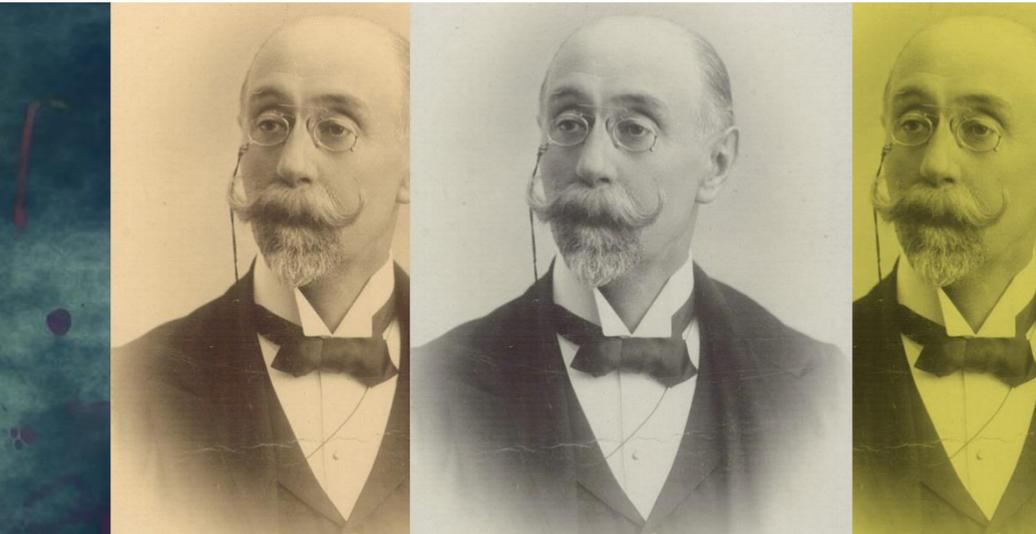


Ensayos sobre la Ciencia de la Administración

CARLO F. FERRARIS



Estudio introductorio
OMAR GUERRERO



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

ENSAYOS SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

CARLO F. FERRARIS

Traducción

María Teresa Alessi Molina

Colaboradores

Ileri del Rocío Covarrubias Pérez ψ Arturo Ordaz Alvarez

ENSAYOS SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

CARLO F. FERRARIS



Estudio Introductorio
Omar Guerrero



"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"

JF1351

.F47

Ferraris, Carlo Francesco

Ensayos sobre la ciencia de la administración/ Carlo F. Ferraris;

Estudio Introductorio de Omar Guerrero; traducción: María

Teresa Alessi Molina -- Hermosillo, Sonora: Universidad de

Sonora, División de Ciencias Sociales, Departamento de

Sociología y Administración Pública; 2017. Estudio

Introductorio, Ensayos... 100 pp.; 13.5 x 21 cm.

ISBN 978-607-518-230-8

Incluye bibliografía.

1. Administración pública, 2. Derecho administrativo, 3. Estado y Sociedad

Área de Análisis Bibliográfico, Dirección de Servicios

Universitarios, Universidad de Sonora

UNIVERSIDAD DE SONORA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Proyecto editorial coordinado por Arturo Ordaz Alvarez. Forma parte del Programa de Trabajo de la Academia de Administración Pública y del Grupo Disciplinario de Administración Pública de la Universidad de Sonora.

La publicación de esta obra es gracias al respaldo de la Rectoría de la Universidad de Sonora, de la Dirección de la División de Ciencias Sociales y de la Jefatura del Departamento de Sociología y Administración Pública.

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración

Primera Edición. Mayo de 2017

D. R. © 2017 Omar Guerrero Orozco

D. R. © 2017 María Teresa Alessi Molina

Derechos reservados para esta edición:

D. R. © 2017. Universidad de Sonora

Avenida Rosales y Boulevard Luis Encinas, Colonia Centro

Hermosillo Sonora, México, C. P. 83000

Impreso en los Talleres de la Editorial Garabatos, S. A. de C. V.

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-607-518-230-8

Impreso en México

Printed in México

SUMARIO

Presentación Doctor Heriberto Grijalva Monteverde Rector de la Universidad de Sonora	I
Prólogo Omar Guerrero	V
Estudio Introdutorio Omar Guerrero	IX
ENSAYOS SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN CARLO F. FERRARIS	
Primer ensayo La Ciencia de la Administración Objeto, límites y práctica Lección introductoria sustentada en la Universidad de Pavía, el 2 de abril de 1878	7
Segundo ensayo Las relaciones de la Ciencia de la Administración con el Derecho administrativo y su sede en el sistema de las Ciencias políticas Lección introductoria sustentada en la Universidad de Pavía, el 18 de noviembre de 1878	37

Presentación

El estudio del gobierno y su acción permanente para atender las necesidades sociales es objeto de reflexión de la Ciencia de la Administración Pública, una disciplina que se cultiva en la Universidad de Sonora desde fines de la década de los setenta del siglo pasado.

Nos complace decir que la presencia de nuestros egresados de la Licenciatura en Administración Pública en los diferentes espacios del quehacer gubernamental, social, educativo, e incluso en el privado, da cuenta de cómo los principios, teorías, modelos, procesos y prácticas aprendidas en la discusión y reflexión cotidiana de profesores y estudiantes, ha marcado huella en el desarrollo de nuestra entidad y de diferentes municipios y regiones del noroeste del país, al impulsar programas y proyectos de gobierno orientados hacia el interés común y el bienestar público.

Por su naturaleza dual en la que confluyen política y administración, la Administración Pública es un área en constante movimiento, cuyo compromiso es atender las necesidades de orden público, de interés para todos los que formamos parte de la sociedad. Desde el Estado, la administración pública se expresa como el *gobierno en acción*, presente a lo largo de la vida del hombre y activa en los diferentes ámbitos en que éste participa.

Con los *Principios de Administración Pública* del francés Charles-Jean Baptiste Bonnin, al inicio del siglo XIX, se inauguró la configuración de un sistema teórico que vino a consolidar la llamada Ciencia de la Administración. A lo largo de esa centuria, como ocurrió con otras ciencias sociales, la

Ciencia de la Administración Pública se cultivó y desarrolló por estudiosos y practicantes de diversas naciones.

Sabemos de estos notables desarrollos intelectuales gracias a la comprometida y ardua labor investigativa del Dr. Omar Guerrero Orozco, académico de prestigio internacional por su prolífica producción intelectual y el rescate de las obras clásicas de quienes, en su tiempo y espacio, han dado origen al estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

Gracias al Dr. Guerrero Orozco se han dado a conocer importantes obras clásicas, como el *Arthasastra* de Kautilya, del siglo IV a. C.; y *Elementos generales de Policía*, del siglo XVIII, del alemán Johann Heinrich Gottlobs Von Justi, máximo exponente de la Administración Pública de los Estados absolutistas.

El Dr. Guerrero Orozco destaca, también, por el rescate de varias obras consideradas pilares de la Administración Pública, como lo son: *Elementos de Ciencia Administrativa* (1840), bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano, del colombiano Florentino González Vargas; *El Administrador Público* (1884), del chileno Hermógenes Pérez de Arce y Lopetegui; y más recientemente, la traducción de la monumental obra del alemán Lorenz Von Stein, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo, un estudio comparativo de la bibliografía y la legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*, la cual data de 1870. Las obras de estos tratadistas han sido reconocidas como fundadoras de la disciplina de la Administración Pública en sus respectivos países.

La relación del Dr. Guerrero Orozco con la máxima casa de estudios de Sonora ha sido amplia y prolífica en la vida académica de la institución. Por ello, cuando el 9 de noviembre de 2011, la Universidad de Sonora le otorgó la investidura de Doctor Honoris Causa, nuestra Alma Mater patentizó el reconocimiento a su encomiable trayectoria académica y sus aportaciones a la investigación y el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública.

El contacto del Dr. Guerrero Orozco con nuestra institución y con la Licenciatura en Administración Pública, en particular, ocurrió desde el inicio de este programa académico, concretándose en frutos relevantes para la formación de estudiantes y la actualización disciplinaria del personal docente. Al recibir el Doctorado Honoris Causa, se le incorporó también como miembro honorífico de la Academia de Administración Pública y del Grupo Disciplinario en Administración Pública de nuestra Universidad. Su compromiso con la institución se ha concretado en ediciones sucesivas, desde 2012, de la “Cátedra de Administración Pública Dr. Omar Guerrero Orozco”.

En esta ocasión, es un honor presentar la traducción de la obra del académico y político italiano Carlo Francesco Ferraris, *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*, considerado el fundador de la Ciencia de la Administración Pública en la península itálica. Un libro significativo que comprende dos ensayos relevantes producto de las lecciones que sustentó en la Universidad de Pavía en 1878. En el primero, como toda obra fundacional, define a la Ciencia de la Administración, su objeto, límites y práctica; en el segundo ensayo continúa con esta identificación disciplinaria, precisando la relación entre la naciente Ciencia de la Administración con el Derecho administrativo y con el sistema de las Ciencias Políticas.

El libro suma, además, un estudio introductorio elaborado concienzudamente por el Dr. Guerrero Orozco en el que se da a conocer la biografía de Ferraris, su desarrollo intelectual, así como el derrotero seguido por la Ciencia de la Administración en la Italia del siglo XIX. Gracias a ello, se dispone también de una revisión exhaustiva de la obra selecta sobre temas sociales y administrativos del intelectual italiano.

Con este libro, los estudiosos de esta disciplina contarán con un referente más del estudio de la Administración Pública en nuestro idioma, que le permitirá acercarse al pensamiento de otro de los clásicos de este campo de conocimiento y que, estamos seguros, se constituirá en una

fuentes de consulta permanente de aquellos que asumen alguna responsabilidad pública en los diferentes ámbitos de gobierno. Porque si de algo estamos convencidos, es que conocer las obras de los clásicos de cualquier disciplina, fundamenta y consolida nuestro quehacer profesional para seguir avanzando en la construcción de una sociedad más crítica, justa y participativa.

DR. HERIBERTO GRIJALVA MONTEVERDE
Rector de la Universidad de Sonora

PRÓLOGO

I

Los italianos tienen un gran prestigio como teóricos de la política, con toda razón. Entre sus grandes pensadores encontramos a Nicolás Maquiavelo, Gaetano Mosca y Vifredo Pareto, por sólo citar tres casos de gran relevancia. No obstante, su pensamiento administrativo no le va a la zaga, como es observable desde tiempos pasados, como en el Renacimiento, cuando se escribieron notables trabajos sobre la administración republicana de Florencia, Venecia, Siena y Lucca. La nómina de autores incluye a Leonardo Bruni, Girolamo Savonarola, Nicolás Maquiavelo, Francesco Guicciardini, Donato Giannotti, Gasparo Contarini y Giovanni Botero. Bruni preparó un memorial sobre el gobierno de Florencia para ser consultado por Georgius Gemistos, *Plethón*. Savonarola escribió sobre el gobierno de Florencia donde propone que en la ciudad se establezca un Gran Consejo, a semejanza de Venecia. Maquiavelo analizó al detalle la gestión pública en Florencia y de Lucca, mientras que Guicciardi preparó un diálogo sobre el régimen de la primera de esas ciudades. En efecto, Giannotti redactó el primer tratado extenso de la administración pública florentina, e hizo un análisis del gobierno de Siena. En cuanto a Venecia, destaca un escrito de Giannotti, así como la obra de Gasparo Contarini sobre la ciudad y sus magistrados. A estas obras hay que añadir el estudio de Giovanni Botero sobre la Venecia imperial de sus días.

Pocos países pueden vanagloriarse de contar con una pléyade de figuras intelectuales de semejante estatura, abordando extensa y detalladamente la Administración Pública.

II

En el siglo XIX vuelve a surgir una camada insigne de estudiosos en Administración Pública, encabezada visiblemente por Carlo Ferraris. A mediados de esa centuria, el vigor de nuestra disciplina había menguado y el influjo de los grandes pensadores, como Charles-Jean Bonnin, también languidecía. Francia, tierra natal de la Administración Pública, y España, la mejor de sus discípulas, habían casi abandonado su cultivo y pretendían reemplazarla por el Derecho administrativo. Alemania, involucrada en un esfuerzo titánico por transformar a la Ciencia de la Policía en Ciencia de la Administración, se esforzaba en tratar de asimilar lo viejo con lo nuevo hasta el final del tercer cuarto del siglo XIX.

Quedaba Italia, tierra fértil para revitalizar el estudio de la Administración Pública a partir de un libro ancestral de G. D. Romagnosi, en el que se plantearon los rudimentos de la disciplina en la Península. A partir de entonces, en muchas de las ciudades italianas surgieron catedráticos dispuestos a proveer de ideas a la disciplina recién ingresada en el extranjero. Es entonces cuando aparecen los nombres de los nuevos estudiosos de la Administración Pública, como Augusto Barbieri, V. Wautrain-Cavagnari y Errico Presutti. En efecto, la Administración Pública en Italia fue importada desde el exterior, principalmente de Francia y Alemania, si bien fue la última nación la que más efectos produjo. Ferraris es el principal agente de ese proceso, esencialmente adoptado de la gran mente alemana de entonces, Lorenz von Stein, que también fue abordado por otros pensadores, como Attilio Brunialti, quien tradujo y publicó una gran parte de la obra del autor alemán. Estos grandes acontecimientos llenan

principalmente el último cuarto del siglo XIX, cuando Italia se convierte en el país con el cultivo más eminente de la Administración Pública en el mundo.

III

La publicación de la obra cimera de Carlo Ferraris es el resultado de la colaboración institucional de la División de Ciencias Sociales y el Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. Particularmente es un fruto del esfuerzo colegiado de la Academia de Administración Pública de ese Departamento. La Doctora María Teresa Alessi Medina, profesora de la Universidad, tuvo a su cargo la traducción de la obra, labor que se destaca por su calidad y profesionalismo; colaboró en esta tarea la estudiante de la Licenciatura en Lingüística Ileri del Rocío Covarrubias Pérez.

Deseo agradecer al Doctor Arturo Ordaz Alvarez su gran disposición en el trabajo de corrección de la traducción, desde el manuscrito hasta las pruebas finas, así como la comprometida labor de coordinación de las diferentes labores de quienes participamos en ella. El libro pudo llegar a buen término merced al gran apoyo de la Doctora Amelia Iruretagoyena Quiroz, Directora de la mencionada División, quien no escatimó tiempo ni esfuerzo en su favor. La obra se engalana con la presentación institucional del Doctor Heriberto Grijalva Monteverde, Rector de la Universidad de Sonora, cuya persona acogió la obra desde que era un proyecto y le brindó todo su apoyo.

IV

El libro procede originalmente de sendas lecciones sustentadas por Ferraris en la Universidad de Pavía, una en abril 2 de 1878, la otra en noviembre 18 del mismo año. Si

bien existen más contribuciones a la Administración Pública en la abundante obra de Ferraris, es en estas dos lecciones donde se aprecia de manera sintética su pensamiento administrativo. El primer ensayo versa sobre la Administración Pública como disciplina científica, y el segundo sobre sus relaciones con el Derecho administrativo.

OMAR GUERRERO
Ciudad Universitaria. UNAM
Primavera de 2017

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma de México

*La ciencia de la administración es la ciencia de
la acción social positiva y directa del Estado.*

Carlo Ferraris

La Scienza dell'Amministrazione

1879

BIOGRAFÍA DE CARLO FERRARIS

Carlo Francesco Ferraris (1850-1924) nació en Moncalvo, Italia, y realizó sus primeros estudios en Turín, ciudad en cuya universidad se graduó en 1870 como jurista con una tesis sobre la representación de las minorías en el parlamento. Posteriormente siguió algunos cursos en Pisa, y entre diciembre de 1872 y agosto de 1874 realizó estudios en Alemania e Inglaterra. Particularmente, cursó tres semestres en Berlín bajo la tutoría de Rudolf Gneist y J. W. Holtzendorff, así como con Adolf Wagner.¹ De acuerdo con el pensamiento del primero, Ferraris criticó la separación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo. Por su parte, a través de las lecciones de Hermann Rösler, tuvo un primer contacto con la Ciencia de la Administración. De esta experiencia derivó su estudio sobre la reforma administrativa prusiana. Ferraris representa el caso excepcional de un gran profesor formado por eminentes maestros: Gneist es, posiblemente, el autor extranjero que mejor conoce el desarrollo político en Gran Bretaña, merced a su erudito estudio sobre la constitución inglesa,² así como a su célebre libro sobre la historia del parlamento.³ Holtzendorff alcanzó la celebridad a través de un texto afamado sobre la Ciencia

¹ Ingravalle, Francesco, *Introduzione*. Ferraris, Carlo Francesco, *Scritti 1837-1898*, Torino, Caludiana, 2007, pp. 8-11.

² Gneist, Rudolf, *The History of the english constitution*, London, New York, G.P. Putnam's Sons, 1886.

³ Gneist, Rudolf, *History of the english parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised, 1892.

Política,⁴ mientras que Wagner produjo un tratado monumental de Economía,⁵ y un majestuoso libro sobre las Finanzas.⁶

También Ferraris tuvo una carrera administrativa y académica destacada. En 1874 es nombrado oficial de estadística en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Al año siguiente la Universidad de Pavía le encarga la impartición de un curso sobre Ciencia de la Administración Pública, el cual inicia en 1878 y concluye en 1883. En este curso desarrolla su tesis central acerca de que esa disciplina consiste en el estudio de la acción del Estado en la sociedad.⁷ Su contacto intelectual con la obra de Lorenz von Stein lo hace encontrar un sitio adecuado entre este gran pensador y su maestro Roesler. En 1880 funda con otras personas un anuario sobre temas jurídicos, sociales y políticos. En 1885 es contratado para impartir la cátedra de estadística en la Universidad de Padua, en la cual es electo como rector. En 1905 es designado ministro de Obras Públicas, en 1913 es nominado senador y en 1919 preside por tercera vez la Comisión de Finanzas. Ferraris muere en octubre de 1924.

Ferraris es uno de los padres del Estado de bienestar italiano y el pensador administrativo más destacado en la Península. Su obra intelectual, además de los estudios administrativos, comprende la economía, las finanzas, el derecho y la política. Una lista selecta de sus trabajos da fe de lo dicho.

⁴ Holtzendorff, Franz von, *Principios de política*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1888.

⁵ Wagner, Adolph, *Les Fondements de l'économie politique*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, cinco tomos.

⁶ Wagner, Adolph, *Traité de la science des finances*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1909, cinco tomos.

⁷ Ingravalle, *op. cit.*, pp. 12-16, 25-26.

**BIBLIOGRAFÍA SELECTA SOBRE TEMAS SOCIALES Y
ADMINISTRATIVOS**

Libros

- La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento* [*La representación de las minorías en el Parlamento*], Torino, Tip. Favale, 1870.⁸
- Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione* [*Ensayos de Economía, Estadística y Ciencia de la Administración*], Torino-Roma, Loescher, 1880.
- Teoria del decentramento amministrativo* [*Teoría de la descentralización administrativa*], 2a ed. Milano-Palermo, Sandron, 1898.
- La nozione scientifica del decentramento amministrativo* [*La noción científica de la descentralización administrativa*], Venezia, Ferrari, 1898.
- Lezioni di diritto amministrativo 1913-1914* [*Lecciones de derecho administrativo 1913-1914*], Padova, La Litotipo, 1914.
- L'amministrazione locale in Italia: esposizione sistematica della vigente legislazione* [*La administración local en Italia: exposición sistemática de la legislación vigente*], Padova, La Litotipo, 1920.
- Diritto amministrativo* [*Derecho administrativo*], vol. I, Padova, La Litotipo ed. Universitaria, 1922.
- Diritto amministrativo* [*Derecho administrativo*], vol. II, Padova, La Litotipo ed. Universitaria, 1923.
- Diritto amministrativo: appendice al primo e secondo volume* [*Derecho administrativo: apéndice al primer y segundo volumen*], Padova, La Litotipo Ed. Universitaria, 1924.

⁸ *Ibid.*, pp. 29-41.

