

Segunda Parte	DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	151
Capítulo 4	LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA.....	153
4.1	PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	156
4.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	159
4.2.1	Gandillot.....	159
4.2.2	Macarel.....	161
4.3	LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE.....	164
4.3.1	<i>Presentación</i> de Macarel.....	165
4.3.2	<i>Informe</i> sobre Argelia.....	168
4.4	SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA.....	171
4.4.1	El papel de Jorge Langrod.....	173
4.4.2	Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador.....	176

SEGUNDA PARTE

**DESARROLLO Y
SITUACIÓN ACTUAL
DE LA CIENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

*No cabe duda alguna que el carácter de
nuestra edad consiste precisamente en
haber reconocido la importancia de las
cuestiones concernientes a la
administración, junto a las relativas
a la Constitución.*

LORENZO VON STEIN (1865)

SUMARIO

- CAPÍTULO 4 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA**
- CAPÍTULO 5 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA
E HISPANOAMÉRICA**
- CAPÍTULO 6 LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA**
- CAPÍTULO 7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ITALIANA**
- CAPÍTULO 8 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
LOS ESTADOS UNIDOS**
- CAPÍTULO 9 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA**
- CAPÍTULO 10 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN
SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS**

CAPÍTULO 4

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA

La ciencia de la administración es la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social.

CARLOS JUAN BONNIN, 1812

SUMARIO

- 4.1 PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA**
- 4.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**
 - 4.2.1 Gandillot
 - 4.2.2 Macarel
- 4.3 LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE**
 - 4.3.1 *Presentación* de Macarel
 - 4.3.2 *Informe* sobre Argelia
- 4.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA**
 - 4.4.1 El papel de Jorge Langrod
 - 4.4.2 Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá una perspectiva general del desarrollo histórico de la ciencia de la administración francesa.
- Tendrá posibilidad de comparar el despliegue de la ciencia de la administración, frente al desarrollo del derecho administrativo, estableciendo sus diferencias.
- Advertirá la importancia de las contribuciones de Tocqueville para la formación de la ciencia de la administración.
- Entenderá las condiciones académicas propias de la ciencia de la administración francesa de hoy día.

4.1 PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA

La moderna ciencia de la administración francesa es una gran paradoja, porque se trata del resultado de un propósito intelectual que Carlos Juan Bonnin consideraba secundario: el código administrativo. Código del cual nació una de las grandes aportaciones francesas a las ciencias sociales: el derecho administrativo.

No es posible comprender el sentido de la ciencia de la administración francesa sin ligarla al derecho administrativo. Es más, puede afirmarse que hasta la primera mitad del siglo XX, la ciencia de la administración francesa no era otra cosa que el derecho administrativo. Dicho en otras palabras, esto significa que en Francia el cultivo de la ciencia de la administración fue sustituido por el cultivo del derecho administrativo.

Uno de los grandes estudiosos franceses contemporáneos de la ciencia de la administración, Jorge Langrod, ha dicho una gran verdad: "La riqueza y difusión de la ciencia del derecho administrativo francés son bien conocidas en el mundo".¹ No se puede decir lo mismo de la ciencia de la administración, porque ésta no tuvo nunca la importancia del derecho administrativo.

La influencia que el derecho administrativo francés ha tenido en todo el mundo no tiene paralelo. En la propia Francia, desde principios del siglo pasado, tuvo un lugar privilegiado en el seno de las universidades, en tanto que en Europa su influencia fue definitiva. Desde 1804, pese a ciertos altibajos, ya se enseñaba en Francia. De 1828 a 1838 se intensificó su enseñanza en todas las universidades francesas. En buena parte, el carácter científico y la amplia difusión del derecho administrativo en general obedece a la importancia del derecho francés. Es, por tanto, una disciplina autónoma con rumbos paralelos, aunque distintos a los de la ciencia de la administración.

¹ Langrod, "La science de l'administration publique en France au 19^{ème} et 20^{ème} siècle. Aperçu historique et état actuel", *Revue administrative*, p. 5.

Precisamente, por esa autonomía del derecho administrativo, propia de sus especialistas, nosotros lo abordaremos sólo de manera marginal y estrictamente en su relación con la ciencia de la administración.

La más grande paradoja de esta ciencia es que, nacida de Bonnin, fue apenas tomada en cuenta por los franceses. Pero todavía más irónico que lo anterior, es que Bonnin no dejó escuela en su propio país. No fue, como dice el adagio, "profeta en su tierra".

Según Langrod, la ciencia de la administración sí tuvo un amplio desenvolvimiento no sólo en Francia sino en otros países, además, paralelo y hermanado al del derecho administrativo. Este desarrollo, añade, se puede comparar con el del Cameralismo alemán del siglo XVIII. Bonnin representa, continúa, una ciencia de la administración basada en principios firmes, uniformes y específicos, incluso diferente al derecho administrativo. Estas afirmaciones merecen un comentario. Ciertamente, la ciencia de la administración de Bonnin no sólo es metódica y sistemática, sino distinta al derecho administrativo.

Langrod ha dicho con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Carlos Juan Bonnin, autor de los *Principios de administración pública*, cuya primera edición se remonta a 1808".² Esta verdad, tan grande como una catedral gótica, ha sido olvidada o la pasan por alto algunos modernos cultivadores de la ciencia de la administración, quienes le otorgan la paternidad de esta disciplina, a personajes ajenos a ella. A pesar de sus varias ediciones completas y dos abreviadas, y de que sus *Principios* son ampliamente conocidos en español, su autor ha sido ignorado en su patria y en Europa, a excepción de España. Hay que insistir que la versión de 1812 fue traducida al italiano en 1824.

No obstante, Bonnin también fue importante para el derecho administrativo, ya que en la edición de 1809 elaboró un proyecto de código administrativo. Por cierto que sirvió de inspiración al código administrativo portugués. Pero esto tampoco fue suficiente, los estudiosos del derecho administrativo también ignoraron a Bonnin.

Lo anterior explica porqué Bonnin "no tiene cultivadores directos", a decir de Langrod, aunque éste comenta que no sería del todo justo decir que carece del "mañana". En su opinión, la escuela francesa de Bonnin la siguieron los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin. Aunque esto, debe tomarse con reserva.

Pensamos que tanto Gerando como Macarel y Cormenin, sí abrevaron en el pensamiento de Bonnin, tal como se puede observar al menos en el segundo. Pero esto no es suficiente para que aceptemos que son sus discípulos, sobre todo si tomamos en cuenta que a la vez que adoptan las ideas de Bonnin, silencian

² *Ibid.*, p. 7.

su nombre, lo que constataremos cuando abordemos las ideas administrativas de Macarel.

Dicho lo anterior, queda claro que Gerando, Cormenin y Macarel son estudiosos del derecho administrativo, pero están sólo marginalmente interesados en la ciencia de la administración; y que Macarel fue el más interesado. Pero nada más.

