

Capítulo 5	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA	181
5.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA	184
5.1.1	Antecedentes del siglo XIX	184
5.1.2	La ciencia de la administración española en la actualidad	185
5.1.3	La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar	189
5.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA	193
5.2.1	Antecedentes del siglo XIX	194
5.2.2	La ciencia de la administración en la actualidad	195
5.2.3	Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia	198
5.2.4	Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa	200

CAPÍTULO 5

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA

Se está afirmando que la presente obra parte de un entendimiento de la ciencia de la administración principalmente desde la perspectiva europea, que intenta encuadrar las administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos por tanto de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficiencia inmediata y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas.

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR (1985)

SUMARIO

5.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

- 5.1.1 Antecedentes del siglo XIX
- 5.1.2 La ciencia de la administración española en la actualidad
- 5.1.3 La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar

5.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA

- 5.2.1 Antecedentes del siglo XIX
- 5.2.2 La ciencia de la administración en la actualidad
- 5.2.3 Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia
- 5.2.4 Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Comprenderá los antecedentes de la ciencia de la administración española e hispanoamericana, como una unidad histórica, intelectual y académica.
- Apreciará los progresos de la moderna ciencia de la administración española, en función de sus raíces dentro del siglo XIX y con relación hacia el futuro.
- Conocerá los antecedentes propios y peculiares de la ciencia de la administración hispanoamericana; es decir, el pensamiento administrativo español.
- Evaluará los avances propios de la ciencia de la administración hispanoamericana del presente.

5.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

En otra obra nuestra titulada *Introducción a la administración pública*, editada por HARLA, tuvimos ocasión de resaltar la importancia de la ciencia de la administración española durante la primera mitad del siglo XIX, especialmente referida como sucedánea intelectual de la ciencia de la administración francesa en la segunda mitad de ese siglo. Ahora únicamente haremos una breve revisión de las grandes obras españolas de aquella época, por ser las inspiradoras de la ciencia de la administración hispanoamericana.

También, en este capítulo, trataremos juntas a la ciencia de la administración española y a la hispanoamericana. En virtud de que una inspiró a la otra, las instituciones, que fueron expresadas idealmente por el pensamiento administrativo en ambos lados del Atlántico, son sustancialmente las mismas. Hay pues una unidad institucional e ideal que propiamente se puede denominar hispanoamericana.

5.1.1 Antecedentes del siglo XIX

El pensamiento administrativo español se remonta al siglo XVIII y aun antes. En 1597, Jerónimo Castillo de Bovadilla escribió su *Política para corregidores*, y en 1649 Juan de Solórzano Pereira su *Política Indiana*. Antes de ellas apareció otra obra de extraordinario valor: *Gobierno del Perú, con todas las cosas pertenecientes a él y a su historia* (1567), de Juan de Matienzo. En consecuencia, a la hispanidad se deben dos de las obras monumentales creadas por los pensadores españoles de aquellos años.

Durante el siglo XVIII, en España se cultivó la ciencia de la policía, particularmente por Tomás Valeriola, con su *Idea general de policía* (1798-1805), y Valentín de Foronda, con las *Cartas sobre la policía* (1801). Pero, además, se

abrevó en la mejor fuente intelectual de esa disciplina, la alemana, gracias a la traducción de Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784 de los *Elementos generales de policía*, de Juan Enrique Amadeo von Justi.

En el siglo XIX los pensadores administrativos españoles fueron los mejores discípulos de Bonnin, especialmente Burgos, de quien hemos tratado ampliamente. Burgos fue el principio de una pléyade de brillantes pensadores que construyeron la más importante ciencia de la administración, universalmente hablando, durante la primera mitad del siglo mencionado. Carlos Juan Bautista Bonnin, el más distinguido pensador de su tiempo, fue traducido al español en 1834, por D.J.M. Saavedra. Luego vinieron las obras de Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839), Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1842) y José Posada de Herrera, *Lecciones de administración*. En este tiempo, el derecho administrativo español se distinguió por la ausencia de formalismo, motivo por el cual los grandes libros sobre la materia se han considerado ciertamente como dignas obras de ciencia de la administración. Hay dos muy importantes, una de Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-43), y la otra de Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850)*.

Ya que hemos hablado de hispanidad cabe resaltar un hecho significativo: en 1857 fue publicado en México el *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo, un pensador administrativo español cuyos conocimientos sobre la materia los había adquirido en las lecciones de administración que dictó Posada de Herrera. Así pues, México fue partícipe de los progresos españoles sobre la ciencia de la administración, participación de la cual también gozó Hispanoamérica en su conjunto, tal como lo observaremos más adelante.

5.1.2 La ciencia de la administración española en la actualidad

La ciencia de la administración española sigue, según se puede notar, dos líneas de desarrollo mutuamente relacionadas. Una camina en la vía del cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; y la otra en la reconceptualización de la ciencia de la administración, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX.

* Dentro de la abundante obra de José de Canga Argüelles, distinguido funcionario financiero y escritor de temas hacendarios en España, existe un manuscrito que elaboró en 1833. Lleva por título: "Elementos de ciencia de la administración", pero al parecer se ha perdido. Don Mariano Baena del Alcázar nos ha comentado que, a la fecha, la búsqueda de tan importante trabajo ha sido infructuosa.

