

# DE LA AUTONOMIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA LATINOAMERICANA ANTE LOS «MODELOS» EUROPEO Y ANGLOAMERICANO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1. Concepto de la Administración pública latinoamericana. 2. Un horizonte desdibujado.—A) EL JURIDICISMO TRADICIONAL: 3. La consideración «defensiva» de la Administración pública. 4 a) Inadecuación del derecho público clásico a los países latinoamericanos. 5 b) La metódica superación del juridicismo. 6 aa) La investigación y el estudio universitarios. 7 aaa) Curso magistral y trabajos estudiantiles. 8 bbb) Estudios monográficos y temas. 9 ccc) Pragmatismo y realismo en nuestras investigaciones. 10 bb) Insuficiencias y deformaciones del método jurídico tradicional. 11 aa) Mentalidad escolástica y liberalismo. 12 bbb) De la incapacidad «jurídico-administrativa» de las Universidades latinoamericanas. 13 ccc) Del tradicionalismo de nuestras Facultades de Derecho. 14 ddd) Concentración de esta insuficiencia y deformación.—B) EL EMPIRISMO ANGLOAMERICANO: 15. Inadecuación «temporal» al cambio y sus metas. 16 a) El estructuralismo funcionalista y la relevancia política del fenómeno administrativo. 17 b) El economismo administrativo. 18 c) La ideología de la ciencia administrativa angloamericana. 19 aa) El olvido del entorno humano y cultural. 20 bb) El mito dualista de la administración desarrollista. 21 cc) La metodología subdesarrollante. 22. Del derecho administrativo y su marco multidisciplinario. Remisión.

## INTRODUCCIÓN

1. *Concepto de la Administración pública latinoamericana.*—Dejando de lado los elementos puramente formales, ateniéndonos a la determinación histórica concreta para la América Latina de la segunda mitad del siglo xx, podemos situar provisionalmente la noción de nuestra Administración pública, mediante una aproximación predominantemente analítica, diciendo que ella:

1.º Es una comunidad superior a, y diversa de, las administraciones privadas.

2.º Está constituida por una organización de agentes públicos, subordinada al poder político democrático y social.

3.º Tiene por fines, esencialmente: a) la quiebra de la dominación deformante y explotadora que engendra el círculo vicioso de la causación circular acumulativa (1) del subdesarrollo, y b) la realización del Estado democrático y social de Derecho.

4.º Se propone, para ello, la promoción integral de varones y mujeres en sociedad, para lo cual considera primordial su participación

---

(1) MYRDAL, 1944, *in totum*; KLIKSBERG plantea y aboga por la «ruptura de las subordinaciones» como «meta científica» (p. 222), por «cambios profundos en el papel actual de la disciplina en el área» (p. 228).

dominante en la ampliación, intensificación y perfeccionamiento técnico-gerencial de los servicios prestacionales del poder público (2).

2. *Un horizonte desdibujado.*—El estudio de la Administración pública en la América Latina de este umbral del siglo XXI, se encuentra condicionado y deformado por una doble tradición que le es extranjera: en primer lugar, por la tradición europea continental (A), prolongada en sus aspectos menos fecundos; en segundo lugar, por una recepción inmadura de las realizaciones de la tradición científica angloamericana (B), recepción que olvida las limitaciones de esta tradición que sólo abarca «la mitad del universo relevante». La tradición europea hace del método jurídico (C), en sus variantes alemana clásica y francesa contemporánea, el instrumento casi exclusivo de la Administración, instrumento cuyas virtualidades cognoscitivas parece necesario enriquecer, a la vista de la experiencia angloamericana, integrando al Derecho administrativo en el marco multidisciplinario de las Ciencias administrativas (D).

En efecto, la brillante tradición continental tiende a olvidar las aportaciones de la cameralística germánica de los siglos XVII y XVIII, limitándose a una visión formalista y superficial, la del Derecho administrativo, necesaria pero insuficiente, para valorar los fenómenos en su unidad, así como inadecuada para impulsar lúcidamente los cambios institucionales. La Administración se resiente así de un enfoque juricista ajeno a la esencia teleológica de las ciencias sociales e ignorante de las conclusiones de las ciencias políticas—en su sentido más amplio.

Por otra parte, el formidable desarrollo alcanzado en los Estados Unidos del Norte por las ciencias administrativas desde los años veinte de este siglo, parte igualmente de un enfoque desequilibrado de la realidad, desconocedor de los fines concretos immanentes al Estado democrático y social de Derecho, codificante de las realizaciones humanas que sólo tiende a valorar en el plano instrumental de la eficiencia material, descuidando todo fin macrosocial y, en particular, las consecuencias distributivas de una acción administrativa al servicio del Hombre, del varón y la mujer, en sociedad.

Fundamentalmente, el juricidismo de tradición romanista y, de acentuación castellana, pero también el mecanicismo de cuño angloamericano, actuando metodológicamente sin una integración complementaria y recíproca, forjan una administración pública que descuida al sujeto primordial de toda ciencia humana y social, de toda acción, al Hombre mismo, al varón y la mujer.

Trataremos de ver seguidamente, en el orden anunciado más arriba, la doble perspectiva así enunciada, y las posibilidades de su superación multidisciplinaria, que sólo presentaremos aquí someramente, para tratarlas en detalle en un trabajo posterior.

(2) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, *in fine*.

## A) EL JURIDICISMO TRADICIONAL

3. *La consideración «defensiva» de la administración pública.*— La fuerza expansiva del liberalismo y del Estado de Derecho como ideología jurídica del capitalismo de pequeñas unidades de los siglos XVIII y XIX, olvida sistemáticamente en toda Europa continental los esfuerzos anteriores de las ciencias camerales en Alemania (3) y los concomitantes de algunos autores franceses (4) y españoles (5). En cierta medida, el triunfo de la Revolución francesa y el ascenso de la burguesía se encuentran en la base del desarrollo que adquiere progresivamente la consideración «defensiva» de la Administración pública, y que preside los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales del derecho administrativo. Esta consideración, particularmente notable en las obras clásicas del derecho administrativo francés, como la de LA-FERRIERE, domina igualmente en las posteriores donde sólo mucho más tarde (6) parece comprenderse que la Administración no es el Consejo de Estado, sino que éste surge sólo cuando la acción no funciona debidamente o para controlarla impidiendo que aquello acaezca. No se trata tanto de forjar una administración al servicio de los ciudadanos, sino de defender a éstos respecto de sus eventuales excesos; de ahí la visión patológica, procedimental y fundamentalmente procesal, que domina a su vez al derecho administrativo. El propósito de limitar los daños y perjuicios que pueden emanar de la Administración, trae consigo otras deformaciones sucesivas: entre éstas, la reducción de lo administrativo a la norma que lo rige, la ignorancia de los elementos extranormativos de *lo jurídico*, entendido como una estructura social en la cual poder y norma se dan indisolublemente entrelazados (7). Además, la identificación del administrador con el jurista de derecho administrativo, la formación casi exclusivamente normativa de los futuros administradores (8), y la reducción final de lo administrativo a un «desierto de mecánica normativa» (9), en el cual las puras formas se van vaciando (10) de sus contenidos concretos iniciales, aún estrechamente vinculados a la realidad, hasta encontrarnos con una aje-

(3) Cfr. ampliamente MAIER, y MORSTEIN-MARX, 1969, pp. 22-249 (223).

(4) LANGROD, 1969, pp. 26-50, citando a BONNIN, MACAREL y VIVIEN.

(5) Señaladamente la obra de COLMEIRO. Cfr. los trabajos reunidos en *Estudios jurídico-administrativos en honor de COLMEIRO*, Santiago de Compostela, Facultad de Derecho, 1950.

(6) BOURJOL, *in totum*.

(7) MORENO, p. 125.

(8) Aplastante en Francia hasta 1945 y aún dominante luego de la creación de la Escuela Nacional de Administración: cfr. BLOCH-LAINE, p. 36; igualmente abrumadora en Alemania, donde el monopolio de los juristas (*Juristenmonopol*) en la función pública motiva que se estudie no tanto la apertura de la Administración a otras reformas previas, sino la incentivación del estudio de lo administrativo dentro de la carrera jurídica tradicional: cfr. GUTACHTEN, *in totum*.

(9) GONDEC, p. 5, quien fustiga esta esterilización de la vida y de la sociedad, este encapsulamiento alienante del juridicismo tradicional de nuestras Facultades de Derecho.

(10) Cfr. para las formas vacías de Derecho, *Seguridad, Bienestar*, ELLWEIN, p. 31.

nidad (11) de la máquina pública respecto de su entorno, a comienzos del siglo xx.

El jurista tradicional, limitado a los elementos normativos de lo *juridico*, ignorante de sus elementos extranormativos, de las conclusiones de la política, de la economía y de la historia, será esencialmente incapaz de comprender las realidades sociales que dan fundamento a la norma, sólo podrá contemplar a éstas desde fuera, murmurando *laissez faire, laissez passer*. Conforme a esta ideología liberal, dicha ajenidad impide un estrecho contacto entre las normas y el entorno al que se aplican, las convierte en meras palabras (12), en un lenguaje cuya desencarnación se acentúa al adquirir las normas administrativas una jerarquía superior mediante su recepción en los ordenamientos constitucionales, dado que esta recepción sigue teniendo naturaleza retórica (13) y, por ende, ficticia (14) e insatisfactoria (15). Si a esto añadimos la incapacidad creadora del positivismo jurídico (16) tenemos que la unilateralidad del enfoque tradicional de la Administración se ve agravada por un fijismo inmanente, típico del estructuralismo funcionalista (17), que prescinde de la misión esencial de la Administración en el Estado democrático, la promoción del cambio económico y social.

De este modo, el gusto por la abstracción y el culto de la forma prevalecen sobre el sentido de las realidades y la aptitud para la acción (18). El liberalismo se apoya sobre un postulado de equilibrio, cuya falsedad se ha demostrado fehacientemente, tanto en economía como en ciencia política (19). La imperiosa necesidad de restablecer el equilibrio en una sociedad regida por la *ley del desequilibrio*, constantemente acentuado por un proceso de causación circular acumulativa (20), impone no sólo el abandono teórico del liberalismo, sino,

(11) ELLWEIN, p. 30; cfr. KLIKSBERG, p. 11.

(12) Cfr., para esta «semántica» constitucional, la obra de LOEWENSTEIN. En América Latina, en el mismo sentido, RESTREPO-PIEDRAHITA, y TEJERA-PARÍS, p. 14. Respecto de la aportación de LOEWENSTEIN, vid. MARTÍN-RETORTILLO, 1967, núm. 53, pp. 9-34, y GALLEGO-ANABITARTE.

(13) LUHMANN, p. 95, nota 160.

(14) Cfr. CATHERINE y THUILLIER, pp. 203-204, quienes ejemplifican la distancia creciente entre norma y realidad hasta que, siendo el exceso ya demasiado visible, la Administración se ve obligada a «reconsiderar» la realidad para reducir el abusivo margen de ficción reinante.

(15) Respecto de la insatisfacción por el estado actual de los estudios de derecho, así como de su divorcio con las necesidades sociales, convergen el juvenil librito de CAPELLA y la por momentos genial contribución del maestro NOVOA-MONREAL. De la insatisfacción por los estudios de administración, y de sus directas consecuencias de estrangulamiento tecnológico, KLIKSBERG, *in totum*.

(16) Cfr. las obras de LEIBHOLZ, esp. 1964, pp. 15-49, y CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, t. I, pp. XXXIX a CLIX, esp. pp. CXLII y ss.

(17) Sin comprometer aquí opinión sobre la polémica suscitada por el estructuralismo, cfr. la postura favorable de AUZIAS, esp. p. 222, con el rechazo matizado de las tesis neomarxistas de ALTHUSSER que realiza LEFÈVRE, pp. 313-417. Para una crítica radical de este estructuralismo funcionalista que casi no admite convergencia alguna con el progreso mediante el cambio social, salvo quizá en el PARSONS del último período, cfr. las breves pero agudas precisiones de GONIDEC, p. 7.

(18) ESCOUBE, p. 329.

(19) Definitivamente en las obras de MYRDAL, 1944 y 1957.

(20) MYRDAL, *ibidem*, *in totum*.

en particular, el rechazo de sus consecuencias concretas en la consideración del Estado, de la Administración pública y del ordenamiento normativo que los rige. La formulación normativa, el derecho positivo, no es un fin sino un medio: las ciencias jurídicas se reducirían a vana palabrería (21), si su consideración de la Administración prescindiera de los elementos extranormativos, de los condicionantes de aquella formulación, o desconocieran un balance crítico de sus repercusiones, no sólo formales sino en la totalidad de la realidad, regida por el principio de la unidad fenoménica. *Tout se tient*, tal es la expresión de una de las leyes fundamentales del conocimiento, la ley de la unidad de los fenómenos, la cual pone en evidencia una idea esencial, la idea de totalidad. No existe un ente normativo independiente de entes no-normativos, sino que unos y otros se encuentran indisolublemente entrelazados en esa estructura normativa social que es el Derecho (22).

4. a) *Inadecuación del derecho público clásico a los países latino-americanos.*—Puede hablarse de un divorcio ante esta distancia creciente entre la aspiración y su realización, el cual marca la aplicación del enfoque positivista a las realidades económico-sociales enfrentadas por la Administración. Pero quizá, atendiendo a las sociedades dominadas y deformadas «en vía de subdesarrollo», sería más exacto rastrear hasta donde los enfoques forjados por los países dominantes—y esto vale también para el estructuralismo funcionalista—son inadecuados para realidades tan diferentes. En este sentido, por ejemplo, parece cada día más evidente la vulnerabilidad del Derecho constitucional clásico en los países del Tercer Mundo.

En efecto, no se trata sólo de que exista un fracaso innegable (23) de los «principios» occidentales para mejorar la Administración pública, convertida ahora en el principal instrumento de desarrollo global, y en donde, con frecuencia, se ha pretendido sustituir la solución cualitativa de los problemas políticos y económicos por un mero aumento cuantitativo de la capacidad administrativa de los países subdesarrollados.