Lo que quisiéramos comentar de estos tres autores es que fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. José María de Gerando (1772-1842) fue el primer profesor de derecho administrativo cuando se reabrió la cátedra en 1828. Luis Antonio Macarel (1790-1851), discípulo de Gerando y su sustituto en la misma cátedra después de su muerte, ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin (1788-1868), también profesor de esa materia, fue asimismo consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración en 1848.

Por tanto, la relación entre Bonnin y el derecho administrativo, tema que, insistimos merece la atención de sus cultivadores, debe entenderse desde dos ángulos: De un lado, las ideas administrativas son tomadas de Bonnin pero sin nombrarlo; y del otro, su concepto de código administrativo y su influencia en los autores que estudiaron después el derecho administrativo. Por tal motivo, Bonnin es y no es, al mismo tiempo, precursor francés del derecho administrativo.

Todo lo anterior nos permite afirmar que Bonnin no existió en Francia como teórico de la administración, y que su valor entre los estudiosos del derecho administrativo debe ser conferido por ellos mismos.

Pero el siglo XIX en Francia no es totalmente ajeno a cierto progreso independiente de la ciencia de la administración. Alejandro Vivien (1799-1854), con sus *Estudios administrativos (Etudes administratives)*, publicados en 1845 —y que nos ha sido imposible consultar—, sigue, en opinión de Langrod, una tradición no jurídica. Vivien formó parte del Consejo de Estado y del Instituto de Francia; ejerció la abogacía y actuó como funcionario de la administración pública. Él es, en suma, un buen tema de estudio.

Aunque quizá el más sorprendente e importante caso de un estudioso francés, ajeno a la tradición jurídica, es Alejandro de Tocqueville, uno de los más brillantes politólogos del siglo pasado. Hoy en día, su *Democracia en América y El antiguo régimen y la revolución* son considerados grandes contribuciones tanto a la política como a la administración pública. Más adelante, podremos observar en su momento otros trabajos poco conocidos de Tocqueville, que son, asimismo, importantes contribuciones a la ciencia de la administración.

En el campo de la enseñanza es pertinente resaltar que en Francia se estableció en marzo de 1848 la Escuela de Administración, precisamente en tiempos de la Segunda República. Aunque tuvo una existencia efímera, la Escuela de Administración sirvió de modelo a la Escuela Nacional de Administración, fundada en 1945. Hay que advertir, empero, que la enseñanza de la ciencia de

la administración en el siglo XIX la inició, como sabemos, Javier de Burgos en 1841, en Granada. Después la perfeccionó José Posada de Herrera en sus lecciones de administración de Madrid en 1843.

Naturalmente el estudio del derecho administrativo francés no se detiene en Gerando, Cormenin y Macarel, sino que con ellos comienza. Existen además otros importantes estudiosos, cuyos nombres omitiremos por ser su obra ajena a los propósitos de este trabajo: relacionar, sintéticamente, los orígenes de la ciencia de la administración y el derecho administrativo en Francia.

No queremos cerrar este apartado sin mencionar de nuevo a Bonnin, de quien Chevallier y Loschack dicen "puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa".³ Quien asimismo, no tiene continuadores directos ni hizo escuela en Francia. Añaden también que Lorenzo von Stein —a quien, por cierto, debemos decirlo, muchos lo consideran como padre de la ciencia de la administración— tiene en Bonnin un antecedente como actividad y como ciencia, de su concepción de la administración.

4.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Tratamos aquí con dos pensadores contrastantes, uno célebre, Macarel, y otro ignorado en Francia, Gandillot. En los distintos trabajos consultados para formar este capítulo, no encontramos referencia alguna sobre él. Como Bonnin, su influencia se sintió en España, cuyo texto, *Curso de derecho administrativo*, fue el primero de su género que se imprimió en la península. Comenzamos con Gandillot.

4.2.1 Gandillot

A M.R. Gandillot lo tradujo también al español José María Saavedra, a quien debemos la versión española del *Compendio de los principios de administración* de Bonnin. Su *Curso* apareció en España en 1835, lo que lo hace contemporáneo de Gerando, Cormenin y Macarel. Como ellos, su obra es un texto básico para la formación de los estudiantes universitarios en la materia.

La obra está prologada por su autor y su contenido se divide en dos partes y un amplio suplemento. Si bien el libro no es muy grande (tiene poco más de 180 páginas), es de suma importancia en España, porque fue el vehículo que allí introdujo el derecho administrativo francés.

³ Chevallier y Loschack, *Science administrative*, vol. 1, p. 23.

La primera parte, y la más importante, se dedica a los caracteres generales del derecho administrativo. Comprende las funciones de la administración, la organización, la tutela y otros temas similares. Como en otras obras similares, Gandillot analiza detalladamente a las autoridades administrativas, entre las que destacan los célebres prefectos franceses de la era napoleónica. En varios capítulos examina temas tales como los caminos terrestres y acuáticos, que pormenorizadamente estudia al tocar los empedrados, la numeración de las casas, etcétera. Gandillot distingue al tránsito ciudadano del rural, y le dedica todo un capítulo al estudio del agua como medio de transporte, sea como río navegable o canal, ya como medio de producción (molinos e ingenios acuáticos).

Divide a la segunda parte a su vez en dos apartados, referidos a las contribuciones directas e indirectas. Huelga abundar sobre los tipos de contribución, a los que Gandillot les concede varias páginas.

En el suplemento trata nuevamente a la organización administrativa, pero agregando un capítulo relativo a los procedimientos en los asuntos contenciosos.

Gandillot asegura que los "cursantes de leyes" de la Universidad de París, cuando presentan sus exámenes de derecho administrativo se "encuentran en la grave dificultad de comprender, clasificar y reunir el conjunto de las instituciones administrativas y reglas referentes a ellas".⁴ Para ayudarles a resolver este problema, Gandillot decidió elaborar un "reducido volumen sobre las reglas del derecho administrativo", que evitan el trabajo inútil.

Las funciones administrativas conducen a la noción de "acción administrativa", que a decir de Gandillot se desenvuelve de cuatro modos:

- 1) Cuando transmite las leyes o señala su método de ejecución; es decir, en forma de instrucción.
- 2) Cuando cuida de los bienes públicos; o sea, establece operaciones comerciales con ellos.
- 3) Cuando cumple una "asistencia inmediata, ilustrada y benévola", con la finalidad de vigilar el interés público.
- 4) Cuando expide órdenes formales que se aplican a las personas y a las cosas, fundamentadas en el interés público.

Las funciones, al convertirse en acciones, no sólo nos recuerdan que la administración es acción, sino además, que el concepto está inspirado en Bonnin, ausente de nombre, pero presente en pensamiento.

Sólo valdría la pena agregar que el trabajo de Gandillot debe ser entendido, sobre todo, como un texto útil, cuya trascendencia histórica ha sido la de trasladar el derecho administrativo de Francia a España.

⁴ *Curso de derecho administrativo*, p. 5.

Para Gandillot “el derecho administrativo es una demostración de los deberes de la sociedad para con los ciudadanos, y de éstos hacia la sociedad”,⁵ resonando en ellos ideas concebidas por Bonnin, no citado por nuestro autor. El derecho administrativo —agrega— nace del derecho público, pero ambos derivan de la “Constitución del Estado”, en donde se designan las funciones de los administradores.