Dentro de la primera línea hay que considerar a Juan Beneyto Pérez, autor de la *Historia de la administración española e hispanoamericana* (1958); a José Antonio Escudero, con *Los secretarios de Estado y del despacho* (1976), y a Alejandro Nieto, a quien se debe una obra de inapreciable valor: *El mito de la administración prusiana* (1962). Es autor, asimismo, de *La burocracia*, aparecida en 1976. No podemos omitir a Francisco Tomás y Valiente, a quien se debe el moderno descubrimiento de la *Política* de Castillo de Bovadilla, obra recientemente vuelta a ser publicada.

Dentro de la segunda línea hay que destacar a Antonio Mesa Segura, editor de las obras completas de Burgos aquí consultadas, gracias a la publicación de la *Labor administrativa de Javier de Burgos* (1946). Muy importantes son los colaboradores de la obra *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española* (1944): José Gascón y Marín, autor de "Oliván y la ciencia de la administración"; Mesa Segura, "De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga"; Segismundo Royo Villanova, "Colmeiro y la ciencia administrativa"; José María Pi Suñer, "La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos"; Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía". También contribuyeron Sabino Álvarez Gendín, Gregorio de Pereda Ugarte, Eugenio Pérez Botija y Carlos García de Oviedo.

Posteriormente, en 1961 y en ocasión del homenaje a Jordana de Pozas, Gascón y Marín escribió un opúsculo titulado "La ciencia de la policía". En 1954, Eduardo García de Enterría prologó la mencionada obra de Oliván, que, junto con el capítulo introductorio "Sobre la ciencia de la administración y los problemas de la administración española", integran la parte doctrinaria de su obra posterior *La administración española* (1961). Ya que hablamos de García de Enterría debemos citar su *Revolución francesa y administración contemporánea* (1972), un interesante trabajo que antes hemos examinado.

Debemos comentar que Gascón y Marín elaboró en 1956 un ensayo en el cual hace una revisión de la ciencia de la administración en España, escrito en francés: "La doctrina administrativa en España ("La doctrine administrative en Espagne"). Por su parte, Luis Jordana de Pozas escribió otro también en francés: "La doctrina administrativa en España ("La doctrine administrative guesa", ("Les sciences administratives dans pays de langue espagnole et portugaise" 1955), que no hemos podido conseguir, y "La organización y las ciencias administrativas en España" (1957).

Hay un autor español cuya obra, aun siendo impresa en su país, no ha tenido eco en su patria. Hablamos de Juan Ignacio Jiménez Nieto, cuyo trabajo profesional y académico se ha efectuado esencialmente en Sudamérica. Es, entre otras, autor de tres obras: *Política y administración* (1970), *Teoría general de la administración* (1975) y *Teoría administrativa del gobierno* (1978). Sin embargo, pese a la abundancia de su obra, prescindimos de ella por tener criterios diferentes a los establecidos en este libro: una contribución a la teoría de la administración del Estado. Antes marginamos a autores que elaboraron ideas

sobre las organizaciones, ahora lo hacemos con un pensador que, usando la "teoría de sistemas", aborda sus ideas en la periferia de nuestra disciplina.

Actualmente el cultivador de la ciencia de la administración más distinguido en los países de habla hispana, y uno de los más relevantes del mundo, es don Mariano Baena del Alcázar, pensador administrativo a quien se debe el rescate de las raíces de la ciencia de la administración, que desde el siglo XVIII se cultiva en nuestra lengua, y también el que nuestra disciplina ocupe nuevamente el lugar que se merece dentro del concierto internacional. En su momento hablaremos de sus obras.

El trabajo de Gascón y Marín sobre la doctrina administrativa española, en la mitad de los años cincuenta, es un buen reflejo de lo que en España constituyó el regreso a los clásicos de la primera mitad del siglo pasado. Recuerda la importancia de los trabajos de Valcriola, Foronda, Silvela, Burgos, y otros pensadores administrativos, y comenta la importancia de la obra relativa al centenario de la ciencia de la administración española, obra a la que antes nos referimos.

Gascón y Marín comenta también lo ocurrido desde la segunda mitad del siglo XIX hasta su época, particularizando sobre los trabajos de derecho administrativo, que entonces ya habían sustituido a los de ciencia de la administración. En su lista se encuentran Adolfo Posada *Tratado de derecho administrativo* (1897), pensador varias veces citado por Goodnow en su trabajo de derecho administrativo; A. Royo Villanova y sus *Elementos de derecho administrativo*; Fernández de Velasco, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración* (1920-1922); G. Oviedo, *Instituciones de derecho administrativo* (1927) y Alvarez Gendín, *Manual de derecho administrativo español* (1955).

Por su parte, don Luis Jordana de Pozas, al referirse en su trabajo al cultivo de la ciencia de la administración en España, hace una interesante referencia a los estudiosos españoles de la disciplina desde el siglo XVI. "La exposición doctrinal de materias administrativas en España se inicia muy poco después de lograda la unidad política. El más importante tratado de este género es la *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra*, de Castillo de Bovadilla, que aparece en 1597 y goza de sucesivas ediciones en España y fuera de ella, durante casi dos siglos".¹ Añade que en sus casi 2 500 páginas se tratan realísta mente todas las "cuestiones administrativas de su tiempo". La magna obra de Castillo de Bovadilla no es la única en su género, por lo que Jordana de Pozas menciona otras más, que por razones de espacio no comentaremos.