Se trata de un fracaso o, por lo menos, de una grave inadecuación, virtual y cada día más explícita, de algunas de las ideas claves de las instituciones básicas del derecho público forjado en Europa y en los Estados Unidos del Norte, en los primeros tiempos de la expansión mundial del capitalismo. Basta pensar, para sólo insinuar un campo de fecundas investigaciones: *en derecho financiero*, en los principios presupuestarios de la anualidad y del equilibrio; *en derecho constitucional*, en la profesionalización irrestricta de la carrera judicial, en el juzgamiento de los actos del poder público por órganos jurisdiccionales carentes de conocimientos administrativos, en el parlamentarismo, en la representación proporcional, en la reserva de la ley, en el régimen del multipartidismo, en la libertad formal de la radio-televisión; *en*

(21) URWICK, p. 38, y JIMÉNEZ-CASTRO, p. 276.

(22) Cfr. GONDEC y MORENO, *ibidem*.

(23) GONZÁLEZ-PEDRERO, p. 9, y FLORES-OLEA, *in totum*.

*derecho administrativo*, en la responsabilidad irrestricta de la Administración, en la indemnización necesaria y previa de toda expropiación, en la sustracción a la jurisdicción contencioso-administrativa autónoma de los procesos sustancialmente administrativos en los cuales se alegue la violación de un precepto formal de la Constitución; *en derecho internacional y de las organizaciones internacionales*, en la extensión del mar territorial, en la protección diplomática de empresas extranjeras, en la soberana explotación de los recursos naturales, y, en general, en todos los preceptos aprobados en 1974 por la Organización de las Naciones Unidas al sancionar por mayoría de 120 votos de su Asamblea General, la Carta de Derechos y Deberes Económicos y Sociales de los Estados (24). Se trata, parece obvio resaltarlo, de principios que los países hoy dominantes adoptaron generalmente luego de haber alcanzado su propia integración nacional y de haber logrado, mediante ella, una irreversible liberación en lo exterior que les permitiera la cosecha y redistribución exclusivas de los frutos económicos de una expansión creciente. Sin pesar su significado, *se confundió incluso desarrollo económico con nivel de civilización*: la mentalidad alienada de nuestros estadistas y legistas, no tuvo rubor en someterse a —o aún, en integrar— instituciones como la Corte Internacional de Justicia de La Haya, cuyo Estatuto invoca los principios generales de derecho reconocidos por *las naciones civilizadas* (artículo 38, fracción 1, inc. c), en expresión de inequívoco racismo, luego de la cual nada extraña la jurisprudencia sentada en el caso del *Sudoeste Africano* de 18 de julio de 1966. Así, se importaron indiscriminadamente instituciones, sin comprender que ellas serían en muchos casos factor de debilitamiento de Estados incipientes, frenarían los esfuerzos de integración nacional, acentuarían las posibilidades de presión de los grupos internos y los intereses «balkanizadores» (25) de potencias extranjeras, disminuirían, en resumen, nuestras tardías posibilidades de alcanzar un despegue económico, única garantía concreta de instituciones libres y democráticas (26).

La antropología dialéctica contemporánea (27) permite comprender fácilmente, sin rubores ni complejos, las disparidades de civilización que nos separan de los países dominantes de esta segunda mitad del siglo xx, y, por ende, la necesidad de buscar nuestro propio camino para alcanzarlos (28). No sucedía así en generaciones anteriores, que se contentaban con explorar los catálogos políticos europeos, a falta de tiempo y medios para utilizar los propios. Con razón ha podido

(24) MALDONADO.

(25) STAINOV, y el prólogo de CORTIÑAS-PELÁEZ a la obra de AGUIRRE-BASTOS, numeral 15.

(26) HAURJOU, esp. la 2.<sup>a</sup> parte, referente a *Le droit constitutionnel classique a l'épreuve des mondes nouveaux, in totum*.

(27) Todas las obras de RIBEIRO, esp. 1969-1970.

(28) En este sentido, RIBEIRO, *ibidem*, t. 3, pp. 145-194; JAGUARIBE, 1962/64 y 1967; KLIKSBERG, pp. 11, 32, 224 y 226.

hablarse de una esquizofrenia institucional y decirse complementariamente a este respecto:

«Cada vez que las modas políticas extranjeras dejaban de cuajar en nuestro medio, se procedía a remplazarlas por otras más nuevas e igualmente apartadas de él (...). Fue creciendo así una desvinculación con la realidad, puesto que se jugaba sólo con ideas y palabras; y se llegó eventualmente a ese fenómeno típicamente inuestrol: dictaduras monstruosas con legislación y constituciones hasta progresistas, que, por supuesto, jamás se aplicaban. En América Latina, las lucubraciones intelectuales se convirtieron en opio de generaciones enteras de universitarios, volviéndose un gigante continente de esquizoides políticos, en el que las declaraciones y escritos pocas veces llegan a mostrar relación con los hechos (29).»

Lo grave, en este umbral del siglo XXI, consiste en la ingenua creencia, acrítica, de que quizá el fracaso de la estructura económica no tenga ninguna relación con estructuras político-administrativas tan inadecuadas. Esta mentalidad normativista, se ha patentizado, por ejemplo: en Chile, por el mito de la Contraloría General de la República (30); en la República Oriental, por un aberrante bicameralismo y una representación proporcional curiosamente limitada cuando se trata de asegurar representación parlamentaria a ciertos feudos despoblados, semejantes en su constitucionalización a los «burgos podridos» del siglo XIX británico (31); en Colombia, por la ignorancia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia respecto de los más elementales principios del derecho comunitario en formación plasmado en el

(29) TEJERA-PARÍS, p. 14.

(30) Cfr. como ejemplo de la «manipulación» normativa de las realidades jurídicas, atendiendo a inconfesables elementos extranormativos, la negativa de la Contraloría a «tomar razón» del decreto número 482, de 25 de junio de 1971, del Poder Ejecutivo chileno referente a la Decisión núm. 24 de la Junta del Pacto Andino en materia de Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, así como el decreto núm. 488, de 29 de junio de 1971, éste, «decreto de insistencia», del Ejecutivo, con la firma de todos los ministros y fundándose en la propia «jurisprudencia» de la Contraloría bajo los sexenios anteriores, así como en la inequívoca discusión legislativa de las cláusulas del Tratado de Montevideo «Tratado-Marco» del Pacto Andino y sus reglas derivadas. Vid. «Revista de Derecho», Universidad de Concepción/Chile (Escuela de Derecho), año XXXIX, núm. 156, mayo-agosto 1971, pp. 127-152.

(31) Bajo la vigencia de la Constitución de 1967 (art. 88, inc. 2), «corresponderán a cada Departamento dos representantes por lo menos», con lo cual se potencia el voto rural en departamentos de débil densidad, debilitando parejamente el sufragio de los departamentos más densos y urbanizados.

Desde el 27 de junio de 1973, el Poder Legislativo, electo en 1972, se encuentra disuelto por el Poder Ejecutivo, el cual ha designado directamente un «parlamento» (*Consejo de Estado*) de veinticinco miembros, en el cual la desproporción sería aún más fuerte.

Grupo Subregional Andino (32); en los Estados Unidos Mexicanos, por las formas aparentes de control, judicial (33) y legislativo (34), de la eficiencia administrativa, de dudosa inoperancia para este propósito.

5. b) *La metódica superación del juridicismo.*—La Administración Pública en América Latina debe ser estudiada como un fenómeno social, resultado de causas definidas y averiguables (35). Dentro de éstas, el hecho normativo o jurisprudencial se nos presenta como un elemento a encuestar y no como un dato definitivo. Es menester tender un puente que salve el abismo mental, cada vez más ancho y profundo, que separa a los educados y preparados únicamente en materia de las mal llamadas «humanidades», de aquellos cuyas mentes han sido conformadas por la tecnología, aplicada a las máquinas, que tienden a subordinarnos cada vez más por lo que respecta a las bases materiales de la existencia (36).

Parece necesario integrar el conocimiento de los elementos normativos con los elementos extranormativos de *lo jurídico*, entendido el Derecho—aquí no sobra la reiteración—como una estructura social en la cual norma y poder se dan indisolublemente entrelazados (37). Ello lleva también a combinar esta mentalidad del jurista con la del organizador. Precisamente, a la resistencia de los hombres de Derecho cabe atribuir muchos de los retrasos existentes en la aplicación de técnicas modernas de organización y métodos (O. y M.) a la realidad administrativa (38). Acostumbrados al enfoque contencioso, patológico, del acto administrativo, los *legistas* latinoamericanos—carentes de la preparación multidisciplinaria que brindaría a verdaderos *juristas* el conocimiento de los elementos extranormativos del Derecho—comprenden difícilmente que un acto contrario a la ley pueda ser indispensable, dada la utilidad funcional que puede cumplir una acción administrativa

---

(32) Vid. el fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, del 28 de julio de 1971 en autos «James W. F. Raisbeck: acción pública de inexecutableidad contra el decreto 1245, de 8 de agosto de 1969, aprobando el Acuerdo de Integración Subregional Andino», y el fallo de la misma Sala Plena de 20 de enero de 1972 en autos «James W. Raisbeck: acción pública de inexecutableidad contra el decreto 1245, de 8 de agosto de 1969, aprobando el Acuerdo de integración Subregional Andino», y el fallo de la misma Sala Plena de 20 de enero de 1972, en autos «James W. Raisbeck: acción pública de inexecutableidad contra el decreto 1299, de 30 de junio de 1971, por el cual se pone en vigencia (en Colombia) el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena», *Derecho de la Integración*, Buenos Aires: INTAL/BID, núm. 10, abril 1972, respectivamente pp 180 y 180 y ss. Cabe señalar que este criterio fue fundadamente impugnado por la minoría del Pleno, por la mayoría de la Sala de Derecho Constitucional y el Procurador general de la Nación.

(33) DUHALT-KRAUSS, Miguel: *El control de la eficiencia como complemento de la reforma administrativa*, en Velasco-Ibarra, pp. 107-211 (180-182); cfr. CHANES-NIETO, 1968, *in fine*; GONZÁLEZ-COSÍO, 1972 y 1975.

(34) DUHALT-KRAUSS, Miguel, *ibidem*, pp. 182-184.

(35) URWICK, p. 25.

(36) URWICK, *ibidem*, p. 13.

(37) MORENO, contribución iusfilosófica a la cual reiteramos nuestra remisión *in totum*, pues se trata de una de las más sólidas aportaciones a la demolición *latinoamericana* del—en Europa ya—ruinoso edificio kelseniano.

(38) MOULIAS, p. 540.



ilegal (39) en el marco de un liderazgo permisivo (40). Por el contrario, un acto conforme al precepto de la norma puede resultar costoso, tardío y deshumanizado (41).

Parece llegada la hora de recordar que el Derecho es una de las ciencias sociales, y que el *Derecho administrativo es una de las ciencias administrativas*, siendo impensable que la unidad del objeto, la Administración pública, pueda ser compatible con la ignorancia reinante en el campo de los *legistas* administrativistas, respecto de las conclusiones de las otras ciencias administrativas.

Sin que proceda entrar en este momento al detalle de la metodología de las ciencias sociales (42), parece indisputable que toda ciencia exige una aproximación respecto de su objeto, la comprensión de éste, y, si se trata de una de las ciencias políticas—como son consideradas las ciencias administrativas—(43), saber actuar a tiempo para provocar el cambio en cuestión. La docencia latinoamericana de Derecho público teme la realización (eventualmente vana, siempre modesta) de todo esfuerzo prospectivo. Está «instalada» en la cómoda postura del comentario exegético *a posteriori* al punto de que parece poco menos que insólito el que un profesor, convertido entonces en auténtico *jurista*, se preocupe y exponga seriamente sus inquietudes ante las insuficiencias institucionales de su país. Los alumnos salen así de la universidad convencidos de la exactitud de sus conocimientos, sin que jamás se les haya siquiera indicado la distancia que media entre dichos textos «semánticos» y la realidad nacional concreta (44).

Pasible de las críticas tradicionales que apuntaban en el siglo XIX a la «inutilidad de la jurisprudencia como ciencia» (45), podemos decir que nuestro Derecho administrativo no comprende a su objeto (46), que éste se le escapa constantemente en sus renovaciones (47), que la doctrina llega siempre tarde para enfrentar el cambio administrativo (48), que el manejo reiterado de antiguallas categoriales mantiene

(39) LUHMANN, p. 99.

(40) BENSMAN y GERVER, pp. 588-593.

(41) MOULIAS, *ibidem*.

(42) Cfr. los manuales de DUVERGER y PINTO-GRAWITZ.

(43) Precursoramente, por MOLITOR, 1961, en su *Administración Pública*, traducción castellana de JORDANA DE POZAS, Madrid: UNESCO; juicio ratificado en su *preface* a MOLITOR-GAZIER-BRAIBANT, 1971, p. 18.

(44) Cfr., en el sentido que preconizamos de una conscientización por los juristas de los elementos extranormativos de la realidad jurídica, las seis contribuciones chilenas presididas por el maestro SILVA-CIMMA en el *Homenaje a Sa-yagués-Laso*; las últimas publicaciones de BREWER-CARIAS, esp. 1969 y 1972, así como su *prólogo* a su propio libro *El control...*, pp. 1-33; REAL; NOVOA-MONREAL, y CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971 y 1975. Obviamente integráramos en esta corriente los trabajos de la *Escuela Democrática* en la doctrina española de Derecho administrativo, tales como GARCÍA DE ENTERRÍA, esp. 1962 y 1974; NIETO; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y colaboradores, 1973; MARTÍN MATEO, 1969, y su reciente *La orientación del sector público en España*, Madrid: Civitas/«Revista de Occidente», 1974. Como los primeros respecto de América Latina, también éstos son excepción en el marcado juridicismo reinante en España.