En su opinión, cuando el derecho se refiere a la administración, no es de manera rigurosa y absoluta sino, por lo contrario, se somete a la equidad y con un carácter conciliador. Separa al derecho administrativo de la ciencia de la administración, de la que dice “es un arte para crear una obra según los principios del derecho”.⁶ Concepción que no consigue nuestra adhesión, pero tampoco merece comentario.

Gandillot piensa que, como la sociedad no puede ejercer por sí misma sus derechos, hace uso de ellos mediante una multitud de agentes de las más diversas clases, jerárquicamente organizados. De aquí nacen los dos objetos del derecho administrativo: las funciones administrativas y las necesidades sociales a las cuales se aplican esas funciones.

Las funciones se dividen en dos clases: las de agenciar y las de administrar. Las primeras previenen y satisfacen a las necesidades públicas; y las segundas arbitran los conflictos entre los ciudadanos y la sociedad.

4.2.2 Macarel

Dentro de los estudiosos del derecho administrativo destaca, sin duda, M. Macarel. Nos interesa en especial, por su idea de distinguir el derecho administrativo de la ciencia de la administración. En este sentido, y de conformidad con las aclaraciones presentadas al principio de este capítulo, Macarel no debe ser incluido entre los grandes pensadores de la ciencia de la administración, sino como alguien que la cultiva parcialmente.

Para nuestros fines la obra de Macarel que nos interesa es su *Curso de administración y de derecho administrativo*, (*Cours d'administration et de droit administratif*), publicado en París en 1846, en dos volúmenes. Nosotros examinamos su segunda edición, la de 1852.

En el resumen del segundo tomo, —que comprende de las páginas 641-651—, Macarel hace un recuento del contenido de su obra, la que, por cierto, llamó la atención de Alejandro de Tocqueville y la presentó públicamente ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas en el año de su edición original. Más adelante lo analizaremos.

⁵ *Ibid*, p. 9.

⁶ *Ibid*, p. 10.

También comenta que desde 1842 imparte la cátedra del derecho administrativo. En ese año enseñó los temas de la organización y las atribuciones de las autoridades administrativas. Recuerda, además, que el derecho administrativo emana del derecho público, y ambos ayudan a comprender las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo. Presenta a la "administración como acción vital del gobierno y brazo de la sociedad".⁷

Macarel tampoco cita en su obra a Bonnin. No obstante, las ideas de Bonnin resuenan lejana y eventualmente en los conceptos de Macarel, pero resuenan. En este sentido, señala que las leyes de interés privado son propias de las autoridades judiciales, en tanto que las leyes de interés público lo son de la administración, cuya acción se encamina hacia el interés social y la satisfacción de las necesidades generales.

Asegura que especialmente le interesa examinar los caracteres generales de la administración francesa, en la que ha encontrado los siguientes:

- 1) Unidad política y administrativa, basada en la subordinación de los intereses privados al interés general.
- 2) Centralización, como un poder único en comunicación incesante con todos los puntos de Francia.
- 3) Subordinación, o sea, la garantía de una buena ejecución.

En su opinión, estos tres caracteres ordenan, regulan y armonizan al Estado, a la vez que le otorgan "gloria y fuerza a nuestra administración pública".⁸

Macarel señala también que le ha preocupado, como tema esencial relativo a la organización administrativa, aquello que es análogo a la jerarquía y la subordinación. Ambas categorías explican la existencia de una administración suprema y central, una inferior que divide al territorio francés, y una más, referente a los municipios de Francia.

El lector del libro de Macarel se encontrará ante una obra formidable, plasmada en dos volúmenes que suman casi 1 500 páginas perfectamente organizadas en un cosmos de capítulos, apartados y secciones. La obra es, sin duda, una verdadera radiografía de la organización y del funcionamiento de la administración pública francesa de aquellos días. Además, por su carácter pedagógico y su composición de libro de texto, sigue siendo un valioso manual para comprender esa administración de la que tanto llegó a saber Macarel.

El autor rinde tributo a su maestro, Gerando, quien lo inició en la investigación y la enseñanza de la administración pública. Hay que recalcar que su interés, como el de Gerando, fue esencialmente la enseñanza del derecho admi-

⁷ Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, volumen II, p. 642.

⁸ *Ibid.*

nistrativo. Tocó a Gerando, comenta su discípulo, fundar las bases de esa enseñanza. Llevado por la exageración, Macarel añade que su doctrinador también “levantó el edificio completo de la ciencia de la administración positiva”.⁹ Declaraciones como ésta, tan sentidas por Macarel, nos han hecho considerarlo como un cultivador lateral de la ciencia de la administración. El eco de Bonnin, casi sordo, está presente, sin embargo, en Macarel, especialmente cuando dice que el interés privado es incumbente a la justicia, en tanto que el interés público lo es de la administración.

Hasta aquí hemos comentado el interés que Macarel tiene para nuestra obra, por su preocupación para distinguir el derecho administrativo de la ciencia de la administración, aunque ciertamente a ambos los considera materias de enseñanza.

“Dentro de su generalidad, la ciencia de la administración tiene por objeto investigar, en la fuente misma de las necesidades, las reglas de la vida práctica de las naciones, y los principios sociales que deben regir dentro de las relaciones de los administradores con los administrados”.¹⁰ La definición no es original, y nos recuerda, insistimos, a Bonnin, aunque nuevamente sea silenciado por Macarel.

Ahora bien, nuestro autor opina que la ciencia de la administración puede ser general o particular, ya se trate de las naciones o del país. Sin embargo, Macarel asume una posición clara que no admite disyuntivas: por encima de las nacionalidades y los países, hay una ciencia de la administración basada en reglas generales y absolutas; es decir en los “principios de la administración pública”. Para ello agrega lo siguiente:

“Sí, señores, existen en administración, como en todas las ciencias morales y políticas, principios que son una eterna verdad, de una aplicación universal y que forman un cuerpo de doctrina para el uso de los hombres de Estado. Sólo los medios de ejecución son susceptibles de variar de pueblo en pueblo”.¹¹ Justamente, Bonnin ya había propuesto lo mismo. Su presencia en Macarel, hay que reiterarlo, es indudable.

Aunque también sus ideas relativas al derecho administrativo recuerdan a Bonnin: “El derecho administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado”.¹² A pesar de ello, abdicando del sentido teórico declara que la “especulación” es propia de la ciencia de la administración, en tanto que el derecho administrativo actúa en la “esfera de lo positivo”. Así rechaza el sentido práctico, señalado por Bonnin, de la ciencia de la administración.

⁹ *Ibid*, volumen I, p. 4.

¹⁰ *Ibid*, p. 8.

¹¹ *Ibid*, p. 22.

¹² *Ibid*, p. 19.

De acuerdo con sus ideas, los principios de la administración pública son cuatro:

“Primer principio: La sociedad brinda protección y seguridad a los desdichados.” Macarel dice que sería difícil encontrar a un pueblo que no suscribiera este principio.

