

Capítulo 7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA	243
7.1	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX.....	246
7.1.1	Los precursores: Romagnosi y Manna.....	246
7.1.2	Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX.....	249
7.2	CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX.....	259
7.2.1	Carlo Ferraris.....	260
7.2.2	Wautrain-Cavagnari.....	265
7.3	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX.....	269
7.3.1	Desde el siglo XIX.....	269
7.3.2	Hacia el siglo XX.....	270

CAPÍTULO 7

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA

*Diciendo, por tanto, que la ciencia de
la administración estudia la acción social
del Estado, se intenta aludir aquella
acción que se refiere al mejoramiento de
las clases sociales bajo el cuádruple
aspecto económico, físico,
intelectual y moral.*

V. WAUTRAIN-CAVAGNARI (1890)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Comprenderá el desarrollo global de la ciencia de la administración italiana.
 - Conocerá la influencia alemana en la formación del pensamiento administrativo italiano.
 - Situará el lugar de la ciencia de la administración italiana, en el ambiente de la disciplina universalmente considerada.
 - Identificará las contribuciones italianas a la formación de la ciencia de la administración.
-

SUMARIO

- 7.1 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX**
 - 7.1.1 Los precursores: Romagnosi y Manna
 - 7.1.2 Los cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX
 - 7.2 CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX**
 - 7.2.1 Carlo Ferraris
 - 7.2.2 Wautrain-Cavagnari
 - 7.3 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX**
 - 7.3.1 Desde el siglo XIX
 - 7.3.2 Hacia el siglo XX
-

7.1 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX

El inicio del estudio de la ciencia de la administración en Italia, que fue tardío y debido en buena parte a la influencia alemana, especialmente gracias a Lorenzo von Stein, es al mismo tiempo el tránsito a la ciencia administrativa.

Antes de que se publicara en Italia *La ciencia de la administración pública* de Stein, en 1897, el pensador alemán era muy conocido y consultado por los estudiosos locales. Esta publicación no vino sino a confirmar su influencia. La obra de Lorenzo von Stein fue magníficamente prologada por Attilio Brunialti, a quien debemos una síntesis magistral y contemporánea del pensamiento administrativo italiano en la época mencionada, el cual ha servido de base para la elaboración de este capítulo. Al principio, Brunialti explica que la edición de Stein obedeció a la idea de concretar la relaciones académicas establecidas ya desde la obra misma, con el pensamiento italiano de entonces. Es más, tanto juzga a Stein inspirador en gran parte del estudio de la ciencia administrativa italiana, que dice que debido a las "*Instituciones* de Juan Domingo Romagnosi, no se puede afirmar que la ciencia de la administración sea nueva en Italia, pero sí que fue reforzada, para nosotros, casi exclusivamente por los conceptos de la escuela alemana".¹ Atentos a esta interpretación, pasemos a estudiar el pensamiento administrativo italiano.

7.1.1 Los precursores: Romagnosi y Manna

Italia ha sido tierra fértil de estudios políticos, en particular los relativos al gobierno. Brunialti cita algunos que juzga antecedentes de la ciencia de la admi-

¹ Brunialti, Prefacio a la obra *La scienza della pubblica amministrazione*, de Stein, p. I.

nistración: *El hombre de gobierno*, de Nicolás de Donato (1760),* *Del gobierno de los pueblos*, de Vogli Marcantonio (1791), y *La ciencia del gobierno*, de José Giovanni (sin año). Agrega que a principios del siglo XIX fue muy fuerte la influencia francesa, especialmente en la enseñanza más que en la disertación teórica, elaborada de manera aislada y asistemática. En este ambiente nace, en 1814 en Pavia, dentro de los cursos de la Universidad, los *Principios fundamentales del derecho administrativo de Romagnosi*, el primer texto de derecho administrativo en toda Europa. La obra no "se limita sólo a explicar los principios jurídicos, sino que expone una verdadera ciencia de la administración pública".²

Romagnosi divide la materia de la administración pública en cinco partes:

- 1) Administración pública considerada en su realidad objetiva, en sus relaciones con el soberano, los administrados y los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna.
- 2) Administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional, y sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral.
- 3) Administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y también desde el ángulo de la moral.
- 4) Economía "cívica", como base de la doctrina de la administración pública.
- 5) Competencia jurídica de los asuntos contenciosos, bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

Brunialti no tiene empacho en alabar, con toda razón, una obra que no sólo establece el derecho administrativo en toda Europa, sino que lleva en sí misma un principio propio de la ciencia de la administración pública.

Giovanni Manna, por su parte, es autor de *El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias*, publicado en 1840. En él observa que el Estado, cuyo propósito es la conservación del derecho, tiene un movimiento doble mediante el cual se activan las fuerzas sociales del centro a la periferia y de la periferia al centro.

Las fuerzas sociales se mueven originalmente de la periferia al centro porque el Estado se encuentra ahí, como órgano del derecho y medio del consorcio civil; luego el Estado las mueve en sentido contrario, hacia la periferia, donde están los individuos que son su fuente original. En este doble movimiento,

* Hay una versión en español de la obra, en tres tomos, titulada: *El hombre de estado*, publicada en México en 1904.

² *Ibid.*, p. 2.

Manna define a la administración como el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es, de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución.

Manna hace una triple división de la administración: la del Estado, la civil, y la contenciosa. La administración del Estado es el movimiento concentrador, la civil es el movimiento de difusión y la contenciosa es la provisión de la tutela de la acción realizada, que resuelve las controversias entre los ciudadanos y el Estado motivadas por las acciones gubernativas, y entre los ciudadanos mismos debido a la aplicación del derecho privado. Por su parte, la administración del Estado no se divide en ninguna otra, porque se caracteriza por el monto de las fuerzas sociales que concentra, en tanto que la administración civil tiene tantas ramas cuantos son los objetos de la sociedad. La administración contenciosa se distingue de conformidad con los objetos a los que se aplica. La administración, en general, debe regresar en su movimiento hacia sí misma, para facilitar el funcionamiento de las administraciones estatal y civil, y prevenir entonces perturbaciones y peligros.

Por otra parte, la administración del Estado es instrumento de la administración civil, porque el Estado es un medio para la sociedad con arreglo a los fines que ésta persigue. La primera establece los modos de conservación del derecho, la segunda los adecúa a los diferentes fines de la sociedad. La administración del Estado reúne las fuerzas morales, intelectuales, físicas y económicas y debe cuidar de su desenvolvimiento. La administración civil tiene la doble finalidad de remover los obstáculos que se alzan contra el derecho y conformarse plenamente a la noción del Estado para suplir las deficiencias de los individuos, cuidar de las personas, asegurar la propiedad, estimular la sociabilidad; desarrollar, en fin, a los hombres, pero sin confundirse con elementos de la vida social, tales como el arte, la religión y la industria, entre otros. El parentesco entre la ciencia de la policía y la idea de administración civil es indudable, sobre todo cuando Manna explica que toca a la administración civil el cuidado de lo común, el sistema de prohibiciones, la vida física y moral de la sociedad, así como su vida intelectual. Y, aclarado que no le corresponden en sí los elementos mencionados de la vida social, establece nuestro autor, que sí es su responsabilidad el cuidado de las obras públicas, viveres, salud, comercio, industria, ciencias, bellas artes, letras y la educación. Es, agrega Manna, la acción supletoria del Estado que nace en razón directa del grado de desarrollo de civilización de la sociedad y que recuerda, según comenta Brunialti, el concepto de "policía" antaño tan generalizado.

Ni Romagnosi ni Manna fueron olvidados. Por el contrario, sus trabajos se difundieron por sus sucesores, que los consideraron tanto para la cátedra como para la elaboración de su propio libro. Nos referimos a José Rocco (*Curso de derecho administrativo*, 1850-1854), A. Leoni (*Instituciones de derecho público interno*, 1835) y Angel Massedaglia (*De la necesidad de la enseñanza social, política y administrativa*, 1854). Debemos agregar que, tanto Leoni como Mas-

sedaglia, eran catedráticos de la Universidad de Padua, donde impartió sus cursos Romagnosi.

Tanto los autores italianos en sí, como escritores de la ciencia de la administración, así como el efecto de su cátedra y la difusión de sus ideas, pudieron luego asimilarse a la influencia alemana que ya, a mediados del siglo XIX, dice Brunialti, era una verdadera ciencia de la administración pública.

7.1.2 Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX

Ningún país en el mundo ha mostrado mayor interés que Italia en pro de una definición estricta, plena y objetiva de la administración pública durante el siglo XIX. La gran cantidad de obras, artículos, ponencias y disertaciones magistrales, tenían como propósito constatar esta idea. Toca, entonces, tratar por separado a cada uno de los autores que se comprometieron en esta tarea. Sin embargo, hay que aclarar que tal empeño estuvo determinado por las condiciones peculiares que hicieron que, en Italia, la definición de la administración pública estuviera determinada por la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Esto explica porqué, entre los pensadores italianos, existía casi una obsesión por distinguir y afianzar a la ciencia de la administración frente al derecho administrativo, que era entonces la disciplina preponderante.