Artículos y ensayos

- “Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia politica”, Roma, Torino y Firenze, Ermanno Loescher, 1870.
- “Nuovi studi sulla rappresentanza delle minoranza nel Parlamento” [“Nuevos estudios sobre la representación de la minoría en el Parlamento”], Bologna, *Archivio giuridico*, Vol. VIII, 1871.
- “La costituzione dell’Impero germánico” [“La constitución del Imperio germánico”], Bologna *Archivio giuridico*, Vol. IX, 1872.
- “Le riforme amministrative in Prussia” [“Las reformas administrativas en Prusia”], Bologna, *Archivio giuridico*, Vol. XI, 1873.
- “L’amministrazione provinciale nel 1875 e un nuovo Istituto provinciale di beneficenza” [“La administración provincial en 1875 y un nuevo Instituto provincial de beneficencia”], Torino, *Il Risorgimento*, 28 agosto 1876.
- “Il monopolio dei tabacchi e l’ingerenza dello Stato” [“El monopolio del tabaco y la injerencia del Estado”], Torino *Il Risorgimento*, 3 settembre 1876.
- “L’insegnamento delle scienze politiche nelle Università italiane” [“La enseñanza de la ciencia política en las Universidades italianas”], Milano, *Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche*, vol. III, 1882.
- “Gli insegnamenti della Facoltà giuridica in Austria e in Italia” [“La enseñanza de la Facultad jurídica en Austria y en Italia”], 1888. Bologna, *L’università: rivista dell’istruzione superiore*.
- “Le nuove riforme amministrative” [“Las nuevas reformas administrativas”], 16 febbraio 1889. Firenze-Roma, *Nuova Antologia di Scienze, Lettere ed Arti*.
- “Studio e insegnamento delle Scienze politiche all’estero” [“Estudio y enseñanza de las ciencias políticas en el extranjero”], 1890. Bologna, *L’università: rivista dell’istruzione superiore*.

Estudio Introductorio

“Il materialismo storico e lo Stato” [“El materialismo histórico y el Estado”]. IX, 1902, vol. XII. Torino, *La Riforma Sociale*.

“L'Amministrazione locale inglese nel suo ordinamento generale” [“La Administración local inglesa en su ordenamiento general”], 16 agosto e 1º settembre 1904. Firenze-Roma, *Nuova Antologia di Scienze, Lettere ed Arti*.

Adolfo Wagner, 1º dicembre 1906. Firenze-Roma, *Nuova Antologia di Scienze, Lettere ed Arti*.

Antes de entrar al examen general del pensamiento administrativo de Ferraris, haremos un breve recorrido sobre la Ciencia de la Administración Pública de su tiempo.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ITALIA

En 1808, cuando Charles-Jean Bonnin fundó la Ciencia de la Administración Pública en París, con este hecho significativo Francia se convirtió la nación donde la nueva disciplina se cultivó con el mayor vigor en todo el mundo. Sin embargo, habida cuenta de que al mismo tiempo Bonnin había propuesto un código administrativo, esta materia jurídica emergente muy pronto prosperó y discurrió paralelamente a la Ciencia de la Administración Pública. Francia, entonces, dominó todo el primer cuarto del siglo XIX, para ser reemplazada por España en el cuarto siguiente. Posteriormente, Alemania preponderó en la escena académica, hasta el cuarto final, cuando Italia encabezó el cultivo de la Administración Pública.

Antecedentes

Pero el inicio del estudio de la Ciencia de la Administración en Italia fue tardío y se debió en buena parte a la influencia alemana. Destaca singularmente el influjo de Lorenz von Stein, que en Alemania significó el tránsito de la Ciencia de la Policía a la Ciencia de la Administración. Incluso, antes de que se publicara en Italia su libro sobre la Ciencia de la Administración, cuando corría el año de 1897, el pensador alemán era conocido y consultado por los estudiosos locales. De manera que esta publicación no vino sino a confirmar su enorme influencia entre los pensadores italianos. La obra de Von Stein fue magníficamente prologada por Attilio Brunialti, quien la tradujo e imprimió.⁹ También le debemos a Brunialti una síntesis magistral del pensamiento administrativo italiano de entonces. Antes de la publicación de la obra de Stein, fue impresa una pequeña parte de la obra del administrativista alemán Robert von Mohl, en 1861, traducida al italiano y referida a la Ciencia de la Administración de acuerdo con los principios del Estado de derecho.¹⁰

Pero lo más relevante y paradójico es que la obra de Charles-Jean Bonnin fue traducida al italiano con el título *Principi di amministrazione pubblica*. Los traductores fueron Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, que trabajaron el libro de Bonnin en Nápoles, donde fue publicado en 1824 por la Imprenta Francesa.¹¹ Ésta fue, en efecto, la segunda traducción de la obra en un idioma diferente al francés. La paradoja es que, hasta donde se alcanza a percibir, Bonnin fue conocido en Italia sin que sepamos, hasta ahora, el grado de influencia que ejerció. En efecto, en un trabajo muy singular, Pasquale Liberatore utiliza como epígrafe un pasaje del libro

⁹ Brunialti, Attilio, *Prefazione*. Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

¹⁰ Mohl, Roberto, *La Scienza dell'amministrazione secondo i principii dello Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, 1891, volume primo.

¹¹ Bonnin, Carlo Giovanni, *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, 1824.

de Bonnin,¹² y más adelante rinde créditos a Crescenzi y Saffiotti por la traducción antes referida de la obra de Bonnin.¹³

Evolución del Pensamiento Administrativo Italiano en el Siglo XIX

En este ambiente emerge, en 1814 la obra sobre los principios fundamentales del Derecho administrativo de G. D. Romagnosi. Se trata de un hecho trascendental, pues es el primer texto de Derecho administrativo en Europa. Romagnosi utiliza el término “administración pública” (*amministrazione pubblica*), a la que define como la serie de acciones interesantes a toda la sociedad política. Derivada de la autoridad soberana, dicha administración actúa sobre las materias pertenecientes al cuerpo político y a dicha autoridad.¹⁴ Tiempo después aparece la obra de Giovanni Manna, autor de “El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias”, publicado en 1840.

En la época referida, ningún país había mostrado mayor interés que Italia en pro de una definición de la Administración Pública. Una gran cantidad de obras, artículos, lecciones, ponencias y disertaciones tuvieron tal propósito. Este empeño estuvo determinado por las condiciones peculiares de Italia, donde la definición de la administración pública estuvo influenciada por la oposición entre la Ciencia de la Administración y el Derecho administrativo. Paralelamente, ambas disciplinas tuvieron un fuerte influjo exterior, a saber: el Derecho administrativo francés y la Ciencia de la Administración alemana. Su presencia produjo un choque que caracteriza la evolución de la Ciencia de la Administración italiana desde el último cuarto del siglo XIX.

¹³ Liberatore, Pasquale, *Della amministrazione pubblica considerata ne' sui principii e loro applicazione*, Napoli, nella Tipografia della Sirena, 1836, portada y p. 179.

¹⁴ Romagnosi, G. D., *Principi fondamentale di diritto amministrativo*, Prato, della Stamperia Guasiti, 1835, terza edizione, p. 5.

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 Pública, dominada por el Derecho. En octubre de 1885 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 le 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 mucho tiempo después. Dicho sea de paso, para los italianos decir “administración” es decir “administración pública”, pues ésta es la administración por antonomasia.

Una perspectiva panorámica de la Ciencia de la Administración italiana, corrobora la importancia del cultivo de la disciplina en la península. Es más, cualquier estudioso de la Ciencia de la Administración italiana en el siglo XIX, se podría asombrar de la cantidad de tratadistas de la disciplina, principalmente a lo largo del último cuarto de ese siglo.

G. Pérsico es autor de una obra titulada “Principios de derecho administrativo” (*“Principi di diritto amministrativo”*), publicada en Nápoles entre 1872 y 1873. En sus páginas explica que la Ciencia de la Administración estudia la civilización y la economía con referencia al Estado, y se ocupa igualmente del origen de las instituciones y los servicios de la administración pública.¹⁵ Giovanni de Giannis Giaquinto es también un cultivador de la Ciencia de la Administración. 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. En efecto, son actos, porque administrar es esencialmente hacer,

¹⁵ Brunialti, *op. cit.*, pp. XXVIII-XXIX.

no un puro consejo, pensamiento o deliberación, sino esencialmente acción. Hay estudiosos del Derecho administrativo, como Lorenzo Meucci, que aportaron a la Ciencia de la Administración, particularmente en su libro “Instituciones de derecho administrativo” (“*Instituzioni di diritto amministrativo*”), cuya primera edición hecha en Roma se remonta a 1879.¹⁶ Meucci es seguidor de las ideas del más distinguido de los pensadores italianos, Carlo Ferraris.¹⁷ Explica que a la Ciencia de la Administración corresponde el aspecto material, en tanto que al derecho administrativo toca lo formal, y sostiene que a la primera corresponden las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo interesa la organización de la administración pública y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos.

En contraste con Meucci, Lorenzo Zambrano 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.¹⁸ Su punto de vista lo expresó en una publicación titulada “Nueva antología” (“*Nuova antologia*”) publicada en enero de 1881. También G. E. Garelli della Morea es un cultivador de la Ciencia de la Administración, como lo constata su “Ensayo sobre la ciencia de la administración” (“*Saggio sulla scienza dell’amministrazione*”), publicado en Turín cuando corría el año de 1882. Argumenta que la esencia de la administración debe buscarse en la distinción entre la política interior y la política exterior, porque la administración coincide con la primera. De modo que la Ciencia de la Administración cubre lo referente a la vida política y social.

En forma similar, Luis Miraglia apunta que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la política eclesiástica y la política internacional. Estas ideas

¹⁶ Meucci, Lorenzo, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1898, cuarta edizione migliobata.

¹⁷ Brunialti, *op. cit.*, p. XXX.

¹⁸ *Ibid.*, p. XXVII.

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 el año de 1883. Miraglia no fue un autor solitario, como lo constata el hecho de que Agnetta Gentile siguiera sus pasos en su trabajo “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».¹⁹

Uno de los más célebres cultivadores del Derecho administrativo no sólo en Italia, sino también en el mundo, es V. E. Orlando, cuyo texto principal se titula “Principios de derecho administrativo” (*“Principi di diritto amministrativo”*), Florencia, 1891. En sus páginas se observan pasajes lúcidamente redactados que citan y explican la importancia de Lorenz von Stein como teórico de la Administración Pública.²⁰ Por su parte, el profesor Sabbatini también decidió penetrar en el 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”*), publicado en la *Rivista de Diritto Pubblico*, 1893, donde patentiza su discrepancia sobre la teoría de la injerencia social del Estado como propia de la Ciencia de la Administración, dejando al Derecho administrativo lo relativo a las normas jurídicas que regulan esa acción. Antonio Longo escribió un trabajo destinado a examinar expresamente la distinción entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración, que 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.

¹⁹ *Ibid.*, p. 27.

²⁰ Orlando V. E., *Los Principios de derecho administrativo*, Madrid Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

G. Vacchelli, es autor del ensayo titulado “La ciencia de la administración como ciencia autónoma” (“*La scienza dell’amministrazione como scienza autonoma*”). Vacchelli manifiesta su inconformidad con las tesis de Carlo Ferraris acerca de que la Ciencia de la Administración estudia las cosas, mientras el Derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones.²¹ Domingo Giura, uno de los autores más serios de la Ciencia de la Administración, escribió el ensayo “Introducción al estudio de la ciencia de la administración” (“*Introduzione allo studio della scienza dell’amministrazione*”), publicado en Bolonia en el año de 1895. Giura define 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 y el progreso del cuerpo social.²²

El profesor Garelli es autor del “Ensayo sobre la ciencia de la administración” (“*Saggio sulla scienza dell’amministrazione*”), Turín, 1893. Por su parte, el profesor Rava escribió el trabajo titulado “La ciencia de la administración en su origen italiano y su más reciente desarrollo” (“*La scienza dell’amministrazione nell’origine italiano e nel suo piú recente sviluppo*”), publicado en Bolonia, en 1898.

Otro destacado pensador administrativo, Augusto Barbieri, explica que el Estado es fuerza y opera con la fuerza, cuyos medios son de diversa especie. De aquí que la Ciencia de la Administración enseña y determina específicamente la dirección que deben darse a los medios; ella enseña y determina cómo esos medios deben ser puestos en acción y cuáles fines deben perseguir.²³ En cambio, Errico Presutti es uno de los pensadores más pesimistas sobre el desarrollo científico de la Administración Pública, a la que observa

²¹ Brunialti, *op. cit.*, p. LII.

²² *Ibid.*, p. LXII.

²³ Barbieri, Augusto, *Elementi di scienza dell’amministrazione*, Bolonia, Nicola Zanichelli, 1888, p. 41.

todavía en estado “potencial”, motivo por el cual tuvo dificultades para elaborar su obra, al tratar una materia que juzga de contenido incierto y escasa elaboración científica.²⁴

El proceso de desarrollo de la Ciencia de la Administración tiene su punto de consolidación en la obra de Ferraris y V. Wautrain-Cavagnari. Ferraris estuvo permanentemente interesado en el estudio de la Ciencia de la Administración; tempranamente, en 1878, manifestó su preocupación intelectual sobre la disciplina mediante la impartición de un curso en la Universidad de Pavía. También Wautrain-Cavagnari es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor talla intelectual; su obra es uno de los tratados más completos de Ciencia de la Administración, toda vez que es producto de su experiencia como catedrático en la Universidad de Génova. Además, escribió una obra muy importante: “Elementos de ciencia de la administración” (*“Elementi di scienza dell’amministrazione”*), publicada originalmente en 1890, a la que siguieron las ediciones de 1898 y 1919.²⁵

No está de más insistir en la importancia de las contribuciones italianas a la Ciencia de la Administración, como es observable en las páginas precedentes. Destaca en el papel de difusión del pensamiento administrativo Attilio Brunialti, que no fue un estudioso de la Ciencia de la Administración, sino uno de los grandes promotores. Ello obedece a la extraordinaria síntesis del pensamiento administrativo italiano de su tiempo, toda vez que tuvo el cargo de Director de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, que publicó la obra de Lorenz von Stein. 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.

²⁴ Presutti, Errico, *Principii fondamentali di scienza dell’amministrazione*, Milano, Società Editrice Libreria, 1903, p. V.

²⁵ Wautrain-Cavagnari, V., *Elementi di scienza dell’amministrazione*, Firenze, G. Barbera Editore, 1890, p. 5.

**EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO DE
CARLO FERRARIS**

Carlo Ferraris, como lo hemos podido observar, es el más eminente pensador administrativo italiano, con merecimientos similares a los que disfrutaban hoy Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca,²⁶ sus contemporáneos. Ferraris también dedicó su tiempo al estudio de una diversidad de ciencias sociales, si bien su fama deriva de sus trabajos en Administración Pública. Destaca su opúsculo titulado “Teoría de la Descentralización Administrativa” (“*Teoria del dicentramento amministrativo*”),²⁷ un examen conceptual muy preciso sobre el problema de la descentralización jerárquica y autárquica. También es relevante su trabajo sobre la reforma administrativa en Prusia.²⁸ Como es perceptible en su biografía, ambos trabajos emanaron de sendos viajes a Inglaterra y Alemania, donde las experiencias de administración local de ambos países le causaron una gran impresión y así lo reflejó en sus escritos. En pocas palabras, Ferraris estudió y se formó en «la tierra clásica de la ciencia de la administración»,²⁹ como afirma.

Dentro del conjunto de trabajos signados por una variedad de temas, Ferraris estuvo permanentemente interesado

²⁶ Pareto, Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, Paris, Librairie Payot, 1917, dos tomos. Mosca, Gaetano, *Elementi di scienza politica*, Roma, Fratelli Bocca, 1896.

²⁷ Ferraris, Carlo F., *Teoria del dicentramento amministrativo*, Milano, Remo Sandron Editore, 1899.

²⁸ Ferraris, Carlo F., “Le Riforme Administrative in Prussia”. Ferraris, Carlo F. (1878), *Scritti 1837-1898*, Torino, Claudina, a cura di Francesco Ingravalle, 2007, pp. 44-75.

²⁹ Ferraris, Carlo F., “Relazione della Scienza dell’Amministrazione col Diritto Amministrativo”. Ferraris, Carlo F., *Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos, tomo I, p. 71.

en el estudio de la Ciencia de la Administración, como lo manifestó desde 1878, cuando profesó cátedra en la Universidad de Pavía,³⁰ y a partir de la cual se publicaron los dos ensayos administrativos que le han brindado merecido prestigio. Ambos trabajos, que son los aquí traducidos y puestos en mano del lector, se titulan respectivamente: “La Ciencia de la Administración” (“*La Scienza dell’Amministrazione*”) y “Relaciones de la Ciencia de la Administración con el Derecho Administrativo” (“*Relazione della Scienza dell’Amministrazione col Diritto Amministrativo*”).³¹

Su activismo intelectual en una diversidad de ciencias sociales, le hizo observar una Ciencia de la Administración que es auxiliada por la Economía política, la Demografía, la Pedagogía y el Derecho administrativo. De aquí que, entrando al tema de ese Derecho, Ferraris observa a su materia como una idea abstracta del Estado que define sus funciones, también abstractamente. En cambio, para la Ciencia de la Administración concibe al Estado apoyándose en los elementos sociales, toda vez que procura que su acción sea permanente, sistemática y prudente.

Lo relativo a la administración, la *cosa (res)* de la administración, comprende todas las misiones que emprende el Estado, así como su acción sobre la sociedad para promover su desarrollo físico, económico e intelectual.³² La disciplina relativa a esta materia no comprende la justicia ni se refiere a las relaciones exteriores, tampoco a lo relativo al tema de la Iglesia. Ferraris denominó *Ciencia de la Administración social* a este campo del saber, que incluye el estudio de las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército. De aquí su idea acerca de lo que esa disciplina investiga, sobre

³⁰ Brunialti, *op. cit.*, p. LXVII.

³¹ Ferraris, Carlo F., “La Scienza dell’Amministrazione: Oggetto, Limiti ed Ufficio”. *Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia*, pp. 3-37 y 40-73.

³² Ferraris, Carlo F., “Relazione della Scienza dell’Amministrazione col Diritto Amministrativo”, p. 55.

todo, los principios generales que dirigen al Estado en su acción social.³³

De modo que el Estado debe promover la actividad individual y procurar que esta actividad se encamine al interés público. Le corresponde demostrar el modo en que la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, particularmente los que permanecen de antiguo, desde el medievo, reemplazándolos con la libre asociación de intereses. Ferraris proclama que los principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de ser principios orgánicos de la administración social, sus primeros principios. Habida cuenta de esta trascendental explicación, podemos entender por qué el Estado crece organizativamente cuando se multiplican y se complican los fenómenos sociales. Pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad si antes no conoce sus condiciones reales. Corresponde pues a la ciencia de la administración indicar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad civil.

Una vez que Ferraris ofrece una explicación de las materias de la administración, brinda una definición de la disciplina que se ha hecho célebre: la ciencia de la administración es la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado.³⁴ Un deslinde disciplinario tan sistemático, fácilmente puede delimitar más precisamente sus partes: es “acción” por cuanto consiste en la intervención del Estado por medio de los instrumentos legales, o bien, por conducto de sus organismos centrales o locales. Ella consiste en la acción del Estado. Es “acción social” porque implica la injerencia del Estado en la vida física, económica e intelectual de la sociedad. Es “acción positiva” para así distinguir la Ciencia de la Administración de la antigua Ciencia de la Policía cuya actividad era negativa, pues se dedicaba más a impedir, que a realizar. Finalmente, es “acción directa” para, asimismo,

³³ Ferraris, Carlo F., “La Scienza dell’ Amministrazione: Oggetto, Limiti ed Officio”, p. 21.

³⁴ *Ibid.*, pp. 31-34.

diferenciarla de las ciencias de las finanzas, la justicia, el ejército y la jerarquía civil. De aquí, en suma, que la acción del Estado no debe ser ciega ni casual, sino permanente, sistemática y continua. Ella no procede tanto según lo dictan las aguas inciertas de la fortuna, sino más bien por el efecto de la planeación y las directrices racionales.

Ferraris fue el pensador administrativo más destacado de Italia. Él mismo hace ver que su obra no fue sólo eminente sino trascendental, al estar introduciendo la Ciencia de la Administración en su país. Ferris es, en este sentido, el fundador de la Ciencia de la Administración en la península. Su respetabilidad científica es patente entre los pensadores contemporáneos que lo consultaron, como Barbieri, que lo cita al elaborar su obra,³⁵ así como Wautrain-Cavagnari que le dedica tres referencias,³⁶ lo mismo que Presutti.³⁷ Su trabajo trascendió al siglo XX, que también es consultado por Pietro Gasparri,³⁸ así como por Guiseppe Cataldi.³⁹

Ahora, muchas décadas después hasta arribar el siglo XXI, la *opera magna* de Ferraris aquí es traducida al español, y es esperable y promisorio que rinda grandes frutos en nuestro tiempo.

³⁵ Barbieri, *op. cit.*, pp. 21 y 33.

³⁶ Wautrain-Cavagnari, *op. cit.*, 11, 34 y 183.

