

el proyecto CATE (Current Air Force Technical Effort) puede, por medio de un sistema de *descriptors*, localizar en media hora a todos los investigadores que en un momento dado están trabajando sobre la misma materia en el país.

Otro esfuerzo considerable ha sido el de la Oficina de Patentes de los Estados Unidos con su sistema HAYSTAC (siglas irónicas de «Have You Stored Answers to Questions?») que contiene 2.400 entradas diferentes, para controlar las patentes y gráficos de invención en constante aumento.

Fuera de los Estados Unidos, la entidad más poderosa en este número es el VINITI ruso (Instituto de Información Técnica y Científica de la Unión). Creado en 1952, controla más de 12.000 publicaciones extranjeras y reúne al año más de medio millón de *abstracts* de artículos. Su labor se publica en boletines de información sobre cuarenta y ocho materias diferentes.

PRELIMINARES AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

35.01

1. Introducción

El término «estudio» debe reservarse para la actividad que examina un determinado asunto, sin que, tras ello, se expresen juicios de valor.

La necesidad de efectuar investigaciones en el vasto y variado campo de la Administración pública aconseja denominar a estas investigaciones «Pre-

5. Personal especializado

Tal es el desarrollo de esta forma de investigación, que ya se ha acuñado en América una palabra, la de *information scientist*, para designar estas personas especializadas. Como dice Francis Bello, la mejor prueba de su necesidad es el hecho de que una casa privada americana financie un departamento de documentación, con más de cien personas a su servicio, de las cuales veinte pertenecen a esta nueva clase profesional de *información scientist*.

En todo caso, lo innegable es que el desarrollo de los métodos para la clasificación y búsqueda de documentación ocupa desde hace pocos años a las administraciones tanto públicas como privadas y que el progreso realizado en este breve plazo hace patente su necesidad como instrumento indispensable de trabajo.

Se publica en *La Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione* (número 4 de 1960, págs. 409 y siguientes) este artículo del autor polaco FRANSZEK LONGCHAMPS, en el que se abordan problemas generales del concepto y contenido de la Administración pública.

liminares al estudio de la Administración pública», que nos llevarán a la definición de Administración pública y a determinar los métodos de investigación aplicables.

La definición se efectuará mediante una descripción exacta, pero sólo con los criterios indispensables para tal definición—postulado del «mínimo de criterios»—, que, para ser universal,

ha de indicar en la descripción todos los fenómenos particulares.

Más aún: no ha de confundirse ese intento de dar una definición universal con una noción absoluta; esto supondría un error de método.

Si la Administración pública se nos presenta bajo aspectos tan diversos, ¿cuál es el principio de selección según el cual serán objeto de nuestro estudio esos fenómenos tan diversos, de épocas y ambientes distintos?

Llamando «tesis analíticas» a las que recogen los resultados de una investigación, serán aquellas el método de investigación en este trabajo.

1. Análisis de la doctrina: Dos problemas (¿qué es la Administración pública? y ¿qué es el estudio de la Administración pública?) han encontrado diversas soluciones.

Entre los autores alemanes llamados cameralistas se señalan tres períodos:

El primero, con influencias mercantilistas (segunda mitad del siglo xvii), supone la base para la creación en el país, arruinado por la guerra de los treinta años, de una industria independiente, base de una política independiente. El segundo—escuela racionalista del Derecho natural, fin del siglo xvii, siglo xviii y principios del xix—supone una divergencia, reforzar el poder absoluto de los príncipes—residuo feudal—y limitar tal poder—filosofía individualista burguesa.

Finalmente, el tercer período, constitucional (primera mitad del siglo xix), confirma la tendencia liberal burguesa.

Pues bien, los tratadistas escribían sobre la mejor organización del Estado y de su Administración; hoy diríamos que trataban de política social administrativa. Pero ello es interesante para el estudio de la Administración pública en cuanto a las relaciones Administración-Estado y la influencia en

ambos de las condiciones políticas y económicas.

