

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

CAPÍTULO 10

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

La ciencia de la administración de la sociedad debe ser, en nuestro entender, histórica como la ciencia de la actividad organizadora y contemporánea de los hechos; debe ser más práctica que teórica; la ciencia debe ser que trascienda el tema del trabajo administrativo.

G. I. P. (1969)

SUMARIO

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

OBJETIVOS

Al concluir la lectura de este capítulo, el lector:

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

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

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

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

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

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

* El autor podría ser alemán o de ascendencia germánica.

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

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

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

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

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

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

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

10.2 TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA

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

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

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

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

10.2.1 La administración soviética

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

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

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

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

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

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

³ *Ibid.*, p. 543.

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

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

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

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

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

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

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

⁴ *Ibid.*, p. 546.

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

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

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

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

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

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

⁶ *Ibid.*, p. 13.

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

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

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

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

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

⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁸ *Ibid.*, p. 42.

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

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

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

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

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

⁹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹¹ *Ibid.*, p. 42.

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

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

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

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

10.2.2 La organización del trabajo administrativo

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

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

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

¹² *Ibid*, p. 272. Subrayado nuestro.

¹³ *Ibid*, p. 274.

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

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

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

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

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

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

¹⁴ *Ibid.*, p. 87.

¹⁵ *Ibid.*, p. 93.

¹⁶ *Ibid.*

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

10.3 LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA

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

10.3.1 Desarrollos actuales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les democracies populaires", *RICA*, pp. 21-29.

¹⁹ Langrod escribió en 1962 un artículo titulado: "Les formes de la participation de las masses dans le gouvernement et l'administration", aludiendo en él un trabajo de Lenin de título similar que antes hemos examinado.

²⁰ *Ibid.*, p. 22.

Un apoyo importante para el desarrollo de la ciencia de la construcción estatal ha sido la publicación de la revista *El Estado y el Derecho Soviético*, porque en ella han podido difundir sus trabajos de investigación los cultivadores de aquella disciplina, la cual ya es considerada como una más de las ciencias sociales.

El profesor Langrod ha situado a la moderna ciencia de la administración soviética sobre las bases que le corresponden, las bases leninistas. Sin embargo, hay quien piensa que no es así, y que debe buscarse su fundamento no en Lenin, sino en Alejandro Bogdanov²¹ y su teoría de la organización. Esto es argumentado y sostenido por el estudioso norteamericano Roberto Miller.²²

Miller, cuyo trabajo aquí examinado fue redactado en 1976, más de 10 años después de los trabajos de Langrod, dice que los pensadores administrativos soviéticos llaman a su disciplina la "teoría soviética de la organización" o "ciencia de la administración". Encuentra que en la URSS, como en Estados Unidos, esta disciplina es joven. "Esto es particularmente cierto en la URSS, donde una ciencia integrada de la administración comienza aemerger manifestamente hasta la década de los 60, aunque sus raíces se remontan cinco décadas atrás".²³ Y, hoy día, añade, son pocos los profesores soviéticos que niegan su existencia.

Considera que la ciencia de la administración soviética es entendida como una disciplina de síntesis que comprende elementos sustantivos y metodológicos de otras ciencias sociales: el derecho administrativo, la ciencia política, la sociología, la sicología social, la economía, las matemáticas, la teoría de la información y la cibernetica. Sus temas centrales son el crecimiento industrial y el desarrollo de la tecnología aplicada a tal fin. No concordamos con esta apreciación, porque una disciplina de síntesis no es una ciencia, siempre subsidiada a productos ajenos, no por los propios. Ciertamente, hay pensadores soviéticos que así la conciben, pero no todos.

Miller insiste en un punto, aquel que es producto de lo que llama las tensiones entre el materialismo histórico y la investigación empírica. Esta tensión, empero, sólo existe en nuestro entender, en los pensadores administrativos que consideran a la ciencia de la administración disciplina sintética y, por tanto, residual.

La organización es uno de los valores fundamentales del bolchevismo, afirma el profesor norteamericano, así es y apoya su argumento en Marx y Lenin. En este punto cuestiona los trabajos de Lenin, especialmente "Más vale poco, pero bueno" y el relativo a la Inspección obrera, en donde observa una falla

²¹ Alejandro Alexandrovich Malinovski usaba el seudónimo de *Bogdanov*.

²² Miller, "The new science of administration in the URSS". *Administrative Science Quarterly*, pp. 247-57.