³⁷ Presutti, *op. cit.*, pp. 19, 31 y 36.

³⁸ Gasparri, Pietro, *La Scienza dell'amministrazione*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1959, p. 3.

³⁹ Cataldi, Guiseppe, *Lineamenti generali della scienza dell'amministrazione pubblica*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1969, p. 85.

FUENTES

- Barbieri, Augusto, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1888.
- Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, a Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812, troisième édition, tres tomos.
- Bonnin, Carlo Giovanni, *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, 1824.
- Brunialti, Attilio, *Prefazione*. Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.
- Cataldi, Guiseppe, *Lineamenti generali della scienza dell'amministrazione pubblica*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1969.
- Ferraris Carlo F., "La Scienza dell'Amministrazione: Oggetto, Limiti ed Ufficio". Ferraris, Carlo F., *Saggi di scienza dell'amministrazione e di Economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos, tomo I.
- , "Relazione della Scienza dell'Amministrazione col Diritto Amministrativo". Ferraris, Carlo F., *Saggi di scienza dell'amministrazione e di economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos, tomo I.
- , *Teoria del decentramento amministrativo*, Milano, Remo Sandron Editore, 1899.
- , "Le Riforme Administrative in Prussia". Ferraris Carlo F., *Scritti 1837-1898*, Torino, Claudina, a cura di Francesco Ingravalle, 2007.
- Gasparri, Pietro, *La Scienza dell'amministrazione*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1959.
- Gneist, Rudolf, *The History of the english constitution*, London, New York, G.P. Putnam's Sons, 1886.
- , *History of the english parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised, 1892.
- Holtzendorff, Franz von, *Principios de política*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1888.

- Ingravalle, Francesco, *Introduzione. Carlo Francesco Ferraris, Scritti 1837-1898*, Torino, Caludiana, 2007, pp. 8-11.
- Liberatore, Pasquale, *Della amministrazione pubblica considerata ne' sui principii e loro applicazione*, Napoli, nella Tipografia della Sirena, 1836.
- Meucci, Lorenzo, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1898, quarta edizione migliorata.
- Mohl, Roberto, *La Scienza dell'amministrazione secondo i principii dello Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unionne Tipografico-Editrice, 1891, volume primo.
- Mosca, Gaetano, *Elementi di scienza politica*, Roma, Fratelli Bocca, 1896.
- Orlando V. E., *Los Principios de derecho administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- Pareto, Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, Paris, Librairie Payot, 1917, dos tomos.
- Presutti, Errico, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano, Società Editrice Libreria, 1903.
- Romagnosi, G. D., *Principi fondamentale di diritto amministrativo*, Prato, della Stamperia Guasiti, 1835, terza edizione.
- Wagner, Adolph, *Les Fondements de l'économie politique*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, cinco tomos.
- . *Traité de la science des finances*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1909, cinco tomos.
- Wautrain-Cavagnari, V. *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Firenze, G. Barbera Editore, 1890.

**ENSAYOS SOBRE LA
CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

CARLO F. FERRARIS

AL PROFESOR

ANGELO MESSEDAGLIA

EL PRIMERO EN ITALIA

QUE PROPUGNÓ POR LA ENSEÑANZA

DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

COMO TESTIMONIO DE PROFUNDA ADMIRACIÓN

DEDICA

EL AUTOR

PRIMER ENSAYO



LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETO, LÍMITES Y PRÁCTICA

**Lección introductoria sustentada en la
Universidad de Pavía, el 2 de abril de 1878**

Sí, es con orgullo y temor al mismo tiempo que vengo aquí, a dar inicio a un curso de *Ciencia de la Administración*. Sí, es con orgullo, porque esta cátedra es la primera que de esa ciencia ha sido creada en Italia y porque estamos en una antigua y célebre Universidad; la cual, instituyéndola contemporáneamente a aquella otra disciplina de la Ciencia de las Finanzas, ha demostrado muy bien mostrar no obstante las desaprobadas mutilaciones, que tiene una mayor vitalidad y sentimiento de progreso de las ciencias políticas, lo que no lo han hecho sus hermanas. Sí, es con temor, no sólo porque conozco la amplitud e importancia de la materia, sino porque en este momento cesa en mí el carácter de publicista solitario e irresponsable, y asumo una función pública, con deberes sagrados de igual manera ya sea para ustedes, distinguidos jóvenes, para quien debo ser intérprete de otros preceptos científicos; ya sea también para los ilustres colegas, que me han hecho el inmerecido honor de llamarme a ser parte de su inclito grupo. De cualquier manera, señores, sírvame de excusa la novedad de la disciplina, sírvame de apoyo su benevolencia.

I.

El nombre de *Ciencia de la Administración*, dado a la disciplina que hoy comienzo a enseñar, es tan comprensivo, que me obliga en primer lugar a aclarar su significado. Es destino muy común a todas las disciplinas morales el tener

denominaciones poco o muy precisas y por lo tanto, ser frecuentemente considerado aquello que no son o más o menos, o aquello de lo que sí son. La Ciencia de la Administración tiene aún la nada ligera desventaja de ser creación alemana, y por lo tanto, ser sospechosa por provenir de un país habituado al estudio del Derecho administrativo a la francesa; así que alguien no dudó creer que fuera solamente un nuevo nombre para una cosa vieja, o un poco más que el agregado de cualquier vacuidad teórica a una disciplina ya conocida y madura. En cambio, señores, el mismo reglamento de nuestra facultad que la llama a tener compañía con el Derecho administrativo, el Derecho internacional y diplomático, la Estadística, la Economía política, la Ciencia de las Finanzas y la Contabilidad del Estado, debería ser por sí solo prueba de que la Ciencia de la Administración tendrá relaciones con las citadas ciencias, y por lo tanto, también con el Derecho administrativo; pero, también conserva una índole propia e independiente y como tal puede ocupar un lugar a su lado.

En verdad, de frente a las nuevas necesidades sociales y las tendencias de los tiempos, la ciencia no pudo quedarse inactiva y, para no dejarse sobrepasar por los hechos, debió multiplicar sus investigaciones. He aquí, por ejemplo, que el *Derecho Privado* se distingue en *civil* y *comercial*; asimismo, el Derecho Público se divide en tres ramas: en *interno*, *internacional* y *eclesiástico*, y el primero todavía se subdivide en *constitucional* y *administrativo*, sin contar la *Política*, que, según Bluntschli, formaría con estas dos partes integrantes la *Ciencia del Estado Moderno*¹. La Economía política se dividió en tres partes: *Economía pública* o *social* en el sentido estricto de la palabra, *Política económica* (o *Ciencia de la Administración económica*) y *Ciencia de las Finanzas*²; y he

¹ BLUNTSCHLI, *Lehre vom modernen Stat*: I. *Allgemeine Statslehre*; II. *Allgemeines Statsrecht*; III. *Politik als Wissenschaft* (Stuttgart, 1875-76).

² RAU fue el primero en cumplir con la reforma y las tres partes de su *Lehrbuch del politischen Oeconomie* las designó con los siguientes nombres: I. *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* (8ª ed., 1868-69); II.

aquí, que en esta última alguien busca avanzar, y no contento en estudiar a la Ciencia de las Finanzas todo lo que se refiere a la teoría general de los gastos y a los ingresos públicos ordinarios y extraordinarios, quiso, como Wagner intentar o proponer una teoría financiera detallada del ejército y de la jerarquía civil³, mientras que incluso sin retribución, Stein crea una *Ciencia del Ejército* como parte de la Ciencia política⁴. Y aún la *Estadística*, no contenta de ser un método, asume el carácter de *demografía* con Haushofer⁵, de *folklore* con Engel⁶ y Morpurgo⁷, de un sistema positivo de *sociología* con Mayr⁸, o mejor aún, apoderándose de algunos fenómenos de la vida social, se vuelve en manos de Wappäus⁹ como una estupenda *antropología social*, o en aquellas de Oettingen¹⁰ una admirable *ética social*.

Les he recordado, señores, esta evolución científica para ustedes bien conocida, que sólo mediante este razonamiento puedo yo explicarles la génesis de la Ciencia de la Administración. Se creyó (y se cree todavía por los adoradores del Derecho administrativo a la francesa), que el Derecho administrativo se basta a sí mismo para dar cuenta de todos los objetos, de todas las materias de la administración pública. Pero se encontró impotente para dominar la inmensa serie de nuevas instituciones públicas, como la Estadística y la Economía pública, que revelaron campos nuevos e

Grundsätze Volkswirtschaftspolitik (5ª ed., 1862-63); III. *Grundsätze der Finanzwissenschaft* (5ª ed., 1864-65). Leipzig-Heidelberg. Los profesores NASSE y WAGNER, que ahora atienden la completa reelaboración de la obra, conservan tal división tripartita.

³ *Finanzwissenschaft*, 2. Aufi. (Leipzig-Heidelberg, 1877) I, § 71-87, 106-124.

⁴ *Die Lehre vom Heerwesen. Als Theil der Staatswissenschaft* (Stuttgart, 1872).

⁵ *Lehr- und Handbuch der Statistik* (Wien, 1872).

⁶ *Zeitschrift des kön. preussischen statistischen Bureaus* (Berlin, 1877).

⁷ *La statistica e le scienze sociali* (Firenze, 1873).

⁸ *Die Gesetzmässigkeit im Gesellschaftsleben* (München, 1877).

⁹ *Allgemeine Bevölkerungsstatistik* (Leipzig, 1859-61).

¹⁰ *Die Moralstatistik in ihrer Bedeutung für eine christliche Socialethik* (2. Aufl., Erlangen, 1874).

inexplorados, e hicieron pedazos esta fecunda unidad: en la solitaria contemplación de la actividad del Estado habían olvidado de estudiar los fenómenos de la población y de la riqueza, ¡sólo porque se desarrollan en parte independientemente de aquella! Entonces resulta necesario dividir el Derecho administrativo en varias ciencias especiales. Alemania se vuelve así la precursora de este progreso y así, mientras en Francia y en Italia continuaban encerradas en el círculo de una disciplina empírica al punto de aceptar por repartición científica, la repartición de hecho práctica de aquellas materias administrativas que se presentan en los Ministerios, Alemania quiso crear un sistema orgánico de Ciencias administrativas y lo logró. Comenzó a distinguir el poder ejecutivo de la verdadera y propia Administración, o sea, diferenció el estudio del poder ejecutivo considerado en su acción, sus objetos, sus materias. Así, alguien más cauto o más tenaz de las tradiciones, como Rösler, conservó en el conjunto de sus tratados el nombre de Derecho administrativo, pero lo distinguió en lo *material*, que tiene por objeto las materias administrativas estudiadas con clasificaciones nuevas y científicas, y en lo *formal*, que tiene por objeto el estudio del organismo administrativo.¹¹ Otros más audaces y más innovadores, como Stein, subraya al Derecho administrativo dividiéndolo en tres disciplinas: la Ciencia de las Finanzas (separada, de hecho, de la Economía política), la Ciencia del Ejército y la Ciencia de la Administración propiamente dicha¹², esta última se divide en dos partes, de las cuales una expone la teoría del poder ejecutivo (no incluido el judicial), o sea del organismo administrativo del Estado, y la otra, en las materias y los

¹¹ *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts* (Erlangen, 1872-73, I, § 1).

¹² Ver la obra citada en la nota 1, pág. 6, el *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (4. Aufl., Leipzig, 1878), la *Verwaltungslehre* (Stuttgart, 1865-69, y el *Handbuch der Verwaltungslehre* (2. Aufl., Stuttgart, 1876).

objetos de la administración, excluidas naturalmente las finanzas y el ejército¹³.

En medio de estas dos tendencias extremas, lo más sabio es tener una vía intermedia. El Derecho administrativo puede subsistir, pero como parte del *Derecho público interno*, el cual viene a exponer todo el organismo del Estado y las materias jurídicas que a éste se refieren¹⁴. La función del Derecho administrativo (dado, como es poco oportuno, que no se quiera conservar el nombre) sería entonces el exponer: 1º el organismo del poder ejecutivo (excluido el judicial); 2º la jurisdicción administrativa que comprende las materias jurídicas referidas a la Administración en cuanto se presenta como persona o cuerpo moral de donde nacen relaciones de derecho con los ciudadanos¹⁵. Donde se quiera usar una fórmula comprensiva, diremos que del Derecho administrativo forman objeto sólo las *personae et actiones* [personas y las

¹³ En la *Verwaltungslehre* dedica un volumen especial en tres partes al poder ejecutivo (*Die vollziehende Gewalt*. 2. Aufl., Stuttgart, 1869), y en el volumen *Handbuch* la primera parte tiene el título: *Der Staatsorganismus und die Verfassung*, y está separada de *Verwaltungslehre*. BISCHOF en su meritoria *Katechismus der Finanzwissenschaft* (2. Aufl., Leipzig, 1876), trata del organismo de la administración financiera en partes separadas, en *apéndice*, como materia que no entra propiamente en la Ciencia de las Finanzas.

¹⁴ Los principales escritores del derecho público en Alemania como BLUNTSCHLI, y GERBER (*Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 2. Aufl., Leipzig, 1860) no hacen distinción entre el derecho público o constitucional y el administrativo. STEIN (*Handbuch*, citado, 2ª ed., p. 61) considera como un progreso *die endgültige Aufnahme der Begriffe der Vollziehungsgewalt und Regierung in dem erweiterten Begriff der Verfassung*, especialmente después de los trabajos de GNEIST en su derecho público inglés, que del ordenamiento administrativo necesita que esté en armonía con los ordenamientos políticos, bajo pena de inestabilidad en los unos y en los otros. Científicamente la noción de Soberanía, la naturaleza del Consejo de ministros, el Consejo del Estado, la Corte de los Condes, y símiles, no se pueden concebir separando el Derecho administrativo del constitucional.

¹⁵ Véase el segundo ensayo.

acciones], pero no la *res* [cosa] de la pública Administración¹⁶. Estas dan a su vez nacimiento a disciplinas especiales que liberadas de todo vínculo de unidad (aunque conserven relaciones) con el Derecho administrativo, integran a la Política, la Estadística social, la Economía social, y, teniendo en cuenta sus preceptos, investigan con qué medios el Estado se vuelve órgano e instrumento de la acción colectiva del pueblo, del *demo*, y cómo presta ayuda a la Sociedad para un progreso cuidadoso y favorable. Tales disciplinas son: 1° Aquellas que investigan los modos en los cuales el Estado procura los bienes económicos, y los servicios personales (físicos e intelectuales) de los cuales tiene necesidad; o sea, cómo crea unas Finanzas, un Ejército y una Jerarquía civil, los tres grandes elementos de su fuerza; 2° Aquellas que investigan cómo el Estado ejerce una acción sobre la Sociedad para promover su desarrollo económico, físico e intelectual.

Las primeras son la Ciencia de las Finanzas, la Ciencia del Ejército y la Ciencia de la Jerarquía civil. De estas tres, la Ciencia de las Finanzas ha obtenido acceso a nuestras Universidades: las otras hasta ahora no están más que en sus inicios, y por lo tanto, les falta una representación en las instituciones superiores¹⁷.

Las segundas, en cambio, son aquellas disciplinas que yo tendré el honor de enseñar, porque su conjunto viene dado por antonomasia con el nombre de *Ciencia de la Administración*. Intentaré exponer, en lo posible, una idea precisa y correcta.

¹⁶ Explicando con otras palabras, el mismo concepto diremos que por Derecho administrativo nosotros entendemos aquello que MOHL, *Die Polizeiwissenschaft* (Tübingen, 1866), I, § 9, denomina la parte *formal* de la administración pública. *Hier wird, egli scrive, erstens gezeigt, welche Behörden bestehen müssen, und welche Einrichtung ihnen frommt; zweitens ober, welcher Geschäftsgang zweckmässig ist.*

¹⁷ Ver sobre éstas en mi escrito: *La estadística y la ciencia de la administración en las facultades jurídicas* (Praga, 1873), pág. 95 y siguientes, en la nota 1 pág. 33.

II.

La Ciencia de la Administración no se ocupa ni de la administración de la justicia ni del orden judicial, objetos de disciplinas jurídicas especiales¹⁸.

En segundo lugar, no trata de las relaciones de los Estados, como tales, entre ellos. Aunque algunos institutos que estudian esta ciencia tienen carácter internacional, no por eso puede extenderse a hablar de los derechos y deberes de los Estados, ni a determinar la acción de lo que el Estado debe, como tal, ordenar en la vida de la humanidad. Esa disciplina no puede usurpar los objetos de la Política internacional; y en este punto no hay ninguna sombra de duda.

Igualmente, se deja a la Política eclesiástica las materias que incumben a las relaciones del Estado, la Religión y la Iglesia. El Estado moderno ya no funge más como divulgador de las doctrinas religiosas, pues se limita a sancionar la libertad de conciencia y de culto (y es de ahí que defiende a todo individuo en particular contra las tendencias intolerantes de las comunidades religiosas), determinar con las leyes la condición jurídica de la Iglesia, y adoptar en sus relaciones con ella el mejor orden o arreglo que las condiciones políticas y sociales consientan. Como la Religión y la Iglesia (la católica en particular) ocupan un puesto especial y *sui generis* en la vida del pueblo, no puede la Ciencia de la Administración dominar todos los delicados problemas jurídicos y políticos que en el problema religioso se reanuda, donde hay en verdad sólo dos cuestiones eclesiásticas que pone en examen: aquella de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y aquella de

¹⁸ Para quien está versado en nuestros estudios, es casi inútil hacer observar como la palabra *administración*, en el lenguaje administrativo común, no comprende el poder judicial. La intención de STEIN de poner la administración de la justicia entre los objetos de las ciencias administrativas se ha quedado, y con razón, sin efecto. Ésta es de la competencia natural de las ciencias jurídicas en el estricto sentido de la palabra.

la Facultad teológica en la Universidad; pero lo hace únicamente en modo secundario, es decir, donde trata la injerencia del Estado con el sistema general de la educación.

Las cuestiones de Política internacional y de Política eclesiástica¹⁹ son por lo tanto excluidas de la Ciencia de la Administración, pero no por esto aceptamos el nombre de *Ciencia de la Administración interna*, que quisiera darle Stein, y la razón es que, como dijimos, no es más que una de las materias de las cuales se ocupa, como la salud pública, la emigración, los medios de comunicación, los tratados de comercio, la moneda, el crédito, etc., que rebasan, por así decir, los confines del Estado, y tienen un doble carácter nacional e internacional²⁰. Yo prefiero por mucho el nombre propuesto por Rösler de *Ciencia de la Administración social* y enseguida mi discurso aclarará este motivo.

La noción de *Sociedad* es en verdad fundamental para nuestra disciplina. En la actual terminología científica la palabra *Sociedad* indica un ser no separado sino distinto del Estado. Alguien supuso que la Sociedad fuese tan variada y múltiple para hacer posible de ella una noción comprensiva. Y por eso yo creo que se puede, poniéndose desde el punto de vista del relativismo histórico, y examinando los grandes archivos de la demografía en cuanto resulta de esto el estado actual de la civilización, agregar a un concepto preciso al menos para nuestros tiempos, el de la Sociedad.

De hecho, nosotros comenzamos por excluir de la Sociedad a todos aquellos cuya posición y existencia como clase dependen del organismo mismo del Estado: el soberano, los miembros de los cuerpos legislativos, la jerarquía civil y el ejército, forman, como tal un todo aparte; y en tanto forman clases por cuanto viven para el Estado, son órganos necesarios del Estado: son clases políticas, no clases sociales²¹. Excluimos

¹⁹ El objeto de estas dos disciplinas está determinado en el *Segundo ensayo*.

²⁰ Se recuerda por ejemplo las Uniones postales, telegráficas y monetarias.

²¹ En la demografía, los delincuentes son considerados como una clase aparte, pero no forman por lo tanto una clase social. Viven apartados de la sociedad en cuanto el Estado los tiene bajo custodia por motivos de

en segundo lugar de la Sociedad a todos aquellos que forman parte del culto: el clero (como tal) de cualquier religión; aquí se trata en los tiempos modernos de una institución que tiene carácter independiente y cuya influencia se hace sentir igualmente en el Estado y en la Sociedad, pero que no puede considerarse ni como ordenamiento político, ni como ordenamiento social. No como ordenamiento político, porque hoy se ha efectuado la separación de la Iglesia y el Estado. No como ordenamiento social, porque los cultos cambian con los tiempos, mientras que, en cambio, los intereses sociales son permanentes y en su progresivo desarrollo permanecen siendo básicamente los mismos: así, los propietarios de las tierras, los industriales, los agricultores, los obreros han permanecido, como clases, al transcurrir de los siglos con un carácter sustancialmente idéntico; mientras que el culto cristiano, por ejemplo, es en su carácter fundamental totalmente diferente del pagano, como el cristiano que se escinde en dos campos casi opuestos: el católico y el protestante.