(45) KIRCHMANN.

(46) KIRCHMANN, *ibidem*, p. 11.

(47) KIRCHMANN, p. 14.

(48) KIRCHMANN, p. 15; desde ángulo y tiempos muy distintos, convergentemente, KLIKSBERG, pp. 11 y 101.

una permanente contradicción entre los fines del Derecho como ciencia social y los pobres resultados alcanzados (49), que la apoliticidad (50) cientifista reivindicada e implantada por los epígonos del normativismo tiende a convertir al Derecho en una «ciencia jurídica sin Derecho» (51), lo cual—si fuera definitivamente así—justificaría su arrinconamiento en el trasto de las herramientas inservibles.

Para enfrentarse contra el estudio de la Administración pública convertido en meros «malabarismos intelectuales» (52), lo fecundo es intentar un replanteamiento global, que permita un conocimiento más acabado del objeto y una cierta eficacia en su transformación. La unilateralidad jurídicista sólo puede ser superada mediante una multidisciplinariedad convergente, que estudie la totalidad del *fenómeno administrativo*, pragmáticamente, investigando empíricamente, pero también teóricamente, las concomitancias del enfoque normativo tradicional.

En definitiva, la superación del juridicismo continental, tan arraigado en el estudio de la Administración en América Latina, significa una crítica y una renovación de la investigación y, en general, de los estudios universitarios (aa), en primer lugar, y, una visión lúcida de las insuficiencias y deformaciones concretas del método jurídico tradicional (bb), en segundo lugar.

6. aa) *La investigación y el estudio universitarios*.—Que la docencia no progresa sino gracias a la investigación es una evidencia desdichadamente olvidada en nuestras unidades «prehumboltianas». El «doble propósito» de la institución universitaria—en sus fines puramente científicos—ha sido descuidado en América Latina por motivos financieros conocidos, pero también porque nunca se han enfatizado debidamente, ya a nivel estudiantil, las letales consecuencias del estudio sin investigación. Esta reserva, que también se aplica al autor de estas páginas, exige una revisión de los métodos pedagógicos y un nuevo «amojonamiento» de la disciplina universitaria, tan poco cuestionada—en profundidad, claro está—entre nosotros, a pesar de la conmoción europea de 1968. Nuestros planes de estudio y sus «resonantes» reformas versan siempre sobre una reordenación de las disciplinas, casi nunca sobre una nueva (la) disciplina de éstas. Nos fascinan los fines, nos fastidia la forja de los medios. La paciencia del sembrador nos es desconocida (53).

(49) KIRCHMANN, p. 36.

(50) KIRCHMANN, p. 45.

(51) Creemos que el primero en señalarlo, lúcida y expresamente, fue el ilustre Hermann HELLER; cfr., igualmente, el valioso prólogo del maestro DE LA CUEVA y los trabajos de LEIBHOLZ.

(52) Cfr. VEDEL, p. 57.

(53) Antes de 1968 merecían destacarse, por su profunda renovación, algunas experiencias latinoamericanas. Así, entre otras, el proyecto de DANTAS para la Universidad Nacional del Brasil; nuestras conclusiones de 1957; igualmente, inspirándolas, las técnicas de «seminarios» practicadas en Montevideo desde 1954 por el extinto catedrático SÁNCHEZ-FONTÁNS, posteriormente sistematizadas en su obra pedagógica de 1962; la Reforma del Régimen de Estudios en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción/Chile, impulsada con su proyecto de Reformas Estructurales (1964) por el entonces decano

No basta con preconizar una especialización ramificada de los estudios (54), es menester una transformación no sólo de la materia, sino de la forma misma de la enseñanza y de la investigación.

Precisamente porque tenemos dificultades financieras aparentemente insuperables; los estudiantes tendrán que cumplir un papel —una vez más, fundamental (55)— en esta renovación (56).

Ahora bien, la organización de los estudios de ciencias jurídicas, y en particular de Administración pública y Ciencia administrativa en las universidades francesas con posterioridad a 1969, nos brinda elementos fértiles de reflexión en lo referente a los puntos siguientes: *aaa)* Dosificación del curso magistral y de los trabajos personales de los estudiantes durante la licenciatura; *bbb)* Estudios monográficos superiores y temática de las investigaciones en materia de Ciencia administrativa; *ccc)* Pragmatismo y realismo en las investigaciones concretas sobre el terreno de la Administración pública.

7. *aaa) Curso magistral y trabajos estudiantiles.*—La superación del curso magistral, que en las universidades francesas es sólo un elemento dentro del nuevo sistema de control continuo de aptitudes y conocimientos (CCAC), permite explorar las posibilidades y límites de la directa participación estudiantil en la investigación, en la docencia misma. Fichas de lectura, resúmenes críticos de libros y artículos, expedientes de prensa, pequeños artículos sintéticos sobre el estado último de una cuestión, encuesta muy concreta en una administración pública, prolongaciones de actualidad de los temas tratados en el curso magistral o en los seminarios, etc., tales son algunos de los elementos considerablemente creadores, no sólo para el estudiante, sino para la cátedra misma y su departamento, que configuran el perfil (la nota) final del candidato ahora exento de examen.

Un ejemplo concreto nos los pone de manifiesto. Antes, el estudiante memorizaba un manual—actualizado y prolongado por la versión de un curso—y era interrogado una única vez, al término del año, sobre toda una disciplina, pongamos Ciencia administrativa. Ahora, el estu-

---

SANHUEZA-CRUZ, Manuel, de 1964 a 1969; el proyecto de departamentalización multidisciplinaria para los estudios de ciencias jurídicas, presentado en 1970 a la Universidad de Chile por el maestro SILVA-CIMMA; el Reglamento de Preseminarios y Seminarios de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela) y la correspondiente reforma ramificada del plan de estudios impulsada por los decanatos sucesivos de los catedráticos de Derecho público doctores NECTARIO ANDRADE-LABARCA y HUMBERTO LA ROCHE, de 1963 a 1971; la novísima reforma oriental de 1971, presidida por el decano Alberto Ramón REAL, comentada *infra*, numeral 12, y cuyo texto se reproduce en *Archivo de Derecho público y ciencias de la Administración*, Caracas: Instituto de Derecho público de la Universidad Central de Venezuela, vol. III, 1972-1973.

(54) «Su intensificación [de los trabajos prácticos] (...) es la llave del nuevo sistema francés, en forma más relevante, a nuestro entender, que la orientación ramificada», indicábamos ya en nuestro estudio y conclusiones de 1957. Remitiéndonos a la docencia del derecho vivo, preconizada por el decano Eduardo J. COUTURE, planteábamos la necesidad de una hora práctica semanal dedicada al estudio concreto de expedientes, documentos, instituciones; hoy, en cada uno de los cursos básicos de licenciatura de la Universidad de París I son noventa minutos semanales.

(55) Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, 1963, pp. 20-47.

(56) HONEY señala la necesidad de explorar dicha posibilidad, p. 118.

dio de manual y curso evaluados mediante sucesivos «sondeos» durante todo el año apenas si cubre del 25 al 30 por 100 de los 100 puntos en juego para la admisibilidad. El curso, el manual, sólo son punto de partida, línea divisoria de grandes corrientes, respecto de las otras pruebas, que detallaremos seguidamente, y mediante cuya continuidad se cosechan los dos tercios y aún los tres cuartos del puntaje final.

*En primer lugar*, tendrá el estudiante que leer un libro de Ciencia administrativa en su lengua materna (57) y escribir una ficha de lectura crítica, de unas diez a quince páginas a máquina, doble espacio. *En segundo lugar*, no para la admisibilidad, pero sí para la nota superior a la media del puntaje, tendrá la opción de leer otro libro, en lengua extranjera (58), y redactar una ficha de lectura de ese libro extranjero, en su lengua materna, de otras diez a quince páginas. *En tercer lugar*, reuniendo un equipo de dos o tres compañeros que dominen distintas lenguas extranjeras complementarias para una máxima ampliación del panorama fuera de fronteras, coleccionarán, respecto de un problema administrativo de actualidad nacional (59) o internacional (60), todos los recortes de prensa, del primero al último día de clase, de modo de tener totalmente al día la discusión pública al respecto y poder redactar al término del curso, tras haber ordenado sistemáticamente dichos recortes, un «balance» del estado de la cuestión. *En cuarto lugar*, tenemos la resultante, científicamente ascendente, de la(s) ficha(s) de lectura y del expediente de prensa: la redacción (*dissertation*) y defensa—ante profesor y compañeros de clase—de un tema (*exposé*) que recubre—ampliándolos—las lecturas y/o expedientes de prensa de dos o tres alumnos, trabajo valorado tanto en su versión escrita (unas treinta páginas a máquina, doble espacio) como en su presentación oral. *Eventualmente*, por acuerdo con el profesor, pueden remplazarse las fichas y aun el expediente de prensa por una investigación o encuesta muy concreta en una Administración pública, cuya exposición sustituye igualmente a la *dissertation* y su *exposé*.

8. bbb) *Estudios monográficos y temas*.—Las cuatro series de pruebas indicadas corresponden a la licenciatura. Para el doctorado, en el marco de las llamadas *Direction d'études et de recherche* (DER), paralelas al curso monográfico correspondiente, es posible substituir

(57) Por ejemplo, FAYOL, o CROZIER, o el número especial de ESPRIT.

(58) Pongamos, alternativamente, o MORSTEIN-MARK, 1965, o MARCH/SIMON/GUETZKOOW, o GONZÁLEZ-CASANOVA, *La democracia...*, o JAGUARIBE, 1962, o GRAMSCI, como ejemplos de obras de interés en las principales lenguas europeas occidentales.

(59) Tales como, en la Francia contemporánea, *La reforma regional*, *La desconcentración de las empresas públicas fuera de París*, *La autonomía y el auto-financiamiento de las Universidades luego de la Ley Edgar Faure de 1968*, *La Administración consultiva*, *Las relaciones públicas en la Administración consultiva*, *La eficacia de la Justicia administrativa*, *La inspección de finanzas*, *Los grupos de presión y la Administración francesa*, etc.

(60) El interés no se limita a Europa occidental y a los Estados Unidos del Norte. Existe un marcado vuelco hacia las realidades de China, Japón, India y la Unión Soviética, y ahora, en el marco del Instituto Internacional de Administración Pública, por los problemas administrativos de los países en vías de subdesarrollo.

la totalidad de las pruebas parciales y el examen, por la redacción y defensa de una memoria (mínimo cien páginas, excluyendo anexos), considerada como el antecedente inmediato, y el más recomendable, de la tesis doctoral.

Para una mejor comprensión del alcance de estas investigaciones, parece interesante el señalamiento de algunos de los temas tratados en los últimos años en cursos, seminarios y coloquios europeos de nivel universitario, a saber:

*La administración de Lorena bajo el reino del rey Estanislao; La Administración eclesiástica; La gestión de la empresa socialista; El programa de las Naciones Unidas en materia administrativa; El régimen administrativo de la información en los países socialistas; Algunos rasgos característicos de la Administración polaca posterior a 1960; La formación del personal de la función pública; La utilización de las técnicas modernas de gestión empresarial («management») en las Administraciones de los países en vía de desarrollo; La informática en la Administración pública francesa; Tendencias y medidas modernizadoras en el gobierno local británico; Los problemas de los recursos humanos en la función pública y su enfoque global; El enfoque de la Administración bajo el ángulo de la teoría general de los sistemas; El bosquejo de una teoría general de la Ciencia administrativa en la obra de LUHMANN; El Consejo de Estado; La Corte de Cuentas; La teoría cibernética de la acción administrativa; La policía de los abastecimientos en el Antiguo Régimen; Jacques PEUCHET y la «burocracia»; Charles-Jean BONNIN, precursor de la Ciencia administrativa; Las cartas políticas de Charles DUVEYRIER y la Escuela de Administración; Alexandre-Francois VIVIEN (1799-1854): Contribución al estudio de un liberal autoritario; La política de subvenciones administrativas; El contralor de las finanzas comunales en Francia; Estudio sociológico de un centro de distribución postal; Análisis concreto de la jurisprudencia administrativa de un tribunal departamental, durante un año civil determinado; Los diputados-funcionarios bajo la Monarquía de Julio; Grandes líneas de las reformas administrativas actualmente en ejecución; Los proyectos de reforma administrativa en Francia (durante un período concreto); El método experimental aplicado por la Administración francesa a la reforma de sus servicios exteriores; El método experimental aplicado por la Administración francesa a la implantación de las nuevas estructuras regionales; La reforma administrativa en los Estados Unidos del Norte; La misión coordinadora del*