“Segundo principio: Los establecimientos de beneficencia pública deben ser fundados para recibir a los indigentes y toda clase de menesterosos.

“Tercer principio: Todo gobierno sabio debe favorecer la difusión de las luces y crear, en efecto, establecimientos de instrucción pública de diversa naturaleza y de diversos grados.

“Cuarto principio: Las vías de comunicación públicas son una de las necesidades materiales de toda nación. La administración, que es instituida con el fin de satisfacer esta necesidad, debe establecer los caminos y los puentes, conservar y mejorar los cursos y los ríos, cavar los canales, crear y mantener los caminos. . .”.¹³

En suma, los cuatro principios implican protección y seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación. Son, como él mismo lo dice, principios propios de las sociedades modernas, que “pueden ser considerados universales y estables; en otras palabras, estos principios son elementos de la ciencia de la administración en general”.¹⁴

Macarel puede definirse, a grandes rasgos, como un discípulo inconfeso y parcial de Bonnin; como un ejemplo típico del cultivo secundario de la ciencia de la administración.

4.3 LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE

Tocqueville es ampliamente conocido por sus colaboraciones a la ciencia política. No tiene igual suerte como cultivador del estudio de la administración pública. Sus obras célebres, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución*, han acumulado gran prestigio como trabajos politológicos, a pesar de que son, igualmente, dos grandes tratados relativos a la administración, sobre todo el segundo. Aquí resaltaremos el valor de su trabajo en favor de la ciencia de la administración, pero no de sus obras, de las que ya lo hicimos en

¹³ *Ibid*, pp. 23-24.

¹⁴ *Ibid*, p. 24.

otro lugar,¹⁵ sino de dos trabajos hasta ahora no examinados como aporte a nuestra disciplina.

Enseguida trataremos de ellos, no sin antes adelantar sus títulos: *Informe presentado a la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el libro de M. Macarel, titulado: "Curso de derecho administrativo" (Rapport fait a l'Académie des Sciences Morales et Politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé: "Cours de droit administratif")*. Consideramos más adecuado referirnos a su informe, como la *Presentación* de Macarel. El otro documento es el *Informe presentado a la Cámara de Diputados, a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de ley relativa a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia (Rapport fait a la Chambre des Députés, aun nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif au crédits extraordinaires demandes par l'Algérie)*. A él nos referiremos simplemente como el *Informe* sobre Argelia.

4.3.1 *Presentación de Macarel*

Alejandro Enrique Carlos, Conde de Tocqueville (1805-1859) nació en Verneuil, Eure, en Francia. Combinó equilibradamente el ejercicio de la administración pública con el trabajo académico, aunque también ocupó cargos de representación popular. En 1830, siendo magistrado, viajó a los Estados Unidos, para visitar el sistema penitenciario de ese país. Experiencia que le inspiró su celeberrima obra *La democracia en América*. 1838 es un año importante en su vida, porque ingresa como miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Hay que resaltar que, siendo diputado durante la Segunda República, ocupó la vicepresidencia de la Asamblea Nacional. Como administrador público, ejerció la cartera del Ministerio de Negocios Extranjeros. En 1851, a raíz del golpe de Estado de Luis Napoleón, fue arrestado, lo que acrecentó su enemistad con el nuevo emperador. Desde entonces, y hasta su muerte, dedicó todo su tiempo a la investigación. De esta época data su no menos célebre obra *El antiguo régimen y la revolución*.

Cuando examinamos este importante documento que es la *Presentación* de Macarel, no sabíamos originalmente si convendría situarla en el apartado relativo al propio Macarel, o al de Tocqueville. Optamos por lo segundo, ya que la *Presentación*, siendo una estupenda glosa de la obra de Macarel, no es menos importante como estudio en sí. Es más, debe ser considerada un aporte de Tocqueville al estudio de la centralización administrativa y a la ciencia de la administración en general. Por tal motivo, consideramos pertinente incluirla en este apartado, como contribución original de Tocqueville.

¹⁵ Al respecto sugerimos dos obras del autor: *La administración pública del Estado capitalista* (1981) e *Introducción a la administración pública* (HARLA, 1985).

Considerando pues, que la *Presentación* de Macarel vale mucho como contribución original de Tocqueville, será abordada aquí de tal modo. La *Presentación* fue hecha por Tocqueville en 1846, es el año mismo de su aparición ante el público, si bien fue publicada hasta 1866, formando parte de uno de los varios volúmenes que comprenden sus obras completas.

En 1846 Tocqueville ya era miembro distinguido de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. En sus primeras líneas, asegura que para él es un honor hacer la presentación de una obra tan importante. Señala, también, que la Revolución Francesa, que tantas novedades ha dado al mundo, ha creado además, una nueva parte del derecho público: el relativo a la administración. Todo —agrega— es de fecha reciente: las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos. “Pero lo que es más nuevo de todo lo restante, es el orden metódico que preside a esta vasta organización, y el encadenamiento riguroso y lógico que hace un sólo cuerpo de todas sus partes”.¹⁶

En su opinión, la administración pública francesa de su tiempo difiere sustancialmente de la de “las principales naciones contemporáneas. Bajo esta perspectiva, se puede decir que nuestras instituciones administrativas tienen un carácter más original que nuestras instituciones políticas”.¹⁷ Las instituciones administrativas han tenido una influencia muy importante en las ideas, hábitos, costumbres y comportamientos de los franceses, en suma, como lo dice, “sobre el destino entero de nuestra nación”. Es más, como complemento de lo anterior, agrega que para estudiar las leyes civiles es conveniente examinar al mismo tiempo las leyes administrativas.

Particularizando sobre la obra en cuestión, Tocqueville resalta la importancia de Gerando, Cormenin y Macarel para la formación del derecho administrativo. Aunque resalta la importancia de las instituciones administrativas, nunca llega a mencionar a Bonnin. Con respecto a Cormenin, comenta que a él se deben los progresos para el contencioso, en tanto que a Gerando la formación del código administrativo; finalmente, a Macarel, objeto de la *Presentación*, un “cuadro racional y completo de nuestro sistema administrativo”, lo que se debe considerar, dice, como su “gran obra”.

Tocqueville, adelantando ideas que abundará en *El antiguo régimen y la revolución*, aprecia en la obra práctica de la administración de Napoleón menos innovaciones de las que se piensa, porque “toda nuestra organización administrativa es obra de la Asamblea Constituyente”. Ella puso todos los cimientos en los que ahora descansa —añade—; ella forma, delimita y arma a todos los poderes del Estado, Napoleón conservó lo que la Asamblea había edificado; mejoró y complementó algunas de sus partes, pero nunca rompió con su espíri-

¹⁶ Tocqueville, “Rapport fait a l’Academie des Sciences Morales y Politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé: ‘Cours de droit administratif’”, *Etudes economiques, politiques et litteraries*, p. 60.