²³ *Ibid.*, p. 147.

conceptual del caudillo revolucionario con relación a la eliminación del funcionariado profesional y la incorporación de las masas a la administración del Estado. Habla, incluso, de un sentido utópico en el pensamiento administrativo leninista. Parece que Miller no examinó cuidadosamente los trabajos de Lenin que cita; o ignora que el propio Lenin, tal como lo hemos podido observar, aceptó en el segundo documento la necesidad del conocimiento de la ciencia de la administración y del manejo de los negocios secretariales para la formación de los funcionarios soviéticos. Lo antedicho por Miller contradice su segunda afirmación en el sentido de que en ambos documentos Lenin se inclina por la profesionalización de la burocracia soviética, al modo de la administración pública de los países capitalistas.

Las ideas anteriores, sustentadas por Miller, han tenido como propósito desacreditar a Lenin como inspirador de la moderna ciencia de la administración soviética, lugar que considera merecer Alejandro Bogdanov, enemigo político de Lenin desde 1908, cuando rompieron su amistad. Miller alega que, por lo general, en la URSS no hay discrepancias en torno al aspecto doctrinario del marxismo-leninismo, pero sí en lo relativo a la estrategia de su aplicación. El propio Bogdanov, dice Miller, disentía en este aspecto con Lenin, pero esto no es así y la lectura de la obra *Materialismo y empiriocriticismo*, del último,²⁴ lo comprueba. En este libro, Lenin fustiga a Bogdanov por tener una actitud revisionista de las ideas de Marx.²⁵

Bogdanov fue, en palabras de Miller, un marxista heterodoxo y hasta un hereje del marxismo, lo que no impidió que se toleraran sus obras en la Unión Soviética, e incluso que se le reconociera su genio intelectual. Al profesor norteamericano interesa particularmente su libro *La ciencia universal de la organización*, publicada originalmente en 1912 y reeditada en 1922. En ella desarrolla la teoría de la *tektología* o ciencia universal de la organización, que Miller considera un precedente de la teoría general de sistemas. Destaca su concepción analógica de las estructuras del mundo físico, orgánico y social, como mundos organizados.

Las ideas organizativas de Bogdanov permiten a Miller observar a sucedáneos pensadores administrativos contemporáneos de la teoría de la organización en la Unión Soviética, tales como A. Iamposkaia ("El desarrollo de las formas estructurales y organizativas de la administración gubernamental", 1964-1965) y A. Tikhomirov ("Organización científica del trabajo en el aparato administrativo", 1968-1969). En ambos autores, Miller observa elementos propios del estructural-funcionalismo que también encuentra en la cibernetica y la teoría de información soviéticas.

²⁴ El subtítulo de esta obra de Lenin es: "Notas críticas sobre la filosofía reaccionaria". La crítica a Bogdanov se encuentra en los capítulos II-5, IV-5, y VI-2.

²⁵ Ver particularmente el capítulo VI-2, donde según Lenin "Bogdanov corrige y 'desarrolla' a Marx".

Lo anterior explica, en su entender, por qué en la Unión Soviética ha habido un amplio desarrollo en los estudios del comportamiento organizativo, labor que acredita especialmente a los sociólogos y los sicólogos sociales.

Miller destaca que la URSS se haya abierto a otras influencias extranjeras, además de la norteamericana, en especial las que provienen de Yugoslavia y de Polonia. De esta última menciona a Jerzy Starosciak, cuya obra principal, de la que luego hablaremos, fue traducida al ruso. Miller resalta también al ruso V.G. Afanasiev y su *Dirección científica de la sociedad* (1968), autor de su gusto, y del cual reservamos nuestra opinión para el momento oportuno.

Comenzamos deliberadamente esta sección con las perspectivas extranjeras de la ciencia de la administración en la URSS, para marcar las diferencias diametrales que se pueden observar, desde afuera, sobre esta ciencia. En tanto que Langrod ha desarrollado los elementos sustanciales y genuinos del pensamiento administrativo soviético, el leninista, digamos, Miller ha tejido su argumentación en lo que llama la "heterodoxia y la herejía"; es decir, Bogdanov, y por tanto su texto se da en el equívoco, lo secundario y carente de trascendencia en la propia Unión Soviética.

Empero, Miller no borda en el vacío; en la URSS hay autores como Afanasiev, cuya obra citada, más que basarse en donde presume, el marxismo-leninismo, es más bien un agregado de ideas cibernetistas, sistémicas y estructural-funcionalistas de la dirección "científica de la sociedad" soviética, que, más que sociedad, parece una máquina autocontrolada. Qué razón ha tenido otro norteamericano, Rolf Thienn, al exigirle a la ciencia política soviética que sea o no sea.

Otros pensadores administrativos soviéticos aceptan y, todavía más, fomentan la incorporación de aportes externos. Tal es el caso de M.I. Piskotine, profesor de ciencia de la administración de la Universidad de Moscú, quien escribió la Introducción a la versión rusa de la obra del francés Bernardo Gourney. *Introducción a la science administrative* (Introducción a la ciencia administrativa), traducida en 1969. Piskotine, aceptando el carácter de "ciencia administrativa burguesa" de la obra, reconoce su mérito como exposición de una experiencia intelectual ejemplar ocurrida fuera de las fronteras soviéticas.