*primer ministro; La coordinación administrativa en materia económica y social; La coordinación administrativa en materia cultural y de enseñanza; Los servicios del primer ministro; Los servicios de la Presidencia de la República; La Secretaría General del Gobierno; Problemas de coordinación interministerial bajo la égida del primer ministro: los comités interministeriales; La coordinación funcional material; La coordinación funcional intelectual; La coordinación por anexión; Las fusiones de servicios administrativos; La publicidad y el secreto administrativo en Suecia; Burocracia y opinión pública; El delegado parlamentario en materia de defensa en la República Federal de Alemania; La posición de la Corte de Cuentas en la construcción organizativa del Poder Público; Problemas del control de las cuentas públicas mediante ordenadores electrónicos; Los límites del control jurisdiccional respecto de las decisiones valorativas de la Administración; Posibilidades de racionalización en el proceso administrativo; El control interno de la Administración; Racionalización de la Administración pública municipal; Métodos para una simplificación de la contabilidad municipal; Elementos de una Administración ahorrativa y económica; La comunicación interadministrativa verbal; La clientela de una empresa pública; El lenguaje escrito de la Administración; Ventajas e inconvenientes (empíricamente considerados) de una codificación de la parte general del Derecho administrativo; Consideración psicológica del procedimiento administrativo; La planificación a largo plazo de las inversiones municipales; El control de las inversiones extranjeras; La información administrativa como herramienta del mando administrativo; Las estadísticas en la práctica administrativa; La planificación de la política exterior; Racionalización y depuración del ordenamiento administrativo; La edición de un Decreto; La edición de una Circular; Cuestiones fundamentales de una reorganización del régimen presupuestario municipal; El precio de costo en los contratos administrativos; Centralización y descentralización de las adquisiciones; El Estado y los municipios como cocontratantes de la empresa privada; El archivo administrativo; Los formularios administrativos; La automatización en la Administración central; El enfoque jurídico de la automatización administrativa; Simplificación administrativa mediante mecanización; El planeamiento de los edificios destinados a oficinas administrativas; Los hombres, varones y mujeres, en la Administración: táctica, clientela, conducción; La planificación del personal en la Adminis-*

tración; Valoración funcional y presupuestaria del cargo administrativo; Rendimiento y nivel de vida como fundamentos de una política salarial; El perfeccionamiento de los cuadros medios de la Administración central y de las empresas públicas en la República Federal de Alemania; La formación del personal municipal; Formación jurídica o formación administrativa no-jurídica de los funcionarios; Métodos de selección del personal; La politización de la burocracia; Los funcionarios de particular confianza; La imagen del funcionario postal en sus conciudadanos; Funcionarios y empleados en la pirámide administrativa; Aplicabilidad de la Ley de PARKINSON a la Administración nacional; La administración de la Administración; El jerarca, el mando y la organización administrativa; Los cometidos estatales deficitarios; Los servicios esenciales del Poder Público; Los servicios públicos en sentido estricto; Los servicios sociales del Poder Público; Los servicios «privados» asumidos por la Administración; La historicidad de las cuatro categorías de cometidos estatales; Reordenación del territorio y regionalización; Reordenación del territorio y autonomía municipal; La asociación de municipios; El fortalecimiento de la capacidad administrativa de los pequeños municipios; El equilibrio financiero de los municipios; La jerarquía administrativa; Los poderes del jerarca; La autoridad subordinada; La facultad de dictar órdenes; El deber de obediencia a las órdenes del jerarca El tamaño de las Administraciones territoriales; El acceso al que manda; Conveniencia de la constitucionalización de los principios del Derecho administrativo general; Cantidad y calidad en el cumplimiento prestacional de los cometidos estatales; Cantidad y calidad en la política educacional; Los nuevos cometidos del Estado después de 1950; Los cometidos esenciales en la era atómica; Los servicios «privados» de la Administración y la iniciativa privada; Los Sindicatos en el ordenamiento administrativo; Caducidad del modelo weberiano de la burocracia; Los monopolios de la Administración económica; La dirección de la economía nacional; La redistribución administrativa del PNB; Tributos y cometidos estatales ante la opinión pública; Facultades administrativas de la segunda cámara legislativa; Facultades administrativas del órgano supremo del Poder Judicial; Facultades administrativas del órgano supremo de la jurisdicción autónoma contencioso-administrativa; Inconveniencia de la existencia de recursos supremos ante órganos judiciales contra los fallos de la justicia autónoma contencioso-administrativa;

*Desvirtuación por los Plenos de las Cortes Supremas del Poder Judicial de los criterios no-privatistas sustentados por las Salas en los regimenes judicialistas; De la jurisprudencia «política» de las Cortes Supremas: insensibilidad a los cambios políticos y económico-sociales posteriores al liberalismo del siglo XIX, y apego a dogmatismos privatistas incompatibles con una era de la Administración, de la Seguridad Social y del Trabajo; De la integración parcial, por graduados en disciplinas administrativas no-normativas, de los órganos de la jurisdicción autónoma contencioso-administrativa; Subordinación y autonomía de la Administración ante el Poder político; La superioridad y el derecho de resistencia a la opresión; Participación de comisiones parlamentarias en la ejecución presupuestaria; Burocracia y tecnocracia; La teoría política de la tecnocracia; Democracia y burocracia; Democracia y tecnocracia; El taylorismo y la Administración económica italiana; La doctrina angloamericana y sus insuficiencias ante la realidad administrativa continental europea; La tradición angloamericana y las perspectivas de los países en vía de desarrollo; La influencia de Lorenz von STEIN (1815-1890); La reciente revaloración de las ciencias camerales; Ciencia administrativa o ciencias administrativas; Derecho administrativo y ciencias de la Administración (61).*

Podríamos pensar que el interés demostrado en esta temática por los asuntos referentes a los países subdesarrollados es meramente adjetivo y episódico. Sería un error. En verdad, el mundo desarrollado empieza a sentirse tan seriamente preocupado por nuestros problemas, como el capitalismo comenzó a estarlo desde fines del siglo XIX por la suerte del proletariado. En este sentido, es sintomático que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas) haya aceptado, por primera vez desde su fundación y en medio siglo de existencia, la realización de dos de sus eventos capitales en nuestra América. En 1972, la Mesa Redonda preparatoria del Congreso Mundial tuvo lugar en Caracas, y allí se decidió que este Congreso se realizara, como en efecto acaeció y con todo éxito, en 1974 en la ciudad de México. En Caracas se fundó la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) y, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se constituyó un Centro Regional Latino-

(61) Para una ulterior actualización de esta temática, pueden señalarse: la colección de monografías de ciencia administrativa, dirigida por la LGDJ, por los profesores BOULOUIS y DRAGO, de la Universidad de París II; la edición castellana de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», Bruselas; esta misma REVISTA, Madrid; el «Bulletin de l'Institut international d'Administration publique», París; la colección de monografías de ciencia administrativa, publicada en Berlín; Duncker y Humblot, por la Hochschule für Verwaltungswissenschaften, de Spira.



americano de Administración Pública para el Desarrollo, complementario de la División de Administración Pública de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En la ciudad de México, con el apoyo casi unánime no sólo de los miembros de ALAP, sino de los representantes del Tercer Mundo y de algunos países desarrollados, la presidencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas salió por primera vez de Europa, siendo electo como presidente el administrativista mexicano Gustavo MARTÍNEZ-CABAÑAS. En la misma tendencia, se inscribe el temario de dicho Congreso Mundial, cuyas tres ponencias generales fueron:

1. *El aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países.*
2. *Aspectos de la evolución de la Administración Pública de los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones.*
3. *Métodos e instituciones administrativos utilizados para pronosticar los efectos del cambio económico y social (62).*

De esta ordenación de sucesivas investigaciones surge automáticamente cómo ellas pueden determinar no sólo el crecimiento de los conocimientos del propio estudiante, sino el enriquecimiento de la cátedra o del instituto o departamento respectivo, y de todos y cada uno de sus dos centros, en particular de aquel que ha «presidido» la investigación, grande o pequeña, y que la incorpora, por derecho propio, al «arsenal» de sus futuros cursos y publicaciones. Paradójicamente, el estudiante, guiado por sus profesores, multiplica los conocimientos y las posibilidades de investigación de éstos. Piénsese solamente en la formidable documentación forjada durante tres cuartos de siglo en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París, «administrada» por noventa y tres documentalistas. La FNCP comprende más investigadores que docentes, y aquéllos no se hallan en diálogo directo con los estudiantes. Hay aquí sólo una posibilidad de deseable institucionalización, digna de meditación en América Latina. En efecto, la exagerada oposición entre docentes y estudiantes, que algunos pretendieron equivocadamente debería acentuarse con motivo de la Ley Venezolana de Universidades de 1958-1970, o la Ley SAYAGUÉS-LASO, Orgánica de la Universidad del Uruguay (1958), no tendría sentido, apenas ambos órdenes universitarios comprendieran su común responsabilidad científica, institucionalizada, a nivel de la investigación, ante la futura generación.

Sin perjuicio de reconocer la dificultad en la delimitación estricta de los temas de ciencias políticas y de ciencias administrativas, debería tratarse en lo posible de deslindar los campos de las distintas cátedras,

(62) Su texto en *Ponencias de Latinoamérica al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* y en *Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, ambos tomos en ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1974.

máxime partiendo de la base de que esta renovación metodológica es (deberá ser) general a todas las disciplinas enseñadas en nuestras universidades, y en nuestras Facultades de Derecho en particular (63). Por ello, la apertura del abanico a la totalidad de los procesos gubernamentales parecería una invasión injustificada en el campo de disciplinas afines, pero diversas. La multidisciplinariedad se facilita y profundiza en la medida en que se precise el tema, y no al contrario. Parece, en este sentido, muy atinado enriquecer constantemente el horizonte mediante la innovación y la experimentación, dejando ancho campo a las consideraciones de administración comparada (64).

9. ccc) *Pragmatismo y realismo en nuestras investigaciones.*— Los esfuerzos futuros para desarrollar los sistemas de Administración pública en América Latina deberán ser experimentales y pragmáticos (65), y con este enfoque deberían igualmente plantearse las orientaciones de investigación y docencia universitarias. Pragmatismo no debe, sin embargo, identificarse con cinismo, como se desprendería de las posturas de ciertos administrativistas angloamericanos, quienes introducen sus enseñanzas, un poco demasiado en la línea del Informe ROCKEFELLER al presidente angloamericano en los años 1968-1969, afirmando que

«el caos puede existir bajo gobiernos popularmente electos, tanto como el progreso puede existir bajo juntas militares y sistemas de partido único» (66).

Sin perjuicio de volver sobre el tema, cabe una precisión inmediata. Pocas afirmaciones revelan con tanta crudeza la indiferencia existente entre los metodólogos del «Imperio» por el desarrollo integral de América Latina. Desarrollo económico bruto sin desarrollo político y social, mera elevación de la renta *per capita*, no es desarrollo (67). Por otra parte, en la medida en que las dictaduras latinoamericanas son palancas de la «sucursalización» de nuestros países, por lo cual dicha afirmación parece pecar de ignorancia, sea del concepto de progreso, sea de las condiciones concretas de la sociedad latinoamericana.

Uno de los pretextos más reiterados en América Latina, para no preocuparse por la investigación, es la argüida inexistencia o pobreza de datos (68); en verdad, el argumento prueba lo contrario de lo

(63) En sentido contrario, HONEY, p. 20, preconiza un objeto que nos parece excesivamente amplio, pues comprendería mucho más que el efectivo funcionamiento del «tipo ideal» de burocracia, abarcando la dirección de todos los programas gubernamentales, la actividad de todos los órganos legislativos, etc. Aun aceptando que la(s) ciencia(s) administrativa(s) sea(n) una articulación de la(s) ciencia(s) política(s), correspondería precisamente reservar dichos temas a éstas en sentido estricto.

(64) HONEY, p. 4, y muy ampliamente, respecto de la importancia del método comparativo, MOLITOR-GAZIER-BRAIBANT, pp. 59-61.

(65) HONEY, pp. 2, 4 y 32.

(66) HONEY, p. 3.

(67) Cfr. BARRERE y GOETZ-GIREY.

(68) Cfr. HONEY, p. 29.

que pretende, pues precisamente sólo impulsando con disciplina y energía la investigación es como se irán clarificando problemas, delimitando vacíos de documentación y estadística, urgiendo fundadamente la destinación de los recursos de la comunidad a las necesidades así comprobadas. Lo que falta no es materia para ser investigada, sino vocaciones de investigador, forjadas desde los tiempos estudiantiles y cultivadas luego en institutos adecuadamente orientados y equipados. Hay aquí una preferencia intelectual por la búsqueda en bibliotecas por oposición a la búsqueda sobre el terreno, que define claramente nuestra raigambre cultural europea meridional, nuestra ajenidad respecto de las ciencias experimentales cultivadas pioneramente en los países anglosajones, centro y noreuropeos.

Naturalmente que donde la Administración no está acostumbrada a ser investigada científicamente todo intento en este sentido suscita desconfianza y provoca insólitas manifestaciones de un mal entendido «secreto administrativo». Más aún, es innegable que en algunos países latinoamericanos—ciertamente los más atrasados—es virtualmente imposible obtener siquiera un organigrama preciso de la estructura del Gobierno nacional. Es comprensible, por ello, la inexistencia de registros y análisis respecto del volumen y composición de la burocracia; el número, naturaleza y atribuciones de las casi independientes empresas públicas; de las finalidades concretas de la acción pública estatal, estadual, departamental o municipal; de la organización y funcionamiento de los órganos legislativos, de los partidos políticos, tribunales judiciales y administrativos (69). Este estado de cosas significa una barrera—obviamente no infranqueable, pero sí desalentadora—para el investigador primerizo, quien creía tenerlo todo al alcance de la mano, como si se hallara en alguna de las potencias dominantes. Para los investigadores latinoamericanos, el tener que forjar ellos mismos su instrumental informativo, con ser arduo y difícil, no significa otra cosa que abrazar, en la modesta escala de su oficio, las dificultades que el resto de la población sufre a otros niveles. No es índice de imposibilidad, sino urgimiento para una tarea, imprescindible e impostergable como tantas otras semejantes, en los países dominados y deformados por el impacto de las economías centrales, factor decisivo para el surgimiento y la perpetuación del subdesarrollo (70).

10. bb) *Insuficiencias y deformaciones del método jurídico tradicional*—La consideración científica de la Administración pública puede invocar, como hemos dicho, dos grandes tradiciones en ciencias administrativas comparadas, la tradición continental europea y la tradición angloamericana reciente, inaugurada ésta por un célebre artículo de Woodrow WILSON publicado a fines del siglo XIX. Nos ocu-

(69) HONEY, pp. 27-28; respecto del último punto y para los Estados Unidos Mexicanos, *vid.* GONZÁLEZ-COSÍO, 1974 y 1975.

(70) *Cfr.* BETTELHEIM y JALÉE, 1965 y 1970, así como KLIKSBERG, pp. 19 y ss., 71 y ss. y 215 y ss.

paremos ahora de la primera con algún detalle, haciéndolo con la segunda en ulterior parágrafo, de acuerdo al plan indicado (*supra*, numeral 2).