¹⁷ *Ibid.*, p. 61.

tu original. Tal organización, comenta, con su jerarquía y funcionamiento, es precisamente lo que Macarel examina en su *Curso*.

Es el mismo Tocqueville el que nos cuenta que ha hecho una reseña extraordinariamente sucinta del *Curso* de Macarel. De su autor dice que tiene un estilo claro, fácil, desprovisto de ornamentos, pero con esos ingredientes naturales y esa grave elegancia que conviene a la ciencia. En suma, Macarel es un "hábil profesor". El *Curso* es una obra elevada, pero ha sido elaborada como libro elemental porque es necesario "vulgarizar las nociones del derecho administrativo",¹⁸ y poner los cimientos de una nueva disciplina.

Macarel no sólo ha tratado en su obra nuevos principios e instituciones, sino precisamente a los principios y a las instituciones que han sido imitados poco a poco por todos los pueblos de Europa. La administración pública francesa ha influido sobre otras naciones por causa de su excelencia y de su "conformidad con la condición de los hombres de nuestro tiempo". El "sistema administrativo" francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias. "No —dice rotundamente—, él es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa en fases diversas en el resto del mundo".¹⁹

La Revolución aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños, abolió todos los derechos particulares, todas las franquicias locales, todas las prerrogativas individuales e hizo desaparecer a todas las diferencias entre los ciudadanos. Creó, en suma, "de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema entero de la administración pública".²⁰

La profundidad analítica de Tocqueville lo hace inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas, que deberán estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente, a la que él llama "la forma de libertad política de nuestros tiempos". En ello radica la clave de las relaciones entre el derecho público y el derecho administrativo, agrega. Por eso, los cultivadores de ambos campos del conocimiento deben trabajar unidos y en completa colaboración. Y, hablando de una verdad incontrovertible, recuerda Tocqueville: "No perdamos jamás de vista que si nuestro sistema administrativo está basado en la libertad, se halla sin embargo complementado con el despotismo. ¿Cómo conciliar la centralización extrema que está consagrada con la realidad y la moralidad del gobierno representativo? Éste es el gran problema de nuestro tiempo. . .".²¹

Considera que la centralización administrativa francesa es a tal grado extrema, que hasta los extranjeros se percatan de ella. Por tanto, insiste, el que

¹⁸ *Ibid.*, p. 65.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 71-72.

²⁰ *Ibid.*, p. 72.

²¹ *Ibid.*, p. 74.

la centralización administrativa extrema se concilie con la monarquía representativa es una cuestión importante, cuestión a la que aporta conocimientos la obra de Macarel. Tocqueville concluye con esta observación y con él concluimos nosotros, salvo algunos breves comentarios.

La *Presentación* a Macarel constituye una contribución que enriquece a la ciencia de la administración francesa, tan marcadamente ausente de trabajos relativos a ella misma. Es más, como comentario y reseña que es, la *Presentación* enriquece en sí el trabajo de Macarel al visualizarlo desde una perspectiva no jurídica, tan útil para quienes —como nosotros— no tenemos una cultura jurídica.

Pero, al mismo tiempo, la *Presentación* es reveladora porque muestra un gran conocimiento de Tocqueville sobre las materias administrativas, y resalta aún más la ausencia de Bonnin. El que Tocqueville, un hombre enterado de los avances intelectuales de su tiempo, ignore o silencie a Bonnin, destaca todavía más la ironía de esa ausencia. No cabe duda, hay que volverlo a decir: "nadie es profeta en su tierra".

4.3.2 Informe sobre Argelia

El *Informe* sobre Argelia no es menos valioso para la ciencia de la administración que el trabajo antes analizado. En él vuelve Tocqueville al estudio de la centralización, problema que le interesará durante toda su vida. El aporte esencial del trabajo consiste en referirse a la centralización administrativa francesa, pero implantada en una de sus colonias más importantes. El *Informe*, presentado en 1847 ante la Cámara de Diputados, es un testimonio de primera mano para conocer el funcionamiento de la administración colonial francesa durante la primera mitad del siglo XIX.

El Informe está compuesto por varios apartados, pero repuntan dos, por cierto los más extensos. Uno se refiere a la dominación y gobierno de los "indígenas", y el otro a la dominación civil y al gobierno de los europeos. Hay un breve preámbulo en el que Tocqueville comenta que la dominación francesa de Argelia acarrea graves males. Estos son precisamente el motivo de su trabajo y para los cuales se propone establecer algunos remedios.

En relación con el gobierno de los árabes, comenta que son diferentes funcionarios musulmanes quienes lo ejercitan en nombre de Francia. Los franceses se ciñen a ejercer una detallada supervisión, porque tales funcionarios presten un buen servicio. En fin, el sistema reposa en tres "principios":

- 1) El impulso político procede de Francia, en tanto que a los funcionarios árabes se les niega la iniciativa.
- 2) La mayoría de las funciones secundarias las ejercen funcionarios árabes.

3) El poder político ejercido por Francia descansa en influencias establecidas.

Tocqueville se muestra satisfecho con la validez general de tales principios, pero muestra escepticismo en relación con una aplicación completa. Al efecto, cree que mucho influye la fuerza de las circunstancias y, obviamente, la naturaleza humana.

Esta consideración la amplía cuando analiza la administración civil y el gobierno de los europeos.

En opinión de Tocqueville la administración francesa de Argelia es "muy imperfecta". Por tanto, considerando que entre las causas principales de los males de Argelia se encuentran los vicios de la administración, asegura que la más importante de todas las ventajas nacerá de "una reforma administrativa" de los dominios africanos.

Punto importante es la debida formación de los funcionarios franceses de Argelia, ya que hasta el momento se ha estado empleando a personas que desconocen "el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar".²² Todavía más, actúan en nombre de una administración de la que no conocen ni su organización ni su legislación particular.

Luego de preguntarse acerca de cómo pueden tales funcionarios asumir apropiadamente sus responsabilidades, aclara que a ellos no les interesa el examen, sino la organización y el suministro de los servicios públicos.

"No existen sociedades que no encuentren naturalmente más ventajoso la seguridad, simplicidad y rapidez de los procedimientos administrativos, que aquellas que se fundan en países nuevos".²³ Por tanto, existe la necesidad imperiosa de que los problemas sean resueltos en breve, que los frutos del trabajo se gocen y que se ejercite efectivamente la libertad del trabajo. Por todo esto, afirma, es más necesario el establecimiento de una máquina de administración en Argelia, que en Francia.

Pero Argelia, más que Francia, está extraordinariamente centralizada por la "Metrópoli". Incluso —subraya—, se puede decir que Argelia está más centralizada que cada uno de los departamentos en los que está dividida la Metrópoli. En esos departamentos hay funcionarios secundarios que desahogan asuntos que en Argelia los despachan oficiales superiores. Argelia es gobernada, estrictamente hablando, desde París.