Jordana de Pozas observa que existe cierta relación entre las obras de ciencia de la policía del siglo XVIII y las de ciencia de la administración del XIX. "En realidad, la transición de los estudios administrativos desde las grandes

¹ Jordana de Pozas, "La organización y las ciencias administrativas en España", *RICA*, p. 14.

figuras del despotismo ilustrado (Floridablanca, Jovellanos, y otros) a las nuevas ciencias de la administración (Canga Argüelles, Oliván, Silvela, Posada de Herrera, y otros) es suave, sin las estridencias y cortes tajantes que marcan el paso del antiguo régimen al constitucional, en el orden político".²

Recuerda que durante la primera mitad del siglo XIX la ciencia de la administración dominaba el escenario, durante la cual Burgos impartía sus lecciones en Granada mientras que Posada de Herrera lo hacía en Madrid. Pero es en la segunda mitad cuando se impone el derecho administrativo, merced a la obra influyente de Manuel Colmeiro, por lo que "a partir de él, la bibliografía administrativa española es casi exclusivamente jurídica", tal como nos lo ha mostrado también Gascón y Marín. Hasta la época anterior a Colmeiro, e incluso en él, había predominado la influencia francesa, pero las ideas alemanas se introdujeron gracias a Adolfo Posada, y las italianas mediante Royo Villanova. "Desaparecido Colmeiro, se olvida hasta la misma existencia de los anteriores cultivadores de estas cuestiones".³

Nuestro autor aclara, sin embargo, que el cultivo del derecho administrativo en España nunca alcanzó los niveles de formalismo de otros países, lo que impidió que hubiera una separación entre profesores de administración pública y profesores de derecho administrativo. Seguramente el que esto sucediera, de acuerdo con la explicación de Jordana de Pozas, ha favorecido que actualmente en España se esté regresando vigorosamente al estudio separado de la ciencia de la administración.

Recaredo Fernández de Velasco es, justamente, uno de los cultivadores tanto del derecho administrativo como de la ciencia de la administración, tal y como lo muestra el título de su obra.⁴ En otra obra expusimos,⁵ con relativa extensión, el contenido doctrinario del libro, por lo que aquí sólo haremos una breve exposición. Lo más importante del trabajo consiste en su enfoque universal de la disciplina, aunque ciertamente las ideas que predominan son las italianas. Fernández de Velasco glosa ideas provenientes de Francia, tales como las de Bonnin, Tocqueville y Macarel; de España, en especial las de Oliván y Posada de Herrera; de Alemania, representadas esencialmente por Lorenzo von Stein; y las italianas, donde la pléyade de los pensadores itálicos desfilan en las páginas de la obra de nuestro autor: Ferraris, Presutti, Wautrain-Cavagnari, Meucci, Orlando y otros más. Una buena obra, no cabe duda.

Pasaremos ahora al examen de las ideas administrativas de Eduardo García de Enterría, quien considera que su libro⁶ pretende ser, ante todo, una

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ Fernández de Velasco, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, (1920-22).

⁵ Ver Guerrero, *Introducción a la administración pública*, pp. 123-27.

⁶ García de Enterría, *La administración española*, 1961. Nosotros consultamos la edición de 1972.

obra de "ciencia de la administración". Ello lo lleva, según sus palabras, al terreno de la polémica sobre el estatuto científico de la administración y por ende a denunciar la falacia de que el "método crea el objeto", por lo que la posición que asume es precisamente la contraria: "El método no es más que una toma de consideración de la realidad, un atenerse a las cosas por las que éstas son, no un reglamento intelectual interno o una edificación estructural de un sistema de categorías lógicas, abstractas, a las cuales poder referir luego los datos de la realidad".⁷

García de Enterría declara que estudia a la administración dentro de la realidad política, actitud que enfatiza porque en su tiempo hay un amplio movimiento dentro de la ciencia de la administración, en el sentido de "recogerse en los problemas estructurales comunes que la administración pública tiene con la administración de los asuntos y los negocios privados". Agrega: "El autor no siente la administración como empresa, sino, y permítase hacer énfasis en lo que a muchos ha de parecer obviedad, como Estado, como organización insertada en, y al servicio de, la comunidad política".⁸ Esta concepción no le hace rechazar "aquellos principios estructurales puramente formales y, en efecto, a cualquier tipo de organización", siempre y cuando lo primero sea lo principal. La administración pública, pues, es mucho más que la especificación dentro de un género, es en sí un género propio, distinto, "dotado de una grave y poderosa individualidad".

Una vez que hemos examinado, de manera general, el actual estado de la ciencia de la administración española, pasaremos a analizar a su más distinguido representante hoy en día: Mariano Baena del Alcázar.

5.1.3 La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar

Mariano Baena del Alcázar ha producido una obra variada que incluye trabajos en francés. Para los propósitos de este libro destacaremos *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII* (1968), sin duda el trabajo contemporáneo más importante sobre la ciencia de la policía en nuestro idioma. Recientemente prologó la versión moderna de la obra *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior* (1835), de Rodríguez Camaleño, obra que tuvimos ocasión de tratar, y que Baena del Alcázar presentó en 1982. Su *Organización administrativa* apareció en 1984.

En un artículo relativo a la ciencia de la administración en Europa occidental, Carlos Debbash⁹ comenta que "no existe [en 1978] una obra de ciencia ad-

⁷ *Ibid*, pp. 15-16.

⁸ *Ibid*, p. 17.

⁹ Debbash, "La science administrative dans les pays de l'Europe continental", *RICA*, pp. 11-27.

ministrativa que pueda ser utilizada como texto de base para los estudiantes españoles". "Conviene, sin embargo, mencionar la importante obra de Jiménez Nieto que intenta elaborar una teoría general de la administración; esta obra es, sin duda, más conocida en América Latina que en la Península Ibérica".¹⁰ La obra a la que se refiere es *Teoría general de la administración*, que excluimos por las razones antes mencionadas.