11. aaa) *Mentalidad escolástica y liberalismo*.—La tradición europea continental, que no suele remontarse sino en recientes estudios históricos a los cameralistas del siglo XVIII (71), se desarrolla particularmente luego de la caída del Antiguo Régimen, es decir, en el período inicial del capitalismo atómico o de pequeñas unidades, dominado por el liberalismo de la Revolución francesa y sus epígonos. Se trata de un enfoque predominantemente libresco, teórico, sistemáticamente abstracto, que tiende a proclamar como un mérito el radical divorcio metodológico entre ciencias del espíritu y ciencias naturales. La máxima amplitud del horizonte tiende a cerrarse en las perspectivas históricas y filosóficas, deductivas, de la comprensión de las realidades sociales, sin que ello implique aceptar las exageraciones de la crítica positivista, fuerza es reconocer que una visión casi metafísica de la realidad cotidiana se convierte en barrera para todo desarrollo de la pericia en la observación concreta de las cosas y evidencias empíricas (72). Probablemente, debido al rigor de los razonamientos exegéticos «en torre de marfil», por la exactitud aparentemente incuestionable que alcanzan los comentarios de las primeras codificaciones forjadas por la burguesía para asegurar el marco de su acción, que pasa a ser dominante, las Facultades de Derecho se convierten en el semillero de la Administración liberal, y de ellas egresan la mayoría de los futuros jefes administrativos.

Dicha mentalidad escolástica, limitada casi a la glosa de los maestros, es transmitida a América Latina mediante los rigores del mundo ibérico, sin encontrar entonces contrapesos de flexibilidad y concreción en las doctrinas italiana y francesa. En Italia, en el siglo XIX, la acción de una «ciencia de la administración social» sólo se va a desarrollar tardíamente, con la transición del Estado liberal al Estado social (73). En Francia faltaba aún la sistematización creadora de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual iba a permitir a la doctrina con Maurice Hauriou, y fundamentalmente en la síntesis solidarista de León Duguit, superar la visión puramente «defensiva» del Derecho público, quebrando el estrecho y patológico horizonte del «acto administrativo ilegal», mediante las nociones de institución y de servicio público, cuya perdurabilidad, por encima de inacabables y ya tediosas polémicas doctrinales, es la mejor prueba de la vigencia de aquella renovación, para los primeros años del siglo XX especialmente. En verdad, ellos incorporaron al enfoque jurídico de la Ad-

(71) Así, la capital investigación de MAIER.

(72) HONEY, p. 29.

(73) En el siglo XIX, la acción de una «ciencia de la administración social» sólo se va a desarrollar con los trabajos de GIURA, RAVA, citados por BENVENUTI, pp. 113-135 (113-115). Entre los primeros cultivadores italianos, citados igualmente por BENVENUTI, se destacaron: FERRARIS, WAUTRAIN CAVAGNARI, GARELLI DELLA MOREA, ORLANDO, pp. 5 y ss., y VACCHELLI, pp. 33 y ss.

ministración una riqueza de contenidos que desbordó rápidamente todo juridicismo, en el cual tanto ha tendido a empantanarse cierta doctrina francesa posterior a la Segunda Guerra Mundial. Precisamente después de ésta, surgen flexibilidad y concreción en Europa, al ser estos países fuertemente influidos, al igual que los estudios administrativos en Alemania (74), por la arrolladora «instalación» de las técnicas angloamericanas.

12. bbb) *De la incapacidad «juridico-administrativa» de las universidades latinoamericanas.*—En verdad, la actual situación de los estudios administrativos en la casi unanimidad de las universidades latinoamericanas no se diferencia mayormente del nivel existente en la Europa continental de los años treinta, cuya «apertura»—en Francia, por ejemplo—surge con la creación de la Escuela Nacional de Administración en 1945, y con la reforma ramificada de los estudios de Derecho instaurada por el Decreto francés de 27 de marzo de 1954 (75). La aportación latinoamericana ha podido ser descrita, sin crueldad, en los siguientes términos:

«Buena parte de la literatura (legal) latinoamericana es estéril. Ella es naturalmente representativa del habitual estilo de análisis legal (76). En ella encontramos artículo tras artículo en torno a la verdadera naturaleza de un concepto u otro, incluyendo polémicas que se continúan durante años, sin que ninguno de los participantes vaya más allá de las deducciones lógicas fundadas en los códigos o en los escritos de los grandes juristas..., los artículos escritos por estudiantes que usualmente ganan premios en concursos son generalmente de dicho tipo clásico (77). Demuestran erudición (*scholarship*), es decir, familiaridad con los clásicos. La originalidad es premiada algunas veces, pero se trata de una clase estilizada y conceptual de originalidad, la habilidad en realizar nuevas deducciones de las fuentes antiguas» (78).

(74) Cfr. MORSTEIN-MARX: *Die Bundesrepublik*, en MORSTEIN-MARX, 1969.

(75) Respecto de la significación francesa y comparativa de este Decreto, CORTIÑAS-PELÁEZ, 1957, pp. 483-494.

(76) Preferimos no traducir el término inglés *legal* por «jurídico», reservando este vocablo para la materia de la ciencia jurídica, es decir, para la integración indisoluble de los elementos extranormativos de poder (políticos, económicos, sociales, de organizaciones y relaciones internacionales, etc.), con los elementos normativos, integración que constituye el Derecho (*lo jurídico*). La ciencia jurídica es precisamente el estudio de los elementos normativos y de los elementos extranormativos del Derecho: sus cultores son por ello *juristas*, por oposición a los *legistas* egresados habitualmente de nuestras Facultades. Estos sólo estudian técnica normativa, y obviamente, la técnica es sólo un aspecto instrumental, aunque importante, de la ciencia.

(77) No estamos haciendo sino una crítica *inmanente* a nuestra realidad. Esta miseria de la «ciencia» jurídica latinoamericana vale también para anteriores trabajos de quien esto escribe. Así, un ejemplo de la futilidad normativista a que nos obligan nuestras Facultades y «concursos», está constituido por el primer premio del concurso de investigaciones estudiantiles, atribuido a CORTIÑAS-PELÁEZ, 1958, pp. 725-782.

(78) KARST, en WAGLEY, su p. 295, citado por HONEY, p. 30.

La ya apuntada tendencia retórica, inconducente, verbalista, de la enseñanza del Derecho en la tradición europea del siglo XIX no brilla por ello menos mediante sus aparentes oropeles: casi ninguna Facultad lo es sólo de Derecho, sino «y de Ciencias Sociales» (79) o «y de Ciencias Políticas» (80), pero en verdad sólo se trata de un «homenaje a la virtud». En efecto, de un total próximo a las 30 asignaturas, rara vez las asignaturas no jurídicas llegan a cinco, muchas veces se trata sólo de un barniz limitado a una o dos materias, que bien podrían haberse incluido al final del segundo ciclo secundario.

No podemos hacernos todavía ilusiones con los muy leves cambios, en general puramente formales, que se han formulado recientemente en algunas Facultades aisladas. Los sectores dominantes de nuestras sociedades externa e internamente deformadas prefieren tener que habérselas con abogados expertos en Derecho privado, y no con buenos conocedores de las estructuras y metas del Estado. Para ellos y para sus descendientes siguen estructurándose rígidamente los planes de estudio, prácticamente ignorantes de una participación seria en la formación de futuros servidores públicos. El Derecho administrativo y el Derecho constitucional, las bases legales de elementos tan importantes en la «aceleración evolutiva» (81) como son la reforma agraria o el desarrollo urbano, el estímulo del desarrollo industrial, la planificación del sector público en materia económica y social, los principios e instituciones del Derecho comunitario latinoamericano en formación, o no tienen lugar alguno, o lo tienen subordinado y casi arrinconado. Las materias tradicionales de Derecho público, adicionadas, apenas si equivalen al total de estudios del Derecho civil. El individualismo decimonónico de éste, la rigidez de su mentalidad exegética, forjan al futuro «hombre de Derecho». El impacto de la ley y de su ejecución administrativa en el ciudadano y, en consecuencia, las actitudes de éste hacia el Gobierno y las administraciones especializadas son cosa remota respecto de los estudios legales. Así, en la Facultad de Derecho de Montevideo, en 1955, hasta en la asamblea estudiantil que por primera vez propuso la incorporación de Ciencia Política al plan de estudios, el desinterés y la resistencia—aun entre dirigentes gremiales maduros—se manifestó en una magra afirmativa de diez votos contra nueve, y la cátedra recién pudo inaugurarse en 1963, fracasándose en la inclusión de un segundo año de Sociología, dedicado a la Sociología nacional. Naturalmente, constitucionalistas y administrativistas se desentienden. Así, el estudio del contencioso-administrativo, por ejemplo, se detiene prácticamente en la decisión anulatoria, y poco o nada versa sobre su ejecución efectiva,

---

(79) Así, la de Montevideo. Junto a sociología y economía política, ciencia política constituía la tercera «ciencia social» del *pensum*, puramente normativo, vigente hasta la reforma presidida por el decano REAL en 1971, y abrogada en 1973 por la intervención del Poder Ejecutivo en la hasta entonces autónoma vida universitaria.

(80) HIMES: *Perú*, referido a las universidades de este país, en HONEY, p. 144.

(81) En el sentido de RIBEIRO, 1969-1970.

y ulterior respeto, por la Administración activa. Idéntica despreocupación existe por el acceso efectivo del administrado a la justicia administrativa (82).

El indicado «caso» de Montevideo no se agota ahí. En 1971, bajo el lúcido decanato del administrativista Alberto Ramón REAL, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República intentó quebrar el juridicismo tradicional, creando un primer año (ciclo básico), obligatorio, constituido *exclusivamente* por disciplinas no normativas: Ciencia Política, Historia de las Ideas, Sociología y Economía Política, ciclo común a las tres especializaciones de la Facultad, es decir, abogacía, diplomacia y notariado. Un paso importante, sin duda, aunque ya entonces nos preguntábamos si ello bastaría para cambiar el juridicismo *inmanente* de la pedagogía de los cuatro años posteriores, puramente normativos. La crisis política de 1973 dejó la pregunta sin respuesta: la intervención de la Universidad por el Poder ejecutivo trajo la abrogación de dicho plan de estudios y la reimplantación de los criterios del siglo XIX.

13. ccc) *Del tradicionalismo de nuestras Facultades de Derecho.*— En casi todas nuestras universidades, un símbolo de su impotencia congénita para transformar el entorno está dado por la abrumadora mayoría de los estudiantes de Derecho respecto de las otras disciplinas (83), y en particular respecto de economía, administración pública y ciencias sociales en general. Sin temor a la generalización (84), puede decirse que las Facultades de Derecho latinoamericanas son tradicionalmente las escuelas de la élite de la clase gobernante, y que la experiencia de la vida en las Facultades de Derecho es precedente relevante del Gobierno futuro de nuestros países, siempre tendente a evadirse de los problemas reales, refugiándose en la resolución de cuestiones secundarias para la marcha de la comunidad. En efecto, la contribución de los juristas a una transformación radical de la realidad latinoamericana ha sido siempre casi nula, a pesar de ciertas afirmaciones idealistas e ingenuas contenidas en trabajos estudiantiles nuestros (85). La norma es más un instrumento *del statu quo* que un factor de cambio, y quienes se preocupan por la motorización de una transformación o por la administración de una reforma no se esfuerzan por encontrar al jurista, sino que se afanan por eludirlo (86).

Buena parte de la reciente legislación reformista en América Latina (reforma agraria, reforma bancaria, reforma fiscal, hasta reformas constitucionales) ha sido redactada por economistas o aun ingenieros, y no por legistas. El estanciero-abogado (*fazendeiro-advogado*), cuya mentalidad dominara por décadas nuestra sociedad tradicional,

(82) Cfr. la preocupación concreta de BRAIBANT, 1969.

(83) Cfr., por ejemplo, *Anuarios Estadísticos do Brasil*, en BELL; y KLIKSBERG, esp., p. 55.

(84) A partir de afirmaciones del mismo BELL, comprobadas para Brasil.

(85) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1963, numerales 4 y 29 (8.º), respecto de nuestra ilusa convicción de entonces.

(86) BELL, p. 105.

es incapaz de forjar las renovaciones legislativas o administrativas exigidas por la liberación y el desarrollo en América Latina (87).

Con excepciones honrosas que hemos intentado enunciar antes (88), los profesores de Derecho aparecen totalmente ajenos a los cambios, aun constitucionales, hasta que ellos están consumados. Es como si estuvieran sólo interesados en el derecho escrito en caracteres góticos (*black-letter law*). Se ha llegado a pensar que nuestros profesores buscan la cátedra como coronación del prestigio ganado en el foro y en la vida pública (89); pero todos sabemos que esta ingenua creencia de extranjeros es todavía demasiado amable, pues el procedimiento opuesto es abrumadoramente mayoritario, se «utiliza» a la cátedra, y se la abandona cuando las auténticas responsabilidades de un maestro (la forja de una generación de discípulos) surgen, para irse al bufete o a algún cargo público, nacional o internacional. Por su parte, los estudiantes—excluyendo a quienes militan activamente en la actividad sindical—, que rara vez lo son a tiempo completo, siguen las clases, apurada y distraídamente, cuando asisten. Al término del año académico suelen memorizar apuntes de nivel no siempre elevado, que muchas veces no han sido adecuadamente controlados por los profesores. Los graduados en Derecho son considerados gente «cult», por haber frecuentado su Facultad, pero menos del 20 por 100 ejercen alguna vez la profesión (90).