Tampoco hay vida municipal ni vida departamental. Sus asuntos los manejan muchas manos desde París: son manos extrañas a ella, Argelia sufre "los inconvenientes de la centralización de todos los servicios en una sola admi-

²² Tocqueville, "Rapport fait a la Chambre des Députés, aun nom de la Commission chargée d'examiner le projet de lois relatif au crédits extraordinaires demandes pour l'Algerie", *Etudes économiques, politiques et litteraires*, p. 445.

²³ *Ibid*, p. 446.

nistración, sin sus ventajas".²⁴ Y, más aún, "además de la excesiva centralización de París, el más grande vicio de la organización administrativa de África es la centralización administrativa en Argelia".²⁵ Así como los asuntos de Argelia pasan por Francia, también los asuntos de Argelia toda pasan después por Argel. Son dos centralizaciones que se confunden y complementan, pero con consecuencias diversas porque en todo caso los asuntos siempre son decididos y resueltos en un punto: París.

En Francia, cada departamento implica una unidad administrativa que descansa en el prefecto, según Tocqueville, obra del genio de Napoleón. Tal organización está ausente en Argelia.

El tema de la centralización, ya bosquejado en la *Presentación* de Macarel, es abordado aquí consistentemente y de manera brillante. Sin embargo, en las obras posteriores, en especial *El antiguo régimen y la revolución*, únicamente se refiere a la centralización en Francia. Por tanto, su aporte en este *Informe* consiste en el examen de las dos centralizaciones, la metropolitana y la colonial, y a sus combinaciones nocivas en un país colonizado como Argelia. Pero, además, otro de sus méritos es que, con el caso argelino, distintos países de condición similar son tratados en lo relativo al problema de los efectos nocivos de la supercentralización.

Volviendo a lo expuesto por nuestro autor, hay que mencionar que en una situación tal, el gobierno, al que toca impulsar a la administración, resulta incapaz de coordinar y supervisar su funcionamiento, porque en Argelia no existe la unidad administrativa.

"La centralización en Argelia no tiene límites", la vida municipal es inexistente. Tanto los asuntos grandes como los pequeños pasan ante los ojos de los funcionarios. El problema mayor es, en entender de Tocqueville, que una situación tal no puede ser duradera. "En Francia, una administración compleja, embarazada, impotente como la de África, retardaría la marcha de los negocios y afectaría la prosperidad pública".²⁶ Dicho en nuestras palabras, la centralización metropolitana favorece a Francia, pero la centralización colonial perjudica a Argelia. La centralización, en consecuencia, tiene efectos diametralmente opuestos, según el extremo del poder; es decir, depende de quien lo ejerce o en quien es ejercido.

Lo anterior hace concluir a Tocqueville, preparatoriamente, que siendo defectuosa la organización administrativa en Argelia, conviene en consecuencia una reforma.

Tocqueville propone que sólo una parte de los asuntos gubernamentales de Argelia sean manejados desde Francia, y la otra desde Argelia. En ella deben descargarse poderes suficientes para que desahogue parte de sus negocios, al

²⁴ *Ibid.*, p. 449.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 459.

tiempo que permite florecer la vida municipal argelina. Asimismo recomienda simplificar los procedimientos administrativos en la administración central, e introducir la subordinación y la unidad. En las provincias, por su parte, debe lograrse un mínimo de unidad organizativa y delegar en las autoridades locales la decisión de todos los asuntos secundarios, o al menos autorizar que sean tratados directamente en París. Finalmente, Tocqueville recomienda someter a todas las autoridades administrativas bajo la dirección, supervisión y control del poder político.

Tales son las recomendaciones de nuestro autor en relación con la reforma de la administración en Argelia. Sus propuestas son de gran valor porque implican el establecimiento de una administración completa donde sólo hay girones organizativos inconexos e ineficaces. Sin embargo, hay que decirlo, sus recomendaciones violentan las bases de la naturaleza de una administración colonial, creada *ex profeso*.

Tocqueville tiene, asimismo, el mérito de los grandes reformadores del absolutismo, es decir, observar en el establecimiento de la vida municipal el antídoto contra el virus de la centralización. El municipio actúa "en propio interés de la administración", y facilita la libertad de sus movimientos. En consecuencia, la creación de las municipalidades, obedeciendo al buen orden administrativo, se encamina principalmente al interés y al beneficio de los ciudadanos. Tales instituciones son útiles ahora, agrega; es más, las juzga indispensables. En todo caso, concluye, los sufrimientos sociales y la pobreza que padece Argelia nacen de la "ausencia del poder municipal" —concepto que nos recuerda a Turgot, por lo que a nombre de la Comisión, sugiere su establecimiento en ese país.

Como ya dijimos, el diagnóstico y el plan de reforma administrativa de Tocqueville, lo hacen merecedor de ser situado, junto con Turgot, Burgos y el Barón von Stein, entre los grandes reformadores de la administración pública, en ese importante lapso que comprende la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XIX.

4.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA

Un repaso del estado actual de la ciencia de la administración en Francia resulta francamente alentador. Tanto los pensadores con un prestigio cimentado, como Jorge Langrod, como los jóvenes investigadores de las nuevas generaciones intelectuales, emprenden actualmente nuevos experimentos de reorientación de la disciplina.

Sin embargo, para pensar con justicia y objetividad, más que resultados debemos considerar el ambiente que se ha creado. Hoy en día existe una conciencia del valor histórico del derecho administrativo y de su contribución uni-

versal al estudio de la administración pública, pero también se sabe que, en lo fundamental, ha cumplido su papel histórico y toca a la ciencia de la administración establecer sus propias bases.

En ese sentido, es de tomarse 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, el de "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, y por lo general han revaluado el papel creador que en ella desempeñó Carlos Juan Bonnin. Reclamando, empero, 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 a *La administración pública (L'administration publique)*, editada por el Instituto Belga y Francés de Ciencias Administrativas.

Trabajo similar al anterior, aunque elaborado en forma de manual, es la *Ciencia administrativa* de Carlos Debbash, publicado en francés originalmente en 1972, y en español en 1975 y 1981. No es un trabajo de producción teórica, sino, como advertimos, un manual sobre la administración pública francesa contemporánea. Si hubiera de ser calificado, habríamos de decir, sencillamente, que por su carácter de texto introductorio, su principio es la descripción.*

Texto interesante dentro del campo de la tecnología administrativa es *La nueva gestión pública (La nouvelle gestion publique)* elaborado por Miguel Mesenet. Es un trabajo que no rehúye la polémica, porque precisamente es polémico. Su subtítulo lo revela: "por un Estado sin burocracia". Aunque 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".

Decidimos estudiar con mayor detenimiento al más importante pensador administrativo francés, y uno de los más relevantes del mundo, Jorge Langrod, y a dos jóvenes investigadores a quienes —en nuestra opinión— se debe el más entusiasta y exitoso cuestionamiento de las antiguas tendencias jurídicas del estudio de la administración: Jacobo Chevallier y Daniela Loschak.

* Similar a esta obra es la de Bernardo Gournay, *Introducción a la ciencia administrativa (Introduction a la science administrative, 1966)*, que entre sus méritos tiene el haberse traducido al ruso en 1969 y al turco en 1970.

