambición de mostrar la universalidad del fenómeno administrativo conjugando las tradiciones europea y norteamericana. Pero su propósito fundamental es dar al estudiante una obra de significado operativo. Escogieron como título el que la tradición europea ha formado: "ciencia de la administración", que es como lo hemos

---

<sup>75</sup>. Mosher, Frederick, Donald Kingsley y Glen Stahl. **Administración de Personal en el Servicio Público**. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1955.

<sup>76</sup>. Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960). p. 19.

visto, exclusivo para la administración pública. La experiencia europea y estadounidense en común hace se combinen nombres como los de Bonnin, von Stein, Romagnosi, Langrod y Gasparri, junto con los apellidos anglosajones de Goodnow, White y Waldo. Lo más importante no es la obra en sí, sino el ambiente en el cual Mosher y Cimmino han decidido aportar un esfuerzo a favor de superar el silencio italiano y europeo en general acerca de la ciencia de la administración pública, mostrando que en el presente dicha ciencia tiene un sentido universal y se cultiva en ambos lados del Océano.

En efecto, la época de publicación de la obra de Mosher y Cimmino constata la afirmación del segundo, en el sentido de que la ciencia de la administración pública italiana había sido reivindicada a partir de la segunda mitad del siglo XX. A decir de Giuseppe Cataldi, la disciplina continuó la tradición de la centuria precedente pues ella descansaba en la exploración de la acción administrativa desparramada en la vasta legislación expedida, pero dentro de un designio central de la unidad y la generalidad que entraña como disciplina científica.<sup>77</sup> Lo que hoy en día caracteriza a la ciencia de la administración pública es que, estando centrada en el estudio de la acción administrativa, persevera en su mejoramiento.

Aunque a finales de la década de 1960 aún continuaba el debate acerca de si esa ciencia era parte de la ciencia política, o si sus nociones centrales provenían de otros campos del saber, lo cierto es que se halla plenamente alcanzada su autonomía. Esto ha facilitado observar a la administración pública en sentido subjetivo como una organización, señalando su

---

<sup>77</sup>. Cataldi, Giuseppe. "L'Organizzazione della Amministrazione Pubblica e la Scienza della Amministrazione". Cortiñas-Peláez, León (comp.). **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local. 1969. p. 54.

posición ante los electores, el parlamento y el gobierno; así como en sentido subjetivo cuando se refiere a su acción, sea como servicio o como elemento instrumental.<sup>78</sup> En esta última noción, que tiene aspectos hacendísticos y financieros, la administración pública opera como productora de bienes y servicios.

El concepto de *acción administrativa* tiene un papel medular en la ciencia de la administración pública como tal, sobre todo en el sentido de que esa acción no constituye una mera expresión de los actos jurídicos o de los procedimientos administrativos, sino una actividad material.<sup>79</sup> Esta, por consiguiente, es más que un mero efecto jurídico, ella se manifiesta de varios modos y en diversos movimientos, estando o no coordinados a través de un procedimiento, o se reduzca o no a uno o varios trabajos intelectuales y manuales. La actividad material se caracteriza porque siempre alcanza su culminación y siempre es una obra humana.

Para lograr una efectiva culminación realizadora, la actividad material debe ser permanentemente evaluada si se trata realmente de aquilatar el mejoramiento "finalístico y funcional" de la acción administrativa.<sup>80</sup> La evaluación debe ser un proceso continuo efectuado en el desarrollo de la acción misma, contemplando en ese proceso al órgano operante; y del tal modo elevarse la evaluación a una categoría central de la ciencia de la administración pública, que sólo de esa manera puede hacer patente su objetivo moderno de servir al mejoramiento de la acción administrativa.

---

<sup>78</sup>. **Ibid**, p. 58.

<sup>79</sup>. **Ibid**, p. 98.

<sup>80</sup>. **Ibid**, p. 60.

Sin muchas pretensiones intelectuales, pues se trata de un texto introductorio, hacia principios de los años de 1980 apareció un libro preparado por Vittorio Mortara en cuyas páginas existe algún ánimo de participar en el desarrollo científico de la disciplina. Esta participación, al menos, significó un procedimiento discriminatorio de las posibles concepciones de la administración pública, la cual puede ser definida a partir de su aspecto institucional como una expresión del poder ejecutivo, si bien esta idea es muy estrecha. Puede, alternativamente, definirse en términos funcionales refiriendo a la organización de los hombres y los medios a cuyo cargo está la realización de los fines públicos. Pero se trata de una concepción muy formalista. Una tercera perspectiva, basada en factores políticos, incumbe a la administración pública como la institución a cuyo cargo está la tarea de "implementación", y que en italiano refiere las ideas de realización o actuación. Esta última versión es inherente a las naciones desarrolladas, donde la implementación es una labor propia de la administración pública, más que de otras organizaciones sociales.<sup>81</sup>

Aunque la obra tiene alcances modestos, no impide que sus lectores conozcan los viejos problemas de enfoque de la administración pública -jurídico, eficientista y político, junto con los temas más recientes de **policy** y de opción pública.

Los estudios de administración pública en Italia hoy en día rebozan de actividad creativa y se han adentrado en sus preocupaciones, donde destacan los añejos temas de las organizaciones, junto con el análisis de **policy**, las nuevas perspectivas politológicas y los enfoques económicos sobre la

---

<sup>81</sup>. Mortara, Vittorio. **Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana**. Milano, Franco Angeli Editore. 1981. pp. 17-19.

misma. Todo esto es visible en una obra similar a la anterior, aunque con mayores alcances, preparada por Renato D'Amico.<sup>82</sup>

Naturalmente el pensamiento administrativo europeo no se restringe a los países aquí tratados, pues actualmente todo el continente bulle bajo el impulso del trabajo académico de otras naciones. Aquí, sencillamente, tratamos con las naciones europeas donde ese desarrollo académico es mayor y más promisorio.

---

<sup>82</sup>. D'Amico, Renato. **Manuale di Scienza della Pubblica Amministrazione**. Roma, Edizione Lavoro. 1992.