La paradoja que caracteriza a las Facultades de Derecho es un extendido fenómeno en América Latina; en efecto, ellas se nos presentan exteriormente como instituciones antiguas y venerables, de incuestionable solidez, cuando en verdad, interiormente, todos sabemos que carecen de solidez institucional (91). El problema no radica en intereses creados en el mantenimiento de las Facultades tal cuales son, sino en la ausencia absoluta de todo interés institucional—salvo quizá el de los dirigentes del movimiento estudiantil—. Estos aparentes bastiones del conservatismo son casi trémulos y espejismos, con las idas y venidas de profesores y estudiantes. El «tradicionalismo» de las Facultades se debe, de hecho, quizás más a una carencia que a un propósito. Profesores y estudiantes, en constante vaivén profesional, carecen del tiempo, de la energía, o de otros recursos, para encarar las necesidades y reformas de enfoque y de organización de estudios. Su lucha no pretende cambiar algo, sino que todo siga como está, y ellos, centrados en otras preocupaciones que más les interesan.

14. ddd) *Concentración de esta insuficiencia y deformación.*—La consideración puramente normativa de la Administración deforma, por su excesiva abstracción, los fenómenos estudiados; suele verse privada de una adaptación concreta a las técnicas de organización y

(87) BELL, p. 106.

(88) Cfr., *supra*, la bibliografía de la nota (44).

(89) BELL, *ibidem*.

(90) Cfr., para Brasil, BELL.

(91) BELL, *ibidem*.



programación mediante ordenadores; y termina configurando la ajednidad de su objeto, un objeto meramente «ideal» con respecto a los objetos «reales» que dice estudiar.

*En primer lugar*, existen patrones culturales del mundo anglosajón cuya ausencia marca las investigaciones intentadas en América Latina. La esencia deductiva, dogmática-racionalista, del mundo jurídico romano-germánico, se ha presentado tradicionalmente como divergente, cuando no en las antípodas, de la postura inductiva, realista y empírica, del mundo de la *common law*. El pragmatismo de los centros de investigación anglosajones, financiados y concebidos como instrumentos de precisión de las sucesivas políticas gubernamentales, poco tiene en común con el enfoque, reformista y aun revolucionario, de las universidades latinoamericanas, cuya actividad no suele verse confrontada a la inmediatez de la experiencia, sino en muy reducida escala. Pueden señalarse hoy esfuerzos aislados para aproximar la experiencia cotidiana a las racionalizaciones universitarias, para concretar una alternativa válida a las opciones políticas de los gobiernos. Empero, prima su rareza: así, a la clínica jurídica (atención de casos prácticos, con pasantes, por estudiantes de práctica forense, en el último año de la carrera, en Facultad de Montevideo) nunca la acompañó una clínica administrativa, a pesar de tratarse del país más burocratizado de América Latina; no conocemos una sola monografía *empírica* de ciencia administrativa en la República Oriental, y casi no las hay teóricas. Dicho panorama es general en nuestra América, salvo recentísimos estudios (92), debiéndose notar la inquietud por dicho vacío, plasmada por recientes centros de alcance supranacional, tales como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (San José, Costa Rica), la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la FLACSO (Bogotá), el Instituto Interamericano de Administración Pública (Río de Janeiro) y las indicadas *supra*, numeral 8, *in fine* (93).

En definitiva, el lastre de siglos de teoría pura dificulta, en todos nosotros, la asunción plena de las dificultades de las ciencias sociales aplicadas, de la investigación de campo, llegándose en este temor a la confrontación directa con la vida de la calle a extremos sorprendentes. Así, en una Facultad de Derecho, su Instituto de Ciencias Sociales prefirió especular con una encuesta sobre la estratificación social del alumnado universitario, en lugar de estudiar otras realidades nacionales de mayor interés general. La Universidad aparecía así financiada con fondos públicos para estudiarse a sí misma; claro que ello significaba el progreso, respecto de la mera sistematización libresco tradicional, de encuestas extranjeras sobre temas extranjeros.

*En segundo lugar*, una forma sutil de vanidad, la creencia de que el jurista es el especialista de una «ciencia noble», lleva no sólo a

(92) Así, *Administración Pública y desarrollo*, de VELASCO-IBARRA; la penetrante aportación de KLIKSBERG, y las *Ponencias* indicadas, *supra*, nota (62).

(93) Cfr., para Brasil, BELL, pp. 89-110; KLIKSBERG, *in totum*, e *infra*, las reservas de FRANK GONZÁLEZ-CASANOVA y REAL DE AZÚA.

no preocuparse por buscar personalmente ciertas constantes de la vida administrativa concreta, sino a ni siquiera tener la humildad elemental de manejar las conclusiones (sociológicas, económicas, políticas e históricas) establecidas por otras disciplinas aplicadas al mismo objeto (94).

La imposibilidad radica no sólo en nuestras Facultades de Derecho, sino quizá, como se ha señalado con acierto (95), en el sistema total de nuestra enseñanza concebida para mantener el equilibrio descendente de una sociedad deformada por la «actualización histórica» e incapacitada así de siquiera concebir los difíciles caminos de una «aceleración evolutiva». En efecto, la *actualización histórica* se opone antropológicamente a la *aceleración evolutiva*. Enfrentados al proceso civilizatorio, los pueblos pueden incorporarse a él, sea cediendo a la presión externa y sometiéndose paralelamente a los valores de una potencia dominante que los reduce a la categoría del proletariado externo (así sucedió con Indoamérica, víctima de la conquista operada por España y Portugal, así acaece con los pueblos africanos y árabes ante la expansión europea), sea adoptando técnicas de potencias más avanzadas, pero sin mengua de su autenticidad autóctona, de su autonomía étnica, cultural y política (así, Alemania e Italia en el siglo XIX, Japón y China Popular en el siglo XX) (96).

Nuestros estudios de ciencias sociales sólo se inician con la excepción de la Facultad de Políticas de México (UNAM), como autodidactas, por quienes han terminado una carrera de Derecho en la cual casi no se habló de aquéllas. La estructura misma de los estudios parece marcar los compartimientos estancos entre dos o tres «ciencias sociales» y el Derecho—el cual así nunca es considerado como una de ellas—. De la misma manera que el estudio del Derecho público internacional ignora todo de las relaciones internacionales que lo fundan y le dan sentido (97), nuestras escasas nociones de «derecho administrativo económico» se superponen a un conocimiento vulgar de economía y de matemáticas, inconsistente para aportar una comprensión en profundidad de los fenómenos que las normas sólo dibujan en su parte emergente. En efecto, nuestros conocimientos básicos, al respecto, se-

---

(94) Un reconocimiento ejemplar de esta incompetencia de los juristas en materias no normativas, lo formula NIETO, 1967, p. 31, aludiendo a la necesidad de atenerse a monografías generales de confianza, desgraciadamente inexistentes en España, para la materia económica. Otro tanto cabría decir de nuestra América, con alguna rarísima excepción, tal como la excepcional obra colectiva dirigida por el ilustre rector Samuel LICHTENSTEIN: *El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas*, Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, 1971; 2.ª edición, 488 pp.

(95) PRATS, p. 416.

(96) Cfr. RIBEIRO, Darcy: *Propuestas acerca del subdesarrollo*, Montevideo, Arca, 1971; una aplicación concreta y pionera de sus ideas al campo de la Administración es la de KLINKSBERG.

(97) HABA, pp. 487-539 (536), quien señala que la competencia del Derecho público internacional es función del «paralelograma de fuerzas», del poderío efectivo, de cada país y de las alianzas entre éstos.

mejoran a la visión que tenemos de la parte oculta de un ténpano gigante. Ignoramos la realidad y creemos conocerla, la «regimos», la «normamos». Nuestra enseñanza responde al ideal del hombre conservador en la cultura de las sociedades preindustriales, cree moverse en los tiempos de la carreta y de la diligencia. No comprende que la integración latinoamericana, ejecutada por administraciones públicas que se extienden desde la ciudad de México a Montevideo (para tomar las dos latitudes más remotas) exige otro ritmo, otras herramientas, de conocimiento teórico (98) y de síntesis práctica. La aplicación, eficaz y hasta revolucionaria en el campo del Derecho que tienen ya los procedimientos electrónicos en marcha (99), es ignorada por obra de una formación que ha sido justamente calificada de viciosa, en breve pero magistral recensión, afirmándose con razón:

«[... nuestras Facultades de Derecho tradicionales] de las que han salido y salen todavía —en el mejor de los casos— fieles intérpretes de las leyes positivas, ignorantes del contexto en que éstas se producen, de los intereses a que responden y de los valores que encarnan. De este modo, incapacitado para una reflexión axiológica de base científica —es decir, fundada en el conocimiento de las potencialidades presentes— e ignorante de las posibilidades y complejidades técnicas del proceso productivo actual, el jurista se limitará a contribuir a la puesta en marcha del derecho positivo, o sea, de un determinado orden de relaciones sociales, convirtiéndose así en un engranaje más del mecanismo de conservación del sistema establecido. Y si bien es cierto que esta situación —la tradicional— ha comenzado a cambiar, no lo es menos —(...)— que su cambio se debe al proceso general de intensa transformación actual, y en ningún modo a una modificación de la actitud de nuestras Facultades, que siguen respondiendo estructuralmente al modelo tradicional (100).»

*En tercer lugar*, la limitación del horizonte administrativo captado por el método normativo se ve en nuestros días acentuada por la fuerte especialización de toda una serie de disciplinas científicas conexas, cuyo objeto también es la administración, y cuya mera existencia revela la inexactitud del papel dominante asignado tradicionalmente al Derecho administrativo y a los «juristas», en el estudio y organización

(98) Las aportaciones de AGUIRRE-BASTOS y MALDONADO, 1987.

(99) LASSO DE LA VEGA.

(100) PRATS, p. 415.

del hecho administrativo (101). Enfocada así en sus repercusiones concretas, la ciencia jurídica se nos presenta sociológicamente convertida en una doctrina del derecho positivo, encogida en los estrechos objetivos de su interpretación y de su armonización conceptual y dogmática (102). Este enfoque aparece así tan desfasado con relación al objeto, que se llega incluso a sostener la incapacidad mental de los «juristas» para adaptarse a dichos esquemas complementarios de conocimiento (103).

B) EL EMPIRISMO ANGLOAMERICANO

15. *Inadecuación «temporal» al cambio y sus metas.*—La limitación e insuficiencia apuntadas del enfoque jurídico tradicional se agudizan cuando, a la inadecuación «espacial» del enfoque se agrega una inadecuación «temporal»: el carácter estático del ya parcial enfoque normativo pone su desfase cruelmente de manifiesto cuando nos hallamos ante organizaciones sociales como las latinoamericanas, donde no sólo cambian metas y entornos, sino que, de principio, la transformación de éstos se erige en objetivo esencial de una ciencia administrativa ante los imperativos de liberación y desarrollo (104).

La comprensión del cambio y de sus metas, la incorporación de informaciones psicológicas, sociológicas y económicas, por ejemplo, tendentes a clarificar una investigación estratégica del comportamiento administrativo (105), no sólo se presenta como incompatible con el juridicismo continental, sino que se acuerda difícilmente con los modelos del estructuralismo funcionalista de cuño angloamericano (106), cuya estabilidad normativa (*pattern maintenance*) presupone un valor

(101) LUHMANN, p. 11.

(102) LUHMANN, p. 13.

(103) LUHMANN, p. 14.

(104) Cfr. BARAÑANO, FLORES-OLEA y las aportaciones del curso de Julieta GUEVARA, *Administración para el desarrollo*, del Instituto Nacional de Administración Pública, y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Centro de Investigaciones en Administración Pública) de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1974-75.

(105) JACOBSEN, p. 102.

(106) Doctrina de cuño angloamericano cuyo jefe de fila, parcialmente inédito aún, es el sociólogo PARSONS, 1960, quien se ubica como continuador de MAX WEBER, al que reputa como teórico «sistémico». La enorme irradiación de PARSONS hace difícil, en un trabajo como éste, una evaluación de su reciente pensamiento. Una matización virtual de sus conclusiones sobre WEBER, nos parece ser aportada por DRONBERGER. Una natural prolongación, paralela en el tiempo, del pensamiento parsoniano en materia administrativa, nos la brindan los estudios de MERTON.

Sin entrar en este lugar al debate de sus detalles, vid. la virulenta crítica de MILLS, 1968. Dicha «neutralidad» de la concepción weberiana de la Administración acaba de tener un terminante rechazo concreto, en los Estados Unidos Mexicanos, al reafirmarse la naturaleza no-neutral y sí eminentemente política de los cometidos de la Administración Pública, al estructurarse la colaboración del Instituto Nacional de Administración Pública con el Plan Básico de Gobierno 1976-82 del Partido Revolucionario Institucional: vid. las declaraciones de los licenciados Jesús REYENS-HEROLES por el PRI, y Andrés CASO por el INAP, Ciudad de México: «Excelsior», 31 de mayo de 1975, p. 29 A.

de equilibrio constante en el seno de la estructura social y política vigente (107).

Respecto de esta aportación de las ciencias angloamericanas, veremos sucesivamente a continuación, el contraste entre los postulados del estructuralismo funcionalista y la relevancia política del fenómeno administrativo (a) y las insuficiencias del llamado economismo administrativo (b), para detenernos algo más en la ideología subyacente a la tradición angloamericana, no sólo de las ciencias administrativas (c), sino de las ciencias sociales en general. Estas implican, en efecto, un marcado desconocimiento del entorno humano y cultural de la Administración (aa), que las lleva a caricaturizar o a mitologizar el universo internacional y las sociedades nacionales mediante esquemas dualistas (bb), suma de omisiones y de errores que las convierten, sin una oportuna matización crítica, en una metodología subdesarrollante (cc).