Excluidas, por lo tanto, las personas que viven como parte integrante del Estado, y excluidas por fuerza las personas adscritas al culto²², quedan los verdaderos elementos sociales. Aquí la ciencia con una admirable investigación ha logrado determinar en la vida del pueblo tres *organismos*, los cuales se entretajan y constituyen la Sociedad en el sentido científico de la palabra.

Las necesidades sociales de los individuos son económicas, físicas e intelectuales. Las primeras se satisfacen con la riqueza, o sea, con los bienes externos materiales y los

seguridad pública; pero una vez que han expiado la pena, reingresan a la clase social, de la cual salieron por su delito.

²² Para evitar cualquier equivocación advertimos que los miembros de los cuerpos legislativos, los empleados, los militares, no son *como tal* parte de la Sociedad, mientras sí lo son los poseedores, capitalistas, profesionistas, etc. Como personas públicas, son parte del Estado y por lo tanto no son elementos sociales; quedan como tal en su calidad privada. El clero, en cuanto pertenece a las confesiones religiosas, no es un elemento social; lo son los eclesiásticos en particular como privados, y en las funciones no dependientes de la creencia religiosa.

servicios que se incorporan en los bienes externos materiales; los segundos con los bienes personales físicos (libre circulación, matrimonio, salud, habitación, etc.); los últimos con los bienes intelectuales (ciencias, letras, artes, etc.). De aquí los tres organismos de los cuales pasamos a hablar.

El primer organismo es el *económico* que resulta de la riqueza considerada en su producción, circulación, distribución y consumo, y que fue revelado por la Economía social. La lucha contra la naturaleza para la satisfacción de las necesidades materiales se ha vuelto hoy en día una obra colectiva en la cual participan grupos sociales numerosísimos: los propietarios, los industriales y los comerciantes, los obreros manuales y los agricultores son, por así decir, los soldados de esa lucha. Y son numerosísimos. La estadística nos dice que las profesiones, las cuales atienden a la producción y al intercambio de la riqueza, abarcan en los Estados civiles, casi la mitad de la población²³. Todos estos atienden el trabajo material que hace posible a una y otra parte de la población el dedicarse al trabajo intelectual, a las letras, a las artes, a las ciencias, al gobierno. Sin los productores de la riqueza material no sería posible el progreso; por lo tanto, los podemos llamar los verdaderos alimentadores de la sociedad. Y como estos en su mayor parte son obreros, es decir, personas cuya suerte es la más dura y la más desgraciada, deben cumplir trabajos fatigantes e ingratos y deben ejercitar su facultad en el modo más semejante a aquella de la índole del bruto; así nosotros debemos guardar para ellos las más afectuosas simpatías y, a diferencia del mundo antiguo, que despreciaba el trabajo material, buscar

²³Mediante cálculos apropiados he extraído los datos del *Censo del 31 de diciembre de 1871*, vol. III (Roma, 1876), *Introducción*. Aquellos que atienden a la producción de materias primas, el transporte, el comercio, etc., son el 51.25% de los habitantes en Italia (1871), el 43.15 en Inglaterra y Gales (1871) y el 40.16 en Francia (1872), el 39.32 en Prusia (1871), el 56.56 en Austria Cisleitania (1869), el 49.52 en Bélgica (1866), el 43.73 en Suiza (1870).

que las instituciones públicas se transformen para su provecho.

El organismo económico en la vida del pueblo viene acompañado del *organismo físico*, que resulta de la población considerada en su estado y en su movimiento, y que nos fue revelado por la Estadística de la Población²⁴. Las pruebas de su existencia son tan numerosas que sería una obra inútil acumular aquí las cifras y los datos estadísticos. Las grandes publicaciones nuestras y extranjeras sobre el censo y sobre el movimiento del estado civil²⁵ revelaron suficientemente cuánta regularidad existe en los matrimonios, en los nacimientos, en las muertes, en la distribución en grupos de edad, la repartición de los sexos de cada población en particular y los fenómenos ahora citados, en el aumento conjunto de la población. El pauperismo, la prostitución, la emigración son eventos de carácter tan universal y permanente, con causas y efectos tan idénticos en las naciones civiles, que debemos argumentar en estos la existencia de las leyes arcanas en el desarrollo físico del pueblo²⁶.

En las naciones civilizadas aparece aún un tercer organismo, el *intelectual*, producto (y es lícito decirlo así) del movimiento de los bienes intelectuales y que fue revelado por la Estadística moral y pedagógica²⁷; en gracia de ésta ahora podemos decir que hay un proceso especial de producción, circulación y distribución de los bienes intelectuales, que tienen su origen en la escuela, y su principal factor en la imprenta. Aquí encontramos por una parte analfabetos, por

²⁴ Ver la obra de WAPPARUS, citada en la nota 9, pág. 9.

²⁵ Ver los tres volúmenes sobre el *Censo de 1871*, publicado en Roma del 1874 a 1876, y la estupenda introducción al *Movimiento del estado civil 1862-1876* (Roma, 1878).

²⁶ Un intento merecedor de exponer el organismo económico y físico de la sociedad con base en los datos de la estadística alemana sobre el ingreso y la habitación de las variadas clases de la población, ha sido hecho recientemente por MICHÁELIS en su escrito: *Die Gliederung der Gesellschaft nach dem Wohlstande* (Leipzig 1878).

²⁷ Ver la obra de ETTINGEN, citada en la nota 7, p. 6, de mi escrito citado, pág. 42 y siguientes.

otra individuos que tienen una cultura de variada extensión; tenemos una multitud de personas más o menos jóvenes que frecuentan las escuelas y que se dedican al cultivo de alguna disciplina; tenemos la gran esfera de los profesionistas liberales, aquellos que atienden a la jurisprudencia, las profesiones sanitarias, la enseñanza, las bellas artes, las letras, las ciencias positivas, esferas que ahora se han vuelto una omnipotente patrona del mundo, porque tienen por arma de conquista, y arma irresistible: la ciencia²⁸.

Ahora, para no alargar más la descripción de la naturaleza de estos tres organismos, diremos cómo de ellos resultan las *clases sociales*. La tendencia natural de los hombres a constituir grupos especiales, aliándose con los intereses económicos, físicos, intelectuales, genera en la sociedad un doble motivo de agrupamiento por una parte, de separación por la otra. Todos aquellos que tienen intereses idénticos se unen, todos aquellos que tienen intereses opuestos se separan, y así vienen a constituirse las *clases sociales*, hoy por hoy no reconocidas más por la ley, pero vivas y vigorosas en la realidad, y que mantienen con sus antagonismos la agitación en la vida del pueblo, y generan un conjunto de problemas que se denomina la *cuestión social*. Las clases ejercen sobre el individuo una extraordinaria influencia, y modifican la libertad a modo de aportar en sus costumbres sociales una regularidad que indujo a pensadores insignes a renegar el libre arbitrio humano, y que de cualquier modo se permite aplicar al fenómeno de los estudios morales el método estadístico²⁹.

²⁸ En el *Censo del 31 de diciembre de 1871*, vol. II, *Introducción*, se encuentran reunidos los datos del censo nuestro en cuanto a los analfabetos, y además ahí se vuelven ricos e interesantes en comparación con los principales Estados extranjeros. Del vol. III de la misma obra, *Introducción*, resulta como los *profesionistas liberales* forman el 7 por mil de la población de Italia (1871), el 11,14 en Inglaterra y Gales (1871), el 5,5 en Francia (1872), el 4,7 en Austria Cisleitania (1869), el 6,6 en Bélgica (1866), el 6 en los Estados Unidos de América (1870).

²⁹ Nació así aquella nueva rama de las ciencias morales que se denomina *Física social*, o mejor, *Estadística moral*.

Concluyendo, por lo tanto, podemos muy bien decir que los tres organismos citados abarcan la Sociedad completa, porque ellos son los generadores de las clases sociales y porque los otros elementos personales en la vida del pueblo dan un carácter especial, o del organismo del Estado o de la religión. He aquí, por lo tanto, que hemos llegado a la noción científica de la Sociedad que llamaré *el ordenamiento de los individuos, perteneciente a un pueblo dado, en clases fundadas sobre los intereses económicos, físicos, intelectuales*. Los primeros, los intereses económicos, son los más vitales y poderosos³⁰, y están en la base, los otros que son de aquellos la derivación y el complemento.

Ahora, el Estado, *que es el regulador supremo de la vida íntima y el órgano de la acción colectiva del pueblo*³¹ para volverse tal actúa con un complejo de instituciones políticas que reducen a unidad al pueblo y le dan la conciencia de esta unidad suya. ¿El Estado deberá atender con olímpica indiferencia a las agitaciones de los elementos sociales, deberá creerse impotente de frenarlos si el movimiento es abrupto o anárquico, o también impotente a impulsarlos si el movimiento es muy lento? Si yo me detuviese a refutar esta teoría, combatiría contra un enemigo imaginario o podría exponerme a una merecida acusación de ligereza porque, quizá involuntariamente, «haría degenerar las serenas discusiones de la ciencia en avisos políticos poco oportunos»³². Si bien lo dicho es todo, yo creo, de acuerdo con la voluntad, que el Estado debe mantenerse igualmente alejado del ideal del socialismo, como del ideal del individualismo. El

³⁰ Bien dice CHERBULIEZ que nosotros somos *à une époque ou la somme des avantages que l'homme retire de l'état social est presque entièrement déterminée par sa position économique* (*Précis de la science économique*. Paris, 1862, I, pág. 37).

³¹ Esta definición, quizá imperfecta cuando se estudia el Estado bajo el aspecto jurídico, es correcta para las ciencias políticas, que se ocupan del Estado en sus fines, en sus acciones, en el entorno de la administración de justicia. Véase al respecto el *Segundo ensayo*.

³² COSSA, *Guida allo studio dell'economia politica* (2ª ed., Milano, 1878, p. 258).

socialismo, para procurar al individuo una condición utópica de bienestar, desearía imponerle muchas cadenas y así, en lugar de volverlo fuerte y gallardo para la lucha de la vida, lo reduciría a la impotencia, lo oprimiría bajo un desmesurado despotismo. El individualismo, por su parte, dejaría a quien es física, económica e intelectualmente débil, a merced de quien es fuerte bajo este triple asunto; dejaría a las clases presas bajo el poder de violencias recíprocas y en lugar de dirigirlos hacia la armonía de los intereses, que es la esperanza primera y el último fin de la convivencia social, será un parto laborioso de las dolorosas luchas sociales presentes y futuras no traídas bajo un supuesto orden natural.

De aquí, señores, que es necesario admitir que las clases, abolidas jurídicamente, existen de hecho, porque fundadas sobre la fuerte e indestructible base de los intereses, el Estado debe siempre establecer las condiciones de la libertad social; es decir, dar la libertad de nuevo a aquellas clases sociales que la han perdido en sus movimientos y en sus acciones. Esto debe sucesivamente llamar, conservando toda justa y necesaria distinción social, a todas las clases sociales a los más altos beneficios de la cultura, conservando su subsidio especial para las menos favorecidas por la fortuna, aquellas que económica, física e intelectualmente se encuentran en la condición más humilde³³.

Estos conceptos teóricos ya han sido consolidados y es necesario dejar las peligrosas y vertiginosas alturas de los principios, para descender a las aplicaciones, al escudo particularizado y detallado de modo en el que el Estado puede intervenir en la vida social. Es aquí que se presentan las verdaderas dificultades del arduo argumento, pero también es aquí que las conquistas de la ciencia pueden ser fructuosas y duraderas. ¿De qué sirve gritar tanto contra la injerencia del Estado si en miles de cuestiones especiales se invoca su

³³ Como excusa de la brevedad con la cual aquí expongo la importantísima materia, séame permitido remitirlos a un tratado más amplio, hecho en mi escrito citado: *La estadística y la ciencia de la administración*, p. 87 y siguientes.

intervención, o de qué vale cantar himnos a la injerencia del Estado si después en las prácticas se tiene miedo o desdén? Menos palabras y más hechos; he aquí la necesidad de las ciencias morales en nuestros tiempos. Por lo tanto, señores, desde el momento en que fue examinada la naturaleza de la Sociedad, y que fue reconocido el triple organismo económico, físico e intelectual, llamamos de nuevo al Estado a *redder rationem* [rendir cuentas] y estudiamos dónde su injerencia puede ser útil, y dónde sería inútil y dañina en las instituciones sociales particulares. Y es esta la tarea vastísima e importantísima de la *Ciencia de la Administración*, que a buen derecho ahora llamaremos *Ciencia de la Administración social*³⁴.

Permítaseme explicar aquí las líneas fundamentales de este sistema.

III.

La Ciencia de la Administración investiga ante todo los principios generales que dirigen al Estado en su acción social; ésta prueba cómo el Estado debe promover la actividad individual hasta dónde ella puede ser útil y posible, o hasta qué razones superiores del interés público no requieran la injerencia gubernativa: ésta demuestra cómo, para tal fin, el Estado remueve continuamente los obstáculos al libre desenvolvimiento de la actividad individual, y especialmente cómo abolió los privilegios de las clases dados en herencia desde la edad media, sustituyéndolos por la libre asociación, la libre vocación, la libre reunión de los intereses. De esta manera, los principios de libertad e igualdad se elevan a la

³⁴ Para dar una idea práctica, y por lo tanto clara y fácilmente inteligible de la Ciencia de la administración, diremos que el Estado, para ejercitar su acción social, ha instituido los Ministerios del interior, de agricultura, industria y comercio, de obras públicas y de la instrucción pública; así nuestra ciencia es (salvo pocas excepciones) la teoría que atiende a estos ministerios.

dignidad de principios orgánicos de la administración social, ya que sin libertad y sin igualdad no se explica la energía individual, no surge la vida, el movimiento, la complicación en los fenómenos sociales; entonces, a causa de la infecundidad social, el Estado no encuentra campo para su actividad³⁵. Sin embargo, el Estado moderno, enseña nuestra disciplina, ha reconocido que la igualdad jurídica no basta, porque en las manos de las clases ricas y cultas se queda siempre un gran poder, una superioridad *de hecho*, la cual, aunque no reconocida jurídicamente, es causa de antagonismos y de dependencia (recuérdese la así llamada *cuestión social*).

³⁵ Sobre este punto estoy de acuerdo con la enseñanza de la historia. Citemos algunos ejemplos. PADELLETTI (*Historia del derecho romano*, Florencia 1878, págs. 408-409) refiriéndose a los últimos años del imperio romano, observa estupendamente: «En primer lugar la distinción entre las diversas clases sociales se hizo siempre más grande y decidida, y puede decirse que la sociedad había ya resuelto en dos grandes clases, una aristocracia de oficio y de posesión (*honorati*) favorecida con toda suerte de privilegios y de inmunidad, y una masa de proletariados (*plebs, personae viles*) sujetos a la imposta personal, las penas infames y la tortura. Entre estas dos clases extremas no se encuentran corporaciones heredadas y oficiales, y es ésta la segunda característica distintiva de las condiciones sociales de esta época. El hombre nacido en una clase social y dedicado a una ocupación especial permanecía ahí con su descendencia. La heredad invadía todo, y *esta tendencia, que se confirma en todo Estado decadente (compárese con la historia de las castas orientales), a sustituir la coacción y la inmovilidad de la libertad de las vocaciones*, era favorecida por el Estado que se reservaba un medio expedito de administración». En cambio, en la época del resurgimiento de la Comuna (como observa SCHUPFER, *La sociedad milanesa, etc.* Bolonia, 1870, p. 11) se verificó un hecho opuesto: «la diferencia del nacimiento libre y servil estaba ya en retroceso ante otro principio destinado a sustituir el antiguo y fue aquel de la vocación y de la manera particular de vida». Igualmente, en Francia la decadencia económica y moral, la miseria y el descontento que se revelaron en la segunda mitad del siglo pasado, tuvieron por causa principal los privilegios provenientes del nacimiento y de la posesión. Cuando Turgot fue llamado al Ministerio buscó exactamente remediar primero estos males con los célebres edictos de febrero de 1776 y sus proyectos sobre las reformas financieras (véase MASTIER, *Turgot, sa vie et sa doctrine*, Paris, 1861, p. 98-114, 118-125), pero no lo logró por las oposiciones de la nobleza y del clero. Se encargó de esto la Revolución, que así abrió una nueva era en la vida social de Francia.

Por lo tanto, busca acompañar a la igualdad jurídica con una mayor igualdad posible de hecho, en los límites señalados por la inevitable necesidad, tontamente negada por el socialismo, de conservar aquellas distinciones sociales. Abolviendo aquéllas, el Estado pondría un obstáculo casi insuperable al progreso, y se volvería culpable de violencia hacia los legítimos derechos de los individuos y las clases. Determinar los límites convenientes es una de las tareas más difíciles para nuestra ciencia. El Estado moderno, entonces, fuerza en lo sucesivo explicarse y complicarse en los fenómenos sociales, y acrecienta cada día más extensiva e intensivamente su acción social.³⁶ Esta es una ley histórica hoy ya puesta fuera de duda. Pero como el Estado no debe intervenir sin antes darse cuenta de las condiciones de la sociedad, así nuestra ciencia demuestra cuáles son los medios por los cuales se sirve para tal fin: la teoría administrativa, la Estadística, las Investigaciones y las Exposiciones.

Siguen después las partes singulares de la ciencia.

En el orden social predominan los fenómenos que generan el organismo económico de la Sociedad. El último motivo quizá de toda distinción social está en el elemento económico, y es cierto que la civilización actual tiene en éste su factor principal: tal vez nunca los intereses materiales han tenido un puesto tan elevado como hoy día en la vida pública. La agricultura, la industria manufacturera, el comercio, los medios de comunicación se han (para repetir lo que Giusti escribió como sátira) *agregado a la lucha por civilizar al mundo*. Por lo tanto, el Estado debe principalmente ocuparse de promover el desarrollo económico de la Sociedad.

³⁶ Ver esta ley histórica ilustrada por WAGNER, *Allgemeine oder Theoretische Volkswirtschaftslehre* (Leipzig-Heidelberg, 1876), cap. 4, sección 9ª y en *Finanzwissenschaft* (ivi, 2. Aufl, 1877). § 36, y por LEROY BRAULIEU, *Traité de la science des finances* (Paris, 1877), 2da. parte, lib. 1º, cap. 4 (vol. II, p. 80 y siguientes). Consúltese también PFEIFFER, *Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben* (2. Aufl., Stuttgart, 1877), *Introduzione*, págs. 1-6.

Desde aquí la Ciencia de la Administración comienza sus particulares investigaciones, demostrando: 1° cómo el Estado regula el sistema de la propiedad inmobiliaria y mobiliaria, sancionando en el primer caso las normas de la expropiación para la utilidad pública y aquellas modificaciones a la propiedad privada que han surgido como necesarias por las condiciones sociales³⁷, en el segundo caso, la libertad de los intereses (con los debidos límites para no justificar la usura) y la libertad al determinar los precios; 2° cómo el Estado organiza los grandes institutos públicos, que configuran las condiciones generales de la forma actual de la producción y del intercambio, esto es, las empresas en sus diferentes modalidades, las aseguradoras, los pesos y medidas, la moneda y el crédito, los medios de comunicación terrestre o marítima, las invenciones industriales, y cómo interviene para reparar los males de las actuales crisis económicas periódicas; 3° cómo el Estado se ocupa de las particulares ramas de la industria, esto es la agrícola, los bosques, las minas, la caza, la pesca, las industrias manufactureras, el comercio y las colonias desde el punto de vista comercial; 4° cómo el Estado enfrenta el problema de los institutos de previsión, esto es, el ahorro, la ayuda mutua, etc.; 5° en fin, cómo el Estado dedica sus cuidados a la clase obrera, promoviendo la cooperación y regulando el noviciado industrial, el contrato de trabajo agrícola y manufacturero, las corporaciones obreras, las coaliciones y el arbitraje industrial. Esta última parte de nuestra ciencia se puede adecuadamente llamar *Ciencia de la Administración económica*³⁸.

³⁷STEIN tituló esta parte *Entwährungslehre* y le dio a ésta un amplio tratamiento en su obra mayor, *Die Verwaltungslehre* (1865-69), vol. VII (Stuttgart, 1868). En la primera edición de su *Handbuch* (Stuttgart, 1870) había ubicado un desarrollo sumario en un punto sistemáticamente correcto; es decir, sobre el principio de la parte donde expone el deber de la administración frente a la vida económica de la sociedad. La segunda edición (1876) señala al respecto un empeoramiento, que creemos nuestra obligación evitar.