D. Gviashiani es autor de la obra *Organización y gestión*, un incisivo trabajo crítico sobre los teóricos norteamericanos de la administración del trabajo, publicado en ruso en 1972 y en español en 1973. Sin embargo, pese a su valor como obra crítica y propositiva, se halla al margen de los fines de este libro, motivo por el que descartamos su examen.

En un artículo cuya finalidad es describir una panorámica del estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, a finales de la década de los 70, el profesor yugoslavo Eugenio Pusic²⁶ hace consideraciones interesan-

²⁶ Pusic, "Development of the administrative science in Eastern Europe", *RICA*, pp. 28-39.

tes, aunque breves, sobre el desarrollo de la ciencia de la administración en la URSS. Señala que Bogdanov sigue siendo leído, pero que la transición a la moderna ciencia de la administración ha ocurrido por la vía de la ciencia de la construcción estatal. Del mismo modo, reconoce que Afanasiev es uno de los profesores soviéticos que merecen ser comentados.

Pero ninguno de los pensadores administrativos que hemos mencionado, particularmente los que escribieron a partir de 1970, mencionan el nombre de uno de los más destacados pensadores administrativos contemporáneos de la Unión Soviética: G.I. Petrov.

10.3.2 G.I. Petrov: la ciencia de la administración

Con este autor concluimos la exposición de la ciencia de la administración soviética. Petrov, profesor de derecho de la Universidad de Leningrado, escribió un interesante artículo sobre el objeto de la ciencia de la administración en la Unión Soviética.²⁷ Su trabajo tiene dos elementos fundamentales: refleja el estado presente de la ciencia de la administración en la URSS, al tiempo que, entraña la concepción de Petrov sobre la ciencia de la administración como una disciplina forjada en el marxismo-leninismo, pero desarrollada en su carácter específico a partir del mismo.

En la Unión Soviética hay un intenso debate en torno a la materia de la ciencia de la administración. Varios autores la conciben, en sentido extenso, como la ciencia de la administración del Estado. Le toca estudiar los problemas generales de la administración del Estado socialista. En esta línea de pensamiento se sitúa A.E. Lunev, *Problemas jurídicos de las ciencias administrativas* (1966), también autor de *Algunos problemas teórico-jurídicos de la ciencia administrativa* (1966).

Por su parte, los economistas estudian la administración a partir de su aplicabilidad a la economía, siendo que, argumenta Petrov, la esfera de la administración no se limita a la economía. Entre los economistas cita a A.M. Berman (*Algunos problemas de la ciencia de la economía*, 1965) y A.A. Gudunov, (*Introducción a la teoría de la administración*, 1967).

Otros autores identifican la administración con la dirección de la sociedad, concibiendo entonces a la ciencia de la administración como ciencia de la dirección de la sociedad. Petrov enjuicia severamente esta perspectiva, con mucha razón, porque en su opinión evapora el campo de estudio de la ciencia de la administración y se diluye en el seno de otras disciplinas sociales. Habla entonces de Afanasiev, del que cita su otra obra, *La dirección científica de los problemas*

²⁷ Petrov, "L'objet de la science de l'administration", *Annuaire de l'URSS*, 1969, pp. 215-223.

sociales (1965), así como la que ya señalamos; y menciona también a D.A. Kerimov: *El objeto y contenido de la ciencia administrativa* (1967).

Hay quienes, incluso, dudan de la existencia misma de la ciencia de la administración en la URSS, como A.K. Belyk (*Organización política de la sociedad y la administración socialista*, 1967). Sostiene que el marxismo-leninismo es la única ciencia de la sociedad y de la administración de los procesos sociales, por lo que la ciencia de la administración, en su especificidad, sólo es aceptable como un desarrollo concreto en él y sólo en él. Petrov contesta que Belyk parece desconocer las ideas leninistas en torno al desarrollo y difusión de la organización científica del trabajo y del trabajo administrativo, lo que permite que no haya confusión alguna entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración.