16. a) *El estructuralismo funcionalista y la relevancia política del fenómeno administrativo.*—En cierta medida, el estructuralismo funcionalista es a la sociología, al hecho administrativo y a las relaciones internacionales, lo que la teoría pura de Viena al Derecho, *la ocultación de la mitad del universo relevante* (108), mediante una abstracción tendente a evitar los contenidos políticos de toda ciencia social. En efecto, incluso en el último estadio del pensamiento de sus fundadores, en que tratan de incorporar la noción de cambio al análisis «sistémico», el postulado del equilibrio se mantiene y podría pensarse que quien dice equilibrio dice automáticamente rechazo del cambio; en todo caso, el cambio, si lo hay, es considerado como un movimiento que oscila en torno a una posición de equilibrio, como una especie de accidente en la vida normal de un «sistema», un fenómeno patológico al que es menester remediar para salvaguardar la existencia y la integridad del «sistema». Por otra parte, los funcionalistas limitan su estudio a los cambios «intrasistémicos», a los que se manifiestan en el marco del «sistema» existente. Ello implica la exclusión de toda transformación, aún evolutiva, del sistema social en cuanto «sistema». Aunque habitualmente no se tenga mayor conciencia de esta ambigüedad del estructuralismo funcionalista, estas sumarias precisiones permiten comprender su naturaleza conservadora (109). Por ello, debe considerarse con natural reticencia toda interpretación global del fenómeno administrativo que se limite a trasladar la técnica de dichos modelos a las ciencias administrativas (110).

17. b) *El economismo administrativo.*—Igualmente reticente es la acogida que nos merece la concepción puramente económica de la ad-

(107) Cfr., la breve pero lapidaria refutación de GONIDEC, p. 7.

(108) Cfr. ILCHMAN, 1969, pp. 177-189.

(109) GONIDEC, *ibidem*.

(110) Tal es la pretensión de PARSONS, 1958 y 1960. La excelente monografía de KLIKSBERG, que conocíáramos después de redactado este texto, abunda en razones y ejemplos que apoyan nuestra postura.

ministración (111), en cuanto dicha unilateralidad, centrada casi exclusivamente en la productividad, en la mera eficiencia (entendida como la relación matemática de insumos y producto), tiende demasiado fácilmente a descuidar la totalidad del fenómeno, su unidad, centrada en el Hombre, en el varón y la mujer concretos, quienes también requieren participación pensante en la decisión y una transformación *real* en la distribución. La asepsia axiológica, típica de esta concepción angloamericana, tiende a ser fatalmente imitada (112) por la inmensa mayoría de los autores que escriben fuera de la economía central dominante. La «dominación» está ya tan centralizada que sin perjuicio de considerar su superficial resquebrajamiento en la crisis monetaria que opone a la Comunidad Económica Europea contra los Estados Unidos del Norte, nos parece clara su manifestación, con variados matices, en la mayoría de las más relevantes contribuciones europeas recientes a las ciencias administrativas (113). Ahora bien, ello no puede sino llevar a la agravación del desequilibrio, dado que *es precisamente el desequilibrio la ley suprema de toda estructura social*, si se la deja librada a sus reflejos automáticos y no se busca contrarrestarlos, orientándolos y aun quebrándolos mediante la acción coherente del Poder público en lo nacional (114), de la comunidad planetaria en vías de organización (115) en la vida internacional (116).

Se ha incurrido tan reiteradamente en los últimos años en una despiadada crítica del juridicismo romano-germánico respecto de la Administración que nos parece imperdonable olvidar que, curiosamente, idénticas conclusiones esterilizantes para la acción se derivan de los «modelos» de la sociología (117) y aún de la ciencia administrativa angloamericana, la cual comienza a presentarse como una «protesta

(111) LÓPEZ-BASILIO, Horacio, *Elementos de Administración*, Ciudad de México: Pax/Librería Carlos Césarman, S. A., 1974; la obra de KLIKSBERG refuta por anticipado, minuciosa y rotundamente, la imitación extralógica del profesor LÓPEZ-BASILIO.

(112) Podríamos decir *singée*, en el simiesco sentido de la lengua francesa. Para una valoración auténticamente *latinoamericana* de los peligros de estas derivaciones de la sociología angloamericana, *vid.* FRANK/GONZÁLEZ-CASANOVA y REAL DE AZÚA, y la multitudada contribución de KLIKSBERG.

(113) Así, en los trabajos de LANGROD, LUHMANN y MORSTEIN-MARX. Hacen excepción, tanto el alemán MAIER, quizá por su sólida formación histórica, como el belga MOLITOR —por su equilibrado humanismo, difícil de «dominar» por mentalidades tecnocráticas.

(114) Cfr., por todos, los trabajos de PERROUX y MYRDAL.

(115) Como ejemplos de esta organización planetaria, en tímida formación y que tiene en cuenta al Tercer Mundo, recuérdese la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUC y D), la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, sancionada ésta por una mayoría de 120 votos en la Asamblea General de la ONU en 1974, con la explicable abstención de los Estados Unidos del Norte y sus satélites europeos occidentales, así como Israel, y la incomprensible de España. Cfr., respectivamente: EL-NAGGAR, EL-SAYED y MALDONADO, 1975.

(116) Sobre las tendencias hacia un dirigismo a escala planetaria, COLLIARD.

(117) Así, particularmente, de los sociólogos nucleados en el *Research Center in Economic Development and Cultural Change*, tales como HOSELITZ, Bert F.; PARSONS, Talcott; LEVY, Marion; MOORE, Wilbert; FELDMAN, David; LERNER, Daniel; HAGGEN, Everett; McCLELLAND, David, y KUNKEL, John H. De ellos se ocupa con demoleedor ataque FRANK, 1969, a quien seguimos, en general, en este desarrollo. Su monografía se puede consultar igualmente en su recopilación posterior de 1970, de la cual constituye el primer capítulo (pp. 17-83).

contra el fracaso de los especialistas de ciencias sociales no-económicas, en la superación de las tipologías y análisis *ex-post facto*, y en la fijación de sus estudios en la ejecución y el mejoramiento de los «cometidos estatales» (118). En verdad, si la crítica del formalismo juricista y del normativismo positivista puede sintetizarse en su complicidad con una determinada estructura económica y social (119) que se estudia como si fuera inmanente al entorno social, ello quiere decir que nuestra crítica exige la consideración del Derecho como ciencia social (120). Pues bien: la crítica de las ciencias sociales (y, por ende, de las ciencias administrativas) difundidas por los especialistas angloamericanos, acusa a éstos, igualmente, de una deformación ideológica de la realidad.

18. c) *La ideología de la ciencia administrativa angloamericana.*—En la doctrina administrativa latinoamericana se ha puntualizado recientemente y con acierto (121), que la cadencia histórica del desarrollismo importado de cuño angloamericano (122) nos es inaplicable, por su marcado desfase social y aún histórico. La refutación merece que nos detengamos un instante, para acentuar la falsedad empírica y la inexactitud teórica del «desarrollismo», virtual substrato de toda la pregonada «Administración para el Desarrollo». En efecto, supone una visión unilateral y parcializada de la Administración pública, enfrentada a una acción humanamente desvirtuada.

Las ciencias sociales angloamericanas, y en especial su sociología subyacente en todo enfoque administrativo, se fundan en insuficiencias metodológicas y en postulados probadamente falsos (123).

19. aa) *El olvido del entorno humano y cultural.*—La Administración, en cuanto instrumento institucional de la comunidad organizada para la promoción del varón y la mujer en sociedad, no es una realidad puramente abstracta, reductible a un «tipo ideal» que desconozca totalmente la sociedad concreta, a la cual le compete servir mediante una actividad prestacional multiforme. La Administración no es la misma en todas las latitudes, porque la sociedad tampoco lo es y porque el Hombre abstracto se concreta en el varón y la mujer de aquí y ahora, los latinoamericanos en nuestro caso, que son bastante diferentes de los angloamericanos por un complejo proceso histórico cultural al cual aquí sólo podemos aludir (124). Los «modelos», por cuantificados que sean, no bastan: la administración no es una mera realidad en sí, sino una realidad *para*. La intencionalidad, la teleología de su acción, dan sentido a su existencia. La asepsia axiológica en la consideración científica de la Administración (125), lleva a la construc-

(118) ILCHMAN, 1969 y 1971 (p. viii).

(119) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, numerales 8 ss.

(120) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1971, numerales 9-11.

(121) BREWER-CARIAS, *Prólogo a El Control...*, p. 7; KLIKSBERG, *in totum*.

(122) En particular, la científicamente tan hueca, y propagandísticamente tan inflada, de ROSTOV.

(123) FRANK/GONZÁLEZ-CASANOVA y REAL DE AZÚA, *in totum*.

(124) Cfr. ampliamente, RIBEIRO, 1969-1970.

(125) Un ejemplo extremo lo brinda SIMON, particularmente su jactancioso *Appendix-What is an Administrative Science*, pp. 248-253.

ción de *una ciencia administrativa sin administrados*, a una Administración que los objetiviza, que los convierte en vagos «sujetos», «destinatarios» (126), olvidando que son ciudadanos de una República (127). Esta insuficiencia general, bastaría, aún en los Estados Unidos del Norte, para fundamentar extensas reservas a semejante método científico. Estas reservas son mucho más graves, tratándose de la administración en países en vía de subdesarrollo, puesto que las ciencias sociales angloamericanas parten de una observación incorrecta, de una apreciación desvirtuadora.

20. bb) *El mito dualista de la Administración desarrollista*.—No es correcto analizar separadamente, en forma dualista, a las sociedades superdesarrolladas y a las sociedades en vías de subdesarrollo, sin investigar históricamente la cadena causal que las reúne en un todo indisociable. La noción de *causa* que el normativismo tanto contribuyó a erradicar de las ciencias jurídicas, parece repugnar parejamente al purismo cientificista, limitado a descripciones *ex-post facto*, en materia administrativa. El arsenal institucional y bibliográfico aparentemente impresionante de los Estados Unidos del Norte llega a deslumbrar a los europeos, habiendo llegado a hablarse hasta de un «complejo de inferioridad» (128); pero ese arsenal peca de «etnocentrismo» (129), realiza reiteradamente los factores de control social olvidando en demasía al control del poder público. En efecto, el incumplimiento reiterado de las promesas de políticos y administradores lleva a que muchos sólo esperen un mejoramiento de las condiciones de vida mediante la iniciativa privada, aunque afortunadamente algunos hombres de ciencia, a los que invocan, perseveran en el estudio de las *public policies*, como lo testimonia entre otras la obra del maestro Horst EHMKE (130). Ahora bien, esta «modernización», aparentemente abstracta pero que, amén de la hegemonía de la libre empresa, significa lisa y llanamente nuestra «angloamericanización» (131), fundamenta sus «modelos» de subdesarrollo en las «variables-pautas», las cuales no sólo son equívocas y flotantes, sino que su vaguedad encubre inexactitudes concretas, fácilmente demostrables (132) y en las cuales no hubieran incurrido sus

(126) Así, el autor nacional-socialista Ernst FORSTHOFF, *Traité de Droit administratif*, Bruselas: Emile Bruylant, 1969.

(127) Una ejemplar reivindicación del derecho administrativo como *ciencia jurídica* y no como mera *técnica* normativa, en la obra de BOURJOL, cuya confrontación con la precitada de FORSTHOFF arroja luz decisiva respecto de las concepciones democrática francesa y autoritaria alemana.

(128) Cfr. DRAGO, p. 29.

(129) REAL DE AZÚA, p. 126.

(130) No sólo su tesis de 1961, sino su magistral contribución «*Staat und Gesellschaft als verfassungstheoretisches Problem*», en Konrad Hesse, Siegfried REICKE, Ulrich SCHEUNER, directores, *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962*, Tubinga: Mohr, 1962, pp. 225-260 (226).

(131) La «esperada norteamericanización» preconizada por LIPSET y SOLARI, p. 230. Para una crítica detallada de dicho volumen, recopilación de los trabajos presentados en 1965 al Seminario sobre dicho tema organizado en Montevideo por la Universidad de la República, vid. REAL DE AZÚA, pp. 121-173. Concordantemente, las pp. 45-61 de KLIKSBERG, y su p. 41, nota 9, *in fine*.

(132) FRANK/GONZÁLEZ-CASANOVA y REAL DE AZÚA, especialmente la contribución de FRANK, pp. 9-110; KLIKSBERG, pp. 224-226.



predecesores europeos más eminentes. La doctrina sociológica muestra cómo esta sociología del subdesarrollo es subdesarrollante en cuanto no sólo abandona el enfoque, las conclusiones y la política de Carlos MARX —lo cual podría eventualmente justificarse— sino que incluso olvida el fuerte énfasis en la importancia determinante de la estructura social que habían conservado eminentes sociólogos posteriores como MAX WEBER y Emilio DURKHEIM (133).

Concebir la escena internacional como una evolución lineal que, si progresa, lleva fatalmente a los pueblos en vía de subdesarrollo a adoptar por transculturación los valores culturales de los pueblos superdesarrollados, es negar la posibilidad de una evolución acelerada de los primeros que respete sus valores propios (134), es afirmar su papel necesariamente secundario en la evolución histórica, en definitiva erigir a la concepción angloamericana de la vida, en la concepción «superior» de la organización social. El racismo virtual de este enfoque, aparte de su falsedad antropológica (135), olvida que los tres ingredientes étnicos del administrado latinoamericano, configuran aportaciones históricas irremplazables en la marcha ascendente de la humanidad. El nivel, humanamente de máxima significación, que reviste América Latina frente a sociedades cuyo avance tecnológico se remonta apenas a dos siglos, se patentiza en la convergencia, en nuestra raza, del crisol africano de la especie humana, las realizaciones imponentes de las culturas precolombinas que remontan a cuarenta siglos, y el humanismo latino personificado en las increíbles hazañas ibéricas de los siglos xv y xvi.

Merece una precisión especial la circunstancia de que la mayoría de los paleontólogos sitúen en África Oriental el origen de la primera sociedad humana, la cual luego por migraciones sucesivas se trasladó primeramente al Asia, y de ésta, en las divergentes direcciones de América y Europa. Que dicha *hominización* decisiva haya tenido lugar en el hombre africano es ciertamente un elemento a considerar por los epígonos contemporáneos del racismo. En África, por vez primera, el «tejido del universo», estructura compleja de materia y espíritu desde los orígenes del átomo, supera los estadios iniciales de predominio *exterior* de la materia, para franquear definitivamente el paso al predominio *global* del espíritu, mediante la primera reflexión en el seno de la biosfera (136). En el crisol racial de nuestro tiempo, y particular-

(133) FRANK, *ibidem*, p. 86.