Romagnosi y Manna reflejan una línea de pensamiento que apunta hacia el derecho administrativo italiano propiamente. Tal como lo hemos comentado, ambos fueron precursores del desarrollo posterior de la ciencia de la administración y, naturalmente, del desenvolvimiento del derecho administrativo. Sin embargo, ambas disciplinas han sido igualmente influidas por el derecho administrativo francés, primero, y por la ciencia de la administración alemana, después. La influencia en Italia de ambas tradiciones producirá un choque que caracteriza, desde entonces, a la ciencia de la administración italiana. Este choque ocurre en el último cuarto del siglo XIX y no es sino uno de los varios frentes en los que la ciencia de la administración reclama su independencia del derecho administrativo. Pero, no cabe duda, es Italia donde la lucha por la autonomía de la ciencia de la administración tiene su ejemplo más patente.

Sin duda, en buena parte la lucha por la independencia de la ciencia de la administración italiana, dio comienzo con las reformas gubernamentales de la enseñanza de la administración, dominada por el derecho. En octubre de 1985 se expidió un reglamento universitario que establecía la enseñanza obligatoria de las ciencias políticas. Una de estas disciplinas era la ciencia de la administración, a la cual todavía se la consideraba como parte del derecho administrativo. Antes ya se habían hecho progresos al respecto, como ocurrió en 1875 con el

Reglamento Bonghi, que exigía la enseñanza de la ciencia de la administración y de la higiene pública. Este Reglamento estuvo vigente hasta 1879.

Pero el gran progreso ocurrió en el mencionado año de 1885, porque aun cuando se enseñaban conjuntamente, se hacía una distinción entre ciencia de la administración y derecho administrativo. Se establecía que, además de la enseñanza de las normas jurídicas, se debería impartir el conocimiento con relación a la acción, procedimientos y organización de la administración pública italiana. Sólo quedaba excluido el estudio de las finanzas públicas, que se reservan a su propia disciplina.

No obstante este gran progreso en la dirección de la autonomía de la ciencia de la administración, el debate en torno a su independencia disciplinaria ya estaba planteado desde 1866 por Severino Scolari, en su *Derecho administrativo (Diritto amministrativo)*, a quien se le ha de dar el mérito que merece.

Ciertamente, hemos estado hablando acerca de la autonomía de la ciencia de la administración, cuando al decir autonomía podíamos habernos referido más propiamente al nacimiento de nuestra disciplina en Italia. Aquí no ocurre como en Francia, donde es una tradición perdida, lo mismo que en España. No, Italia tiene un desarrollo peculiar caracterizado por el alumbramiento de la ciencia de la administración desde las entrañas del derecho administrativo; derecho administrativo italiano forjado en parte por el derecho italiano —Romagnosi y Manna—, y en parte por el influjo de la tradición francesa.

Un repaso panorámico del cultivo de la ciencia de la administración italiana dará fe de las afirmaciones anteriores.

El investigador que estudie la ciencia de la administración italiana en el siglo XIX, se asombrará de la cantidad de especialistas dedicados a su cultivo. Pero más asombrado se mostrará cuando indague precisamente dentro del último cuarto de ese siglo.

Para examinar la etapa mencionada, haremos una reseña cronológica de los pensadores administrativos italianos y de sus obras, dejando para otra sección a dos de quienes creemos que ofrecen aportes relevantes para nuestra disciplina: Ferraris y Cavagnari. Antes de comenzar, sin embargo, debe recordar el lector que los últimos 25 años del siglo pasado se caracterizan por el conflicto disciplinario entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, en lo tocante al establecimiento de sus fronteras.

G. Pérsico, en su obra *Principios de derecho administrativo (Principi di diritto amministrativo)*, aparecida en Nápoles entre 1872 y 1873, había seguido la tradición establecida por Scoriali y opinó en torno a la distinción entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Su idea es atractiva: señala que la ciencia de la administración estudia la civilización y la economía con referencia al Estado, y se preocupa igualmente por el origen de las instituciones y los servicios de la administración pública.

Giovanni de Giannis Giaquinto es un intenso y directo cultivador de la ciencia de la administración italiana. En su *Prólogo al curso de la ciencia de*

la administración pública (*Prelezione al corso della scienza della pubblica amministrazione*), publicado en Florencia durante 1876, sostiene que la administración no es un hecho aislado, sino una serie compleja y concatenada de actos. Agrega que son "actos, porque administrar es esencialmente hacer; no es puro consejo, pensamiento o deliberación, sino esencialmente acción. La actividad es una de las características principales de cualquier administración".³ Seguramente el lector asociará esta idea a aquella otra de Lorenzo von Stein, en el sentido de conceptualizar a la administración la actividad del Estado.

Giannis considera que, empero, los actos deben producir una utilidad, a la que define como el "fin perpetuo que caracteriza a los diversos actos de la administración".⁴ La utilidad puede ser positiva o negativa, mediata o inmediata, ya se trate de lograr un bien o evitar un mal. En todo caso, los actos administrativos deben incidir en la cosa pública porque están relacionados con la sociedad toda, independientemente del carácter que tengan.

Conforme a lo anterior, Giannis opina que "la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública, de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública".⁵ Alrededor de la administración pública se ha establecido un cuerpo de doctrina racional, más en lo particular con referencia a un grupo de acciones cuyo objetivo es la prosperidad máxima de la cosa pública, pero preservando a la propiedad y la libertad.

Pasando al examen de la ciencia de la administración, Giannis explica que está dividida en varias partes. La primera, a la que llama orgánica o técnica, examina las leyes supremas de la administración pública, los criterios de organización, las instituciones, la jerarquía de los cargos, las relaciones entre ellos, en fin, el estatuto de los funcionarios. La segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, a sus provincias y a sus comunidades. Trata asimismo lo relativo a la satisfacción de las necesidades de la cosa pública, así como de los medios empeñados en ello. Finalmente, la tercera se refiere a la acción e incluye los sistemas de gestión de la cosa pública y la contabilidad gubernamental.

Y añade que "de todo este análisis. . . deriva lógicamente el concepto fundamental de nuestra ciencia. La ciencia de la administración pública es la ciencia que ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para proveerlas y la gestión de los mismos. Es una ciencia práctica, pero no debe confundirse con el arte de las finanzas".⁶ Enseguida procede a establecer los límites de la ciencia de la administración pública. Considera que a ella toca la "descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios racionales".⁷

³ *Ibid.*, pp. XXVIII-XXIX.

⁴ *Ibid.*, p. XXIX.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. xxx.

⁷ *Ibid.*

Lo anterior significa que la ciencia de la administración pública contiene un ideal puro de la razón administrativa. En alusión directa al derecho administrativo, juzga que le incumbe el estudio de las leyes referidas al Estado; a él no le corresponden los principios puros de la administración pública, propios de la ciencia de la administración. En suma, al derecho administrativo toca la *jus* real y positiva de un Estado concreto. Ambas disciplinas se distinguen —continúa— por “su extensión, objeto, carácter y alcance”.

Gionnis sostiene que la administración pública, inmersa en su más amplia comprensión, abraza dos objetos supremos: uno considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados. Es, dice, la “parte orgánica y técnica del orden administrativo”. El otro objeto se refiere a la “acción misma del poder ejecutivo y de todos sus funcionarios”, por medio de la cual se proveen los servicios públicos en relación con los derechos y los intereses de los “administrados”. Y concluye diciendo que, “en torno al primer objeto se define la ciencia de la administración pública, y respecto al segundo versa el derecho administrativo”.⁸

En el pensamiento administrativo de Gionnis observamos una tendencia: la ciencia de la administración lleva el apelativo de “pública”. Este matiz, privativo de los italianos, será uno de los sellos que caracterizarán a la ciencia de la administración peninsular.

Pasamos ahora al examen de un cultivador, en lo esencial, del derecho administrativo. Nos referimos a Lorenzo Meucci y, en especial, a su libro *Instituciones de derecho administrativo (Istituzioni di diritto amministrativo)*, cuya primera edición salió en Roma en 1879. Meucci es seguidor, en buena medida, de las ideas del más distinguido de los pensadores italianos, Carlo Ferraris, de quien hablaremos ampliamente. Por ahora basta con que señalemos que Meucci también se empeña por distinguir a la ciencia de la administración y al derecho administrativo, pero que su examen de la administración se restringe a sus vínculos con el derecho. Dice que a la ciencia de la administración corresponde el aspecto material, en tanto que al derecho administrativo toca lo formal; asimismo, sostiene que a la primera corresponden las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo la organización de la administración pública y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos.

Recordándonos mucho a Lorenzo von Stein, Meucci concibe al Estado como la potestad pública en la cual se pueden encontrar dos momentos: “el de su Constitución y el de su acción”.⁹ Como el hombre, que nace y obra, el Estado se forma y opera. Pero ambos momentos están presididos por el derecho, debido a que al constituirse, su acción está regulada. De la misma manera como la po-

⁸ *Ibid.*, p. xxx.

⁹ Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, p. 1.

testad del Estado se distingue en legislativo, ejecutivo y judicial, así la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción.

Meucci afirma que, "propiamente la administración es toda la acción del poder que cuida los intereses generales, y de cuyo sentido pudieron decir Macarel y Pradir-Foderé que la administración es el gobierno, exceptuadas la legislación y la judicatura".¹⁰ Aclara, sin embargo, que hay un sentido más restricto del gobierno y significa la acción política que cuida los intereses generales y morales de la sociedad, considerada como un todo, acción para la cual la administración es una mera aplicación subalterna. Meucci reconoce, empero, su discrepancia con semejante idea que atribuye a los pensadores franceses citados. La administración, según su entender, implica la acción misma en el momento ejecutivo del acto; es más, añade, la voz latina *ab administrando* significa hacer. Pero la administración, en su pleno sentido, no sólo entraña el acto en sí, sino al complejo de las instituciones y órganos que dirigen y llevan al cabo la actividad. He aquí, pues, una definición amplia aportada por Meucci cuando se refiere a la administración.