Pues bien, ya existe en España ese texto que se requería desde 1978 y lo ha elaborado Baena del Alcázar con el título de *Curso de ciencia de la administración* (1985), atendiendo la añeja tradición pedagógica española que se remonta a Burgos y Posada de Herrera. Sin embargo, no se trata sólo de un texto para la enseñanza universitaria, que recoge las experiencias de su autor desde 1974, sino es también una contribución, que no se podía postergar más, hacia la consolidación de la nueva ciencia de la administración española, otra vez independizada del tributo debido, desde 1850, al derecho administrativo.

El *Curso de ciencia de la administración* es lo que en su momento fue el *Tratado de ciencia administrativa* de Langrod en Francia y lo que deberá ser un trabajo similar que habrá de ser producido en la América hispánica: constituir el restablecimiento de la dignidad científica de la administración pública como una de las ciencias sociales; recuperar su única raíz, aquella que se remonta al Cameralismo y a la ciencia de la policía; en fin, ha de ser la base actual que permita una reconsideración inmediata, pero de efectos duraderos, de la ciencia de la administración, tal y como la teoría de la administración del Estado desde el punto de vista de su actualidad.

El libro de Baena del Alcázar es, brevemente, un trabajo ambiciosamente exitoso. Partiendo de la tradición bonniniana, aunque más en lo particular de los pensadores españoles del siglo XVIII, Baena del Alcázar desecha la interpretación de la ciencia de la administración con fundamento en "temas instrumentales y menudos, como la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes". Se encuentra más cómodo dentro de la senda marcada por el Cameralismo y la ciencia de la policía, de los cuales es un profundo conocedor. Lo anterior le permite aclarar, desde el principio de la obra, que "a pesar de que existen meritorios estudios aislados, el pensamiento organizativo norteamericano apenas ha despertado entre nosotros mayor eco, ni simpatía".¹¹

Tampoco fundamenta su trabajo académico en el derecho, ni el constitucional ni el administrativo, a los que juzga que han rebasado con frecuencia sus propias fronteras. "Por todo ello parece relativamente arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que, dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los ini-

¹⁰ *Ibid.*, p. 24.

¹¹ Baena del Alcázar, *Curso de ciencia de la administración*, p. 19.

ciadores de los estudios administrativos en España. Estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las más meritorias, no escribieron estudios jurídicos, sino meditaciones sobre la construcción del Estado".¹² Sería difícil hablar más claro de lo que hace don Mariano: la ciencia de la administración, pensamos, no significa hoy en día regresar al pasado y permanecer en él contemplándolo; no, se trata de *re-tomar* el hilo que se rompió hace ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es, hay que repetirlo, regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para poner a la ciencia de la administración donde debe de estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el Cameralismo, y evitar que se nos pierda del todo el de la ciencia de la administración del siglo XIX.

Baena del Alcázar señala que la posibilidad de que llegara a la conclusión de su obra, obedeció a la acumulación del conocimiento por efecto de la doctrina, la cual, recuerda, se encuentra al margen de los estudios jurídicos.

Nuestro autor, y en esto recuerda a García de Enterría, manifiesta que la ciencia de la administración no es una ciencia en "el sentido convencional", porque en ella no existe condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que le es característico a las demás ciencias. Por eso —añade—, a ella se aplican enfoques y métodos de otras ciencias sociales, "aunque no por ello se trata de un estudio pluridisciplinario y simple".¹³

La ciencia de la administración tiene, en su entender, su objeto propio: "El fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad". No es, por tanto, como bien lo ha dicho, 'ni pluridisciplinaria ni materia simple'. De acuerdo con esta idea, Baena del Alcázar penetra en lo más arcano de la ciencia de la administración, en el misterio que ha causado en muchos pensadores errores al intentar definir a la ciencia de la administración: el olvido de que en nuestra disciplina existe "la renuncia a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional", que "en nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método".¹⁴ Hemos utilizado la palabra arcano, en su sentido de secreto o misterio, porque esto ha sido en nuestro tiempo el gran problema insoluto por muchos cultivadores de la disciplina, ya que en la ausencia de rigor metodológico han querido encontrar la ausencia de cientificidad, pues en la aplicación de métodos ajenos a ella han querido ver una ciencia de la administración multidisciplinaria o pluridisciplinaria.

Del predominio del objeto sobre el método, tal como lo reveló Baena del Alcázar, se pueden observar las causas de los desvíos y extravíos de quienes

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p. 28.

¹⁴ *Ibid.*

abandonando, o simplemente omitiendo, el estudio del Estado, han "inventado" a su propia ciencia de la administración.

"Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia", agrega nuestro autor, y ello no implica que se marginen las preocupaciones científicas sobre la disciplina, sino al contrario, que por la "peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero ello ha de hacerse a partir del objeto y no del método".¹⁵

La ciencia de la administración es antigua. Don Mariano hace una reseña completa de sus orígenes, desde el Cameralismo y la ciencia de la policía, durante el siglo XVIII, pasando luego por el cenit y los avatares del XIX. Modernamente, "la ciencia de la administración surge en Europa por reacción contra el estudio norteamericano basado en la eficiencia, si bien integra elementos del mismo, resucitando, al producirse esta reacción, la vieja tradición científica europea del siglo XVIII que se había perdido después".¹⁶ Comenta que luego siguió una etapa de "desorientación", en la cual se plantearon enfoques que le parecen ingenuos, pero que cedieron su lugar a la identificación del "hecho" administrativo por Langrod, quien fracasó en su propósito. Posteriormente vinieron las polémicas acerca de si la administración era una disciplina o tenía un carácter pluridisciplinario, cuestión de importancia que va más allá de la discusión semántica, y que al final de cuentas hizo que en los países europeos se concluyera en una sola disciplina. Sin embargo, en Francia y Bélgica se optó por llamar a la disciplina como "ciencia administrativa", en tanto que en España e Italia "ciencia de la administración".