³⁸Los alemanes la denominan *wirtschaftliche Verwaltungslehre* y también *Wirtschaftspolitik*. STEIN y MOHL (*Die Polizeiwissenschaft*, 3.

Al desarrollo económico le siguen los fenómenos que tienen sede en el organismo físico de la Sociedad, o sea, el estado de la población en un momento dado y su movimiento por medio de los nacimientos, los matrimonios, los decesos. Apenas el Estado haya contribuido a un orden social estable sobre la base de la riqueza, debe proceder a remover aquellos males o promover aquellos bienes que con la sola riqueza social no se pueden obtener. De aquí una nueva rama de nuestra ciencia, la cual enseña cómo el Estado con censos periódicos se da cuenta de las condiciones generales (físicas principalmente) de la población, y con el registro de población se informa cada año de su movimiento, obteniendo así un cuadro completo de su incremento o de su disminución. Surge después el grave problema de la acción directa del Estado para promover o impedir el aumento de la población, problema en cuya base está la famosa teoría de Malthus, y sobre la cual tal vez la ciencia no ha pronunciado aún la palabra definitiva; y de aquí continuando, como la inmigración, la circulación de las personas y la emigración son fenómenos reales, se requiere también que el Estado escuche los preceptos de nuestra ciencia que demuestra los límites de su

Aufl., Tübingen, 1866, B. I y II) tratan primero la administración de la vida física e intelectual de la Sociedad y después la administración de la vida económica. Yo creo que es mejor el sistema que yo he adoptado, sea por la importancia mayor de esta parte, sea porque en el momento de la riqueza es la base del orden social, el Estado debe actuar primero sobre ésta; por ejemplo, resuelta bajo el aspecto económico, ¿no se puede decir que la cuestión social ha dado un paso decisivo hacia su solución? ¿No deriva ésta tal vez principalmente de la mala distribución de los bienes económicos? El resto no se puede tratar en la Administración de la vida física, o sea en la teoría administrativa de la población, la migración, la pobreza, la salud pública, sin conocer el orden económico-administrativo de la Sociedad. También podría invocar a mi favor el sistema de los insignes cultivadores del derecho privado. Así BRUNS en su óptimo compendio *Das heutige römische Recht (Encyklopädie der Rechtswissenschaft, herausg. Von Holtzendorff, 3. Aufl., Leipzig, 1877)*, después de haber expuesto los principios generales del derecho, trata, no del derecho de las personas, sino del derecho de las cosas, después de las obligaciones, para de ahí pasar al derecho de la familia.

injerencia. Después, nuestra ciencia da los preceptos para la asistencia pública, diferente a la beneficencia pública y la sanidad pública. En materia de beneficencia pública se ilumina la acción del Estado para los casos de carestía de géneros alimenticios (problema muy diverso a aquel del comercio de granos, ya que se trata de un mal imprevisto y temporal) y de carestía de vivienda (desventaja grave de las grandes ciudades); y para subsidiar a aquellos que por causas independientes a su voluntad, como las crisis económicas, vejez, discapacidad, falta de los padres (huérfanos, pobres expósitos) se encuentran imposibilitados de procurarse la alimentación. Problemas a los cuales se juntan las cuestiones de la caridad legal, casas de socorro, los montes de piedad, etc. Para la sanidad pública nuestra ciencia propone las medidas necesarias para impedir el desarrollo de las enfermedades populares, para la vigilancia de la prostitución, el cuidado de la infancia y la higiene del cuerpo en general, para la tutela del trabajo, especialmente de las mujeres y los niños, para regular la edificación urbana y rural de la parte higiénica y los cultivos y manufacturas insalubres, para las diversas clases de nosocomios, para las inhumaciones, etc. Esta segunda parte de nuestra Ciencia se llama *Ciencia de la administración interna* de acuerdo a la costumbre general introducida en la práctica en varios pueblos, los cuales tienen un ministerio especial que se ocupa de tales materias, al que se le da el nombre de Ministerio del Interior. La designación es imperfecta, pero a nosotros poco nos afecta esto; lo que sí nos afecta mucho más es saber, en cuanto a las materias, que esta rama de nuestra ciencia dedica sus investigaciones a materias importantes y delicadas.

En fin, el desarrollo intelectual de la Sociedad llama para sí la atención del Estado, y esto de manera tan maravillosa y uniforme en todos los pueblos civilizados actuales, para argumentar la existencia de una ley histórica que tiene en nuestro siglo su explicación. En ninguna rama de la actividad social se ha solicitado con mayor insistencia que el Estado ejercite una acción continúa, comprensiva, extensísima; así se

vuelve el más poderoso instrumento para el desarrollo de la cultura nacional, justo porque en su imparcialidad asegura a cada doctrina una completa libertad de manifestación contra las tendencias intolerantes de las comunidades religiosas y de las clases sociales. Aquí nuestra ciencia expone los principios según los cuales el Estado ejercita su acción en el orden intelectual, esto es: 1° cómo la construcción de un gran sistema de educación nacional por medio de escuelas diurnas, vespertinas, dominicales, etc., de la cual se vuelve la asistencia obligatoria y gratuita; 2° cómo los institutos de educación secundaria clásica promueven la cultura general, y con aquellos de instrucción técnica apoya a aquellos que tienen necesidad de conocer por sus intereses las aplicaciones prácticas de los descubrimientos de las ciencias positivas; 3° cómo con los institutos de educación superior y artística promueven el cultivo de las letras, las ciencias y las artes, procurando, para quienes quieran asistir a ellos, aquellos medios materiales que el individuo no puede adquirir por sí mismo y que concentrados en una localidad puedan ayudar a todos. En estos tres problemas se entretiene la instrucción femenina en sus varios grados, de suma relevancia en nuestros días, en los cuales para la mujer se requiere abrir el acceso a las profesiones libres. Vienen después las reglas para la organización de las profesiones libres mismas; aquí corresponde al Estado conferir una posición social, mediante el reconocimiento jurídico de los grados académicos, o mediante exámenes especiales para aquellos que quieran aplicar la ciencia según las necesidades del público. En fin, se dan las normas según las cuales el Estado con los museos, las galerías, las bibliotecas, las academias, y en particular con las leyes sobre la así llamada propiedad literaria y artística, completa el sistema de la instrucción pública dando a unos la posibilidad de continuar aquellos estudios de los cuales obtuvieron las bases en las escuelas públicas, y a otros asegurándoles un sostén honesto de manifestación externa que por medio de la estampa, los colores, el mármol, las notas musicales den a su trabajo intelectual. Esta tercera parte de

nuestra ciencia se llamará apropiadamente *Ciencia de la administración de la instrucción pública*.

Alguien, como Stein, desearía que se agregara una cuarta parte para tratar la *Administración de la vida social* en el estricto sentido de la palabra, esto es: las *clases sociales*. Pero, en verdad, este agregado nos parece superfluo cuando las otras partes ya han sido adecuadamente tratadas. De hecho, lo que se demuestra en las nociones fundamentales que el Estado moderno no reconoce jurídicamente a las clases sociales y sanciona los principios de libertad e igualdad, una teoría de la acción directa del Estado sobre las clases sociales se vuelve inútil bajo este primer aspecto. Dígase lo mismo de lo que sigue. En el examen de la acción del Estado sobre la vida económica de la Sociedad naturalmente se exponen, por ejemplo, las consecuencias sociales de la pequeña propiedad donde se habla de la agricultura, la pequeña industria, donde se habla de la industria manufacturera, la sociedad de ayuda mutua, donde se habla de las instituciones de previsión, cooperación, las corporaciones obreras, las coaliciones y análogas, donde se habla de las condiciones generales de la clase obrera en el estricto sentido de la palabra. En el examen de la acción del Estado sobre la vida física de la Sociedad, se habla del trabajo de las mujeres y de los niños y de las habitaciones del pobre, donde se trata de la sanidad pública y la pobreza como argumento de estudios bajo todos sus aspectos. En fin, en el examen de la acción del Estado sobre la vida intelectual de la sociedad se habla de la instrucción gratuita y obligatoria, de las escuelas vespertinas y dominicales para los obreros, de las escuelas femeniles, de las escuelas de artes y oficios, etc. ¿Entonces, no se agota con esto el estudio de lo que el Estado puede hacer a favor de las clases inferiores de la Sociedad? ¿No tenemos aquí una serie de soluciones especiales de los gravísimos problemas, de los que resulta la cuestión social y de los que depende el futuro de la sociedad moderna? Más bien, me sea lícito agregar que nuestra Ciencia no debe jamás perder de vista la cuestión social; ella forma en cierto modo el último fin de sus

investigaciones, donde no se examinaría en las tres partes ya mencionadas, para reservarse el tratamiento integral en una nueva rama. Pero, a menos que se le examine en sus tres partes ya mencionadas en un nuevo ramo, esto quitaría a aquellas tres partes casi todo su valor, daría respuestas defectuosas a muchas preguntas o caería en repeticiones inútiles y engorrosas. Por lo tanto, la intención de Stein no me parece digna de imitación.

Más fundada podría parecer la objeción de que yo no propongo examinar la acción del Estado sobre la *vita moral* [vida moral] de la Sociedad. Se me podría fácilmente responder que el Estado moderno tiene esta misión. Según los principios de la libertad, la moral es cosa de hecho privada y el Estado no puede pretender hacerse regulador de esto. Por otra parte, con su acción en el orden económico, físico e intelectual, el Estado procura a los individuos todas las condiciones externas de las cuales depende la moralidad y si esto no basta para volverlos honestos, ¿qué culpa se le puede imputar al Estado? Entonces éste se vuelve impotente y se vuelve realidad el doloroso fenómeno de una sociedad corrupta y en decadencia, sobre la cual el poder del Estado ha perdido toda eficacia. Aún puede, de hecho debe, el Estado ejercer una acción al menos indirecta sobre la moralidad, reprimiendo todos los actos públicos que la ofendan. Pero aquí cesa la competencia de la Ciencia de la Administración, pues la remplace la Ciencia de la Policía. Algunos, como Stein, querría de esta última hacer una rama de aquella, pero erróneamente. La policía supone coacción preventiva y sucesiva para dar garantías a las personas y la propiedad, para reprimir la inmoralidad pública, para impedir aquellos actos que puedan perjudicar el bienestar común, y de ahí la numerosa serie de contravenciones. Pero aquí, mejor que una acción social *positiva* del Estado, la cual estudia la Ciencia de la Administración, tenemos una acción social *negativa*, complementaria de aquella, y que se presenta como el extremo remedio al que recurre el Estado cuando no se ha logrado con su acción en el orden económico, físico e intelectual, frenar el

impulso de obrar mal. La Ciencia de la Policía, sin embargo, aunque no es parte de la Ciencia de la Administración³⁹, merece de los estudiosos de ésta la más atenta mirada; teniendo la policía también grandísima importancia social, no deben descuidar la indicación de los principios de policía para las materias singulares arriba señaladas⁴⁰, tanto más porque en Italia no se ha vencido aún el prejuicio científico que hace una sola cosa de la sanidad y la beneficencia pública⁴¹.

³⁹ El error de STEIN salta a la vista apenas se examina su *Handbuck*. De hecho, él expone la ciencia de la policía donde trata del Estado y de la vida personal física. Pero, en verdad, ¿la policía sirve solamente para tutelar a las personas?, ¿no tutela también la propiedad?, ¿no tutela también los derechos del Estado? La policía política, por llamarla así, ¿no es de suprema importancia para el Estado, como, por ejemplo, la vigilancia de reuniones públicas, bajo las intenciones de alterar las instituciones políticas, etc.? Más sabiamente MOHL, si bien había conservado a nuestra Ciencia en el viejo nombre alemán de Ciencia de la Policía, *Polizeiwissenschaft*, comprendió que la policía, en el sentido actual de la palabra, no es propiamente parte de ésta; de ahí que en su citada obra (3. Aufl, Tübingen, 1866), al lado de la *policía* como *administración social*, trató, pero en lugar separado y en un volumen que tiene por añadidura un título especial, el de *policía* como *justicia preventiva* exponiendo las medidas que el Estado toma para la tutela de las instituciones públicas y de los individuos. La Ciencia de la Policía es, por lo tanto, una ciencia jurídica que tiene relaciones con el Derecho público en general y con el Derecho penal en especial, y justamente STEIN en su *Verwaltungslehre*, vol. IV, la denomina *Das Polizeirecht*, Derecho de la policía. En Inglaterra la acción *social* y la acción *policíaca* del Estado se asignan a ministerios diferentes. Para la segunda encontramos al Ministerio del Interior, *Home Secretary*; para la primera el *Local Government Board* (para la sanidad y beneficencia pública), el *Board of Trade* (para el comercio), y el *Education Department* (para la instrucción pública).

⁴⁰ El profesor de la Ciencia de la Administración debe, por lo tanto, a mi parecer, tratar aquellas partes en las que la policía se presenta como un complemento de la acción social del Estado, siendo ciertísima la observación de MEYER, que *die Polizei durchdringt das ganze Gebiet der innern Verwaltung. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite* (*Lehrbuch de deutschen Staatsrechtes*, Leipzig, 1878, p. 450).

⁴¹ En tal error cae DE GIOANNIS GIANQUINTO en su *Curso de derecho público administrativo* (Florencia, 1877) I, § 117 y siguientes. Es un concepto que contradice al desarrollo histórico y al estado actual de la sanidad y la beneficencia pública. En cuanto a esta última, lo demuestra muy bien EMMINGHAUS en la introducción a la obra: *Das Armenwesen und die*

IV.

Llegados a este punto podemos finalmente formarnos un concepto claro y preciso de lo que es la Ciencia de la Administración. Yo la definiría: *la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado*.

Digo *acción* y con tal palabra entiendo la intervención del Estado, sea por medio de la ley, sea por medio de sus órganos ejecutivos (administración central, administración local)⁴². Por consiguiente, se examina tanto la acción del Estado que no está regulada por la ley, la cual no puede siempre prever todas las necesidades sociales, como aquella otra que se cumple con la sola ley, de la cual se deja la ejecución a los individuos privados y las asociaciones; sin intervención o, lo más, con solo la tutela de los órganos ejecutivos, como a aquélla que está determinada por la ley y se cumple por medio de los órganos ejecutivos. En una palabra no se discurre de la intervención de los órganos ejecutivos solos, sino *del Estado*, cualquiera sea su *forma*, su *organismo*, su *poder ejecutivo*. Igualmente, una ley que prohíba a los órganos ejecutivos del Estado una cierta injerencia, no debe ser desatendida por la Ciencia de la Administración, la cual debe, por lo tanto, exponer las razones que justifican la contravención.

Armengesetzgebung (Berlín, 1870). Como ya notamos, también la práctica administrativa inglesa ha diferenciado las dos materias, asignándolas a diferentes ministerios.

⁴² Sería tiempo que cesara el vicio de contraponer siempre el Estado, a la provincia y el municipio. Es erróneo, porque tales entidades, en el estado actual de la civilización, son también órganos del Estado. La verdadera contraposición está constituida por la Administración *central* y la Administración *local*. En cuanto que el municipio y la provincia se ocupan de la instrucción, la vialidad, la higiene y materias similares, sustraen estas funciones de la competencia de la Administración central, pero no del Estado, del cual por lo tanto son los verdaderos órganos.

Digo *acción social*, y por tal entiendo la injerencia del Estado en la vida económica, física e intelectual de la Sociedad.

Digo *acción social positiva* para distinguir la Ciencia de la Administración, de la Ciencia de la Policía.

Digo, finalmente, *acción social positiva directa* para distinguir nuestra Ciencia, de las Ciencias de las Finanzas, del Ejército y de la Jerarquía civil. De hecho, estas ciencias enseñan como el Estado puede realizar el deber general del pago de los impuestos, y aplicar la progresividad en la tasación; instaurar la obligación general al servicio militar, abrir para toda persona que tenga cultura, el acceso a empleos; en fin, ejercer una acción de gran eficacia social. Pero, como tal, no es el fin primario ni de las Finanzas, ni del Ejército, ni de la Jerarquía civil, las cuales son en cambio las grandes fuerzas del Estado y tienen por tarea principal procurarles los bienes económicos y los servicios personales de los que tiene necesidad; así la acción social ejecutada por el Estado por medio de ellos es de hecho indirecta⁴³.

La Ciencia de la Administración tiene su sede en el sistema de las Ciencias políticas, y encuentra su propedéutica en la Política, de la cual toma la noción del Estado, y en las Ciencias sociales⁴⁴, de las cuales toma la noción de la Sociedad. Acercando las dos nociones, esta última baja a las particularidades y demuestra para toda institución social

⁴³ Entonces, el nombre verdadero de nuestra Ciencia sería, como lo dije arriba, *Ciencia de la administración social*, mientras las otras disciplinas podrían denominarse conjuntamente *Ciencia de la administración política*, la ciencia de las necesidades que el Estado tiene de medios pecuniarios y servicios personales, y del modo de satisfacerlos. El tratamiento sistemático de esta última hasta ahora no existe; la prometió RÖSLER, de quien adopto la terminología (*Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Erlangen, 1872, 1, § 1), pero no lo ha sacado a la luz, en tanto Rostock no dudó de exponerla desde la cátedra; y lo intentó WAGNER, pero casi únicamente bajo el aspecto financiero, en su *Finanzwissenschaft* (2. Auff, Leipzig-Heldelberg, 1877). Ver p. 49, nota 1.

⁴⁴ Entiendo como tales aquellas disciplinas que se ocupan de la Sociedad en el estricto sentido de la palabra.

cuándo la acción del Estado es oportuna y en qué límites debe detenerse. Ésta, de tal manera, unifica en una disciplina materias antes dispersas en diversas ciencias. Se enriquece principalmente a expensas de la Economía política, la cual cede a ésta toda una parte de sus investigaciones, aquella que bajo el nombre de *Política económica* trata de los institutos económicos públicos y de las ramas particulares de la producción. La Ciencia o Teoría o Estadística (si se quiere llamar así) de la población les deja el estudio del orden administrativo de la población misma, a la cual ella agrega todo lo que se refiere a la emigración, la beneficencia y la sanidad pública, materias arrancadas de la Ciencia de la Policía. La Pedagogía, finalmente, le permite apropiarse de todo aquello que se refiere al sistema de la instrucción pública.

Nuestra Ciencia tiene todavía una característica que la distingue radicalmente del Derecho administrativo común, el cual parte de la idea abstracta de Estado y determina las funciones de éste con base en aquel ideal. Nuestra Ciencia, en cambio, tiene en cuenta los dictámenes de las ciencias sociales; y cuando éstas demuestran que *socialmente* una cierta institución está condenada a perecer, porque es contraria al espíritu de los tiempos, no viene ésta ciertamente a aconsejar al Estado el sostenerla. Antes bien debe ser la primera en declarar que el Estado debe dejarla presa al curso fatal de los asuntos humanos, donde la arrastre en el olvido. La acción del Estado no debe ser ciega y eventual, sino permanente y sistemática, cuidadosa; y para tal fin nada ayuda más que conocer las así llamadas leyes, o sea, las regularidades arcanas de la vida social reveladas por las ciencias sociales⁴⁵.

⁴⁵ Sobre este punto me gustaría advertir como, según yo, cada una de las partes de la Ciencia de la Administración social tiene su propedéutica en una Ciencia *social* en el estricto sentido de la palabra. A la Ciencia de la Administración económica debe preceder el estudio de la *Economía social* o *Economía pública teórica* (justamente como lo hizo RAU antes citado). A la *Ciencia de la Administración interna* debe preceder el estudio de la

Nuestra ciencia, en fin, es práctica, inductiva; la estadística (incluidas las encuestas y las relaciones sobre las exposiciones), la historia, la legislación (especialmente la comparada) son sus grandes fuentes.

V.

Recientemente se me hizo la amigable crítica de que *mis teorías se inspiran demasiado en la escuela del socialismo de la cátedra*⁴⁶. No pretendo ahora detenerme aquí para demostrar si tal observación es verdadera o falsa⁴⁷; sólo me gustaría mucho que se me hiciera justicia, porque intento

Ciencia de la población o Estadística social antropológica o Antropología social como se ha querido llamar (en toda su extensión; y debería ser según la espléndida demostración de MESSEDAGLIA en su preámbulo a *La Ciencia estadística de la población*, publicada en el *Archivo de estadística*, vol. 2, fasc. 3). A la Ciencia de la administración de la instrucción pública debe preceder el estudio de la *Estadística social pedagógica* en el sentido que he tratado de explicar en mi escrito citado en la pág. 39, y como supongo será tratada por MAYR en una obra prometida por él sobre la *Bildungsstatistik*.