(134) Respondiendo afirmativamente a la posibilidad de esta «aceleración evolutiva», *vid.* la genial obra de RIBEIRO, 1969-1970, esp. t. I, pp.7-137, y t. II, pp. 149-194. Cfr. la recensión de HERMOSO y URDANETA.

(135) RIBEIRO, *ibidem*.

(136) Cfr. las obras de TEILHARD DE CHARDIN, esp. t. III, «La vision du passé», pp. 71 ss., pp. 271 ss., p. 298 (con referencia a trabajos redactados en los años 1923 y 1939). El último estadio de su pensamiento, *The Antiquity...*, resume investigaciones de décadas, las cuales creemos deber citar algo extensamente aquí:

*Whereas the pithecanthropians (Pithecanthropus, Sinanthropus, Homo soloensis) of the Far East never exceeded the dimensions of a marginal branch of humanity, or even rose above a low anatomical stage comparable with that of Neanderthal man of Middle Pleistocene of Europe, evidence is growing that «in the heart of Africa, and nowhere else» (subrayado LCP) there originated what has become the*

mente a la luz de la Declaración de Derechos del Hombre de 1948, de los pactos de 1966, de la Declaración de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, esta investigación aporta mucho al mundo plurirracial de América Latina y a las ciencias sociales que intentan, como las ciencias administrativas, una organización de la sociedad al servicio de las mayorías. Podría decirse que «más allá de una simple descripción, lo que se trata de orientar es el movimiento mismo de la vida social en su etapa de correflexión y de socialización (...) en la prolongación directa de la paleontología sobre el ritmo del fenómeno evolutivo» (137).

El desconocimiento interiorizado de estas virtualidades multirraciales de las bases mismas de la Administración pública latinoamericana, debilita aún más la validez del enfoque de los especialistas angloamericanos en ciencias sociales, quienes caricaturizando los esquemas weberianos (138) y parsonianos (139), mediante su empleo indiscriminado, se alejan del realismo, del sentido común, de los creadores de dichos esquemas o de sus críticos más autorizados, quienes aseveran que «sociedad moderna» y «sociedad tradicional», tal como se definen por cada lote homogéneo de «variables-pautas», representan meras abstracciones, que nunca se han dado, que no se dan jamás, en los hechos, en la pureza real del «modelo» (140).

Existe, pues, una inadecuación de las ciencias sociales angloamericanas para que su trasvase sea operativo en un mundo distinto de aquél para el cual sus «modelos» fueron inicialmente concebidos. Pero no debemos olvidar, por otro lado, que dicha orientación de las ciencias sociales responde, incluso cuando se la analiza dentro de la aparente «campana de cristal» de la sociedad angloamericana, a disfuncionalidades no menos graves. La paz atómica no significa necesariamente la perpetuación del modo de vida angloamericano, éste corre el riesgo de estallar por dentro, al hallarse ante una sociedad internación progresivamente bloqueada y cuya rigidez impide la «válvula de escape» que fueron los conflictos mundiales de la primera mitad del siglo xx (141). Esta vulnerabilidad interna tiende a hacer de las ciencias sociales instrumentos científicos al servicio de la represión social (142),

---

*bulk, if not the totality of modern mankind* (t. X, p. 4582). Dicho pensamiento se precisa en la página siguiente, con esta frase:

*Several hundred thousand years had been spent on the mere «preparation», mainly in Africa, of a human planetary invasion. Some thirty thousand years more had been required for the actual «occupation» of the extra-African lands. Approximately ten thousand years (that is, the whole combined Neolithic and historical times) were necessary before a preliminary «consolidation» of the human envelope had been realized all around the earth* (*ibidem*, p. 4583).

(137) PIVETEAU, *Préface*, a SCHMITZ-MOORMANN, *Pierre Teilhard de Chardin. L'oeuvre scientifique*, en TEILHARD DE CHARDIN, 1971.

(138) FRANK, 1969, dice que «freudianizan a Weber (...) no lo siguen en absoluto» (pp. 95 y 86).

(139) FRANK, *ibidem*, p. 35, y REAL DE AZÚA, p. 131.

(140) REAL DE AZÚA, *ibidem*.

(141) Cfr. MERLE.

(142) MILLS, 1956; KLIKSBERG señala para 1980 un déficit incompatible «con el mantenimiento de la vida económica en condiciones de normalidad y orden» (p. 13).

o, por lo menos, lucubraciones (143) más o menos «sofisticadas» pero ineficaces en la transformación de una estructura social aceleradamente regresiva (144), las cuales nos parecen ocultar penosamente una actitud conformista tácita reñida con la esencia de la ciencia. La abstracción «numerificada» (145) de la ciencia administrativa angloamericana, no sólo es ineficaz respecto del entorno, sino que deforma la correcta representación de éste. Se dice axiológicamente neutra y por ello, se limita a análisis *ex-post facto* (146), cuando lo que interesa a las ciencias latinoamericanas es el análisis *ex ante* (147), la orientación que permita regir los hechos en lugar de describirlos (148).

Hay que partir en los análisis de ciencias sociales de *la realidad estructural del desequilibrio* (149), reconocida como la ley económica fundamental, no sólo por los economistas sino inclusive por muy moderados discípulos de la escuela estructuralista funcionalista. Esta realidad sólo permite concebir a la Administración como una herramienta forjadora y ejecutora de la voluntad política del Poder público, «forjadora» no en sentido tecnocrático sino en cuanto concretización y aplicación de las opciones realizadas por la mayoría mediante los órganos políticos de formación de su voluntad. De lo contrario, en ciencias administrativas como en otros sectores de la cultura y de la organización social, la copia de los esquemas angloamericanos y la adopción de sus valores no logrará sino el ahondamiento del dualismo estructural de las sociedades latinoamericanas, el acrecentamiento de su vulnerabilidad económica e ideológica, el aumento de la distancia siempre mayor que las aleja de la metrópoli central (150), mediante la permanencia del *status* colonial.

21. cc) *La metodología subdesarrollante*.—En cierta manera, dentro de poco tiempo, de no más de dos o tres lustros, las ciencias administrativas enfrentarán probablemente la situación que actualmente enfrenta la sociología en América Latina, la encrucijada de una ciencia subdesarrollante (151). En efecto, no dudamos que los esfuerzos supranacionales y nacionales aún dispersos—tendientes a una consideración científica de la Administración pública, que supere el unilateral enfoque normativista tradicional—lograrán la forja de un instrumento concreto, apto para la aplicación de los métodos empíricos de investigación y análisis. Surgirá un nuevo lenguaje, analítico y matemático poco

(143) MILLS, 1968-1970.

(144) Cfr. sobre la tremenda desigualdad reinante en la sociedad angloamericana: FERROUX, KOLKO, HARRINGTON.

(145) Complejo de la numerología denunciado por SOROKIN.

(146) ILCHMAN-UPHOFF, 1971, pp. viii y 257.

(147) ILCHMAN-UPHOFF, *ibidem*.

(148) En este sentido, BARAÑANO, FLORES-OLEA y GUEVARA, cit., *supra*, nota (104); así como la postura antiweberiana de REYES-HEROLES y CASO, cit., *supra*, nota (108).

(149) Afirmada como la ley económica fundamental, no sólo por MYRDAL, sino por ILCHMAN-UPHOFF, p. 48.

(150) REAL DE AZÚA, p. 157; KLIKSBURG denuncia la *ingenuidad extrema* consistente en aguardar soluciones tecnológicas provenientes de la «ayuda» de los países desarrollados, con los cuales la contradicción de intereses derivada de los lazos de dependencia impide semejante no-«toma de conciencia» (p. 222).

(151) GONZÁLEZ-CASANOVA, *La nueva... in totum*; KLIKSBURG, *in totum*.

frecuente en los administrativistas de cuño normativo, susceptible de lograr ese tipo de abstracción propio de las ciencias naturales. La desaparición del viejo concepto del investigador aislado y solitario traerá problemas metodológicos y administrativos, financieros y técnicos; las investigaciones serán más caras, exigirán la participación de quienes no eran administrativistas: programadores, perforistas, operadores, especialistas en estadística matemática, planteándose las dificultades de los ordenadores electrónicos, agravadas por las barreras psicológicas de una cultura para la cual la máquina es un elemento todavía extraño (152). Ello puede traer una nueva forma de enajenación, la de la importación de técnicas y técnicos, o la de la exportación de nuestros posibles técnicos al centro internacional de la disciplina: el prestigio de dichas ciencias administrativas pensadas por angloamericanos, para una sociedad distinta de la nuestra, corre el riesgo de volverse tan grande—si no se lo tamiza críticamente—que temas, categorías, técnicas y métodos, por el círculo vicioso de la causación circular acumulativa, pueden llevarnos al olvido de nuestros reales objetivos, y aun a confundirlos con los de una sociedad dominante, extraña, con la cual estemos cada vez en conflicto más abierto.

El estudio riguroso, matemático y en equipo, exige además, «una nueva objetividad» (153), derivada de la aplicación del método científico a una Administración enfrentada a realidades problemáticas y conflictivas. Ello exige una ciencia administrativa concreta (154), humilde en sus pretensiones de generalidad, pero que trata de escapar al azar comprendiéndolo en sus características generales, mediante un pensamiento probabilístico (155), quizá inadecuado para nuestro marco de prejuicios deterministas, pero muy adaptado si nos atenemos a una larga tradición en estudios probabilísticos sobre la guerra y el juego (156). La Administración latinoamericana, en efecto, sólo conoce y controla *algunas* de las variables más significativas; y únicamente las pruebas estadísticas, las predicciones, las estimaciones, los modelos de simulación y todas las formas de inferencia estadística parecen expresiones *posibles* de una postura defensiva capacitada para la previsión de nuevos errores posibles, y para intentar su medición y precisión. En esta situación, igualmente, la aplicación indiscriminada de la ciencia administrativa angloamericana sería fatal, en cuanto que su ideología latente prefiere ignorar, y en verdad implica, la subsistencia de los factores de enajenación y subdesarrollo que la ciencia administrativa latinoamericana pretende erradicar.

22. *Del derecho administrativo y su marco multidisciplinario: Remisión.*—El tema de la autonomía del derecho administrativo ha sido

(152) GONZÁLEZ-CASANOVA, *ibidem*, pp. 175-177.

(153) GONZÁLEZ-CASANOVA, *ibidem*, p. 187, comillas nuestras.

(154) Concreción reclamada insistentemente, para un cambio eficaz, por ILCHMAN-UPHOFF, p. 15.

(155) GONZÁLEZ-CASANOVA, *ibidem*, pp. 196-197.

(156) GONZÁLEZ-CASANOVA, *ibidem*, p. 197.

clásicamente planteado en sus relaciones respecto del derecho privado y, fundamentalmente, en nuestro siglo como un eco de posiciones normativistas a veces brillantemente expuestas (157); sin embargo, la prevalencia del derecho público como derecho de principio dentro del derecho aplicado por la Administración (158), la naturaleza meramente instrumental de la utilización por ésta de categorías de derecho privado (159) nos parece conducir definitivamente al rechazo de todo dualismo *substancial* y a la reafirmación del Derecho Administrativo como fundamento jurídico *sine qua non* de la acción del Poder público en el cumplimiento de sus cometidos prestacionales (160).

En nuestros días, integrada la eficacia en la definición moderna del Derecho administrativo (161), el tema de la autonomía de esta disciplina ya no se plantea respecto de los elementos normativos de la Administración, sino de aquellos elementos extranormativos que determinan las metas de su acción, los antecedentes teórico-prácticos de ésta y los medios para alcanzar aquellos fines (puntos (C) y (D) del plan anunciado *supra*, numeral 2). De este modo,

«... el estudio del Derecho administrativo sería erróneo si descuidara las aportaciones de la historia, de la sociología o de la tecnología. La regla de Derecho administrativo debe mucho a las experiencias de la Administración y a sus prácticas. Su dogmatismo, inherente a toda regla de Derecho, disimula mal el empirismo que ha presidido a menudo su elaboración y al que dará lugar su ejecución. Si es para el jurista legítimo y necesario el considerar la norma en sí misma, no podría, sin abdicar de sus responsabilidades, negarse a indagar su génesis y su efectividad, y, para ello, la aportación de las disciplinas administrativas no jurídicas le es indispensable» (162).

En el estudio y la investigación de la Administración pública latinoamericana de este umbral del siglo XXI, la autonomía del Derecho administrativo no nos parece plantearse respecto del subordinado Derecho privado excepcionalmente manejado por las administraciones públicas

---

(157) EISENMANN, *in totum*.

(158) CORTIÑAS-PELÁEZ, 1975, *Quinta lección, in fine*; LAUBADÈRE, André de, *Traité élémentaire de droit administratif*, París: LGDJ, 6.ª ed., I, refuta, con razón, a EISENMANN.

(159) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 1974, I, pp. 39-51.

(160) En cuanto derecho político, más ampliamente en CORTIÑAS-PELÁEZ, 1969, I, pp. CXLII ss., y 1972, pp. 119 ss.

(161) MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., distribuidora Marcial Pons, Madrid, 1974.

(162) AUBY, Jean-Marie, *Le milieu juridique*, en LANGROD, 1966, p. 176.

en cuanto «categorías instrumentalizadas» (163). Un planteamiento contemporáneo de la Administración prestacional finalizada por el Estado democrático y social de Derecho (arts. 3, 27, 28, 39 y 123 de la Constitución Federal Mexicana sancionada en Querétaro en 1917), la coloca en un marco multidisciplinario —teoría, política y Derecho administrativos— del cual esperamos ocuparnos próximamente (puntos (C) y (D).

León CORTIÑAS-PELÁEZ

Profesor del Instituto Nacional de  
Administración Pública y de la  
Universidad Nacional Autónoma  
de México

---

(163) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 1974, I, pp. 39 ss.

## BIBLIOGRAFIA