4.4.1 El papel de Jorge Langrod

Dentro de la obra general de Langrod destacan dos trabajos importantes para nosotros: "La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual", que ya comentamos al principio de este capítulo; y el *Tratado de ciencia administrativa*, aparecido en francés en 1966 y publicado en español en 1977. Nos centraremos en el segundo.

El *Tratado* es un libro de dimensiones mayúsculas que comprende una variada colección de textos sobre administración pública, especialmente de Francia. Fue elaborado en homenaje a Langrod, quien elabora sólo 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 sí hallará ese ambiente de transformación positivo al que antes nos hemos referido. Tal es su valor. Incluso los capítulos de corte teórico tampoco son profundos en este campo, por lo que el valor de la obra, hay que enfatizar, debe hallarse en la atmósfera que se ha ido creando por y en torno a Langrod.

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. Sin embargo, aunque los autores del *Tratado* se basan en la tradición de Bonnin, quien formuló la categoría de "acción administrativa", todavía no logran cuajar el concepto de "acto administrativo" en su propio sentido; es decir, como la unidad de los múltiples contactos entre el Estado y la sociedad. Influidos por el sociólogo norteamericano Talcott Parsons, aluden a criterios ajenos a la disciplina que cultivan. No obstante, aun con las reservas mencionadas, la noción de hecho administrativo, no deja de ser hoy en día, reveladora.

La colaboración de Langrod en el *Tratado* es, en esencia, un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración, a partir de sus raíces. Según Langrod, la administración pública no ha dejado de ser "un centro del mayor interés" para los científicos sociales. Ella exige, como materia de estudio, la aplicación general, "incluso universal", de fórmulas que beneficien a los asuntos de la comunidad. Sin embargo, la disciplina que estudia a la administración pública, la ciencia de la administración, se encuentra sumida en el "inmovilismo intelectual",²⁷ de donde se deduce que la rutina ha triunfado.

La situación actual, piensa Langrod, obedece 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. Pensamos que Langrod tiene razón, lo que quiere decir que el estancamiento teórico de la ciencia de la administración, el cual obedece a estas tendencias, se debe a su propia desnaturalización, sustituida en Francia por el

²⁷ Langrod, *Tratado de ciencia administrativa*, p. 135.

derecho administrativo y en los Estados Unidos por el gerencialismo privado. A pesar de ello ésta afirmación no debe considerarse tajante, sino más bien, sujeta a importantes excepciones, algunas de las cuales ya hemos citado —por ejemplo: Lorenzo von Stein y toda la pléyade española del siglo XIX—, y otras que trataremos después.

Langrod cree, con razón, que la administración pública es un fenómeno específico dentro del complejo mundo social, aunque en su tiempo se concibiera como una función residual del Estado y en los Estados Unidos 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".²⁸ El hecho administrativo debe situarse del lado del económico, el político, el etnográfico, etcétera. Más adelante comenta, recordándonos a Bonnin sin citar lo, que el hecho administrativo tiene su modelo en la "acción administrativa".

Ahora bien, Langrod considera que el hecho administrativo es identificable. Tal identificación se encuentra en lo que él llama los seis factores fundamentales:

- 1) Factor organizador: dice Langrod que, por definición, la administración debe asegurar el orden y remover obstáculos.
- 2) Factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción.
- 3) Factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional, idea que nos recuerda otra similar formulada por el norteamericano Dwight Waldo.
- 4) Factor de organización: en su entender, dice Langrod, la organización ha de entenderse como algo fundamental.
- 5) Factor finalista: los fines de la administración son la conservación del orden público.
- 6) Factor centripeto: Toca a la administración jugar el papel de dar unidad.

El lector podrá apreciar que los seis factores de Langrod no son originales. No dicen nada nuevo a lo antes aportado por otros pensadores desde la época de Bonnin. El mérito de los factores es, en nuestra opinión, que se sitúan en las tradiciones de la ciencia de la administración, que ha sido, en el transcurso de su historia, nombrada de diversas maneras.

Debemos recordar que durante el siglo XVIII en Alemania, Austria y Suecia se llamaba ciencias camerales, en tanto que en Francia y España se denominaba ciencia de la policía. Todavía más, hay que consignar que de acuerdo con lo

²⁸ *Ibid*, p. 138.

anterior, originalmente no era una sola, sino tres: economía, policía y cameralística la célebre tríada cameralista. Langrod es consciente de esto y aclara que, a pesar de las diferentes denominaciones que la han acompañado en su devenir histórico, la ciencia de la administración tiene “respetables pergaminos”.²⁹ Y para corroborarlo recuerda los nombres de Delamare, Justi, Sonnenfels, Tocqueville, Lorenzo von Stein, Wilson y Colmeiro. Ya en su artículo sobre la historia de la ciencia de la administración francesa —antes mencionado— había dado a Bonnin el lugar que merece.

La recuperación de la tradición cameralista y de la ciencia de la policía es digna de mención. Langrod ha recurrido a esa obra monumental de Albion Small, *Los cameralistas (The cameralists)*, y evoca especialmente a la ciencia de la policía. Sin embargo, quizá no familiarizado del todo con estas disciplinas, las califica de mixtura de ciencia y rutina; calificativo que no merecen. Quizá sólo haya tenido a la vista el *Tratado de la policía* de Delamare, obra asistemática, voluminosa y pesada, pero de gran valor, a la que Juan Enrique von Justi y Valentin de Foronda criticaron por “indigesta”. Pero ni es todo, ni es lo mejor que se haya escrito sobre la policía.

A pesar de lo anterior, no deja de ser edificante que Langrod recurra a la tradición de la ciencia de la administración. En todo caso, el que se observen puntos oscuros sobre esa tradición debe renovar nuestros esfuerzos para darles luz.

Langrod observa con razón que la ciencia de la administración perdió esa tradición. Piensa que ello obedece a que, una vez nacida la administración 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, concluye, se interrumpió “brutalmente la evolución iniciada por la ciencia de la administración”.³⁰ Lo dicho por Langrod tiene testimonios contundentes en Francia, como ya lo hemos podido apreciar, lo mismo que en España e Italia, aunque de modo diverso.

Por otra parte, el terreno ganado por la técnica ha tenido resultados atroces para la ciencia de la administración. Se ha desestimulado la investigación y la construcción teórica de nuestra disciplina, asegura Langrod.

La ciencia de la administración debe reclamar autonomía, señala, y dejarse hablar de “ciencias administrativas”, porque ello sugiere tener desacuerdos, carecer de unidad. Debemos hablar de ciencia de la administración. Nosotros agregaríamos ciertamente, que hay que reclamar autonomía, una autonomía perdida que se debe recuperar.

“La confesión de la impotencia del científico” de nuestra disciplina es más espectacular entre los norteamericanos, quienes —dice Langrod— soslayan lo

²⁹ *Ibid.*, p. 142.