Por su parte, Z.M. Bor ha propuesto la especificación de la ciencia de la administración como una rama de las ciencias sociales, dentro de su obra *La administración de la producción y la organización del trabajo* (1967). Por extensión, define a la administración como la dirección de la sociedad. Por otra parte, distingue a la ciencia de la organización, que estudia la creación y ordenación de las relaciones entre los administradores y los administrados, y la ciencia administrativa cuyo objeto es el funcionamiento y las modificaciones de aquellas relaciones organizativas. Por tanto, “el objeto de la ciencia administrativa son las relaciones sociales de disciplina, coordinación, información, iniciativa y forma, dentro de los esquemas de las colectividades (o sistemas englobadores de las colectividades), en el curso de un trabajo directamente social, dirigido a la realización de planes económicos y las medidas relativas a la política del Partido Comunista y del Estado”.²⁸

Petrov desaprueba esta definición porque en su opinión ignora la relación entre el órgano y su actividad, siendo que “la administración y la organización son inseparables”, porque la segunda representa la especificidad de la primera. “En tanto que es función social particular, la administración nace de las exigencias de la armonización, la coordinación del trabajo y de la vida comunitaria de los pueblos”.²⁹ Sin embargo, para una sociedad sin clases, la administración tiende a transformarse en la autoadministración de la sociedad.

“De esta manera, la administración constituye la condición necesaria de la sociedad en todos los grados de su evolución”. Ella actúa sobre la base económica que a su vez la determina, siempre en consideración de las condiciones sociales y políticas vigentes. Así, insiste Petrov, la administración es necesaria, por igual, tanto para la sociedad como para las comunidades que la forman. “Sin administración, los pueblos no pueden alcanzar los objetivos complejos ni

²⁸ Citado por Petrov, *op. cit.*, pp. 216-217.

²⁹ Petrov, *op. cit.*, p. 217.

los simples".³⁰ Estas palabras mucho recuerdan las ideas bonninianas con respecto a la pertenencia social de la administración, más allá de sus modos concretos de existir.

Aprovecha Petrov el argumento anterior para refutar las concepciones de Afanasiev, que considera a la organización, como una de las funciones de la administración. La definición de la administración, —recalca— se basa en el concepto de organización; recuerda que Marx explicó que la administración es la actividad organizadora del Estado y que Engels argumentó que la organización es actividad combinada, en tanto que Lenin sostuvo que la organización es una práctica.

Las ideas anteriores, según el planteamiento que expone Petrov, son la base metodológica de la noción de "administración de la sociedad", lo que a su vez permite decir que la "administración es la actividad organizadora orientada; es decir, una actividad tendente al establecimiento o la modificación de los vínculos que aseguran la armonización (coordinación) de lo colectivo y de la vida comunitaria".³¹ Basado en esta definición, Petrov sostiene: "La ciencia de la administración de la sociedad debe ser, en nuestro entender, definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientada a los hombres, en otras palabras, como la ciencia de la organización óptima del trabajo administrativo".³²

Las palabras anteriores se aplican al socialismo y a él están dedicadas. Sin embargo, nuevamente nos recuerda a Bonnin, quien en 1808 había advertido y sostenido las posibilidades efectivas de una ciencia de la administración para todos los tiempos y todos los lugares. Mucho tiempo después, Petrov confirma las ideas de Bonnin y, como él, observa la intimidad habida entre la sociedad y su administración, toda vez que en la forma concreta de existir de la administración socialista testimonia también las tesis bonninianas. Por tanto, dentro de la sociedad y el Estado socialistas, "la ciencia administrativa debe estudiar las leyes de actividad organizadora de los hombres, orientada a la edificación del socialismo".³³

Petrov señala que la ciencia de la administración se apoya en el comunismo científico, con el que estudia a los procesos sociales. Pero también tiene relación con otras disciplinas, no se mantiene en el aislamiento. Sus vínculos son estrechos con la historia, porque se fundamenta en el materialismo histórico; con la economía, la ciencia del Estado, el derecho, la sicología social, la sicología del trabajo administrativo y la cibernetica. "Así, la ciencia de la administración de la sociedad se encuentra estrechamente relacionada con varias

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 18.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

ciencias. Pero tiene un objeto propio: las leyes de la organización social, la actividad organizadora orientada de los hombres".³⁴

El profesor Petrov concluye su exposición tocando un tema de interés: las relaciones entre la ciencia de la administración, de un lado, y la ciencia del Estado y el derecho administrativo, del otro. También tiene una relación estrecha con el derecho constitucional. Con referencia a éste y al derecho administrativo, sostiene que no debe pensarse que la ciencia de la administración es parte de ellos o que se confunde en sus objetos de estudio. Por tanto, insiste en que "el estudio de las leyes de la organización social y la investigación de los medios teóricos y prácticos para optimizar a la administración, son objeto específico de la ciencia de la administración de la sociedad y le distingue de otras ramas de la ciencia".³⁵

Conforme esta idea, rechaza la versión de M.I. Piskotin, B.M. Lazarev, N.G. Salisceva y J.A. Tikhomicov, autores de *La ciencia de la administración* (1965), quienes sostienen que la ciencia de la administración forma parte del derecho administrativo, porque éste estudia las relaciones originadas dentro de los procesos de la administración del Estado. Petrov responde alegando sobre el equívoco de tal afirmación, y señala que el derecho administrativo no comprende al estudio de la naturaleza, las tareas, los principios, la organización y los métodos de la administración soviética, lo que incumbe sólo a la ciencia de la administración. De este modo, en tanto la ciencia de la administración estudia las relaciones sociales y administrativas, el derecho administrativo trata de las normas jurídicas de la administración.