Baena del Alcázar concluye sobre la ciencia de la administración, y tomando como base su argumentación anterior: "Con todo ello se está afirmando que la presente obra parte de un entendimiento de la ciencia de la administración, principalmente desde la perspectiva europea, que intenta encuadrar las administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos, por tanto, de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas".¹⁷ Ante estas frases tan claras, huelgan comentarios sobre un punto que compartimos absolutamente con don Mariano Baena del Alcázar.

Sólo nos resta comentar que, mientras en Francia, durante la primera mitad del siglo XIX, se silenciaba a Bonnin, en España sus ideas son adoptadas y llevadas a su máximo desarrollo. Bien puede decirse que entre los españoles, el pensamiento bonniniano forjó su mejor escuela. Los cultivadores de la ciencia de la administración de entonces, entre los que hay que destacar a Burgos, Silvela,

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 40.

¹⁷ *Ibid.*, p. 46.

Oliván, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera, lograron que la disciplina no se extinguiera en Europa y, al mismo tiempo, diseminaron sus gérmenes intelectuales por la América de habla española. Gracias a esta labor, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, Hispanoamérica ha sido terreno fértil para el cultivo de la ciencia de la administración tomada como la disciplina que estudia la actividad del Estado.

5.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA

Generalmente se ha pensado que la ciencia de la administración hispanoamericana nació en el siglo XX y por influencia angloamericana. En este sentido, Beatriz Wahrlich declara lo siguiente: "creo ineludible comenzar este artículo con la siguiente afirmación: las ciencias administrativas, en América Latina, son un producto esencialmente exógeno, que, a través del tiempo, han sufrido influencias endógenas, más acentuadas en unos países que en otros".¹⁸ Se piensa así cuando la conciencia histórica acerca de la disciplina se restringe al pensamiento de Rafael Bielsa, cultivador de la ciencia de la administración en la primera mitad del siglo XX, como antecedente original, tal como lo hace la señora Wahrlich.

Vista así, la ciencia de la administración sería un producto actual de las influencias norteamericanas de nuestro tiempo, por lo que en nuestra América hispánica su cultivo no tendría historia. Por tanto, la ciencia de la administración sería prestada —o más bien, caramamente vendida— y el "préstamo" habría ocurrido apenas ayer. Pero esto, como veremos, no es así.

Juan Beneyto, en el glosario bibliográfico de contribuciones hispanoamericanas a la ciencia de la administración,¹⁹ hace una extensa y documentada referencia a las mismas. De la época virreinal menciona las siguientes obras: J. de Larrinaga Salazar, *Tratado sobre el oficio de Protector General de los Indios* (Madrid, 1626), y Antonio de León Pinelo, *El Gran Canciller de Indias* (Madrid, 1625). A éstas hay que agregar las ya mencionadas de Matienzo y de Solórzano Pereira, obras que deben ser consideradas documentos de valor indudable durante su etapa formativa, y que posteriormente conoceríamos bajo el nombre de ciencia de la policía durante el siglo XVIII. Naturalmente, las obras anteriores no son influencias exógenas ni nada parecido, sino productos orgánicos del intelecto de lo que entonces se conocía, englobadamente, como Imperio español.

¹⁸ Wahrlich, "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina", *PAR*, 1978, p. 70.

¹⁹ Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, pp. 44-53.

Durante el siglo XIX se rompieron los vínculos de dependencia política entre España y la América hispánica, sin que por ello se fracturara su unidad cultural. Así, fue el pensamiento administrativo español el que transfirió a las nuevas naciones hispanoamericanas la ciencia de la administración que había recogido de Francia, precisamente de Bonnin.

5.2.1 Antecedentes del siglo XIX

Durante el siglo XIX la ciencia de la administración se cultivó de manera extensa y brillante en Hispanoamérica, aunque, ciertamente, tal y como ocurrió en España, con frecuencia, junto con el derecho administrativo. Beneyto reporta algunas obras de esta época: José María Bonilla, *Breve tratado de derecho administrativo español, general del reino y especial de la isla de Cuba* (La Habana, 1842); Estrada, *Curso de derecho, federal y administrativo* (Buenos Aires, 1896); Ramón Ferreira, *Derecho administrativo general y argentino* (Buenos Aires, 1866); Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo* (Montevideo, 1953); Antonio Govín, *Derecho administrativo* (La Habana, 1882).

Sin embargo sería erróneo pensar que, por la lista de obras de derecho administrativos sólo esta disciplina se cultivó durante el siglo pasado. No fue así.