Un catedrático de la ciencia de la administración, dentro de una publicación llamada *Nueva antología* (*Nuova antologia*, enero de 1881), hizo algunas consideraciones en torno a la enseñanza de nuestra disciplina. En contraste con Meucci, Lorenzo Zamarano no centra sus reflexiones en el derecho administrativo, sino en la ciencia de la administración, a la que juzga con estatuto científico suficiente para declarar su autonomía. Es más, la ciencia de la administración tiene una vocación clara, la de desentrañar los complejos procesos de un organismo agitado como es la sociedad de su tiempo. Piensa, incluso, que es la más extensa y práctica de las ciencias sociales.

Zamarano proclama su fidelidad a las ideas de Stein. Aprovecha la "oportunidad para delinear la teoría de Stein sobre la ciencia de la administración".¹¹ Las ideas del pensador administrativo alemán le son muy útiles, porque le permiten adentrarse en el espinoso problema de la distinción entre derecho administrativo y ciencia de la administración. El primero estudia los ordenamientos más perfectos que se refieren a la naturaleza y constitución del Estado, en tanto que la ciencia de la administración "se ocupa de las determinaciones cuantitativas, del modo como los diversos poderes actúan y de la influencia que tienen en la vida del Estado".¹²

Lector de Ferraris, disiente de la idea que éste sostiene en el sentido de que el derecho administrativo se refiere a las personas, en tanto que la ciencia de la administración está relacionada con la materia administrativa, distinción en la que abundaremos en su momento. Alega que, ya se trate de un funcionario individual, ya lo sea de un consejo, las personas no pueden ser separadas de la

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Citado por Brunialti, *op cit.*, p. XXVII.

¹² *Ibid.*, p. XXVIII.

materia que ejercitan. Queden, pues, a disposición del lector, las ideas de Zambrano sobre nuestra disciplina.

G. E. Garelli della Morea es un cultivador directo de la ciencia de la administración. Es autor del *Ensayo sobre la ciencia de la administración (Saggio sulla scienza dell'amministrazione)*, dado a la luz en Turín en 1882. Opina que la esencia de la administración debe buscarse en la distinción entre política interior y política exterior, porque la administración coincide con la primera. Por tanto, la ciencia de la administración abraza todo lo relativo a la vida política y social.

En forma similar, Luis Miraglia sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la política eclesiástica y la política internacional. Estas ideas están plasmadas en la obra *La ciencia de la administración y el derecho administrativo (La scienza della amministrazione e il diritto amministrativo)*, editado en Nápoles en 1883. Miraglia también divide a la política administrativa en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social. La primera corresponde a la jerarquía civil, al ejército y las finanzas; la segunda a la vida física, intelectual y económica de la sociedad. El origen de las ideas en favor de Miraglia, seguramente el lector las podrá rastrear fácilmente en las concepciones precedentes de Lorenzo von Stein, por lo que huelga comentario mayor.

De lo anterior da fe por sí mismo Miraglia, quien dice no ser autor, sino discípulo, pero no de Stein, sino de Manna, a quien toma como precursor del estudio de la ciencia de la administración en Italia. Brunialti, a quien debemos la información que estamos ofreciendo al lector, manifiesta sin embargo su inconformidad con la afirmación de Miraglia; obviamente, Stein no puede ser omitido de un modo tal. Quizá ello obedezca a que Miraglia abrevara directamente en Bluntschli, un discípulo crítico de don Lorenzo von Stein.

Miraglia, pese a todo, no fue un autor solitario. Agnetta Gentile sigue sus pasos en su *Prólogo al curso de ciencia de la administración, (Prelazione al corso di scienza dell'amministrazione)*, Palermo, 1885). En su opinión, la "ciencia de la administración estudia la acción del Estado en la sociedad".¹³ Nuevamente nos recuerda a Stein, inconfesado inspirador de sus ideas.

Toca el turno a uno de los más célebres cultivadores del derecho administrativo no sólo en Italia, sino también en el mundo. Nos referimos a V.E. Orlando y su célebre libro *Principios de derecho administrativo (Principi di diritto amministrativo)*, Florencia, 1891), en el cual se observan pasajes lúcida-mente redactados que citan y explican la importancia de Stein como teórico de la administración pública.

Sin embargo, no es esta obra¹⁴ a la que nos referiremos aquí y ahora, sino una más relacionada con la ciencia de la administración: *Derecho administrativo*

¹³ *Ibid.* p. 27.

¹⁴ Los *Principios de derecho administrativo* pueden ser consultados en español, en la versión del Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, del año de 1978.

y ciencia de la administración (*Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*), publicada en Bolonia, en 1887, y por tanto anterior a los *Principios*.

Aunque Orlando ha logrado celebridad como cultivador del derecho administrativo, sus méritos en ciencia de la administración son también elevados. Brunialti lo considera uno de los científicos más serios de la administración. Orlando fue catedrático del Ateneo de Palermo, donde enseñó las doctrinas de Stein y Ferraris. De ambos tomó la idea de que Italia es el único país donde existe un debate sobre la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, y advierte que tal cuestión exige cuidadosas reflexiones.

Cree que ambas disciplinas se mueven en aquello que se conoce como injerencia del Estado en la sociedad o injerencia social del Estado. Dicho de otro modo, señala que esta idea se encuentra al margen de las proposiciones del liberalismo y teorías similares.

Habiendo abrevado en Stein, Orlando sostiene que "el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política".¹⁵ Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres. Este pasaje nos recuerda a Stein y uno posterior evoca la ciencia de la policía, cuando Orlando dice que el Estado puede "afirmar sus fuerzas" y desarrollarse, al ampliar las potencias de los individuos. En realidad, el pasaje ahora comentado se inspira también en Stein, quien a su vez nos recordó, en su momento, los aportes camerales recogidos en su propia obra.

El Estado puede coadyuvar a la potenciación de los individuos por medio de la prevención de enfermedades contagiosas, con el establecimiento de centros asistenciales y por medio de la ayuda a todos los necesitados. Debe procurar por la industria, el comercio, el mercado, vigilar los precios e intervenir positivamente allí donde se le necesite.

Aunque Orlando ha consultado y enseñado las ideas de Ferraris, muestra su incoformidad con relación a la clasificación de la ciencia de la administración en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social, porque dice que esto implica una distinción entre medios y fines. Tampoco está de acuerdo en la separación del derecho administrativo, dedicado al estudio del organismo de la administración, y la ciencia de la administración, ocupada en el examen de la acción.

Orlando, por su parte, define a la ciencia de la administración como "la ciencia de la injerencia social del Estado".¹⁶ Es, por tanto, la injerencia social la razón material que da vida a la ciencia de la administración, dice Orlando, frente al derecho administrativo. Tal es, entonces, su versión sobre los temas comentados.

¹⁵ Citado por Brunialti, *op. cit.*, p. XLV.

¹⁶ *Ibid.*, p. XLVIII.

Otro profesor, Sabbatini, ha decidido penetrar en el agudo problema de la separación entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Al efecto escribió un artículo titulado "Ciencia de la administración y derecho administrativo" ("*Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*", *Rivista de Diritto Pubblico*, anno IV, 1893), donde muestra su discrepancia con relación a la teoría de la injerencia social del Estado como propia de la ciencia de la administración, dejando al derecho administrativo lo correspondiente a las normas jurídicas que regulan esa acción.

En su opinión, el Estado, para alcanzar los fines que tiene en cuanto tal, debe emprender actos relativos a su organización y conservación, así como aquellos otros que se refieren a la tutela de los ciudadanos. En consecuencia, el Estado interviene en la sociedad para promover, desarrollar y asegurar la satisfacción de las necesidades físicas, económicas, morales e intelectuales de la propia sociedad. Llama a estos actos propios de la administración.

Sabbatini considera que la administración puede ser caracterizada de la manera siguiente:

- 1) La "administración pública del Estado" tiene dos tipos de objetivos, uno político, otro social.
- 2) Sin embargo, debe distinguirse a la administración pública en administración política, de un lado, y administración social del otro. Dicho en otras palabras, la división se refiere al Estado, desde el ángulo de su modo de ser como entidad política, en contraste a su modo de "obrar como órgano de la sociedad".¹⁷
- 3) "La administración del Estado corresponde a la ciencia de la administración política y al derecho administrativo político o del Estado, y la administración social a la ciencia de la administración social y al derecho administrativo social".¹⁸
- 4) Aunque ambas disciplinas tienen objeto propio se agregan, sin embargo, en una disciplina única: la ciencia de la administración.
- 5) Sin embargo, la ciencia de la administración debe ser clasificada entre las ciencias políticas, no dentro de las ciencias sociales, porque estudia las funciones que el Estado pone en práctica como órgano político de la sociedad.

Estos señalamientos de Sabbatini muestran el grado de complejidad de un debate, que intenta desentrañar los problemas epistemológicos inherentes a la ciencia de la administración.

Antonio Longo escribe un trabajo específicamente destinado a examinar la multimencionada distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de

¹⁷ *Ibid.*, p. LVIII.