Los proyectos para obtener una buena Administración pública llevaron al estudio de la Administración práctica. Luego, von Stein aplicará a este tema el idealismo heggellano.

El siglo xx: Es una era nueva, favorable al estudio de la Administración práctica; Jastrow distingue qué es y qué debe ser la Administración pública, y Stier-Somlo limita su estudio a la descripción de la Administración pública práctica.

Hoy los clásicos del Derecho Administrativo alemán y austriaco buscan una definición de la Administración pública; éstas, *materiales, formales, positivas o negativas*, se aplican sólo al Estado de derecho.

El régimen hitleriano se limitó a estudiar la Administración pública, negando su obediencia a las leyes, según las concepciones de entonces.

La doctrina francesa quiere definir la Administración pública sólo en interés del estudio del Derecho Administrativo. Hauriou mismo presente una supremacía de los problemas jurídicos.

Los autores anglosajones estudian la Administración pública con buenos resultados, sin preocuparse de explicar su método o definir el objeto de tal estudio.

En Polonia, Jaworski, aunque dedicado esencialmente al estudio del Derecho Administrativo, tiene más libertad de método que los alemanes en su concepción de la Administración pública.

Scharft, en su introducción a la doctrina marxista, afirma que las funciones administrativas subsistirán, pese a la decadencia de las clases, en una sociedad sin clases.

Los autores soviéticos—desde Marx—opinan que «la Administración es la actividad organizadora del Estado» e

indican unos criterios de definición y estudian una Administración: la de la U. R. S. S.

La doctrina, pues, llega a una aproximación: la posibilidad, en principio, de seleccionar un objeto real y concreto y diversas tentativas de definirlo. Es, pues, útil continuar estas aproximaciones, definir el objeto de nuestro estudio y establecer los métodos para su investigación.

2. Definición del objeto

Se encuentra éste en dos planos: el de los hechos particulares, en tiempo y espacio determinados, y un plano mental: un orden pensado.

Llamaremos «fenómeno de la Administración pública» al elemento real, con tres elementos; es: 1) una acción «cultural»; 2) efectuada en el plano público; 3) encuadrada en una división del trabajo.

Se entiende por «acción cultural» una acción humana que intenta cambiar las circunstancias, el ambiente, y cuyo resultado sea positivo en un determinado orden de valores.

«Posición pública» es la situación en la que el agente goza de preponderancia; es decir, de medios de acción y garantías exclusivas.

Por «división del trabajo» se entiende un sistema de objetivos que pretenden un cambio de situación. Una acción encuadrada en esa división del trabajo puede conducir a fines no previstos; incluso entonces será una acción irregular, pero encuadrada en la división del trabajo. Esta unión (acción real-división del trabajo) se refiere así incluso a los fenómenos irregulares de la Administración pública. Esto es: una división de trabajo que encuadre acciones culturales efectuadas desde una posición pública es «el sistema de la Administración pública».

Así, el estudio de la Administración pública es la disciplina que se propone estudiarla en su realidad, sin dar un juicio sobre ella. El término francés «ciencia administrativa» suscita críticas desde el punto de vista de la terminología.

3. Campo de la realidad

¿En qué campo real se encuentra el objeto así delimitado? En frase figurada, la infraestructura serán los *fenómenos* administrativos que son realidad inmediata (Drewnowski); estos fenómenos estarán en un primer nivel si son realidad que se conoce mediante signos convencionales—expresada en signos—; la superestructura será el *sistema* administrativo, y en un nivel superior aún, la *teoría*.

4. Análisis del fenómeno administrativo

Si tomamos como elementos suyos los que: 1) se revelan con carácter general en todo fenómeno; 2) comprobados; en su forma concreta sirven para identificar el fenómeno; son dos: el agente y la obra.

El agente es siempre el hombre, debiendo investigarse las relaciones entre sus cualidades mentales y las condiciones de su acción.