En 1840, en Bogotá, apareció una obra firmada por Florentino González: *Elementos de ciencia administrativa*, la cual es, hasta donde sabemos, el segundo tratado escrito sobre la ciencia de la administración en habla hispana. El primero es obra de José de Canga Argüelles, de 1833, y de título casi idéntico: *Elementos de ciencia de la administración*. Desafortunadamente, como en el caso de Canga Argüelles, ha sido imposible el acceso a la obra de Florentino González, quien mucho nos hubiera podido decir sobre el origen de la disciplina en la América española. Por el contrario, y afortunadamente, se han encontrado obras en las cuales se preservó el cultivo de la ciencia de la administración, tal y como ocurrió en México.

En suelo mexicano también floreció el derecho administrativo, como lo muestran las siguientes obras: Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo* (1852); José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874); Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo* (1895). La diferencia entre la primera, escrita con el estilo del formalismo del derecho francés, y las otras dos, marcadas por el estilo español, radica en que en éstas se ha conservado el sentido de ciencia de la administración tal y como se cultivó en España en la primera mitad del siglo XIX.

Pero también hay obras de la ciencia de la administración propiamente. Una principalísima se debe a la pluma de Luis de la Rosa: *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, publicada en 1853. En ella reposa la tradición fiel de la ciencia de la administración como estudio del Estado,

al estilo de Bonnin y la pléyade de pensadores españoles a que nos hemos referido. Además, como ya lo comentamos, Francisco de Paula Madrazo, discípulo de Posada de Herrera, publicó en México en 1857 su *Manual de administración*. Finalmente, debemos consignar que en 1832 Tadeo Ortiz publicó una obra en la cual resuena todavía el influjo de la vieja ciencia de la policía, junto con los progresos de la moderna ciencia de la administración; nos referimos a su libro *México considerado como nación independiente y libre*.

Pero no únicamente Colombia y México tuvieron el mérito de preocuparse por la ciencia de la administración. Otros países hispanoamericanos también comparten el crédito de ese cultivo. Entre estos destaca Guatemala, donde Antonio González Saravia publicó en 1888 su libro *La administración pública*, notable trabajo que conserva el estudio de la ciencia de la administración tal y como la produjeron los pensadores españoles de la primera mitad del siglo XIX. Gran obra que trataremos aquí con relativa extensión.

5.2.2 La ciencia de la administración en la actualidad

Hoy día, domina en los países americanos hispanohablantes el desarrollo de las tecnologías para el trabajo administrativo, o para la reforma de la administración pública. Los profesores de la materia, y los investigadores universitarios y gubernamentales, han ceñido fundamentalmente su actividad a llevar al cabo esos propósitos. Asimismo, buena parte de la literatura de la disciplina se destina a la enseñanza y al entrenamiento, tanto en las universidades como en los centros de capacitación oficiales. Poco espacio se ha dejado al cultivo de la teoría de la administración pública, tan importante para el estudio y la explicación de los complejos problemas que viven los estados hispanoamericanos.

Entre los libros de texto, en su mayoría dominados por la impronta intelectual angloamericana, se han elaborado los siguientes: *Introducción a la administración pública* (1954) del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato; *Tratado de administración general* (1962) del mexicano José Galván Escobedo; e *Introducción al estudio de la teoría administrativa* (1963) del costarricense Wilburg Jiménez Castro. Estas obras tuvieron la virtud de que, en su tiempo, fueron un buen camino para la superación del formalismo con que se enseñaba la administración pública en las universidades de la América española.

Actualmente están cambiando los vientos en el pensamiento administrativo hispanoamericano y el Estado se ha ido convirtiendo en el objeto de sus reflexiones. La renovación abarca también a Venezuela, donde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) está atendiendo con éxito la pesada carga de la enseñanza y el adiestramiento de los funcionarios latinoamericanos, campo en el cual el argentino Bernardo Kliksberg es el experto más distinguido. Kliksberg, aparte de su abundante y diversa obra sobre administración pública, es editor de un interesante y desafiante libro

donde se cuestionan las corrientes angloamericanas dominantes; se llama, precisamente *Cuestionando en administración* (1973).

También en Venezuela han aparecido dos trabajos innovadores, ambos planteados con elementos críticos: *Administración pública, planificación y desarrollo* de Nora Castañeda y Luria Cunill; y *Política, Estado y administración pública* de Allan R. Brewer-Carias. Ambos libros aparecieron en 1979.

En Puerto Rico está ocurriendo un fenómeno inesperado: el predominio de la enseñanza y el estudio de la administración pública por la vía de la llamada *teoría de la organización*, es deslavado gradualmente y llegará el día en el que desaparezca. Tal labor, digna de mención, está a cargo de los profesores Beauregard González Ortiz y Leonardo Santana Rabell, quienes han encontrado que las instituciones y las ideas administrativas de su país tienen factura hispanoamericana. Asimismo, han cuestionado profundamente la teoría de la administración pública norteamericana²⁰, a la vez que rescatan al pensamiento administrativo puertorriqueño, sepultado por el olvido y la indiferencia de los nacionales del país.²¹ El terreno académico, pues, está listo para el cambio.

Recientemente, otro académico puertorriqueño, Carlos Sánchez Zambraña, ha elaborado una valiosa investigación sobre lo que concibe como "doctrina indiana de gobierno" y que consiste en las contribuciones españolas a la formación primitiva de la ciencia de la administración en los siglos XVI y XVII, pero dentro del espacio americano. El trabajo, sin duda, favorecerá la ampliación de estas investigaciones en suelo puertorriqueño.