¹⁸ *Ibid.*

la administración; es más, lleva el título: "La distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración en Italia" ("La distinzione tra il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione in Italia"), publicado en la revista francesa *Revue de droit public* en el año de 1894.

Encuentra que en Italia está ocurriendo el choque de dos tradiciones, una, francesa, hasta el momento prevaleciente; la otra, alemana, impulsada por el concepto de administración social. La última descansa, añade, en las doctrinas formuladas por Lorenzo von Stein. El encuentro provoca un ambiente favorable a la independencia de la ciencia de la administración, en relación con el derecho administrativo.

Dice que se debe reconocer que la "materia de la administración social tiene una individualidad suficiente para constituir una sección particular de la ciencia de la administración, aunque no tanto para que esta individualidad sea tan fuerte como para constituir una ciencia autónoma. La razón decisiva, para nosotros, es que esta materia presupone necesariamente una idea madre *única*, que es precisamente la administración del Estado. Cuando éste ejecuta actos de policía, administra; de la misma manera que administra cuando expide normas y mantiene a las instituciones de educación pública, cuando regula la vida de las comunidades y las personas morales, cuando se ocupa de la vialidad pública. Administrar es perseguir determinados intereses públicos, y este carácter se diversifica por cuanto son diversos los propósitos que la administración se propone alcanzar".¹⁹

Longo concluye su idea alegando contra la concepción que señala que dentro de una ciencia única, como la de la administración, pueda contener una especial relativa a la administración social. Su opinión es, por tanto, tajante.

G. Vacchelli es autor de la obra *La ciencia de la administración como ciencia autónoma* (*La scienza dell'amministrazioni como scienza autonoma*, Pisa, 1894). El título del libro explica su contenido. Vacchelli manifiesta su inconformidad con Ferraris en cuanto a que la ciencia de la administración estudia a las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones. No acepta, tampoco, que la autonomía de la administración radica en la acción del Estado en la vida económica, ni que la administración se contrapone a la política. "El elemento político está entonces en la materia que concierne a las relaciones con otros estados, como en las determinaciones de los objetos que persiguen el equilibrio entre las diversas clases que integran al Estado."²⁰

Es más, la política y la administración no se pueden separar porque comparten las mismas manifestaciones; su índole es idéntica, sus actitudes y capacidades no son diferentes.

¹⁹ *Ibid.*, pp. XLIX-L.

²⁰ *Ibid.*, p. LII.

El fenómeno administrativo puede ser identificado en la organización de las fuerzas y de la actividad social, cuando se encamina a cumplir con ciertas funciones. El estudio de la administración comprende enteramente el proceso funcional de la organización social, por lo que estudia sus elementos, caracteres, energías y condiciones por las cuales se pueden lograr los fines propuestos. Por tanto, la ciencia de la administración trasciende los límites de la ciencia del Estado, porque la administración subsiste objetivamente en la cooperación de las energías, voluntad y actividad que dirigen las fuerzas sociales, y con respecto a las cuales el Estado es un órgano parcial sujeto a alguna de estas energías.

El examen anterior permite a Vacchelli identificar, dentro del mundo social, aquello que dice corresponde a la materia administrativa. Por tanto, la ciencia de la administración "tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas".²¹ Por tanto, a la ciencia de la administración corresponde establecer cuáles son las energías elementales de una función social, cuáles son los sujetos de la voluntad que se pueden ejercer para influir efectivamente, cuál es la relación entre las condiciones necesarias en las funciones sociales y la voluntad encaminada a ejercer una influencia efectiva. "En otros términos, cuál es la medida e importancia de lo administrable".²²

Como se puede observar, Vacchelli es uno de los pensadores que más reflexiona sobre la naturaleza de la ciencia de la administración, y que más nos hace reflexionar —por cierto, reclamando profundidad— sobre la ciencia de la administración. Se observa, igualmente, un mayor desprendimiento conceptual con referencia al derecho administrativo, lo que en la Italia de finales del siglo XIX era en sí un progreso.

Finalizamos esta sección con uno de los autores que, en opinión de Brunialti, es uno de los cultivadores más serios de la ciencia de la administración. Se trata de Domingo Giura y su *Introducción al estudio de la ciencia de la administración (Introduzione allo studio della scienza dell'amministrazione)*, Bologna, 1895. Giura define a la ciencia de la administración como "la disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo los límites políticos y jurídicos de la conservación, el desarrollo normal y el progreso del cuerpo social".²³ La ciencia de la administración es, asimismo, una disciplina positiva y experimental. De Romagnosi toma la idea de la administración como instrumento de armonía y utilidad. Del mismo modo, considera que la sociedad y el Estado no son diferentes

²¹ *Ibid.*, p. LVI.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, p. LXII.

y que la política es el arte del gobierno, con lo que se sitúa dentro de la tradición propia de la ciencia política.

Remarcando sus concepciones en torno a la ciencia de la administración, Giura señala que la ciencia de la administración estudia los límites de la acción del Estado cuando se encamina a procurar el desarrollo de la sociedad. "Es la disciplina que especialmente se propone el estudio de todos los problemas relativos al orden social".²⁴ En fin, la ciencia de la administración concibe al Estado cuando desarrolla una actividad que promueve el beneficio de la vida social en lo económico, físico, intelectual y moral.

Con Giura, como dijimos, concluimos un apartado en el que han desfilado los pensadores administrativos italianos que forjaron la ciencia de la administración en su país.

Toca el turno, enseguida, a dos conspicuos profesores, en los que se expresa, en nuestra opinión, el aporte más significativo de Italia a la ciencia de la administración: Ferraris y Wautrain-Cavagnari.

7.2 CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX

La presente sección lleva el título anterior en atención a una idea: que con Ferraris y Wautrain-Cavagnari la ciencia de la administración italiana alcanza la dimensión de disciplina autónoma. Ciertamente Ferraris, a quien deben concederse los créditos mayores, no alcanzó unanimidad en la recepción de sus ideas; de ello ya tuvimos ocasión de tomar nota. No se trata de que un autor alcance unanimidad, pero sí que haga escuela; y Ferraris lo hace, particularmente con Wautrain-Cavagnari. Las impugnaciones a Ferraris no se encaminan a discutir sus ideas sobre el estatuto autónomo de la ciencia de la administración, sino a la forma en que lo concibe. Lo importante es, en todo caso, que la ciencia de la administración alcance su autonomía, porque sólo así se puede considerar una ciencia en el sentido en que la concibieron Bonnin y Stein.

Ferraris y Wautrain-Cavagnari consolidan la ciencia de la administración. Pero también llevan a Italia la tradición intelectual alemana, una de las más fieles a la idea original de la ciencia de la administración, propagando su cultivo en Italia. Tales son los méritos de ambos y el motivo de su estudio separado del resto de los cultivadores italianos de la ciencia de la administración.

²⁴ *Ibid.*, p. LXIII.

7.2.1 Carlo Ferraris

Ferraris estuvo permanentemente interesado en el estudio de la ciencia de la administración: ya desde 1878 había manifestado sus preocupaciones intelectuales sobre la materia durante la impartición de su cátedra en la Universidad de Pavia. Como otros pensadores italianos, también le obsesiona la separación de la ciencia de la administración del derecho administrativo.

Al derecho administrativo corresponden las personas y las acciones. Por su parte, la ciencia de la administración tiene un objeto identificable: "En una palabra, el sujeto de la ciencia de la administración es el Estado, no el poder ejecutivo".²⁵ Más específicamente, mientras que el derecho administrativo se ocupa de las "materias de la administración", es decir, lo relativo a la forma especial de jerarquía, las relaciones entre el Estado y los individuos; la ciencia de la administración se refiere a "las obligaciones, a los deberes, a los alcances del Estado en materia política, de un lado, y en la materia social, del otro".²⁶

Lo anterior aclara porqué, en su opinión, el derecho administrativo considera a la administración como poder ejecutivo en su estructura y competencias, distinto tanto del ejecutivo, como de los particulares. "Al contrario, la ciencia de la administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales".²⁷ En suma, toca a la ciencia de la administración la acción administrativa, en tanto que al derecho administrativo corresponde la organización administrativa.

Las ideas anteriores dan el crédito a Ferraris, de haber llevado a Italia las ideas de Lorenzo von Stein, según lo aprecia Brunialti.

Es autor también de un artículo sobre la materia que se denomina "La estadística y la ciencia de la administración en las facultades de derecho", ("La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche", *Giornale degli Economiste*, vol. V, 1877). Pero su obra fundamental fue editada en Turín en 1880 y lleva por título *Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración (Nei saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione)*.

Ferraris advierte en este libro, que la ciencia de la administración tiene, tal como ya lo hemos podido observar, un doble origen en Italia: uno antiguo, que proviene del derecho administrativo francés, y otro nuevo que emana de la ciencia de la administración alemana. Considera que la formación jurídica es insuficiente y crítica a los "idólatras del derecho administrativo a la francesa".