⁴⁶ Así VIGNADALFERRO en el *Archivo económico-administrativo* (fascículo de febrero 1878), vol. III, p. 195.

⁴⁷ Los socialistas de la cátedra se han ocupado de política general, la economía social, de las finanzas y de la ciencia de la administración. Yo no pretendo decidir si en las otras ciencias sus principios son dignos de encomio o sean un retroceso científico; pero afirmo, sin temor de ser refutado, que en la Ciencia de la administración han iniciado un espléndido tratado monográfico, que permanecerá por largo tiempo inalcanzable. Las obras de WAGNER sobre el crédito y la banca, de BRENTANO sobre las corporaciones obreras, de SCHMOLLER sobre las pequeñas industrias, de COHN sobre las ferrovías, de ENGEL, de NEUMANN, de STIEDA, de EMBDEN, de SAMTER y de los citados, otros y muchos otros, en la rica colección de los *Schriften des Vereins für Socialpolitik* (Leipzig, 1872-78, XV volumen); todos han dado desarrollo admirable, y de hecho conforme a las buenas tradiciones científicas, las diferentes partes de esta ciencia, que había encontrado en STEIN, quien le dio una forma sistemática casi definitiva. En este sentido, estoy orgulloso de llamarme discípulo de ellos, como en realidad lo soy de uno de los más ilustres, el doctor Adolfo WAGNER, profesor de la Universidad de Berlín.

hacer ciudadana de Italia a una ciencia que tuvo su origen y su desarrollo en Alemania, que es ignorada en Francia y en Inglaterra, y que, por cuanto yo sé, no puede mostrar hasta ahora algún representante entre nosotros. También, amando la patria, podemos bien decir que su pasado no la ha dejado avanzar en el camino científico de otras naciones, y justamente por eso me he dedicado a estudiar principalmente a los escritores extranjeros. Aspiro a ser yo también instrumento y medio de una de aquellas *bodas del espíritu* (como las llama Trezza)⁴⁸ entre nación y nación, fecundas y afortunadas como las alianzas de sangre, ya que con estas se induce un nuevo vigor en las razas extenuadas. De esta manera, con aquellas se infunde un nuevo vigor en la deteriorada cultura de un pueblo. Con el tiempo y con la obra indefensa yo espero que logrará también entre nosotros dar a todas las disciplinas morales un sello que, sin hacer que pierdan el carácter universal, revele su afiliación itálica, y las lleve a ocuparse principalmente de las condiciones de nuestra patria; y donde yo consagraré todo mi ser al fin de interpretar las doctrinas alemanas de manera que pueda volverse jugo y sangre de nuestras mentes, que siembren aquí pensamientos que sirvan para darnos razón de lo que aquí sucede.

La Ciencia de la Administración es pues más que todo la disciplina de las cuestiones sociales, y estudiándola ayudaremos a la cultura nacional y también en el orden práctico. Nuestra patria, si bien está dando los primeros pasos en el desarrollo económico, comienza a sentir inquietudes por aquellos tremendos problemas que por otra parte buscaron soluciones no benignas; tiene pues una herencia secular de miserias que sanar enérgicamente, miserias que tienen su sede tanto en las ricas llanuras de Lombardía, como en los montes y cuevas de Sicilia, y en las sucias hondonadas de Nápoles⁴⁹. Entonces, sólo con una acción eficaz del Estado en el orden

⁴⁸ *Studios críticos* (Verona, 1878), p. 55.

⁴⁹ Véanse los escritos de JACINI y LOMBROSO sobre la Lombardía, y los de SONNINO y FRANCHETTI, de VILLARI, de WHITE MARIO sobre Nápoles, las provincias meridionales y la Sicilia.

económico, en el físico y en el intelectual, se formularán soluciones específicas para estas miserias con remedios oportunos. Cuál deba ser para tal propósito la tarea de los legisladores y de los administradores, lo dirá con sus preceptos nuestra ciencia; volvámonos, por lo tanto, a estudiarla con amor, devoción y alegría; haremos obra no sólo intelectualmente bella, sino prácticamente virtuosa.

SEGUNDO ENSAYO



**LAS RELACIONES DE LA CIENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN CON EL DERECHO
ADMINISTRATIVO Y SU SEDE EN EL
SISTEMA DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS**

**Lección introductoria sustentada en la
Universidad de Pavía, el 18 de noviembre de 1878**

Aquellos, a quienes la buena o mala ventura llamó a la enseñanza de alguna disciplina, recién hecha o de reciente formación, incumbe un compromiso entre los más gravosos, pero de los cuales es imposible sustraerse: aquel de demostrar las relaciones de su ciencia con las disciplinas ya conocidas, ya maduras, ya establemente acogidas en los institutos superiores. Entonces, me compete a mí más que a otros este compromiso, ya que enseño una ciencia, la cual además de contar solamente con pocos lustros de vida, fue considerada por mucho nada más que el Derecho administrativo bautizado con nombre diferente. En un momento especial daré hoy su desarrollo, señalando por cuáles características se distinguen entre ellas el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración, y estaré satisfecho si puedo convencerlos, ya que la segunda tiene pretensiones legítimas de acreditada independencia; porque, logrando este fin mío, habré también demostrado la oportunidad y provecho de la enseñanza de las Ciencias político-administrativas en las Facultades jurídicas.

I.

Es comúnmente sabido que las Ciencias político-administrativas, al menos en su forma actual, son hijas de la actividad intelectual de la segunda mitad del siglo pasado [XVIII] y de la primera mitad de nuestro siglo. Son, por consiguiente, muy jóvenes, y por lo tanto, inseguras de sus propios límites y expuestas al peligro. Es conveniente reunir

bajo una sola denominación materias diferentes, las cuales, en lugar de estar fusionadas, son simplemente cercanas y carecen por lo tanto de un nexo lógico que las sujete en una unidad de disciplina científica.

El Derecho administrativo, el cual se desarrolló en Francia, sufrió exactamente esta desafortunada suerte. Nacido ahí durante el gran Imperio, se desarrolló bajo la Restauración⁵⁰, y fue la expresión científica del intento libertador de separar en modo absoluto la *administración* y la *constitución*, y así Francia encontró en muchos estudiosos de la novedosa ciencia otros tantos seguidores del mal augurado intento de erigir la centralización para el sistema administrativo⁵¹, incluso cuando también se quería conservar, y de hecho (especialmente bajo la Monarquía de Julio) conducir al mismo nivel que en Inglaterra el sistema parlamentario. Surgido naturalmente de esta híbrida unión entre el parlamentarismo y la centralización, esto resultó en la inestabilidad y la ineptitud en el primero, y por lo tanto su ruina, porque un pueblo que no posee libertades locales y no sabe mantenerse por sí en los centros menores, no se le concede poderse mostrar apto para ese gran *selfgovernment* nacional que es el régimen parlamentario. En el campo científico del Derecho administrativo, se trató de separar el estudio del organismo administrativo y el organismo político del Estado⁵², volviendo así imposible llegar al gran concepto que debe dar a conocer todo Derecho público, el de la unidad orgánica del Estado, en el que las diversas instituciones deben armónicamente cooperar, y los poderes diferenciarse, pero no dividirse, como fue dicho en la desafortunada frase.

⁵⁰ Este es notablemente un hijo del sistema administrativo de Napoleón I. Véase MOHL, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, III. (Erlangen, 1858), p. 197 y siguientes.

⁵¹ Cito para todos a CORMENIN, entre los padres del Derecho administrativo francés *facile primus*, y reconocido meritoriamente por su crítica jurídica de MOHL, op. cit., p. 206, 121.

⁵² La distinción entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo es comúnmente aceptada en Francia, y por lo tanto, en Italia. Ver la nota 14 en la pág. 11, la nota 64 en la pág. 50 y la nota 76 en la página 65.

Hecha la abstracción de este pecado original, que no debería ciertamente procurarle el aprecio de los pueblos verdaderamente libres, el Derecho administrativo, como se desarrolló en Francia, tiene exactamente el grave defecto de la exuberancia de contenido, y, por lo tanto, de una deficiencia de unión íntima y científica entre sus diversas partes. Éste, entonces, ha buscado limitar lo más posible su campo: dejó por completo al Derecho internacional y el estudio de las relaciones del Estado con otros Estados, aunque sean parte nobilísima de la administración pública. No se aventuró, por respeto al Derecho público eclesiástico, en el terreno de las relaciones entre el Estado, la Iglesia y las otras creencias religiosas⁵³, pero se ocupó de esto el orden judicial para no encontrar oposición (que habría sido victoriosa) en los Procesos. Sin embargo, todavía era un conjunto informe de materias extremadamente amplias y diferentes: quiso ocuparse de la jerarquía central, la jerarquía local, lo contencioso administrativo, las finanzas, el ejército, la seguridad pública, la sanidad y la beneficencia pública, la agricultura, la industria y el comercio, las obras públicas, la instrucción pública. Naturalmente, ninguno de tales campos (con excepción de los tres primeros, esto es, el del orden de la jerarquía central, el orden de la jerarquía local, y el del contencioso administrativo, que son su verdadera competencia) pudo dejar huella profunda y duradera, tanto más que al encontrarse frente a otro poderoso enemigo en la Economía política, ella le robó la corona para aquellas materias de suprema importancia, que son las finanzas y las instituciones económicas públicas.

Y sin embargo, también en tales condiciones, bajo el mágico influjo de la ciencia francesa, el Derecho administrativo encontró un asiento en nuestras Universidades, y ahí imperó en modo absoluto. Pero ahora ha nacido una

⁵³ Consúltese uno de los más prestigiados escritores franceses, LAFERRIÈRE, que separa al Derecho administrativo y el Derecho público, y divide a éste en tres partes: político o constitucional, eclesiástico e internacional (*Cours de droit public et administratif*, 5ª ed. París, 1860, vol. 1, p. 39-40 y *passim*).

nueva disciplina administrativa, que es consciente de ser la hija legítima del pensamiento moderno, toca a las puertas de las Universidades para obtener acceso, y es esta la *Ciencia de la Administración*, que quiere también su lugar aunque humilde y secundario.

¿Merece ella este lugar? ¿Es por lo tanto necesaria una reforma en el estudio de las ciencias administrativas? Veámoslo.

II.

La Ciencia de la Administración es parte del sistema de las Ciencias políticas entendidas en el estricto sentido de la palabra; de ahí que antes de cualquier otra investigación, debemos determinar la naturaleza de éstas, o mejor de la *Política*, considerada como ciencia, de la cual todas ellas derivan.

La Política, como ciencia, ha sido considerada como la exposición teórica de aquellos principios que el Derecho público formula de acuerdo a la legislación positiva de un pueblo dado. Pero tal concepto se inspira en aquella mal pronosticada distinción que se hace en las disciplinas jurídicas, donde con el nombre de *derecho* se entiende comúnmente la exposición sistemática de la legislación positiva, mientras que con el nombre de *filosofía del derecho* se quiere designar a la exposición de preceptos racionales del derecho independientemente de la forma contingente que asumen en las leyes de un pueblo dado. La Política sería en tal caso la *filosofía del derecho público*. Pero ciertamente, de una disciplina semejante muy poco debería declararse satisfecho quien no anhela aventurarse en campos donde pueda separar la fantasía, por no encontrar lugar estable el espíritu científico. ¿Qué cosa sería una Política de tal género o clase? Yo respondería con la ciertísima observación directa de Holtzendorff a Mohl, que proponía algo diferente como objeto de la literatura política: «si alguna vez un libro sobre

tal tema pudiese ser escrito..., tendría uno u otro de dos defectos que lo volverían igualmente inútil para la política práctica (y para la ciencia, yo agregaría): o sería una interminable confusión de particularidades, o se perdería en el más alto grado de abstracción»⁵⁴.

La Política, como ciencia, tiene más bien por objeto y contenido (y lo digo modificando ligeramente una definición de Holtzendorff) «determinar los fines del Estado y el recto uso y los efectos de los medios disponibles para lograrlos, con excepción de la administración de justicia»⁵⁵. Fijar las normas para la administración de justicia compete a las ciencias jurídicas, y como éstas después encabezan al Derecho público, que representa, por razón de su objeto, el más alto grado al cual ellas puedan llegar, así nosotros, de acuerdo con el ejemplo de Bluntschli⁵⁶, ubicamos la Política inmediatamente después del Derecho público⁵⁷.

De verdad, tal es la consecuencia lógica de nuestras ideas. Para nosotros el Derecho público y la Política se distinguen por otros motivos que no sean las diferencias en el modo de tratar un objeto común, y ahora lo veremos.

Antes de estudiar las funciones del Estado, es apropiado examinar el organismo. Encontradas sus bases en el territorio y en el pueblo, el Estado se procura este organismo mediante

⁵⁴ *Die Principien der Politik* (Berlín, 1869), p. 29.

⁵⁵ Op. cit., p. 10. MEYER en su reciente *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes* (Leipzig, 1878), p. 25, dice que la Política como ciencia *die Grundsätze der Zweckmässigkeit darstellt* es un concepto muy restringido. Los principios de la *conveniencia*, de la *utilidad*, de la *oportunidad* (selecciónese aquella que usted quiera para traducir la palabra *Zweckmässigkeit*) estudiadas en sus aplicaciones a la acción del Estado, forman uno de los objetos, o más bien, de los criterios, pero no el solo objeto o criterio de la Política.

⁵⁶ *Lehre vom modernen Stat.* Dritter Theil. *Politik als Wissenschaft* (Stuttgart, 1876).

⁵⁷ Por brevedad denomino al *Derecho público* el *Staatsrecht* de los Alemanes, que más claramente quizá se llamaría *Derecho público interno* y que según la terminología adoptada comúnmente en Italia se distinguen en *constitucional* y *administrativo*, aunque sea científicamente absurdo no incluir en la constitución las instituciones administrativas.

un conjunto de instituciones políticas y administrativas, de las cuales nacen relaciones jurídicas del Estado con los ciudadanos. El estudio de estas instituciones y de los relativos fenómenos jurídicos compete exactamente al Derecho público. Pero éste se limita al campo formal; nos revela la íntima estructura del Estado, la analiza, la describe, pero con tal análisis la hace aparecer como una máquina perfecta, si se quiere, en sus mecanismos, pero a la cual le falta el movimiento. Es una ventaja entonces revelar cuáles fuerzas generan en ella este movimiento y la obligan a actuar.

Esas dos fuerzas son exactamente la Sociedad y la Humanidad. La Sociedad es el ordenamiento de los individuos en clases fundadas sobre los intereses económicos, físicos, intelectuales. La Humanidad es el ordenamiento de los individuos en grandes grupos fundados sobre las condiciones de nacionalidad y creencia religiosa. La Sociedad con sus armonías y sus antagonismos en los intereses, la Humanidad con sus armonías y sus antagonismos en las nacionalidades y en las creencias, generan una agitación variada, múltiple, continua que se apodera también del Estado obligándolo a realizar una serie de movimientos y mutaciones en su organismo y en una serie de funciones con excepción de la administración de justicia. De ahí la tarea de estudiar cómo se generan estos movimientos y se llevan a cabo estas mutaciones en el organismo del Estado, y cómo éste sabe cumplir las nuevas funciones a las cuales está llamado, ello compete exactamente a las Ciencias políticas que nosotros creemos poder enumerar de la manera siguiente:

La primera es la teoría general de los fines del Estado, y a ésta le fue dado el nombre de *Política* en el estricto sentido de la palabra, porque es fundamental⁵⁸.

La segunda es aquella que estudia el organismo político-administrativo del Estado con relación a las condiciones sociales del pueblo, y sigue las leyes arcanas que preceden a

⁵⁸ En tal sentido fue hecho el tratamiento de HOLTZENDORFF, en la op. cit., p. 43, nota 54.

las reformas políticas, y se denomina *Política interna* o también *constitucional*⁵⁹.

La tercera estudia la acción del Estado en la vida de la humanidad y toma el nombre de *Política internacional*.

La cuarta estudia la conducta el Estado hacia la Iglesia y las creencias religiosas que tienen carácter público y se llama *Política eclesiástica*⁶⁰.

La quinta, finalmente, y la más extensa, es la *Política administrativa* o *Ciencia de la Administración* que se divide en dos ramas.

1° *Ciencia de la Administración política*, que investiga los modos con los cuales el Estado se procura los bienes económicos y los servicios personales (físicos e intelectuales) de los cuales tiene necesidad; esto es, cómo crea y desarrolla las Finanzas, el Ejército, la Jerarquía civil⁶¹;

⁵⁹ Fue hecho en este sentido el tratamiento de BLUNTSCHLI en la obra citada. Uno de los mejores estudios de Política constitucional, aunque de argumento muy especial, es aquel de NASSE, *Ueber die sociale Zusammensetzung des Hauses der Gemeinen vor und nach dem Reformgesetze von 1832* (en la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Jahrg. 1866, vol. XXII, p. 234-297).

⁶⁰ Parecerá extraño que yo hable aquí de Política internacional y de Política eclesiástica, y no de Derecho internacional y de Derecho eclesiástico, como es de uso común. Pero son materias que se pueden clasificar en un campo y en el otro; sólo que, teniendo inmediata influencia de los estudios preliminares de aquellos que se dedicaron a ello de propósito (y fueron los juristas) asumieron carácter jurídico tanto por la mezcla, ahora, pero mucho menos íntima, del Derecho internacional público con el privado, del Derecho eclesiástico con la legislación canónica sobre materias civiles y penales. Del resto ¿cómo se pueda llamar noción jurídica al principio de *nacionalidad*, que alguien quiso poner en la base del Derecho internacional?, ¿es una noción jurídica aquella de la *soberanía* especial del Pontífice, reconocida por nuestra ley de las Garantías? Esto debería también bastar por aclarar la naturaleza de las ciencias políticas señaladas.

⁶¹ De esta rama de la política es parte principal la *Ciencia de las Finanzas*, de la cual WAGNER en su *Finanzwissenschaft* (2. Aufl., Leipzig und Heidelberg, 1877-78) buscó entonces extender los límites, estudiando el ordenamiento del ejército y de la jerarquía civil desde el punto de vista financiero (vol. I, § 71-87, 106-125). Así, la Ciencia de las Finanzas se apresta a volverse la *Ciencia de la Administración política*, en la cual sin embargo puede siempre conservar la propia individualidad como ciencia de

2° *Ciencia de la Administración social*⁶² (la que me fue asignada a enseñar), que estudia la acción *positiva y directa* del Estado en la vida económica, física e intelectual de la Sociedad.

III.

Así, brevemente hemos intentado determinar cómo las Ciencias políticas tienen un campo propio y bien definido frente al Derecho público. Procedamos ahora a una aplicación de nuestro tema especial: las relaciones entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración.

Arriba mencionamos cómo el Derecho público estudia el *organismo del Estado y aquellos fenómenos jurídicos* que son producto de éste. El *Derecho administrativo*, por lo tanto, como una rama del Derecho público, estudiará aquella parte del organismo del Estado que se dice ejecutivo o administrativo y los fenómenos jurídicos que le corresponden. ¿Cuál será entonces el verdadero campo del Derecho administrativo? Éste estudiará: 1° al organismo ejecutivo, o sea, la jerarquía central y la jerarquía local y las actividades ejecutadas sobre éste por cuerpos administrativos constituidos para tal fin y por los representantes legislativos; 2° aquellos fenómenos jurídicos que derivan de él, o sea: a) las tutelas

los ingresos públicos ordinarios y extraordinarios, mientras que a su lado se desarrollan las partes que tratan de los servicios personales necesarios al Estado, servicios que se obtienen mediante la formación del Ejército (servicios personales físicos) y de la Jerarquía civil (servicios personales intelectuales). La base de las dos grandes partes de la Administración está, sin embargo, siempre en el orden financiero (estipendios, pensiones, etc.). Por lo tanto, lógicamente su tratamiento teórico se asocia a la Ciencia de las Finanzas.

⁶² Los alemanes le llaman *Socialpolitik*, aunque tal vez den a esta palabra un significado más amplio, indicando la acción social, no sólo directa sino también indirecta, del Estado en el sentido que se le da en las p. 32-33. Véase también pág. 34, nota 47.

jurídicas que se llevan a cabo para resolver los conflictos de intereses entre los individuos y el Estado, y los conflictos de competencia entre la autoridad judicial y la administrativa; *b*) las normas jurídicas que se deben observar por el Estado, cuando se presenta como persona o cuerpo moral, o sea, cuando realiza actos civiles y comerciales.