Nos resta comentar que, en nuestro siglo, fue Rafael Bielsa, argentino, quien conservó en su país el espíritu y la idea original de la ciencia de la administración, tal y como fue fundada por Bonnin. Su obra, numerosa y variada, merece tratamiento separado, lo que haremos más adelante. Antes, sin embargo, nos referiremos a dos trabajos que para este libro tienen importancia, uno elaborado por el peruano Humberto Núñez Borja, y el otro por el mexicano León Cortiñas-Peláez.

La obra de Humberto Núñez Borja, *Lecciones de la ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú* (1943), recuerda en su contenido los fundamentos de la ciencia de la administración tal y como la hemos venido observando. Su autor declara que generalmente "se subestima" el estudio del curso sobre la ciencia de la administración y derecho administrativo en su país, pese a su importancia por referirse a la intervención del Estado en materias que antaño le estaban vedadas. Sin embargo, recomienda que tal actividad sea considerada siempre en relación con el Estado de que se trata, porque hay algu-

²⁰ González Ortiz, *La administración pública norteamericana* (1984).

²¹ Santana Rabell, "Tendencias recientes en el estudio de la administración pública: perspectivas latinoamericanas" (manuscrito mecanografiado, 1985); así como "José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública puertorriqueña*, en imprenta.

nos, como en donde domina el socialismo, que han ampliado extraordinariamente estas actividades.

Núñez Borja afirma que el hecho de que en su Curso trate por separado al derecho administrativo y a la ciencia de la administración, obedece a que "son disciplinas distintas".²² Sin embargo, nuestro autor cultiva preferentemente al primero, por lo que sus referencias a la segunda, generalmente condicionadas a su comparación con el derecho administrativo, no son sustanciales. Sin embargo, aunque la obra no tiene ni grandes alcances teóricos ni académicos, es un buen ejemplo de que la ciencia de la administración, aunque tratada por Núñez Borja modestamente, nunca se extinguió en Hispanoamérica.

Las ciencias administrativas en América Latina (1972), de León Cortiñas-Peláez, es un caso excepcional. En su contenido encontramos todos los rasgos propios de la ciencia de la administración, reconsiderada sobre la base de su sentido original. Cortiñas-Peláez, cuya formación jurídica se encuentra complementada con un conocimiento erudito de nuestra disciplina, se formó en la tradición de la ciencia de la administración. Entre sus educadores se encuentran los grandes reformadores, como Langrod. No es extraño, por tanto, encontrarlos que entre las muchísimas fuentes que lo apoyan, el trabajo cita a varios de los autores que aquí hemos examinado, entre los que destacan Bonnin y Stein. Asimismo, Cortiñas-Peláez recurre al conocimiento de autores franceses, alemanes, italianos y españoles, de ayer y hoy, al tiempo que reclama para el Cameralismo y la ciencia de la policía el lugar que se merecen.

Sin embargo, por lo que se refiere al presente libro, particularmente en este capítulo, destacan las ideas de Cortiñas-Peláez sobre el sentido latinoamericanista que debe tener la ciencia de la administración en este Continente. En su opinión, "el estudio de la administración pública está adquiriendo un impulso notable en los últimos lustros, pudiéndose decir que la clásica tradición germánica de las ciencias camerales (siglos XVII y XVIII), olvidada durante casi dos siglos en el mundo jurídico-administrativo de Europa continental, está siendo vigorosamente descubierta y reactualizada, como consecuencia —defensiva y comparativa— de la llegada masiva, a Europa occidental, de las técnicas (matemáticas, psicológicas, económicas) angloamericanas, que han revolucionado la organización y los métodos administrativos (tanto públicos como privados) en los Estados Unidos, desde comienzos del siglo XX y, muy particularmente, desde la Segunda Guerra Mundial".²³

Esas técnicas, que ven elementos comunes en la administración pública y privada, desconocen la "especificidad del fenómeno humano que es la administración pública". Ha ocurrido entonces una colisión en suelo europeo entre ambas tradiciones, una joven y otra antigua basada en siglos de desarrollo

²² Núñez Borja, *Lecciones de la ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú*, p. 14.

²³ Cortiñas-Peláez, *Las ciencias administrativas en América Latina*, p. 6.

científico. Naturalmente esta polémica impacta a las ciencias de la administración, como las bautiza en plural Cortiñas-Peláez, por cultivarse así en América Latina.

En consecuencia, en Latinoamérica se presentan dos tesis contrapuestas: el "universalismo" y "particularismo". La primera presenta como modelo a la administración desarrollada del mundo anglo europeo, mientras que la segunda intenta evitar una actitud de "imitación simiesca" y hasta "servil", por lo que instaura lo que corresponde a la historia y a la idiosincrasia latinoamericana. Nuestro autor rechaza ambas tesis proponiendo una tercera, a la que él llama "latinoamericanismo", propia para un crisol de razas que se integra en la "universalidad latina". Con esto concluimos que los progresos universales son conciliables con los avances propios de esta universalidad latina.

Una vez que examinamos a los dos autores contemporáneos, pasaremos a estudiar a un pensador administrativo del pasado, González Saravia, y a otro de este siglo, Rafael Bielsa.

5.2.3 Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia

A raíz del edicto gubernamental que estableció la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, a las municipalidades y a los jefes políticos en Guatemala, Antonio González Saravia decidió publicar su obra *La administración pública: curso de derecho administrativo* (1888). En aquel entonces, entre otras actividades profesionales, nuestro autor era profesor de derecho administrativo de la mencionada Facultad y profesor asociado de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración.