En lo referente a las relaciones entre la ciencia del Estado y la ciencia de la administración, Petrov comenta que por lo general se sostiene que esta última es una rama especial de la ciencia del Estado: la ciencia de la administración estatal. No concuerda con esta opinión porque dice, dentro del socialismo las formas y métodos de organización son comunes en los organismos sociales y los estatales. Y así es, dado que los soviets representan esa mixtura de órgano del Estado, pero de representación social, lo cual coincide con la teoría leninista de la incorporación de las masas a la administración del Estado.

Tal como lo hemos podido apreciar, el trabajo de Petrov demuestra la convivencia y la asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración. Y demuestra, en todo caso, que dentro de las concepciones del marxismo en la Unión Soviética, la seguida por la teoría leninista de la administración soviética es la que ha dado los mayores y más significativos frutos. La ciencia de la administración, pues, tal como fue concebida por Juan Carlos Bonnin en 1808, como una disciplina cuyo signo descansa en su existir, pudo ser cultivada tardíamente en la URSS sin que se dejara de atender su modo particular de existir como ciencia de la administración de la sociedad soviética.

³⁴ *Ibid.*, p. 219.

³⁵ *Ibid.*, p. 222.

10.4 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS

El desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas de Europa oriental, a los que se conocen también como democracias populares, ha sido tan vigorosa como en la Unión Soviética. También, como en la URSS, las fuentes del pensamiento administrativo invocan a Marx y Lenin, aunque mayormente al primero. Ello obedece, en buena parte, a las diferencias de sus regímenes con relación a la URSS, dentro del patrón general representado por el socialismo.

Otro elemento diferenciador es la circunstancia histórica de cada democracia popular europea, tanto con referencia a la Unión Soviética, como entre ellas mismas. La tradición socialista es más antigua en la URSS que en otros países socialistas, toda vez que es producto de una revolución, en tanto que en éstos fue el producto del avance soviético al arrasar al nazismo en Europa oriental. Asimismo, y esto es muy importante, en algunos países hay reminiscencias tanto del Cameralismo, como de la ciencia de la administración alemana de Lorenzo von Stein, lo que facilitó el renacimiento de la disciplina en ellos.

Los países aquí comprendidos son Polonia, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia, de cuyos progresos en nuestra disciplina haremos una breve relación. Hemos escogido dos pensadores administrativos que representan fielmente esos progresos; nos referimos al profesor polaco Jerzy Starosciak y al catedrático húngaro Lajos Szamel.

10.4.1 Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas

Jorge Langrod, en los artículos que hemos examinado en este capítulo, dedica también su atención a la ciencia de la administración en las democracias populares. Destaca en especial a Polonia, donde su desenvolvimiento es marcado.

Debemos recordar que sus trabajos los escribe respectivamente en 1962 y 1963 y que reflejan la situación vivida por nuestra disciplina a principios de los años 60. Langrod dice que en Polonia hay vientos favorables para la ciencia de la administración, lo que ha permitido que en 1959 se establezca la Sociedad Científica de la Organización y la Gestión. En esta institución se ha estado estudiando a la ciencia de la administración, desde su fecha de fundación.

En tal ambiente, el profesor de la Universidad de Varsovia, B. Gawecki escribió en 1960 un artículo titulado "La ciencia de la administración y su lugar dentro de la clasificación de las ciencias". En él, define a la ciencia de la administración como la disciplina relativa "al conocimiento práctico de la coordinación y ordenamiento de las acciones humanas, a fin de colaborar con la satisfacción de las necesidades sociales dentro del marco del derecho en vigor dentro del Esta-

do".³⁶ Gawecki considera a la ciencia de la administración como parte de la ciencia del Estado, en lo que no coincide con Petrov, y al mismo tiempo la considera en desarrollo paralelo al derecho administrativo. Sin embargo, cuida de marcar que la ciencia de la administración y el derecho administrativo no son lo mismo, porque la primera estudia los hechos sociales, en tanto que la segunda se ocupa de las normas de la acción administrativa.