²⁵ *Ibid.*, p. xxxvii.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Argumenta que la estadística y la economía política han mostrado la posibilidad de encontrar nuevos caminos, han probado que se pueden trascender las limitaciones del derecho administrativo. En la actividad del Estado también se debe considerar a la riqueza y la población. "Alemania se adelanta en este progreso, mientras que Francia e Italia se mantienen recluidas dentro del cerco de una disciplina empírica, al grado de aceptar por división científica, la división práctica de la materia administrativa que presentan los ministerios, en tanto que Alemania puede crear un sistema orgánico de ciencia administrativa. . .".²⁸

Considera que el error fundamental del estudio jurídico de la administración pública, propio de Francia e Italia, consiste en la identificación del poder ejecutivo y la propia administración. En Alemania se ha dado un paso adelante al distinguirse el poder ejecutivo de la "verdadera y propia administración"; en otras palabras, se ha distinguido el estudio del poder ejecutivo considerado como organismo, del estudio del poder ejecutivo visto en su acción, en su objeto y su materia.

Ferraris invoca a Rössler, un estudioso alemán del derecho administrativo, para testimoniar el aserto anterior. Comenta que Rössler conservó el nombre y la idea del derecho administrativo, pero lo dividió en dos partes: material y formal. Pero los grandes méritos proceden de la propia ciencia de la administración, más particularmente de Lorenzo von Stein, quien desechando el cultivo del derecho administrativo también abrió el camino del estudio de la ciencia de las finanzas, la ciencia del ejército y el estudio de las relaciones exteriores. Stein divide a la ciencia de la administración en dos partes: la teoría del poder ejecutivo y la materia y objeto de la administración. Hay que aclarar que, por teoría del poder ejecutivo, se refiere al estudio del "organismo administrativo del Estado", pero desde la perspectiva no jurídica, por lo que el derecho administrativo es relegado al aspecto meramente formal de la administración.

Lo relativo a la administración o, como dice Ferraris, la *cosa (res)* de la administración "comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad, para promover su desarrollo físico, económico e intelectual".²⁹ La disciplina relativa a esto se llama ciencia de la administración. Ella no comprende a la justicia, no se refiere tampoco a las relaciones exteriores, ni lo relativo a la Iglesia. Stein llamaba a esta disciplina, más precisamente, ciencia de la administración interna, noción que no agrada a Ferraris. Él prefiere la denominación ciencia de la administración social, la cual incluye a las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército, pero excluye todo lo relativo al culto religioso.

²⁸ *Ibid*, p. xxxi.

²⁹ *Ibid*, p. xxxii.

El criterio metajurídico de la administración es uno de los méritos que se deben acreditar en el haber de Ferraris. Pero no debemos olvidar que tal idea obedece a la tradición propia de la ciencia de la administración, a partir de Bonnin, luego entre los pensadores españoles y después con Lorenzo von Stein. El que en Italia se comience a observar a la administración desde la ciencia de la administración, es ponerla en el curso de la historia, situarla en la tradición que hemos señalado.

Por lo anterior, no nos debe extrañar que Ferraris sea un estudioso de la sociedad, porque la ciencia de la administración examina a la sociedad, aunque desde su perspectiva y sólo al través de ella. Ferraris dice que la sociedad está dividida en tres organismos: el económico, el físico y el intelectual. El organismo económico nace de la producción de la riqueza e incluye la circulación, la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras, la agricultura, el comercio y la población en general. El organismo físico se refiere a la población considerada en su estado y en su movimiento. Finalmente, el organismo intelectual es la consecuencia del movimiento de los bienes intelectuales y abarca al ejercicio de las profesiones liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Estos organismos suman lo que llama "las clases de la sociedad", y ejercitan sobre el individuo una influencia decisiva.

Por su parte, la sociedad es "el ordenamiento de los individuos, que pertenecen a un pueblo dado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales", en tanto que el Estado es "el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo".³⁰ Como tal, debe mantener o restablecer las condiciones de la libertad social, asegurando a todas las clases libertad de movimiento y acción, así como darles el beneficio de la cultura. Con relación al Estado, toca a la ciencia de la administración aquello que se refiere a su acción.

La importancia de la administración económica es enfatizada por Ferraris, en contraste —dice él mismo— con Stein, cuya principal preocupación es la vida intelectual. Asimismo, rechaza que el Estado no debe actuar sobre la vida moral, sino únicamente crear las condiciones para su desarrollo. En ello invoca a la ciencia de la policía, a la que toma como ejemplo, pero de la que dice —en oposición a Stein— que se trata de una disciplina independiente, no de una parte de la ciencia de la administración. En todo caso, afirma, la acción del Estado sobre la vida social no es positiva, sino negativa.

Todo lo anterior sirve de preámbulo para mostrarnos su concepto de ciencia de la administración. Para Ferraris, "la ciencia de la administración investiga, antes que nada, todos los principios generales que dirigen al Estado en su acción social". Señala cómo el Estado debe promover la actividad individual y cómo esta

³⁰ *Ibid.*, p. xxxiii.

actividad tiene que encaminarse al interés público. Le corresponde asimismo demostrar cómo la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, en especial aquellos que aún permanecen de antiguo, desde la época medieval, supliéndolos con la libre asociación, con la vocación libre, con la libre unión de intereses. Aún más, Ferraris proclama que los "principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de principios orgánicos de la administración social".³¹

Lo anterior explica porqué el Estado crece organizativamente cuando aumentan y se complican los fenómenos sociales, asegura Carlo Ferraris. Pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad, si antes no conoce las condiciones de ella. Toca a la ciencia de la administración señalar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad civil. Esto explica, asimismo, el porqué de la situación singular de la ciencia de la administración.

Ferraris insiste en la importancia de los fenómenos económicos, al decir que en el orden social sobresalen precisamente estos fenómenos. "El último móvil de cada distinción social está en el elemento económico, y es cierto que la civilización actual tiene en él su factor principal". Los intereses materiales alcanzan, un puesto muy elevado sobre la vida pública. Se oye hablar de agricultura, comercio y medios de comunicación. "El Estado debe ocuparse principalmente de promover el desarrollo económico de la sociedad".³²

Ahora bien, la ciencia de la administración tiene un campo particular de investigación, en él debe indagar: 1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación, las invenciones industriales, etcétera; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio, y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos, y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo, autorizando sus organizaciones, etcétera.

La población es otro objeto de estudio de la ciencia de la administración, a la que Ferraris concibe como segundo elemento orgánico. El estudio comprende también el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública. Todas ellas garantizan las condiciones de existencia de la sociedad. "Esta segunda parte de nuestra ciencia se llama ciencia de la administración interna"³³ y, aunque su denominación es imperfecta, es útil para comprender el fenómeno que estudia.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. xxxiv.

Culmina el alcance del estudio de la ciencia de la administración con el examen de la vida intelectual. Ferraris, sostiene que toca al Estado emprender un vigoroso esfuerzo a favor del desarrollo de la educación y la cultura. Debe, asimismo, asegurar la tolerancia religiosa y la libertad de expresión. Por tanto, toca al Estado: 1) establecer la educación elemental obligatoria y gratuita; 2) promover la educación secundaria y fomentar la técnica; 3) desarrollar la educación superior, las ciencias y las artes. Pero sus tareas educativas son incompletas, si no prepara el Estado a las mujeres para ser incorporadas al ejercicio de las profesiones liberales, si no establece bibliotecas que ayuden a la difusión de la cultura. "Esta tercera parte de la ciencia se llama ciencia de la instrucción pública".³⁴

La cuarta parte de la ciencia de la administración se refiere a la administración de las clases sociales, también inspirada en la obra de Lorenzo von Stein. La considera Ferraris incluida en la anteriormente analizada.

En suma, Ferraris, define a la ciencia de la administración como "la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado".³⁵ La ciencia de la administración ocupa un lugar en el seno de las ciencias políticas, junto con la ciencia de la policía, la de las finanzas, la de la administración militar y la administración civil. De acuerdo con su propia interpretación, pero influido directamente por von Stein, Ferraris apela a las categorías de Estado y sociedad como fundamentos sobre los cuales se levanta la ciencia de la administración, que se ocupa de toda aquella institución social relacionada con la actividad del Estado, de lo que desprendemos la ubicación ortodoxa de Ferraris dentro de la tradición de la ciencia de la administración, formada por Bonnin y consolidada por Stein, pues ella trata por igual de la administración como de lo administrado.

La ciencia de la administración se auxilia con la economía política, la demografía, la pedagogía y el derecho administrativo. Pero, en tanto que el derecho administrativo tiene una idea abstracta del Estado y define sus funciones también abstractamente, la ciencia de la administración lo concibe apoyándose en los elementos sociales. Procura que la acción del Estado sea permanente, sistemática y prudente. Con Ferraris, Italia ha pasado, en su tiempo, del monopolio del derecho administrativo a la vigorosa autonomía de la ciencia de la administración.

Para concluir y afirmar lo antedicho, el propio Ferraris nos recuerda que la ciencia de la administración es en su día ignorada en Francia, Italia e Inglaterra, no así en Alemania, donde está alimentada por un notable desarrollo científico. Sólo agregaremos que Italia ha comenzado a situarse en el camino marcado por Alemania.

³⁴ *Ibid.*, p. 35.

³⁶ *Ibid.*

7.2.2 Wautrain-Cavagnari

V. Wautrain-Cavagnari o simplemente Cavagnari como también se le conoce, es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor peso intelectual. En opinión de Brunialti, su obra es uno de los tratados de ciencia de la administración más completo, toda vez que es producto de su experiencia como catedrático en la Universidad de Génova.