González Saravia debe considerarse entre los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración en nuestra América durante el siglo pasado. Él mismo comenta que se siente satisfecho de inaugurar en su patria "los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia. . .".²⁴

Como los autores que le antecedieron en Europa e Hispanoamérica, González Saravia dice que "la administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden y la tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la moral de las costumbres públicas; difundir la cultura; me-

²⁴ González Saravia, *La administración pública*, p. 3.

jorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso general".²⁵ De tal manera, ya que la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, —añade—, la administración se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines. Toca a ella, entonces, conseguir las soluciones comunes a toda la sociedad.

La buena administración descansa en el "secreto" de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como en procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés son la ley y el bien público.

González Saravia sostiene la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundan. "La ciencia de la administración comprende todas las ciencias que de la administración se ocupan (tanto las naturales como las sociales), mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico, sin absorber otros aspectos, aunque en íntima relación con ellos".²⁶ Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación porque el arte del derecho administrativo consiste en la "aplicación de la ciencia administrativa a la vida" por medio de reglas prácticas.

Nuestro autor cita a los mismos pensadores administrativos que nosotros consideramos, entre ellos al francés Laferriere, al italiano Manna, al mexicano Castillo Velasco y, principalmente, al español Manuel Colmeiro, de quien se puede juzgar su discípulo. Esto nos ayuda a comprender porqué, estando encauzado en el seno de la corriente de la ciencia de la administración, considera a la administración pública como "objeto de una ciencia que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones de un país".²⁷ Precisamente lo que ya antes había sugerido el propio Bonnin. Nuestro autor agrega que, sin embargo, por administración pública también se entiende a la "organización del Estado", las relaciones entre sus agentes y los aspectos reglamentarios y prácticos.

Como discípulo de Colmeiro, observamos en González Saravia la proclamación de los principios de la ciencia de la administración, tales como el que la administración debe ser activa e independiente, y las instituciones administrativas deben estar en consonancia con las instituciones políticas. Del mismo modo, también adopta el pensador español la dicotomía política-administración, el punto más débil de su planteamiento, y que no merece mayor examen.

Lo importante, y que hay que resaltar, es que, tal y como lo hemos precisado en la obra de González Saravia, la ciencia de la administración no tiene una

²⁵ *Ibid*, p. 4.

²⁶ *Ibid*, p. 16.

²⁷ *Ibid*, p. 18.

fuente exógena porque la hispanidad es una unidad cultural que abarca a las instituciones y a las ideas administrativas. En todo caso, las influencias "organizacionales" y gerenciales sí son exógenas a la ciencia de la administración, además de perjudiciales, porque ellas no saben de la convivencia, sino únicamente del desplazamiento y la sustitución de nuestra materia.

5.2.4 Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa

Rafael Bielsa, profesor argentino de derecho administrativo y ciencia de la administración, puede ser considerado como un cultivador de esta última desde la concepción italiana y por tanto, más allá de la alemana. En esto difiere de González Saravia o de Luis de la Rosa, cuya factura intelectual es propiamente francoespañola.

En su opinión, fue la eficacia de la acción administrativa, la economía de los servicios públicos y el progreso técnico, lo que provocó el nacimiento de la ciencia de la administración, "no concebida como ciencia jurídica sino como ciencia política". Esta idea la formula en su obra *Ciencia de la administración* (1937), aparecida 16 años después de su libro *Derecho administrativo* (1921).

Bielsa aclara que, sin embargo, la ciencia de la administración es una ciencia política especial que no estudia al gobierno general del Estado, sino al "buen gobierno de la administración pública".²⁸ Se limita a la eficiencia y a la moral administrativa, su autonomía ya no es materia ni de discusión ni de negativa. La importancia de su crecimiento obedece al incremento correlativo de las funciones del Estado, especialmente de las funciones sociales: "de la vida cultural y económica del pueblo".

Las ideas fundamentales de nuestro autor, como lo señalamos antes, nacen de las concepciones italianas. Bielsa cita a Bonsi, Bruggi, Longo, Villalba, Presuti, Vachelli, Cavagnari y Ferraris, y la versión italiana de la obra de Lorenzo von Stein, conocida en Italia como *La ciencia de la administración pública* (1897). Estos nombres, ahora sin significado, resaltarán cuando examinemos el pensamiento administrativo italiano.

Bielsa opina que la separación entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración es un supuesto necesario para el estudio de ambas disciplinas. Más en lo particular, sostiene que "la ciencia de la administración es ciencia política en un sentido; es una política específica de aplicación inmediata a cada materia u objeto de la administración pública. Es un conjunto de principios que miran a la eficacia y la economía de la acción administrativa".²⁹ Esta definición de la ciencia de la administración, que sentimos muy estrecha y ale-

²⁸ Bielsa, *Ciencia de la administración*, p. 24.

²⁹ *Ibid*, p. 45.

jada de la realidad, es todavía más comprimida cuando el estudioso le asigna la facultad de indicar los modos y la necesidad de intervenir, con lo que le corresponde a la ciencia política determinar los fines específicos.

Ciertamente, Bielsa deja poco de lo mucho que, antaño, tenía la ciencia de la administración. Sin embargo, hay que acreditarle el que con sus trabajos contribuyera, como otros pensadores hispanoamericanos, a que la ciencia de la administración no se haya extinguido por completo. Así, aunque empobrecida, Bielsa y demás cultivadores de la ciencia de la administración rescataron al menos, sus elementos esenciales y los pusieron a salvo en los momentos en que el mundo americano de habla española estaba siendo invadido por las concepciones propias de la gerencia privada, provenientes de los Estados Unidos.