Aquí se trata verdaderamente de un tema *jurídico*. La jerarquía se crea, o mediante un contrato *sui generis*, para el cual un ciudadano se vuelve funcionario público y se somete a deberes, en compensación a los cuales el Estado le garantiza derechos (estipendios, pensiones, permanencia y cosas semejantes), o mediante la aceptación de una nómina a título gratuito hecho por el Estado, el cual confiere el derecho de gestión de los asuntos públicos, pero impone también deberes (responsabilidad, subordinación a las órdenes superiores, etc.). Por lo tanto, tenemos vínculos jurídicos entre el Estado y los funcionarios públicos. Sobre toda esta jerarquía hay una reserva o control, que se asume especialmente un carácter financiero, y que se ejercita, por un lado, por los cuerpos colegiados propuestos para esto (Tribunal de Cuentas) y, por el otro, por las asambleas legislativas (Parlamento). Por lo tanto, tenemos relaciones jurídicas de confrontación o control. Pero no es suficiente. Se necesita resolver los conflictos de intereses entre particulares y el Estado: y aquí se tiene la competencia de los tribunales administrativos especiales o de los tribunales ordinarios. De igual manera, entre los tribunales ordinarios y la autoridad administrativa pueden surgir conflictos de atribuciones, los cuales requieren procurar una solución con normas jurídicas especiales y con cuerpos colegiados especiales (Consejo de Estado o Corte de Anulación o Tribunal Supremo de Justicia compuesto por jueces y administradores). He aquí dos nuevas series de relaciones jurídicas. Pero no es suficiente. El Estado también actúa como persona o cuerpo moral, y realiza actos civiles y comerciales: así, por ejemplo, efectúa contratos a destajo y de concesiones para construcciones y provisiones, y contratos de transportes en la construcción de las ferrovías, los correos y similares;

ahora, tales actos dan origen a otras tantas relaciones jurídicas que pueden ser reguladas por leyes especiales, pero que conservan siempre el carácter jurídico civil y comercial, mientras otras veces son reguladas exclusivamente por leyes generales civiles y comerciales, como cuando el Estado concede hipotecas sobre inmuebles pertenecientes a éste o los da en comodato, o firma recibos de letras de pago, etc. Todos los actos ahora enumerados y que son exactamente otras tantas consecuencias de los organismos del Estado y de sus relaciones jurídicas con los ciudadanos, se pueden brevemente designar con las palabras que nos heredó la sabiduría jurídica romana: *personae et actiones* [personas y acciones]. Estas, entonces, son el verdadero objeto del Derecho administrativo.

Hemos dicho, pues, que la Política estudia los fines del Estado y el recto uso de los diversos medios y efectos disponibles para lograrlos. Hemos también agregado en cuáles disciplinas especiales se distingue la Política, y cómo entre éstas se tiene a la Política administrativa o Ciencia de la Administración, la cual, como Ciencia de la administración *política*, estudia cómo el Estado se procura los medios económicos, físicos e intelectuales de los cuales tiene necesidad; y que como Ciencia de la administración *social* estudia los modos en los que el Estado promueve el desarrollo económico, físico e intelectual de la Sociedad⁶³. Por lo tanto, aquí no se trata sólo de relaciones jurídicas, no tenemos sólo al Estado que organiza, mediante vínculos jurídicos entre él y los particulares, una jerarquía, que establece confrontaciones, que realiza contratos, que actúa en los juicios. Aquí tenemos,

⁶³ No es inútil advertir nuevamente cómo la palabra *Ciencia de la Administración* pueda entonces comprenderse en dos sentidos; en sentido extenso, esto es, incluyendo también la Ciencia de las Finanzas, del Ejército, etc., y en sentido restringido, indicando solamente a la Ciencia de la Administración social, según lo que se dijo en el ensayo precedente. Al tratar de sus relaciones con el Derecho administrativo se puede muy bien entender en sentido amplio, porque la cuestión es idéntica en ambas ramas de ésta, y por lo tanto no pondré restricciones a aquella designación incluyente, pero seleccionaré de preferencia los ejemplos de la Ciencia de la Administración *social*.

en cambio, al Estado que busca las modalidades preferibles bajo el criterio moral, jurídico y utilitario para alcanzar el objetivo de procurarse un sólido orden financiero, militar y jerárquico, e incrementar el progreso social y económico, físico e intelectual. El Estado, constituido en modo jurídicamente perfecto, necesita con las leyes y sus órganos ejecutivos obtener el dinero necesario para sus gastos, las armas necesarias para su defensa, la cultura intelectual indispensable para el despacho de sus asuntos, y que organice todos aquellos institutos que ayudan a guiar siempre a la Sociedad hacia un creciente bienestar. Aquí la palabra *administración* no se toma más en el sentido formal, esto es, en oposición a la palabra *legislación*; tenemos una intervención del Estado por medio de la ley o por medio de los órganos ejecutivos; se trata de una tarea competente al Estado, de objetivos que debe lograr con todos los medios que tiene a su disposición, tanto con el poder legislativo, como con el poder ejecutivo; todo el organismo del Estado interviene en esta obra, se pone en movimiento, despliega su actividad. Error fundamental en nuestra disciplina sería tomar la palabra *administración* en el sentido jurídico de la sola ejecución de la ley, mientras en sentido político *administración* es sinónimo de intervención del Estado ya sea con la sola ley, ya sea con los órganos ejecutivos aun cuando falta toda disposición de ley, ya sea, en fin, con la ley y los órganos ejecutivos simultáneamente.

De tal modo nacen las así llamadas *materias administrativas* en sentido político, la *res* [cosa] de la Administración, que tienen exactamente por objeto estudiar la acción del Estado en la doble dirección antes determinada.

De las materias administrativas se ocupa por tanto el Derecho administrativo, pero sólo en cuanto dan ocasión a formas especiales de jerarquía, relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares por razones de intereses y por conflictos de competencia, así es que, de tal manera, en el estudio que éste hace, los objetos auténticos son siempre el

organismo de los funcionarios y el contencioso⁶⁴. La Ciencia de la Administración no tiene estos vínculos; ella expone la tarea, los deberes, los fines del Estado en las materias *políticas* (financieras, militares y jerarquías) por una parte, y en las materias *sociales* por la otra: hace abstracción completamente de la *forma* del Estado y por lo tanto de las personas de los funcionarios, ya que por ella la acción del

⁶⁴ Para el tratamiento del Derecho administrativo en el sentido que he señalado, podría servir de modelo la obra de GNEIST, *Verwaltung, Iustiz Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen* (Berlín, 1869). En el primero se examinan, 1º el organismo general del Estado inglés y alemán (prusiano); 2º los límites constitucionales entre ley y reglamento (y aquí se enumeran las leyes y los reglamentos fundamentales); 3º los órganos ejecutivos de la administración central y local (con señalamiento sobre los impuestos locales); 4º los tres cotojos de confrontaciones o controles administrativo, judicial (*Rechtscontrole, Rechtsweg*, vías jurídicas o tutelas jurídicas) y parlamentario. En el segundo, estos elementos son particularmente examinados en ramas singulares de la actividad el Estado. Cito el original alemán del título de este segundo libro, donde aparece mejor el sistema utilizado por GNEIST. El título es: *Gesetz, Verordnung, und Regulativgewalt, Staatsverwaltung und Selfgovernment, Administrative, Rechts- und Parlamentscontrollen in den Einzelgebieten der Staatshätigkeit*. GNEIST, teniendo en cuenta el cotejo parlamentario en ramas particulares de la administración, viola, y con razón, los límites asignados por los franceses al Derecho administrativo, y rompe, con gran ventaja en esto, la inconcebible y pueril separación de éste con el Derecho constitucional, demostrando del todo la imposibilidad de separar el estudio del organismo político y el administrativo. Así también LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, II. (Tübingen, 1878), p. 212, observa que *die Gesetzgebung eine Form der staatlichen Willenserklärung ist, welche nicht bloss auf die Sanction von Rechtssätzen, sondern auch auf die Anordnung un Regelung der Verwaltungsthätigkeit anwendbar ist*, y entonces deduce de esto que la acción del Parlamento en las materias administrativas es muy amplia, y no se concluye ni con la vigilancia de la administración, llamándola a la responsabilidad por sus obras, ni con el voto del balance. Ver también la op. cit., II, p. 218. Es por esto absolutamente indispensable que, liberándonos de las trabas de las falsas teorías francesas, se regrese a la fuente pura de los verdaderos principios constitucionales, y que sustituya a las dos disciplinas, *Derecho constitucional* y *Derecho administrativo*, el sistema que Inglaterra ha utilizado en la práctica, y Alemania ha desarrollado en la teoría: el Derecho público interno (*Staatsrecht*).

Estado se ejerce y se cumple no sólo con los funcionarios administrativos, sino también con la ley, con la sola ley: en una palabra, *el sujeto* de la Ciencia de la Administración es *el Estado*, no el *poder ejecutivo*. El nombre de la disciplina no debe acarrear engaño: fue seleccionado por antonomasia, porque está especialmente relacionada con los órganos ejecutivos en los que interviene el Estado; en lo que se trata del *Estado como ente perfecto en su organismo*, actúa en un cierto orden dado de hechos. He aquí, entonces, por qué la *res* [cosa] administrativa es *objeto* de la Ciencia de la Administración: pero no la *res* [cosa] en el sentido vulgar del Derecho administrativo, esto es, las cosas de competencia exclusiva del poder ejecutivo, sino la *res* [cosa] de las cosas de competencia del Estado en el orden financiero, militar y jerárquico, y en el orden *social* (vida económica, física e intelectual de la Sociedad).

En el concepto diferente que se tiene de la *Administración* está exactamente una diferencia fundamental entre las dos disciplinas. El Derecho administrativo debe limitarse a considerarla como el poder ejecutivo en su estructura y en su competencia frente al poder legislativo y a los particulares. En cambio, la Ciencia de la Administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales arriba enumerados. Desaparece aquí la idea del poder ejecutivo, aquí se presenta al Estado en toda su grandeza, con todos sus poderes, en toda la acción que ejerce con todos los medios que están a su disposición. Surge así, de golpe, como la Ciencia de la Administración no sólo *puede*, sino *debe* hacer abstracción del organismo del Estado, y debe aceptar a éste como está constituido; para ello la *forma* del Estado es lo accesorio, lo esencial es su *acción*.

Aclararemos más tarde con una serie de ejemplos tales conceptos; ahora apremia resolver algunas objeciones que se hacen a esta distinción nuestra entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración, según la cual al primero le competirían las *personae* [personas] y las *acciones* [acciones], a la segunda la *res* [cosa] de la Administración.

IV.

Algunos autores sostienen como necesario que el Derecho administrativo se ocupe no sólo de las *personae* [personas] y las *actiones* [acciones], sino también de la *res* [cosa] de la Administración pública. Ellos, en sustancia, niegan nuestra Ciencia: pero con esto no se percatan de que dan al Derecho administrativo una extensión mayor o sobreabundante, y vuelven imposible cualquier progreso ulterior. Se necesitaría entonces estar versados, para dominarlo completamente, en las ciencias económicas y financieras, en las pedagógicas y en las militares. Así, estas disciplinas no serían otra cosa que capítulos extraídos del monstruoso acopio del Derecho administrativo, y se renegaría para esta ciencia el fecundo principio de la división del trabajo, que vale tanto para el orden intelectual, como para el orden económico. Mientras las investigaciones especiales se multiplican actualmente y se incrementa continuamente el número de instituciones públicas, el Derecho administrativo, para tener unidas tantas materias, debería cada día afanarse más en la búsqueda de generalidades y de abstracciones⁶⁵, sin contar con la imposibilidad de dejar atrás al progreso de las ciencias propedéuticas como la Economía política y la Estadística.

A tales condiciones extrínsecas, las cuales quizá ayudarían mejor para aconsejar la división de la enseñanza del Derecho administrativo entre más personas, y no a demostrar la necesidad de dividirlo en otras tantas disciplinas especiales,

⁶⁵ De esto da prueba MANNA en las *Partizioni teoretiche di Diritto amministrativo*, (2^o edic., Nápoles, 1860), donde en pocas páginas se quiere exponer las bases de todas las ciencias administrativas. Así también BLUNTSCHLI en su *Allgemeines Staatsrecht* (vol. 2^o de la op. cit., Stuttgart, 1875), en los libros 5 y 6, queriendo en pocas páginas resumir las nociones generales también sólo de la Administración social, logró algo vago y superficial, y no podía ser de otra manera.

se agregan razones intrínsecas que muestran indispensable esta última medida. Cada una de las ramas de la Ciencia administrativa tiene o debe tener sus principios, como los tiene el Estado en la práctica, el cual, por ejemplo, al promover la industria y el comercio, la difusión de la educación, la sanidad y vigor físico de la población, sigue diversos criterios, pero no al ordenar la jerarquía, las confrontaciones administrativas y lo contencioso. Así, otra cosa es constituir sobre bases sólidas la fuerza económica del Estado con buenas finanzas, o cimentar en eso la unidad y asegurar la independencia con un poderoso ejército, y otra cosa es definir los poderes de los ministros o de los directores generales sobre sus subordinados, la responsabilidad de los empleados y similares. Entonces ¿por qué a tan diversas medidas administrativas no deben corresponder otras tantas disciplinas? No se diga que para dar unidad en el tratamiento teórico basta el hecho que todas las medidas señaladas son obra del Estado, porque hoy en día también el Derecho penal y los Procesos se conforman según el concepto de la tutela jurídica del Estado, y, sin embargo, ninguno pensó jamás englobarlas con el Derecho administrativo. La realidad es que las diversas partes, hasta ahora asignadas a éste, tienen diferente objeto, diferentes criterios, diferente oficio; pero si esto no basta para constituir de ello otras disciplinas especiales, yo de verdad no sé cuándo más en las ciencias morales se logrará encontrar alguna diferencia entre una rama y otra de éstas.

Por lo tanto, sin dividir en campos diferentes y casi opuestos, sin confundir cualquier recto criterio científico, sin violar la ley de la división del trabajo y poner obstáculo a cualquier progreso ulterior, no puede el Derecho administrativo abarcar en sí las materias administrativas más allá de los límites arriba señalados.

V.

Otros pensadores, para no sustraer de la autoridad del Derecho administrativo a tan vasto e insigne dominio, adoptan una distinta opinión, y sin restringir exactamente, en cuanto a extensión, su competencia, le asignan límites en el tratamiento, y desearían reducirlo a ser la exposición sistemática de la legislación administrativa positiva de un pueblo dado. Pero aquí el remedio es peor que la enfermedad, y por una razón fundamental. La exposición de una ley debe ser iluminada por la ciencia. El empirismo en el estudio del Derecho positivo no es más que un triste recuerdo de las épocas pasadas. Como algunos otros autores han advertido recientemente con gran verdad y precisión⁶⁶, también del Derecho positivo hoy se investiga el valor y contenido fundados, al menos en parte, sobre vínculos que lo unen al Derecho filosófico y así estos dos Derechos son bellamente conciliados. Repetir simplemente cuanto la ley dispone, no ayuda. Una explicación verdaderamente científica requiere que de la ley se revelen la base teórica y los motivos prácticos, los valores y los defectos frente a las necesidades sociales y los preceptos de la ciencia. Y esto es aún más necesario en las Universidades, donde se debe educar la mente de los jóvenes y remontar los principios generales hacia las nociones fundamentales, que en la práctica cotidiana muy fácil, frecuentemente, se pierden de vista. ¿Deberá el empirismo, rechazado en las otras disciplinas jurídicas, encontrar su refugio en el Derecho administrativo? ¿Pero cómo el estudioso de éste podría renunciar al justo deseo de demandar nuevas leyes reconocidas como necesarias, o insistir en la reforma de las vigentes de manera que vengan puestas en armonía con las necesidades de la época? Sin embargo, exponiendo el simple Derecho positivo, éste no puede señalar las lagunas de la obra legislativa, no puede advertir aquellos

⁶⁶ DE GIUDICE, *Il Diritto nella scienza en ella vita* (Pavía, 1878), discurso para la apertura de los estudios en la R. Universidad de Pavía, año escolar 1878-79, págs. 16-17.

defectos de la ley que no sean de orden puramente formal: ¡éste debe por fuerza cerrar los ojos a la vida real, a su movimiento, a su progreso!⁶⁷

Pero, admitiendo que la exposición del Derecho positivo deba hacerse con el apoyo de todos los elementos provistos por la ciencia, recaemos, sin quererlo, en los inconvenientes subrayados. Para tal interpretación se necesita conocer los principios teóricos, la legislación comparada, y aquel enorme material legislativo, que en los países regidos por un gobierno parlamentario se acumula bajo la forma de discursos, proyectos, investigaciones: requiere tener en cuenta los decretos y reglamentos, las circulares, las opiniones de los cuerpos consultivos, y no olvidar la jurisprudencia. Entonces, realizar este trabajo para todas las materias, toda la *res* [cosa] de la administración pública, no sólo es obra imposible para un sólo hombre (al menos que todo estudioso del Derecho administrativo no se vuelva por este hecho un enciclopédico), pero es renovar la confusión en las disciplinas: se vienen a juntar con un sólo nombre, como si constituyeran una unidad orgánica, materias formadas por diversos conceptos, emanadas de diversos principios.

Concluimos, entonces, que debiendo la exposición de las *materias administrativas* también según la legislación positiva ser hecha con todos los apoyos aconsejados por la ciencia, surge de aquí la necesidad ineludible de subrogar en tal empresa al Derecho administrativo, las disciplinas especiales que serán la Ciencia de la Administración *política* tripartida en Ciencia de las Finanzas, del Ejército y de la Jerarquía civil, y la Ciencia de la Administración *social*, tripartida en Ciencia de la Administración económica, de la

⁶⁷ LABAND observa: «Nacen siempre nuevas relaciones en la vida y por eso se generan nuevos males y nuevas necesidades sociales, y por consiguiente, siempre nuevos deberes y nuevas actividades para el Estado. El Derecho positivo, por lo tanto, no satisface completamente todas las necesidades del presente; siempre es sólo el resultado del pasado». *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, II (1878), p. 211.

Administración interna y de la Administración de la Instrucción pública.

VI.

Otros estudiosos, en fin, parten de diversos conceptos. Para ellos la Ciencia de la Administración tiene derecho de existencia, pero unos quieren que estudie también el organismo administrativo y el contencioso administrativo. Otros la presentan, en cambio, como la teoría del Derecho administrativo y le dan por obligación exponer los principios teóricos de la administración sin tener en cuenta la legislación positiva.

También estas dos opiniones en mi parecer son falaces, y me gusta criticarlas porque me permiten entrar en la íntima esencia de nuestra disciplina.

La Ciencia de la Administración no puede, no debe estudiar el organismo administrativo del Estado ni, por lo tanto, lo contencioso administrativo. Las instituciones administrativas deben estar en armonía con las instituciones políticas, que sin esto un Estado no tendría nunca un orden estable: contraería el germen de un dualismo fatal y por lo tanto de la destrucción en su propio núcleo. Tal dualismo se ha inoculado, por expresarme así, en el organismo del Estado francés, y fue causa principal de las revoluciones políticas que lo agitaron y de la constante mutabilidad en sus instituciones fundamentales. De aquí se ha reflejado en la ciencia francesa, y ha generado aquella funesta separación del Derecho constitucional y el Derecho administrativo, que permite encontrar estudiosos del primero, los cuales, en el régimen de centralización, niegan el sistema parlamentario; y estudiosos del segundo que quieren equiparar al sistema parlamentario con la centralización, poniendo así todo el inmenso poder naciente de éste en manos de las cambiantes mayorías parlamentarias, volviendo posibles los más vergonzosos abusos para fines electorales. Teóricamente, la señalada

separación genera también graves errores científicos, porque hace imposible estudiar las principales instituciones administrativas, donde se quiera y se deba hacer abstracción de los sistemas políticos, ya que diferente es el carácter de los Ministros, el Consejo de Ministros, el Consejo del Estado, el Supremo Tribunal, según que se trate de gobierno absolutista o de gobierno parlamentario. Entonces, la Ciencia de la Administración, precisamente por su índole antes determinada, está de hecho en la imposibilidad de encargarse de los sistemas políticos; ésta hace completamente abstracción de las formas del Estado, queriendo investigar de éstas sólo la acción: si después se busca restringirla a estudiar el organismo administrativo y el contencioso, podrá propugnar por ordenamientos administrativos en contradicción con los políticos; podrá proponer la creación de una numerosa y potente jerarquía, con amplísimas atribuciones, a expensas de los funcionarios locales no remunerados⁶⁸, o bien elogiar una descentralización que enriquezca de amplios poderes a los municipios y las provincias, en detrimento de la unidad y eficacia de la acción administrativa. Pero se presentan también mayores inconvenientes. La Ciencia de la Administración como ciencia política, es incapaz de comprender y analizar la

⁶⁸ Como bien lo ha demostrado GNEIST en varias de sus obras sobre el derecho público inglés y especialmente en la *Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (3. Aufl., Berlín, 1871), el carácter distintivo entre la centralización y la descentralización está en que la primera se encomienda los cargos administrativos a funcionarios remunerados, y completamente bajo el poder del gobierno; mientras en la segunda convoca a los mismos funcionarios a título gratuito, seleccionados entre las personas más cultas de la localidad, que permanecen arraigados en el lugar. En Francia prevalece al respecto tal confusión de ideas que se les llamó *descentralización* al disminuir las atribuciones de los ministerios residentes en la capital, para aumentar las de los prefectos y subprefectos, ¡como si éstos no fueran empleados dependientes de modo absoluto del gobierno! Era más bien volver la acción administrativa más tirana, porque el prefecto y el subprefecto, estando menos sujetos, no a la jerarquía central, sino al Parlamento y la prensa de la capital, podían sustituirse mejor de los ministerios centrales, que a la actividad de los ciudadanos en el cuidado de los intereses locales.