Nos ha interesado particularmente Wautrain-Cavagnari por la relación directa que tiene con Ferraris y von Stein, como también su ubicación intelectual, dentro de la tradición de la ciencia de la administración. Con esto queremos decir que, estando en línea directa con Stein, se halla de manera indirecta con Carlos Juan Bonnin. En suma, Wautrain-Cavagnari es un típico teorizante de la ciencia de la administración, tal y como fue concebida por Bonnin.

Nuestro autor escribió una obra muy importante para nuestra disciplina: *Elementos de ciencia de la administración (Elementi di scienza dell'amministrazione)*, publicada originalmente en 1890. Hasta donde sabemos, hubo una segunda edición en 1898 y una tercera en 1919, aparecida en Florencia, y que es la que consultamos.

Wautrain-Cavagnari, atendiendo la influencia habida en su pensamiento por Stein y Ferraris, dividió sus *Elementos* en tres partes:

- 1) Administración económica
- 2) Administración interna
- 3) Administración de la cultura pública

Como se podrá observar, la mencionada influencia von Stein-Ferraris es patente.

Entrando en materia, Wautrain-Cavagnari entiende a la administración como el Estado en actividad. Todavía más, la mayoría de los capítulos del libro están encabezados con las palabras "acción del Estado. . .".

Con referencia a la administración económica, nuestro autor la concibe al través de tres formas de acción del Estado: a) en la producción de la riqueza; b) en la circulación de la riqueza; c) en la distribución y consumo de la riqueza. La administración interna se refiere a la acción del Estado en el desarrollo numérico de la población, la salubridad pública, y la beneficencia. La administración de la cultura pública, por su parte, está relacionada con la acción del Estado en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación.

Hay que resaltar que Wautrain-Cavagnari no es original. A cada paso y entre líneas, nos encontramos con von Stein y Ferraris. Su mérito es la síntesis y transparencia de las ideas que adopta y la forma en que las transmite, y a ellas nos referimos ahora.

Ha proyectado su libro bajo la forma de manual didáctico de teoría de la administración pública, es decir, en forma de texto. Esto explica su breve ex-

tensión, de poco más de 300 páginas, y un formato de obra de bolsillo. Nos recuerda la versión española del *Compendio* de Bonnin y el *Manual de administración* del español Francisco de Paula Madrazo. En cuanto a su contenido, los *Elementos* han sido pensados como material bibliográfico para los estudiantes de ciencia de la administración en las facultades de derecho italianas, funcionarios públicos y ciudadanos en general. El propio autor nos habla de los objetos de la obra.

En primer lugar, tiene como finalidad fomentar la investigación y el estudio entre los funcionarios de los ministerios de Agricultura, Industria y Comercio; de Obras públicas; Marina, Correos y Telégrafos; de lo Interior; y de Educación Pública. "En una palabra, a todos los funcionarios que, por razón de su cargo, deben interesarse en aquello que conviene a la vida económica, física e intelectual de la población".³⁶

En segundo lugar, le interesa en especial "demostrar experimentalmente la razón de ser de la ciencia de la administración, porque están equivocados aquellos que creen que es una mera superficialidad, o la consideran una simple rama del derecho administrativo".³⁷

Por cuanto al primer objeto de su obra, Wautrain-Cavagnari dice que será de utilidad para los funcionarios públicos antes mencionados. Por cuanto al segundo, le interesa demostrar el estatuto científico de la administración, con lo que contesta a uno de los juristas de su tiempo que, como burla, había dicho que la ciencia de la administración era "el derecho administrativo sin derecho". Hasta sus días, insiste, la ciencia de la administración ha sido considerada equivocadamente como una parte del derecho administrativo. Por tanto, "espero que aquellos que tengan la paciencia de leer las páginas que siguen, se persuadirán sin dificultad que la ciencia de la administración tiene un compromiso bien distinto a aquel que corresponde al derecho administrativo".³⁸ Toca a éste el ordenamiento jurídico de la administración pública, en tanto que a la ciencia de la administración corresponden las nociones técnicas.

Ambos tienen tanto parentesco, como lo tienen la economía política y el derecho civil en lo que concierne a la propiedad y otros derechos patrimoniales. La posición teórica de Wautrain-Cavagnari es precisa: la ciencia de la administración es una disciplina distinta al derecho administrativo.

Invocando las ideas de Juan Domingo Romagnosi, dice Wautrain-Cavagnari que la "administración del Estado" es igual a ejercer la autoridad soberana, sea directamente, sea de manera delegada, así como el de emprender acciones interesantes al cuerpo político. "En una palabra, es lo mismo que gobernar". De conformidad con esta idea, Wautrain-Cavagnari concluye que "la

³⁶ Wautrain-Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, p. 5.

³⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

ciencia de la administración deberá tener como objeto todas las materias que compendia el gobierno de un Estado".³⁹

Wautrain-Cavagnari declara que, para elaborar su trabajo, decidió adoptar "el sistema germánico", que fue el usado por Ferraris, y ha sido el que ha distinguido a la ciencia de la administración en relación con otras disciplinas. Este sistema, asumido por nuestro autor, le hace asimismo desechar, como von Stein y Ferraris, el estudio de la administración de las relaciones exteriores, la del ejército, la de justicia y la de las finanzas públicas. En fin, ha tratado de "trazar un programa de administración social italiana",⁴⁰ aún habiendo tomado la experiencia alemana como base.

Nuestro autor ha decidido establecer el objeto, los límites, la misión y la historia de la ciencia de la administración, aunque en forma abreviada. Toma como base a la categoría de "acción social del Estado", acuñada por nuestro conocido Carlo Ferraris, y se propone examinar los medios de que se sirve el Estado para conocer las condiciones de la sociedad. También de Ferraris adopta literalmente la definición de ciencia de la administración: "La ciencia de la administración se define como la exposición metódica de los principios y de las teorías relativas a la acción social, positiva y directa del Estado".⁴¹

La ciencia de la administración tiene como objeto de su atención al Estado, más precisamente, la acción del Estado. En su opinión, es una rama de la política, pero a la vez una disciplina diferente al derecho constitucional y al derecho administrativo. Por cuanto a que forma parte de la ciencia política, aclara que, en verdad, "no es la menos importante". Considera que la acción del Estado implica el doble problema de la determinación de los objetivos generales que ella debe conseguir, por un lado, y el de la adquisición y uso correcto de los medios para lograr tales fines, por el otro. De lo primero, añade, se ocupa la política; de lo segundo, la ciencia de la administración. Esta última idea, en la que la determinación de objetivos generales y la adquisición y uso correcto de los medios están separados, dice que la adoptó directamente de Gaspar Blunstchli (autor de la obra *Estado de derecho*, 1868).

Ahora bien, considera Wautrain-Cavagnari que los medios del Estado son de dos clases: bienes económicos y servicios personales. Aquí no podemos evitar el recuerdo de una idea similar surgida en las ciencias camerales del absolutismo y formulada por Juan Enrique von Justi, al tratar precisamente del estudio de los medios del Estado. Volviendo a Wautrain-Cavagnari, otra vez recordándonos al Cameralismo, dice que "las finanzas, el ejército y la jerarquía civil son los tres grandes elementos de su fuerza",⁴² y forman en sí tres disciplinas independientes.

³⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

⁴² *Ibid.*

Examinando la acción del Estado, nuestro autor sostiene —nuevamente recordándonos a von Stein— que la potencia y prosperidad del estado descansan en el desarrollo económico, físico e intelectual de los ciudadanos. En este punto, Lorenzo von Stein es citado en diversas ocasiones y también varias de sus obras: *Ciencia del Estado*, *Manual de ciencia de las finanzas*, *La teoría de la administración* y *Manual de teoría de la administración* (éste último en la versión de 1876).

Sobre lo anterior, Wautrain-Cavagnari agrega que, ciertamente, el bienestar, la salud y la educación del pueblo dependen mayormente de la previsión y actividad de los particulares, y sólo en mínima parte de la intervención y ayuda del gobierno. Sin embargo, aclara, el Estado no es un simple espectador, pues actúa directa y positivamente sobre las condiciones de la sociedad.

Al estudiar la categoría de acción social del Estado, nuestro autor explica que se denomina de tal forma porque la actividad estatal toca a los individuos y a las clases, que son los elementos constitutivos de la sociedad. “Diciendo, por tanto, que la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, se intenta aludir aquella acción que se refiere al mejoramiento de las clases sociales bajo el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral”.⁴³ De aquí que nuestra disciplina tenga, añade, la denominación de “ciencia de la administración social” y que aspire a ser aprendida por los servidores del Estado que llenan sus diferentes ministerios, y que Wautrain-Cavagnari ha mencionado con antelación.

Como Ferraris, y antes von Stein, Wautrain-Cavagnari considera que la ciencia de la policía vive aún. A ella toca la acción del Estado, que tiene una naturaleza indirecta y negativa, es decir, “un carácter de simple defensa”, protección o auxilio. Por lo contrario, la ciencia de la administración se refiere a la acción social directa y positiva del Estado, y se define por la iniciativa y el movimiento. Conforme a lo anterior, divide nuestro autor a la ciencia de la administración en:

- 1) Ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución de la riqueza nacional.
- 2) Ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia.
- 3) Ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

Wautrain-Cavagnari, para finalizar su exposición, recuerda que fue Ferraris uno de los pioneros italianos de la ciencia de la administración, quien llamó la atención sobre los progresos en Alemania sobre nuestra disciplina. La ciencia de la administración, en suma, se había consolidado en Italia.