³⁰ *Ibid.*, p. 150.

de "ciencia" para referirse a la "equivocada expresión *public administration*".³¹ Esta voz se refiere, polivalentemente, a la organización, la función y al estudio, algo confuso, comenta nuestro autor. Entonces indica que Waldo, consciente de esta confusión, ha adoptado la idea de "estudio" para referirse al aspecto científico de la administración.

Langrod habla también de que los norteamericanos consideran a la ciencia de la administración como una disciplina en gestación, como un campo de estudio con contribuciones provisionales. Quizá, en nuestra opinión, éste sea uno de los grandes problemas no resuelto para la ciencia de la administración norteamericana. Olvida que la ciencia de la administración, a la que según él consideran los norteamericanos una tradición meramente europea, llegó a los Estados Unidos precisamente de Europa. Ya hablaremos de ello.

Nuestro autor concluye señalando que las ventajas que tiene recuperar esa tradición, no europea, sino universal. El que Langrod, prestigiado cultivador de la ciencia de la administración, haya declarado su inclinación por la administración como disciplina autónoma basada en una tradición histórica propia, debe alentar a todos aquellos estudiosos ocupados de su desarrollo.

4.4.2 Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador

Jacobo Chevallier y Daniela Loschak contribuyen positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la ciencia de la administración francesa. Sin desechar la tradición de esta disciplina, incorporan conceptos que ahora refrescan el ambiente académico de Francia.

Loschak comenzó a preocuparse por la ciencia de la administración desde mediados de la década de los setenta, cuando menos. En 1975 publicó un artículo que lanza un desafío: *La ciencia de la administración: ¿cuál administración? ¿Cuál ciencia?*. ("La science administrative: quelle administration? Quelle science?"). Las ideas que en él se vierten son ampliamente desarrolladas en otras obras, que enseguida examinaremos.

Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 una obra grande y abundante en páginas, titulada *Ciencia administrativa (Science administrative)*. Esta obra es, sin duda, el más grande y exitoso desafío lanzado en Francia contra las versiones jurídicas de la administración pública. Aunque está bondadosamente dotada de espacio para reflexiones teóricas, y además muy bien documentado, la obra sigue la tradición ancestral de servir de manual, lo que no desmerece su calidad. Sin embargo, una obra breve y sustanciosa, de igual título: *Ciencia administrativa* (publicada en Francia en 1980 y traducida al español en 1983), sirve con creces para nuestros propósitos de comentar las contribuciones de ambos autores al desarrollo de la ciencia de la administración.

³¹ *Ibid*, p. 162.

Chevallier y Loschak manifiestan que se encuentran impresionados por el carácter "complejo y fragmentado" de la ciencia de la administración. Es compleja por la heterogeneidad de las aportaciones, y fragmentada por las corrientes que la atraviesan, 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, ya caótico de por sí.

Al igual que Langrod, ambos autores piensan que la ciencia de la administración contiene dos tradiciones, una europea, basada en el derecho administrativo, y otra norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones. Aunque, aclaran, no hay dos ciencias, pero conciliarlas no es una tarea fácil. La primera es una tradición antigua, original; la segunda, una incorporación reciente. Una se refiere específicamente a la administración pública; la otra lo hace a las organizaciones en lo general.

En cuanto al estudio de la administración pública, que es la que aquí nos interesa. Chevallier y Loschak afirman que 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".³² Es la época de la ciencia de la policía, es la época donde, en opinión de los autores, prevalece la técnica y el pragmatismo. Delamare representa esta corriente, según lo afirman. En Alemania su paralelo es el Cameralismo.

"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 Lorenzo von Stein, en Alemania".³³ Ambos, aseguran, no son meros "recolectores de preceptos". Con certeza consideran a Bonnin y Stein constructores de "una verdadera ciencia social con miras a despejar los fundamentos de la acción administrativa, en el plano, a la vez, teórico y práctico".³⁴

Con el advenimiento del Estado de derecho se invierten las prioridades y los problemas constitucionales pasan a ocupar un primer plano. Esto, como lo recordará el lector, ya había sido advertido por Lorenzo von Stein. Los autores añaden que, al mismo tiempo, la desconfianza hacia el poder 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 porqué la ciencia de la administración fue desplazada por el derecho administrativo, toda vez que muchos de sus cultivadores, siendo juristas, se inclinaron por su profesión original.

³² Chevallier y Loschak, *Ciencia administrativa*, p. 12.

³³ *Ibid.*, p. 13.

³⁴ *Ibid.*

Sin embargo, sostienen que 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 aparecen los grandes tratados de derecho administrativo que eclipsan a la ciencia de la administración. Culmina pues una etapa y da comienzo otra, caracterizada por el predominio pleno del derecho administrativo.

En lo que toca a los Estados Unidos, opinan que en sus principios como nación independiente no existían las necesidades que auspiciaron el desarrollo de la ciencia de la administración. Tales necesidades surgieron en los momentos de la industrialización acelerada del país. La ciencia de la administración norteamericana, por tales circunstancias, comenzó a desarrollarse sin una doctrina previa —dicen— y tomando como base las experiencias de la empresa privada.

Lo anterior merece un comentario, en el sentido de que Chevallier y Loschak parecen desconocer que la ciencia de la administración en los Estados Unidos sí tuvo una doctrina *a priori*: la adoptada de Alemania, indirectamente de Lorenzo von Stein y directamente de Bluntschli, quien había inspirado sus ideas en el propio Stein. Pero de esto hablaremos luego.

En relación con las ideas de nuestros autores, ellos mismos 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. A pesar de ello no lo hacen, porque ven "poco a poco emerger, sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, una disciplina que se constituye en ruptura por referencia a ellos. . ." ³⁵ La ciencia de la administración que visualizan no tiene como objeto una realidad existente, un objeto estudiable, sino una realidad "que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica". ³⁶

Piensen que la ciencia de la administración se encuentra ante una disyuntiva; la delimitación en la administración pública o la extensión hacia el estudio de las organizaciones. Nosotros, por el contrario, pensamos que no hay disyuntiva alguna, que la ciencia de la administración estudia a la administración pública y que, junto a la Sociología, tiene también un interés secundario sobre aquellas. Sino fuera así, la Sociología también tendría que escoger entre la materia que le da vida y el estudio de las organizaciones, y esto, en definitiva, no puede ser.

Es importante la idea de Chevallier y Loschak sobre el papel de la investigación y el conocimiento. Creen que el investigador trabaja sobre lo invisible, para hacerlo percible. Y tiene razón. Insistir sobre lo conocido es indolencia, a menos que se haga con extraordinaria creatividad, pero insistir en lo sobradamente conocido es impotencia intelectual. En su opinión, la realidad administrativa debe reconstruirse en las categorías de institución, organización y

³⁵ *Ibid.*, p. 38.

³⁶ *Ibid.*

acción. Estos conceptos, sin embargo, no son originales, pueden ser rastreados y fácilmente encontrados en los *Principios de administración pública* de Bonnin. Por tanto, si tuviéramos que reconocer algún mérito a Chevallier y Loschak, que sí lo tienen, no sería el de la originalidad, sino el de seguir nutriéndose de la savia de la tradición única de la ciencia de la administración.