índole de las *personae* [personas] y las *actiones* [acciones] de la administración pública. Para esto se requiere una cultura esencialmente jurídica. Por ejemplo, en las cuestiones de lo contencioso administrativo es necesario tener familiaridad con las nociones generales del Derecho, estar versado profundamente en el Derecho privado y en los Procesos, conocer exactamente el sistema judicial en sus varias partes, tanto más en un país que haya (como el nuestro) abolido los tribunales administrativos especiales. Así, para resolver el grave problema del estado civil de los empleados, el vínculo contractual que los liga al Estado, sus responsabilidades y las penas disciplinarias por infringirlas, se requiere un amplio conocimiento del Derecho civil y penal. La Ciencia de la Administración debe poder hacer abstracción de estas disciplinas jurídicas: ella debe encontrar su propedéutica en la Economía política, la Estadística, la Política general, etc.; obligando a la Ciencia de la Administración a alcanzar el estudio del organismo administrativo y de lo contencioso administrativo, se la llevaría a un gran terreno jurídico, donde no habría más la luz de las disciplinas que le dan el *substratum* [sustrato] y la posibilidad de existencia.

Vencida esta primera falaz opinión, no estamos con las últimas observaciones excluyendo la vía de la refutación de la segunda creencia errónea, de que debe la Ciencia de la Administración limitarse a la teoría administrativa, haciendo abstracción de la legislación positiva. Es verdad, sin embargo, que para interpretar las leyes es ventajoso tener cultura jurídica, familiaridad con los principios del derecho; pero esto es por la aplicación a los casos contenciosos singulares, para dar resolución a las cuestiones controversiales y los intereses de las partes que se presentan a juicio, para crear finalmente la jurisprudencia administrativa forense. En cambio, la Ciencia de la Administración da cuenta de la legislación positiva para indagar el espíritu, el contenido ideal, para estudiar las formas concretas y prácticas de los órganos administrativos y después de examinar éstos, extenderse a la teoría general. No sólo es de acuerdo a las buenas reglas del

método inductivo, sino es una necesidad ineludible el darse cuenta exacta de estas formas concretas y prácticas, si bien eventuales, para llegar a la teoría. No sólo la teoría logra ser más sólida, si tiene como base tales manifestaciones positivas, sino que para muchos órganos es imposible formularla sin antes tener presente cómo éstas se han revelado en el hecho. Nosotros ubicamos entonces la legislación positiva entre las fuentes de nuestra ciencia; y en ésta, cuando se recurra a la comparación (que el tener delante los varios tipos y caracteres ordenados por los órganos en los diversos pueblos civiles, vuelve más fácil reencontrar el tipo y carácter común; o sea, fundamental y duradero), donde nuestra Ciencia encuentra alimento continuo y abundante. Stein⁶⁹, quien también escribió que la Ciencia de la Administración demuestra lo *que debe ser*, mientras que el Derecho administrativo demuestra aquello *que es*, admite también la posibilidad de una disciplina, la cual no salga del círculo de la legislación positiva⁷⁰; así resume su concepto fundamental sobre la cuestión que aquí interesa: «La pura teoría administrativa sin atención al Derecho positivo degenera los conceptos más o menos subjetivos, expresa simples aspiraciones individuales; la pura teoría administrativa, que no tiene la fuerza de asimilarse orgánicamente al Derecho vigente y de elaborarlo, no posee más que un valor muy dudoso. Sólo donde esto suceda, pertenece ésta a la vida real: sólo entonces, al buen derecho corresponderá una teoría que puede denominarse *ciencia de la administración*».

No está, por lo tanto, en la separación de la teoría y la legislación positiva, sino más bien en su fusión orgánica, la gran tarea de nuestra Ciencia: mediante la elaboración sistemática de la legislación positiva, especialmente comparada, elaboración fecunda y desarrollada mediante la teoría, nuestra Ciencia adquiere para la vida práctica una suprema importancia.

⁶⁹ *Die Verwaltungslehre. Zweiter Theil. Die innere Verwaltung*, I, p.75-76.

⁷⁰ En lugar de *Derecho administrativo*, *Verwaltungsrecht*, él lo llama *Verwaltungsgesetzkunde*, esto es: *noticia sistemática de la legislación administrativa positiva*, lo que es bien diferente.

VII.

Pero se dirá: ¿es posible la separación propugnada por ustedes de las dos disciplinas? ¿Cómo podrá el Derecho administrativo exponer el organismo administrativo y el contencioso administrativo sin entrar en la esencial naturaleza de las materias administrativas, cómo podrá la Ciencia de la Administración tratar a éstas sin reflexionar sobre el organismo administrativo?

Ya expuse cómo debe entenderse esta, no diré separación, sino distinción de las dos disciplinas; ahora me apura mostrar con ejemplos la exactitud de las doctrinas que he formulado anteriormente.

Tomemos a la Administración interna⁷¹. Ésta hace el censo y obtiene el registro de la población: entonces determinar, por ejemplo, si estos órganos son necesarios, de cuáles elementos sociales debemos tomar nota y cuáles consecuencias vienen de ahí para la cosa pública, sí pertenece a la Ciencia de la Administración, mientras al Derecho administrativo compete juzgar a cuáles funcionarios debe confiarse la ejecución, si a funcionarios del gobierno central o del gobierno local⁷², a cuáles entre aquéllos o entre éstos, etc.

He aquí la sanidad pública: prescribir cuáles medidas necesarias o prohibitivas deba tomar la autoridad para impedir el desarrollo y la propagación de las enfermedades contagiosas, para la higiene de los alimentos y de las bebidas colocadas en el comercio, para el cuidado de la infancia y de la higiene del cuerpo, para la protección del trabajo y la limitación del empleo para las mujeres y los niños en las fábricas y en la

⁷¹ Vuelvo a llamar la atención del lector sobre las partes de la Ciencia de la Administración social, que he señalado en el *Primer Ensayo*.

⁷² En Inglaterra, por ejemplo, el servicio del censo y del registro de la población está perfectamente centralizado. En Alemania y en Italia, en cambio, está descentralizado, siendo llamados los delegados y (para el censo) también las juntas locales que funcionan casi gratuitamente.

agricultura, para proteger a los habitantes de los perniciosos efectos de las industrias y de los cultivos agrarios insalubres, para la limpieza de las viviendas, para el cuidado de los enfermos pobres, para la venta de los fármacos, para las inhumaciones y similares, todo esto compete a la Ciencia de la Administración, mientras al Derecho administrativo compete juzgar si y cómo se deben instituir los consejos sanitarios superiores, provinciales, distritales, comunales, si y cómo se debe llamar a la tutela de la salud pública, al ministro, los prefectos, los subprefectos, los alcaldes, etc. El Derecho administrativo no atiende la naturaleza íntima de las previsiones sanitarias, solamente designa a los funcionarios de la salud pública que deben tomarlas, o viceversa, aunque se tomen, no importa a la Ciencia de la Administración cuáles funcionarios públicos son asignados⁷³.

Las Obras pías nos ofrecen un ejemplo bellísimo. Se discute hoy día a quién debe corresponder la vigilancia de la Obras pías, esto es, si a la diputación provincial o al gobierno por medio de los prefectos y los subprefectos; se discute el modo de constituir las respectivas administraciones, esto es, si con los cuerpos colegiados o con funcionarios únicos nominados por el gobierno o por los cuerpos locales designados o entre ambos o designados por los mismos electores administrativos, etc. Decidir sobre esto compete al Derecho administrativo, porque necesita aquí tener en cuenta los principios que

⁷³ La distinción señalada por nosotros se encuentra claramente delimitada también en nuestra legislación sanitaria vigente. La ley sobre la salud pública (Ley del 20 de marzo de 1865, N. 2248, Alleg. C.) y el título 1º y 2º del reglamento vigente (6 de septiembre de 1874, N. 2120, serie 2ª) hablan sólo de la autoridad administrativa sanitaria y de las respectivas atribuciones (*organismo administrativo*, que es transferido al estudio del Derecho administrativo); mientras el título 3º y el título 4º del mismo Reglamento hablan del cuidado preventivo de la salud pública y del cuidado de la salud propiamente dicha (*materia administrativa*, competente a la Ciencia de la Administración). Se ve entonces cómo nuestros conceptos no son puramente abstractos, sino que tienen su correspondencia en la forma y en la sustancia de la legislación sanitaria vigente.

conforman todo organismo administrativo; en cambio, la Ciencia de la Administración se esfuerza por determinar las normas justas para socorrer a los indigentes y remediar la triste plaga de la penuria, por demostrar cuáles Obras pías son necesarias, cuáles útiles, cuáles perjudiciales y cuál debe ser su número, su objetivo y la naturaleza de los subsidios que distribuyen, siempre que no fomenten el ocio y la imprevisión, sino prevean la verdadera miseria.

En la instrucción pública (para entrar en otro campo, además de aquel de la Administración interna en el sentido estricto de la palabra) se nos dio a conocer notoriamente la cuestión de la enseñanza técnica. ¿Es necesaria? ¿Cuál debe ser la naturaleza, cuáles los límites? He aquí las preguntas a las cuales responde la Ciencia de la Administración, mientras que el Derecho administrativo nos dirá si es mejor confiar la dirección de tal enseñanza al Ministerio de Educación pública, o al de Agricultura, Industria y Comercio, si los institutos técnicos deben ser gubernativos o provinciales o comunales, etc. Éste nos hablará entonces de los consejos provinciales escolásticos, de los superintendentes e inspectores; aquella, en cambio, establecerá los principios de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza elemental, los grados de la instrucción clásica, etc.

Prosiguiendo diremos cómo en materia de trabajos públicos, una cosa es decidir si las vías férreas, el correo, el telégrafo, deben estar en manos del Estado, fijar las normas para las tarifas, y similares; otra investigar el mejor orden para su gestión. En materia de comercio una cosa es juzgar la conveniencia de una o más bancos de emisión, otra es determinar, por ejemplo, cómo debe organizarse el servicio de vigilancia sobre los mismos. En materia de finanzas una cosa es decidir si los impuestos directos son preferibles a los indirectos, o si los impuestos inmobiliarios deben cobrarse con base en el catastro, o en las declaraciones, o si los impuestos deben ser o no progresivos; otra, en cambio, es demostrar cómo deben formarse las comisiones locales, provinciales, centrales y regularse a la convocatoria de unas a

las otras, o fijar las normas para la compilación de los balances, o probar la conveniencia de instituir un ministerio del Tesoro, etc. En el primer caso, sentencia la Ciencia de la Administración, en el segundo el Derecho administrativo.

Encontramos entonces exactamente un ejemplo típico de la separación entre las dos disciplinas en los modos diversos de considerar la Jerarquía civil que se encuentran en el Derecho administrativo y en la Ciencia de la Administración. El primero se contenta con regular jurídicamente las relaciones entre el Estado y el funcionario; no va a investigar cuáles cualidades deben poseer el particular para formar parte de la jerarquía. En cambio, la Ciencia de la Administración determina exactamente las cualidades intelectuales y, subordinadamente, las cualidades morales y físicas, que debe poseer el particular para ser admitido en aquélla; determina las pruebas que deban hacersele pasar para encontrar estas cualidades y para pasar a los grados superiores de la jerarquía una vez que fue admitido, la manera de conciliar el elemento técnico y el jurídico en los ministerios singulares, la medida de los estipendios y de las pensiones y otros asuntos similares. En caso del Ejército, mientras que el Derecho administrativo estudia a quién compete el mando supremo de éste, las relaciones entre el Ministerio de Guerra y los jefes del ejército, etc., la Ciencia de la Administración propone el mejor sistema de levas, de organización de los cuerpos, de ascenso de los oficiales, de movilización, de economía militar, etc.

Así, la Ciencia de la Administración estudia la intervención del Estado en su parte *material* y busca determinar las atribuciones de modo que correspondan siempre a las necesidades de la época, mientras que el Derecho administrativo abarca la parte *formal* del Estado en cuanto la administra, y la examina en correlación con los principios fundamentales en los que se fundamenta el organismo político del Estado.

Le corresponde, pues, al Derecho administrativo el estudio de los casos en los cuales el Estado se presenta como

persona o cuerpo moral, esto es, cuando sus funcionarios deben cumplir los actos civiles y comerciales necesarios para la gestión de los intereses públicos y que son, por lo tanto, regulados por las mismas normas de las leyes comunes civiles y comerciales o por leyes especiales, como los contratos en general, las licitaciones, los transportes, la fabricación de monedas por cuenta de particulares, las hipotecas, las prescripciones, las sucesiones, etc. Son todos actos que ocurren frecuentemente en la vida del Estado. Y a esto se agrega el bellísimo campo de la jurisdicción contenciosa; aquí tenemos el problema fundamental, si deben ser tribunales administrativos especiales o solamente los tribunales ordinarios, si para resolver los conflictos de atribuciones deben ser llamados el Consejo de Estado (como en Francia) o el Tribunal Supremo de Justicia (como en Italia) o un supremo Tribunal compuesto por jueces o por administradores (como en Prusia). Después vienen las singulares materias especiales, y el Derecho administrativo nos dirá, en cuáles límites los tribunales ordinarios podrán juzgar, por ejemplo, en *materia de finanzas* sobre la estimación y la distribución de la estimación; en *materia militar* sobre los pronunciamientos de las comisiones de leva; en *materia de obras públicas* sobre las expropiaciones para la utilidad pública, sobre el carácter jurídico de las aguas, de las cuencas, de las presas, los desvíos, sobre el concurso de la construcción de las calles; en *materia de sanidad pública* sobre las incautaciones de los gastos malsanos, sobre las concesiones de establecimiento y sobre la clausura de fábricas insalubres, etc.⁷⁴ En este tema el jurista puede adquirir méritos duraderos, promoviendo la formación de una jurisprudencia administrativa forense digna hermana de la jurisprudencia civil, comercial y penal⁷⁵.

⁷⁴ Véase MANTELLINI, *I conflitti di attribuzioni in Italia dopo la legge del 31 marzo 1877* (Florencia 1878).

⁷⁵ Es en tal modo que CORMENIN ha podido adquirir un lugar insigne en la historia del desarrollo del Derecho administrativo francés. ¡Imitan los juristas italianos el noble ejemplo!

El verdadero campo del Derecho administrativo es entonces el estudio del organismo y de lo contencioso administrativo; déjense, por lo tanto, de una buena vez a la Ciencia de la Administración política y social las materias administrativas, o sea: determinar particularmente la acción del Estado, ya sea cuando se dedica a procurar un sólido orden financiero, militar y burocrático, ya sea cuando atiende el santísimo fin de promover el progreso social⁷⁶.

VIII.

Así les he expuesto francamente mis convicciones y de acuerdo con éstas impartiré mis lecciones sobre la Ciencia de la Administración, por la parte que a mí corresponde, la Administración social, y espero que no parecerá inútil tal enseñanza que se propone para ayudar tanto a aquellos entre ustedes, que concluidos los estudios universitarios, querrán dedicarse a la práctica forense, así como aquellos que entonces serán convocados entre los legisladores y los administradores de la patria.

⁷⁶ En Alemania, la tierra clásica de la Ciencia de la Administración, tales ideas comienzan a encontrar adhesión también entre los juristas. GEBBER en sus excelentes *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* (2. Auf. Leipzig, 1869) hace una distinción que en sustancia corresponde a la nuestra. Él distingue el *Derecho público* (*Staatsrecht*) del *Derecho administrativo* (*Verwaltungsrecht*), y asigna al primero el estudio de la soberanía de los órganos del Estado, las formas con las cuales se manifiesta la voluntad del Estado y la jurisdicción en materia de Derecho público. Asigna al segundo el estudio de las materias administrativas, *die materiellen Richtungen der Staatsgewalt* (op. cit. § 23 y *passim*). MEYER en su reciente y apreciada *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes* (Leipzig, 1878) hace una distinción idéntica a aquella de GEBBER y en el prefacio escribe: DAS WERWALTUNGSRECHT bildet KEINEN Bestandtheil des gegenwärtigen Buches. Nur die STAATSRECHTLICHEN GRUNDLAGEN der Verwaltung sind in demselben berücksichtigt worden. Ich habe in meinem Werke mich darüber ausgesprochen, das ich die Trennung des Verwaltungsrechtes vom Staatsrechte nicht NUR AUS PRAKTISCHEN, sondern auch AUS PRINCIPIELLEN GRÜNDEN für nothwendig halte.

Es exactamente en las Facultades jurídicas que encuentran oportuna esta sede, como las otras Ciencias políticas. Éstas sirven de complemento a las Ciencias jurídicas, manifestando nuevos aspectos de la actividad del Estado y habituando la mente a considerar las sucesivas evoluciones de ésta al revelar las fuerzas elementales que la impelen. ¡Cuán espléndida no aparecerá la acción social del Estado moderno considerada en su conjunto! Aboliendo los privilegios jurídicos de las clases, y, sin vincular excesivamente la libertad individual, más bien con favorecer la explicación, buscando actuar con la mayor posible igualdad de hecho, veremos al Estado moderno volcar contemporáneamente sus cuidados al comercio y la beneficencia pública, la agricultura y las escuelas, a las obras públicas y a las universidades, a las fábricas y a las bibliotecas, al socorro mutuo y a la emigración, a las bellas artes y a la salud pública, y más especialmente a ocuparse de las clases inferiores de la Sociedad para procurar su desahogo económico, vigor físico y cultura intelectual.

Nos transportamos así en el verdadero corazón de la civilización moderna y asignamos al Estado sus justas funciones en la solemne explicación de los destinos del individuo en la sociedad. Es cierto que esta ciencia, la cual estudia la acción social positiva y directa del Estado, es nueva en Italia, pero que tal pensamiento no nos haga perder el ánimo, más bien que nos conforte. Si caemos en la ardua empresa, no habrá ocasión de excusa y de perdón al haber tenido que, por primera vez en Italia, aventurarnos en esto; diremos con Alighieri,

¡por un bosque
que no estaba señalado por sendero alguno!

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración

Se terminó de imprimir en la Ciudad de Hermosillo Sonora,
en los Talleres de la Editorial Garabatos, S. A. de C. V.

en el mes de Mayo de 2017.

La edición cuenta de 500 ejemplares.

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración
Se terminó de imprimir en la Ciudad de Hermosillo Sonora,
en los Talleres de la Editorial Garabatos, S. A. de C. V.
en el mes de Mayo de 2017.
La edición cuenta de 500 ejemplares.

Dentro del conjunto de trabajos signados por una variedad de temas, **CARLO F. FERRARIS** estuvo permanentemente interesado en el estudio de la Ciencia de la Administración, como lo manifestó desde 1878, cuando profesó cátedra en la Universidad de Pavía y a partir de la cual se publicaron los dos ensayos administrativos que le han brindado merecido prestigio. Ambos trabajos, que son los aquí traducidos y puestos en mano del lector, se titulan respectivamente: *La Ciencia de la Administración (La Scienza dell'Amministrazione)* y *Relaciones de la Ciencia de la Administración con el Derecho Administrativo (Relazione della Scienza dell'Amministrazione col Diritto Amministrativo)*. Su activismo intelectual en una diversidad de ciencias sociales, le hizo observar una Ciencia de la Administración que es auxiliada por la Economía Política, la Demografía, la Pedagogía y el Derecho Administrativo.



ISBN: 978-607-518-211-7



9 786075 182117