Por su parte, St. Kowalewski es autor de un ensayo. "¿Qué es la ciencia de la administración?", escrito en el año de 1960 y que trata sustancialmente los problemas relativos a la organización y gestión en la administración socialista, y destaca la importancia del Cameralismo como fuente histórica de la ciencia de la administración polaca. Langrod agrega que Kowalewski "sitúa a la ciencia administrativa dentro del marco relativo a la ciencia de la organización y el funcionamiento del aparato del Estado, y aún más, como un sector de la *praxiología* (o teoría general de la acción eficaz)".³⁷

Dentro de lo relativo a la difusión del conocimiento administrativo por medio de las relaciones interinstitucionales, Langrod menciona que a finales de 1961 tuvo lugar en la Universidad de Varsovia una reunión sobre el desarrollo de la cultura administrativa dentro de los países socialistas, a la cual acudieron, además de representantes del país anfitrión, también de la URSS, Alemania Democrática y Hungría. La reunión estuvo presidida por Starosciak, uno de los pensadores administrativos socialistas más distinguidos. Hablando de este cultivador de la ciencia de la administración, Langrod dice que es autor del libro *Derecho administrativo*, donde sostiene que éste se diferencia de la ciencia de la administración, de la que hablaremos en su oportunidad.

Langrod encuentra una distinción importante entre la ciencia de la administración soviética y la que se desarrolla en los demás países socialistas. En los segundos no está en uso el concepto de ciencia de la construcción estatal, sino el de "cultura de administrar", y que se entiende como "la elaboración de ciertas reglas de acción, como cierta disciplina de autoridad".³⁸

Hay un factor común en los países socialistas: en ellos cobra cada día más fuerza —agrega Langrod— la intención de separar los campos respectivos de la ciencia de la administración y del derecho administrativo. Lo mismo ocurre, a la vez en la URSS, tal como lo pudimos apreciar.

El proceso de separación antes mencionado había ganado mucho terreno en 1978, como se puede comprobar al través del artículo de Eugenio Pusić sobre el estado de la ciencia de la administración en los países socialistas, cuan-

³⁶ Citado por Langrod, "Quelques récents tendances administratives en régime communiste", pp. 18-19.

³⁷ Langrod, *op. cit.*, p. 19.

³⁸ Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les democratie populaires", p. 28.

do concluía la década de los años 70.³⁹ Pusić, profesor de la Universidad de Zagreb, prefiere la denominación "ciencias administrativas", en plural, desechando su sentido en singular. La explicación de ello yace en que por ellas se entienden a "las más tradicionales disciplinas de la administración pública o gubernamental y al derecho administrativo, así como las materias designadas con otros nombres y que tratan de los fenómenos administrativos tales como la teoría de la organización, construcción estatal, teoría de sistemas, praxiología, y de las técnicas orientadas a la aplicación de estas materias; a saber: administración financiera, administración de personal y ciencias aplicadas a la información y los procesos administrativos".⁴⁰ Esta explicación aclara el sentido de las "ciencias administrativas", aunque ciertamente no nos sentimos inclinados a aceptarla, no al menos completamente. La ciencia de la administración es una y nada más.

Pusić argumenta que la doctrina socialista de la administración sostiene, con base en Lenin, que no se reconoce nada privado, que todo es colectivo. Asimismo, el desarrollo de las ciencias administrativas en Europa oriental está determinado por el advenimiento del socialismo. La ciencia de la administración en los países socialistas, del mismo modo, está caracterizada por su relación con el materialismo histórico y, en sustancia, tiene diferencias con la ciencia de la administración de los países capitalistas.

Ahora bien, las ciencias de la administración socialista tienen características que le son muy propias, a saber:

- 1) Organización y funcionamiento del gobierno central
- 2) Gobierno local
- 3) Problemas jurídicos de la administración central y local
- 4) Organizaciones políticas no gubernamentales, tales como los partidos políticos
- 5) Planeación
- 6) El problema de la eficiencia
- 7) Impacto social de la administración
- 8) Participación de las masas en la administración del Estado.

Ciertamente, este temario podría ser compartido por la ciencia de la administración occidental, por lo que más bien hay que acreditar su distinción con base en el sello que le da el socialismo. En fin, frente a estos problemas del diario acontecer de la administración socialista, hay "una curiosa inercia en la disciplina de este campo".⁴¹ Aunque la separación de la esfera de estudio de

³⁹ Pusit, "Development of the administrative sciences in Eastern Europe", *RICA*, pp. 28-29.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁴¹ *Ibid.*, p. 34.