⁴³ *Ibid.*

7.3 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX

El título que aquí hemos escogido sigue la idea de una reambientación en la península itálica, de acuerdo con criterios relativamente distintos a los habidos en el siglo XIX. Decimos “relativamente”, en atención a que en Italia, como en otros países de Europa, el predominio del derecho administrativo, a pesar del tiempo transcurrido, continúa, tiende a desaparecer o está debilitado; pero sigue presente.

7.3.1 Desde el siglo XIX

Creemos que la presencia del derecho administrativo es hoy día una limitación y nada más. El desarrollo de escuelas y facultades universitarias, así como de instituciones particulares, ofrecen alternativas que reclaman interés exclusivo sobre la ciencia de la administración. Hoy en día, el derecho administrativo ha dejado de ser la vía única o predominante del estudio de la administración pública. Italia es un país en donde ocurre lo antedicho.

De otra parte, no podemos dejar de insistir en la importancia de las contribuciones italianas a la ciencia de la administración. Ya dimos una abreviada relación de ellas. Pero hemos dejado a un lado a Garelli, autor del *Ensayo sobre la ciencia de la administración* (*Saggio sulla scienza dell'amministrazione*, Turín, 1893); y a Rava, que escribió el trabajo titulado *La ciencia de la administración en su origen italiano y su más reciente desarrollo* (*La scienza dell'amministrazione nelle origen italiano e nel suo piú recente sviluppo*, Boloña, 1898). Con ambos se complementa el cuadro de los cultivadores decimonónicos de la ciencia de la administración en Italia.

Resta sólo Attilio Brunialti, que no siendo un estudioso de la ciencia de la administración, puede incorporarse en el círculo de los grandes promotores de la misma. Ello obedece a la extraordinaria síntesis del pensamiento administrativo italiano de su tiempo y a que tuvo el cargo de Director de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, que publicó la obra de Lorenzo von Stein. Pero, sin duda, su gran aporte a la divulgación de la ciencia de la administración es la edición de Stein, merced a la cual este importante pensador alemán pudo ser conocido más ampliamente por los estudiosos italianos y probablemente por aquellos otros que dominan lenguas afines al italiano.

Brunialti era estadista y académico. Por lo primero fungió como consejero de Estado y diputado del Parlamento italiano y en lo segundo destacó como especialista en derecho constitucional, materia para la cual escribió su obra *El derecho constitucional italiano y la política en la ciencia y las instituciones*, (*Il diritto costituzionale italiano e la politica nella scienza e nelle istituzioni*). Hay que recordarlo, pues, entre los grandes divulgadores de la ciencia de la ad-

ministración, en cuyo desarrollo sobresale Italia. Esa ciencia es cultivada, prácticamente, en todas las grandes ciudades del país: Nápoles, Florencia, Roma, Turín, Bolonia, Pisa, Milán y Padua. No hay un centro intelectual único o preponderante, o dos o tres; son más: contamos ocho, cuando menos. Algo peculiar y meritorio, no cabe duda.

Y ahora, un dato final de extraordinaria significación: Italia, luego de Francia, pudo en su momento haber sido la avanzada del desarrollo de la ciencia de la administración. Debemos recordar que fue aquí, en 1814, cuando con Romagnosi engendró el estudio del derecho administrativo, mundialmente hablando. Pero algo aún más importante para nosotros, es que fue Italia, antes que cualquier otro país, fuera de Francia, la que tuvo en su propio idioma los *Principios de la administración pública* de Bonnin.

En su lugar, hemos dejado constancia que la obra de Bonnin fue traducida al italiano con un título idéntico: *Principi di amministrazione pubblica*. Los traductores fueron Antonio di Crescenzi y Miguel Saffioti, que trabajaron en el libro de Bonnin en Nápoles, donde fue publicado por la Imprenta Francesa en 1824.

Ahora hay que preguntarse, y encontrar la respuesta más justa, precisa y completa, si Bonnin influyó en el pensamiento administrativo italiano y hasta dónde alcanzó tal influencia, si es que ella existió. De no haberla, lo que es posible, Italia habrá debido en parte la preponderancia del derecho administrativo de ayer y hoy, a no haber sabido aprovechar el tener a Bonnin en casa. Y, aún más, que también el trabajo del influyente pensador administrativo alemán, Roberto von Mohl, fuera traducido al italiano con el título de *La scienza dell'amministrazione secondo i principi dello Stato legale* (*La ciencia de la administración de acuerdo con los principios del Estado de derecho*), en 1861. No cabe duda, algo para meditar con profundidad y asombro.

7.3.2 Hacia el siglo XX

Ya lo hemos dicho, el derecho administrativo sigue presente en Italia. Hay que recalcar que está presente, con fuerza y vigor. Aún los cultivadores de esa disciplina son contados entre los más respetables estudiosos de la ciencia de la administración. Dos de ellos son Federico Cammeo y, sobre todo, Massimo Severo Giannini.

No obstante, Stein, Ferraris y Wautrain-Cavagnari lograron independizar a la ciencia de la administración, y han dejado, al menos ambientalmente hablando, la herencia del estudio no jurídico de la administración. Pedro Gasparri y Salvador Cimmino se encuentran dentro de esta ambientación. En cierta medida, un contemporáneo de Ferraris y Wautrain-Cavagnari ayudó a favor de esa ambientación, aunque de manera parcial: Enrique Presutti.

Federico Cammeo es autor del *Curso de derecho administrativo (Corso di diritto amministrativo)*, Padua, 1960. Cammeo advierte que hay estudios no jurídicos de la administración y se apoya, ni más ni menos, en Ferraris, Presutti y Vacchelli. Sin embargo, considera digno de mención el que autores norteamericanos hayan revivido el interés por la ciencia de la administración. Menciona a Waldo, cuyo año sabático transcurrió en Bolonia entre 1956 y 1957, y Heriberto Simon, ambos traducidos a la lengua italiana. Entre los autores italianos contemporáneos a él, señala a Gasparri, del que hablaremos en su lugar. Huelga el que hablemos más de una obra cuyo propósito no es estrictamente el de la ciencia de la administración, toda vez que hemos resumido su contribución a la misma.

Massimo Severo Giannini es el gran maestro italiano del derecho administrativo de nuestro tiempo. No es posible estudiar a la ciencia de la administración italiana sin referirnos, al menos brevemente, a él. Es autor del *Curso de derecho administrativo (Corso di diritto amministrativo)*, Milán, 1965).

En su opinión, el "moderno sentido publicístico de la administración debe buscarse en el siglo XVIII, si bien la Revolución Francesa provocó cambios significativos en ese sentido. Es en la Edad Media cuando, sin embargo, la administración ya ha adquirido un sentido de "actividad". Más adelante adopta la doble acepción de actividad y del sujeto que lleva a efecto esa actividad. Giannini define a la administración como "sede de la actividad", en tanto que se refiere a la actividad como "la actividad de la administración".⁴⁴

Giannini hace una breve, pero sustanciosa referencia al Cameralismo y a la ciencia de la policía, citando a autores de la talla de von Justi, von Sonnenfels, Seckendorff, Hornick, Schroeder y Wolff. Adentrado en la ciencia de la administración, menciona a Romagnosi, Gerando, Macarel, Cormenin, y Stein, a quien concede los mayores méritos. Tales son, a muy grandes rasgos, las breves referencias de Giannini a la ciencia de la administración, un objeto secundario de su atención intelectual.⁴⁵

Uno de los destacados pensadores italianos de los siglos XIX y XX es, sin duda, Enrique Presutti. Su prestigio académico descansa esencialmente en su obra *Principios fundamentales de la ciencia de la administración (Principi fondamentali di la scienza dell'amministrazione)*, editada originalmente en Padua en 1903, aunque la versión más consultada es la de Milán, segunda edición, 1910. Sin embargo, no recurriremos aquí a este importante trabajo.

⁴⁴ Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, p. 5.

⁴⁵ La inclinación jurídica de Giannini es marcada, tal como se puede apreciar en su artículo: "Tendencias en el desarrollo de las ciencias administrativas" ("Tendances dans le development des sciences administratives", *RICA*, pp. 1-4, 1971). En este trabajo, la materia jurídica destaca más que la propiamente administrativa. Sin embargo, y esto hay que recalcarlo, Giannini es uno de los modernos pensadores italianos más respetados, no sólo en su país, sino también fuera del mismo. Mariano Baena del Alcázar le tributa merecidos reconocimientos en su obra.

Nuestra atención se centrará en *El Estado parlamentario y sus empleados administrativos (Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrative)*, publicado en Nápoles cuando se extinguía el siglo XIX: 1899. Su temario no entra en las preocupaciones de este libro, salvo un interesante capítulo referido a la "Política y la administración", como se titula.

El Estado parlamentario es un trabajo más del siglo XX que del XIX. Lo es especialmente porque en él se desarrollan temas que han sido una preocupación durante la primera mitad del siglo presente, particularmente en lo relativo a las relaciones entre la política y la administración.

Presutti sostiene que la separación entre la política y la administración, tiene su origen en la moderna división de poderes: legislativo, judicial y ejecutivo. Con base en esta división, añade que la antinomia entre la política y la administración nace de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo.

Aunque es claro, según observa, que la separación política-administración reposa en la división de poderes, no es nada sencillo establecer "una afirmación absoluta" sobre "un criterio preciso para distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración".⁴⁶ Ni el estudioso francés de la administración, Vivien, ni el cultivador alemán de la ciencia de la administración, Bluntschli, han aportado nada definitivo.