la ciencia de la administración y la del derecho administrativo ha tenido progresos, Pusić advierte que no es completa; aún predomina el derecho administrativo, gracias a la influencia francesa y alemana durante el siglo XX. La paradoja es que, añade, el derecho administrativo es menos útil donde un país ha nacido de una revolución socialista o el socialismo ha impreso cambios altamente revolucionarios en su seno. Esto hay que recalcarlo, pues resulta una ironía que en los países socialistas el derecho administrativo siga siendo cultivado, aun hoy en día, en lugar o por encima de la ciencia de la administración. Pero Pusić alega que esta situación se sigue modificando, al grado que el derecho administrativo es ahora interpretado "como un instrumento al servicio de la voluntad política".⁴²

Pusić sostiene: "En las ciencias administrativas, nuevos enfoques ganan reconocimiento, en parte debido a las antiguas tradiciones del Cameralismo y las enseñanzas de Lorenzo von Stein y sus contemporáneos, y en parte porque a los nuevos problemas se les da directamente un nivel pragmático".⁴³ Naturalmente que el Cameralismo influyó antiguamente en lo que hoy es, sobre todo, Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, y qué decir en Alemania Democrática, antaño el centro nuclear de Brandemburgo y Prusia, mundo por excelencia del desarrollo de la administración cameralista. Por lo que corresponde al Imperio austro-húngaro, sabemos que comprendía en su tiempo a Austria, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, en su denominación contemporánea.

Con respecto a von Stein, no debemos olvidar que su obra docente y de investigación la práctica, precisamente, en Viena, por lo que no debe extrañarnos que fuera muy influyente en su tiempo en el inmenso Imperio austro-húngaro, y que vuelva a ser hoy en día en el mismo territorio.

Y sin embargo, Pusić es consciente de que no domina en la escena académica la ciencia de la administración, porque todavía perdura el debate sobre la definición de campos entre ella y el derecho administrativo, tanto en la literatura, como en los congresos.

En su opinión, las ciencias de la administración deben descansar en una noción aplicada, cuya finalidad es la capacidad de acción del gobierno y las instituciones económicas. Por tanto, Pusić reclama la autoridad académica del profesor polaco M. Jelowski, quien sostiene que "la esencia de la ciencia de la administración es la investigación de los diferentes fenómenos, conforme la función organizadora del gobierno".⁴⁴

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.* Sobre el tema del Cameralismo hay que comentar que el profesor húngaro Carlos Eslary ha rescatado las raíces "dicasteriales" de la administración cameralista, según consta en sus artículos: "Le système administratif dicastéral de la Monarchie des Habsbourg" y "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes", *RICA*, 1963 y 1964 respectivamente.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 35.

En este ambiente, la redacción y preparación de obras sobre la materia han podido proliferar. En Bulgaria hay dos "textos clásicos": P. Stainov y A. Anghelov, *Derecho administrativo búlgaro* (1957), y G. Guirgenov y M. Yankov, *Teoría de la administración social* (1975). En Checoslovaquia destacan Z. Yukesh, *Gobierno y administración socialista en Checoslovaquia* (1973) y en Hungría Lajos Szamel, *La administración del gobierno* (1971). En Polonia, además de la obra de Starosciak debe ser mencionado el desarrollo de la praxiología, que cuenta entre sus cultivadores a T. Kotarbinski, *Praxiología: una introducción a las ciencias de la acción eficiente* (1965). Finalmente, en Rumania, debe señalarse a A. Negoitia (*Ciencia de la administración*, 1975) y M.T. Oroveanu (*Introducción a la ciencia de la administración gubernamental*, 1975), en tanto que en Yugoslavia repunta la obra de F. Bucar, *Introducción a la administración pública* (1969), lo mismo que la del autor que estamos consultando, Eugenio Pusić: *Ciencia de la administración* (1968).

Existe, pues, un vigoroso e interesante desarrollo de la ciencia de la administración en los países socialistas, que necesariamente tenía que ser comentado en este libro. Resta únicamente, para concluir su examen, analizar el pensamiento administrativo de Starosciak y Szamel.

10.4.2 Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel

Tal como lo hemos anunciado, Jerzy Starosciak y Lajos Szamel son, respectivamente, de nacionalidad polaca y húngara. Ambos tienen el mérito de haber efectuado su obra a partir de la década de los 70, justo cuando arranca lo que Langrod ha denominado "el renacimiento" de las ciencias administrativas en Europa oriental.

Starosciak ha sido considerado como el padre de la moderna ciencia de la administración polaca. Son dos sus obras principales; *Derecho administrativo* y *Elementos de ciencia de la administración*. No sabemos el año de edición de ambos trabajos, salvo que el primero apareció antes de 1963, año en que Langrod consigna su existencia; con respecto al segundo, sabemos que fue traducido al ruso en 1965,* lo que permite saberse que se publicó cuando más en 1964. Asimismo, debemos mencionar el artículo *Las ciencias administrativas en la República Popular de Polonia* ("Sciences administratives in Pologne Populaire") aparecido en 1965.