Vivien trató el tema desde tiempo atrás. Bluntschli lo ha hecho más recientemente, en su obra *La política como ciencia*. En esta obra sostiene, según ya lo hemos observado, que la política se refiere a la elevada conducta del Estado, en tanto que la administración se define como una actividad delegada inferior.

Dicho sin eufemismos, Presutti se declara contrario a las perspectivas antes mencionadas, a las que juzga erróneas. Por tanto, habida cuenta de lo antedicho, se da a la tarea de aportar sus propias ideas.

Muestra sus reservas acerca de que "la distinción entre política y administración responda a la realidad de los hechos".⁴⁷ Es mejor buscar, por lo contrario, aquello que tienen en común y aquello otro que las distingue. Lo común de ambas es que son funciones del mismo Poder, el ejecutivo, y que se mueven en relación con él. Por tanto, desecha la idea de que la separación entre la política y la administración deba buscarse en la división entre poderes, en este caso el legislativo y el ejecutivo. Sobre la diferencia entre estos dos poderes, Presutti invoca la autoridad de Lorenzo von Stein, comentando en términos generales sus ideas al respecto.

Pero el punto importante no es la división de poderes, sino la división entre la política y la administración. Presutti considera que la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la ad-

⁴⁶ Presutti, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrative*, p. 276.

⁴⁷ *Ibid*, pp. 277-278.

ministración. La primera implica actos de autoridad para los cuales no es posible discusión contraria alguna; la segunda se refiere a actos para los cuales puede existir discrepancia.

Presutti reconoce haber dado un criterio distinto al tratamiento de la separación entre la política y la administración, por lo que se le puede "acusar" de ello. No nos toca juzgar si es o no merecedor de tal acusación; sólo diremos que, como otros doctrinarios de la dicotomía entre la política y la administración, queda encerrado, como víctima, de argumentos sin trascendencia. Nada más vale la pena agregar.

En los medios académicos italianos, en especial en la literatura administrativa de la década de los cincuenta y aún en la de los sesenta, se considera a Pedro Gasparri como uno de los innovadores de la ciencia de la administración italiana. Gasparri es autor del libro *Curso de derecho administrativo* (*Corso di diritto amministrativo*, Bolonia, 1953), uno de tantos trabajos sobre esta materia.

Nos interesa otra obra, *La ciencia de la administración* (*La scienza della amministrazione*), que apareció en 1959 en la ciudad de Milán. A grandes rasgos se puede afirmar que este libro se encuentra situado en la tradición de la ciencia de la administración, por lo que el título que lo encabeza lleva con dignidad ese nombre. Empero, se produce en la obra la renovación de ideas, algo importante sin duda para el progreso de nuestra disciplina.

El libro en cuestión es breve, apenas tiene 135 páginas, suficientes, sin embargo, para desahogar un temario cuyo objeto es introducir a los interesados en nuestra materia en los problemas generales de la ciencia de la administración. La división de capítulos es una expresión fiel de su contenido: 1) Consideraciones preliminares, donde Gasparri examina los problemas de la administración en general, como ciencia; 2) la administración, como función social; 3) las características específicas de la función administrativa; 4) la ciencia morfológica de la administración; 5) la ciencia experimental de la administración; 6) los objetos de la investigación experimental sobre la administración; 7) la ciencia de la administración y la técnica de la administración; 8) las relaciones entre la ciencia de la administración y otras ciencias, y 9) la organización de la investigación y la enseñanza.

Conviene advertir, de principio, que no se debe esperar demasiado del libro de Gasparri porque se sentiría uno desilusionado. El temario se antoja sugerente y estimulante, pero con frecuencia su contenido es relativamente pobre. Con todo, en general, el libro es aceptable y, sobre todo, desafiante; ello hay que reconocerlo y concederle a Gasparri los méritos que le corresponden.

Gasparri se siente insatisfecho con las ideas de los cultivadores de la ciencia de la administración que le han precedido, a los que critica como poco claros. Ello provocó, en su entender, un debate en torno al estatuto científico de la ciencia de la administración. En el debate desfilan Stein, Ferraris, Orlando, Bacchelli, Garelli, Wautrain-Cavagnari y Presutti. De esto ya hemos dado cuenta páginas atrás. El debate mencionado y el hecho de que titulara su libro con el

nombre de la ciencia de la administración, le obliga, según él a tomar posición ante el mismo.

Su posición radica en extender sus consideraciones alrededor de los problemas fundamentales de la disciplina, que son los relativos al concepto de administración y el correspondiente a los perfiles de los fenómenos por examinar.

Considera que desde tiempo atrás los estudiosos de la administración pública han estado preocupados por el examen de la legislación, la justicia y el gobierno, pero que con referencia a la administración no han tenido un concepto unívoco. No obstante, hay un acuerdo general por cuanto que "por administración se entiende una actividad que, cuando menos, presenta la característica de ser organizada. Cualquiera que hable de la administración habla entonces de órganos administrativos".⁴⁸

Antes hemos visto que Giannini manifiesta una idea similar, aunque formulada con posterioridad a Gasparri. Nuestro autor agrega que en la medida en que "el concepto de órgano es correlativo al de función, en cuanto que por función se entiende normalmente la actividad de un órgano, la afirmación dicha coincide con aquella otra que señala que la administración es una función".⁴⁹ La función es una actividad de una o varias personas, que se considera como sustitutiva de la actividad de otras personas que no quieren o no pueden realizarlas por sí mismas. Así definida la función, Gasparri pasa enseguida al estudio de la "función pública" a la que define como "la competencia reconocida a alguien para efectuar estos actos cuyos efectos son referibles no sólo a los componentes actuales, sino también a los componentes por venir de una categoría dada".⁵⁰ La función pública atribuye competencias, con base en el derecho vigente, a quien actuará en nombre de la colectividad.

Gasparri califica a la función administrativa como parte de la "función social" y con ello entra a lo que llama "ciencia morfológica de la administración". Aquí nos encontramos, como ya advertimos, con un título sugerente a un desarrollo más bien pobre, por lo que omitimos el abordarlo. Mejor pasamos a la idea de Gasparri, en el sentido de que la administración debe ser vista desde el ángulo jurídico, pues "cada fenómeno de la organización social es, por definición, un fenómeno jurídico".⁵¹ Sin embargo, nuestro autor alerta sobre el hecho de que la administración tiene acercamientos teóricos, no jurídicos.

Una de esas posibilidades es el estudio de la ciencia de la administración, tomando como base el ordenamiento social, la organización administrativa, sus competencias y sus funciones; es decir, la alternativa que el propio Gasparri propone y que aquí dejamos para el análisis del lector.

⁴⁸ Gasparri, *La scienza della amministrazione*, p. 11.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁵¹ *Ibid.*, p. 39.

Sólo nos resta examinar, aunque brevemente, un trabajo que lleva un título idéntico al anterior: *Ciencia de la administración*, cuyos autores son el norteamericano Federico Mosher y el italiano Salvador Cimmino, y que fue publicada originalmente en Milán, en 1960. Hay una versión en español, editada en Madrid, al año siguiente, y que es la que utilizamos.

Ciertamente, la obra tiene forma de manual y sus propósitos son muy amplios, entre ellos el de la teorización, aunque de manera muy abreviada. Pero, comparado con otras obras de este género, el trabajo de Mosher y Cimmino es de los mejores.

Los autores declaran de entrada que "las páginas que presentamos a continuación tienen el privilegio, y también la responsabilidad, de contribuir a romper el silencio creado en Europa en torno a la ciencia de la administración".⁵² Los mueve, asimismo, la ambición de mostrar la "universalidad del fenómeno administrativo", conjugando las tradiciones europea y norteamericana. Pero su propósito fundamental es dar al estudiante una obra de "significado operativo".

Escogieron como título el que la tradición europea ha formado: "ciencia de la administración", que es como hemos visto exclusivamente propio para la administración pública. La experiencia europea y norteamericana, en común, hace entonces que se combinen nombres de la primera, como los de Bonnin, von Stein, Romagnosi, Langrod y Gasparri; junto con los apellidos norteamericanos: Goodnow, White y Waldo.

Para nosotros lo más importante no es la obra en sí, sino el ambiente en el cual Mosher y Cimmino han decidido aportar un esfuerzo a favor de superar el silencio italiano y europeo acerca de la ciencia de la administración, mostrando a la par la importancia de que se presente a la ciencia de la administración universalmente, más allá de las barreras del Océano.

En las páginas que forman este capítulo hemos podido constatar un vigoroso esfuerzo teórico, encaminado a desarrollar a la ciencia de la administración en Italia. Los pensadores administrativos italianos han dado muestras de talento y enjundia en esta tarea; ellos llevaron a la ciencia de la administración desde Francia, donde nació, hasta Italia, donde tuvo un asombroso desarrollo. Pero, cuando fue necesario y la oportunidad lo dictó, fueron asimismo capaces de volver los ojos nuevamente fuera de su país y ponerlos en Viena, desde donde Lorenzo von Stein les aportó los elementos que hicieron que la ciencia de la administración reviviera en Italia.

Los pensadores administrativos del siglo XIX han dejado un ejemplo que deben seguir los modernos cultivadores de la ciencia de la administración.

⁵² Mosher y Cimmino, *Ciencia de la administración*, p. 19.