En su *Derecho administrativo* argumenta Starosciak la distinción entre tal materia y la ciencia de la administración. Al primero tocan las normas legales, al segundo corresponde el estudio de la organización del aparato del Estado. Así,

* También ha sido traducido al rumano, cuenta nuestro conocido Pusić.

pues, a la ciencia de la administración incumben los principios de la organización científica del trabajo y el funcionamiento del aparato administrativo. Pero hay una tercera disciplina a la que llama "ciencia de la política administrativa", y a la que corresponde la aplicación del derecho y la utilización de las posibilidades creadas por él para resolver problemas concretos. Agrega que está relacionada con los principios generales de la política social.

Analizando en lo particular a la ciencia de la administración, Starosciak dice que se refiere a los "derechos objetivos del funcionamiento de la organización, derechos que pueden ser similares (o idénticos) a los derechos económicos. . . La ciencia de la administración investiga estos derechos, los formula y asimismo estima sus consecuencias, a fin de resolver los problemas resultantes del funcionamiento de la administración".⁴⁵

Con respecto a su artículo sobre las ciencias de la administración en Polonia, Starosciak menciona que fue a partir del término de la Segunda Guerra Mundial cuando se inició el proceso de reconstrucción de la ciencia de la administración. Él, un distinguido cultivador por igual del derecho administrativo y la ciencia de la administración, comenta que gradualmente ambas tienden a separarse y la segunda a ligarse más y más a los problemas de la economía y la organización del trabajo. Esto ha provocado que, incluso en Polonia, se haya desarrollado una "filosofía de trabajo", cuyos cultivadores están interesados en establecer los principios generales del trabajo humano, basados en la racionalidad. En suma, concluye, han sido rebasados los límites jurídicos que ataban el desarrollo de la ciencia de la administración.

Starosciak, fundador de la moderna ciencia de la administración polaca y presidente de la Sección Nacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, falleció en 1972.

Lajos Szamel, profesor de la Universidad de Pecs, donde también efectúa sus actividades Carlos Eszlary, a quien hemos mencionado páginas antes, señala que aquellos que estudian a la administración pública científicamente saben que es "más que una simple aplicación de reglas de derecho y que no se identifica con el derecho administrativo".⁴⁶ Por tanto, la ciencia de la administración no puede ser explicada por medio del derecho administrativo, no está circunscrita a él. Hay, entonces, diferencias fundamentales entre ambos.

Las tareas de la ciencia administrativa socialista y la dirección de sus estudios, se deben encaminar a la realización del trabajo práctico y a la formación y el perfeccionamiento del personal de la administración pública. La ciencia de la administración es una ciencia que estudia al Estado, no es una disciplina

⁴⁵ Citado por Langrod, "La renaissance de la science administrative en la URSS et dans les démocraties populaires", p. 26.

⁴⁶ Szamel, "Les tâches de la science administrative dans les pays socialistes", RICA, p. 297.

jurídica; sin embargo, cree que lo estatal y lo jurídico no deben oponerse, no son categorías que se excluyan mutuamente.

La ciencia administrativa estudia a la administración pública en su integridad, la entiende como la actividad del Estado y por tanto, antes que nada, tiene una naturaleza estatal. Asimismo es una actividad de gestión, lo que la relaciona con otras formas de la administración, pero, como administración pública, conserva la autoridad en su mano y esto la distingue del resto. Hay que hacer notar que Szamel, en contraste con otros pensadores administrativos socialistas, utiliza el concepto de administración pública y lo hace en su forma tradicional.

La administración pública como también lo sostiene Petrov, tiene una íntima relación con la organización. Nos recuerda, como lo hace el pensador ruso, que Marx definió a la administración como actividad organizadora del Estado. "Si confrontamos esta constatación con el objeto de la administración pública, llegamos al resultado que ésta, considerada en su conjunto, es una actividad organizadora cuyo objeto es la sociedad entera constituida en Estado".⁴⁷ Veamos, nuevamente, cómo el materialismo histórico no está reñido con la ciencia de la administración, sino que inclusive de su asociación nacen concepciones interesantes y destacadas como la de Petrov y Szamel.

Según lo observa Szamel, la administración pública socialista está dividida en tres grandes sectores: administración pública en sí, administración de las empresas del Estado y administración social, ya que "el papel de la administración privada es insignificante".⁴⁸

Szamel añade que la administración del Estado socialista se basa en la fórmula "administrar es organizar", lo que lleva al problema de la ciencia de la organización, a la que siente como uno de los proyectos a futuro del pensamiento administrativo socialista. Por lo pronto, lo actual es la ciencia de la administración y ella es el campo del cultivo vigoroso de los estudios de la administración pública de los países socialistas.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 298.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 300.