La obra es el cambio que el hombre procura en su ambiente, que vendrá constatado por sus resultados.

Los *determinantes* del fenómeno administrativo son los factores que contribuyen a un fenómeno concreto, y pueden ser necesarios, normativos y arbitrarios o discrecionales.

5. Análisis del sistema administrativo

Los componentes del sistema administrativo son las relaciones de com-

petencia y las relaciones de finalidad. Las primeras se refieren al agente y la obra; las segundas, además, al fin; éste es, sobre todo, el que atrae nuestra atención, sea considerado de un modo psicológico, sea cualitativo o absoluto. Han de ser objetivo primordial de las investigaciones los fines perseguidos, en cada caso, por la Administración pública.

Se plantea el problema de la *realidad* del sistema administrativo. Ciertamente, está siempre en un plano mental; pero se le atribuye *realidad social* en cuanto se aplique a la vida social.

6. Límites relativos

La Administración pública concreta se encuadra en límites más estrechos que los señalados en el apartado 2, y que provienen de criterios muy varios; podremos llamarles *relativos* o *convencionales*. Un problema—tipo de límite relativo—que aclara el concepto es la distinción entre Administración pública y la magistratura, que varía según las condiciones políticas y sociales del momento. Otros problemas de límites—distinguir Administración y política o diferenciar la Administración pública de la que opera según el Derecho privado—se plantean dentro del Derecho Administrativo positivo.

7. Relaciones con el Derecho

Se entiende aquí por Derecho una norma referente a la conducta del hombre y que realmente esté en vigor en un grupo social dado como resultado de condiciones, opiniones y tendencias decisivas.

Establezcamos un cuadro de problemas.

7.1. ¿El Derecho determina la Administración pública y en qué medida?

Como determinante normativo de la Administración pública, el Derecho no parece ser constante ni necesario, tesis en evidente contraste con el principio tradicional según el cual la Administración pública es conformada por el Derecho.

En un examen histórico, de diversas épocas, puede llegarse a la conclusión de que ese principio tradicional reviste muy varias formas, y no existen relaciones constantes entre Administración y Derecho en cuanto a la determinación de aquélla por este último.

El estudio del Derecho no tiene, en el estudio de la Administración pública, más que valor de método muy limitado, porque da de ella una imagen parcial, porque sus generalizaciones no pueden aplicarse a la Administración pública y porque, en fin, el Derecho administrativo sólo existe en un limitado número de países.

7.2. ¿La Administración crea el Derecho? ¿En qué medida? Si tal creación es posible, esto lleva a la crítica del principio clásico de separación entre Administración y legislación. Los criterios tradicionales de tal distinción no dan solución satisfactoria; de ahí que pueda estudiársela en lo referente a los límites relativos.

Según la delimitación del objeto, establecida en el apartado 2, tal objeto se refiere también a la legislación, que sería la acción soberana, mientras que la Administración pública tendría acción delegada.

8. Métodos de investigación

Se refiere la investigación a la Administración pública en su forma concreta: fenómenos y sistemas administrativos. ¿Cuál será su método?

Generalmente, el método aplica los resultados obtenidos del análisis de

fenómenos y sistemas administrativos, sustituyendo formas concretas por categorías generales.

Otros problemas más específicos serán: ¿Debe seguirse la generalidad o las características particulares? ¿Qué características han de examinarse? ¿En qué consiste el carácter histórico del material y qué campos de éste pueden estudiarse? ¿Cómo señalar las relaciones causales y establecer las constantes de cada fenómeno? ¿Cuáles serán los objetivos prácticos?

Los **critérios** son: Establecer el límite relativo, seleccionar el objeto

—mediante sus componentes y determinantes—; hacer las debidas constataciones; reunir los resultados y las tesis sintéticas.

9. Características generales del estudio de la Administración pública

Pertenece al vasto campo de los estudios sociales; de ahí que no se pueda cultivar aisladamente. Sin embargo, su método es distinto del aplicable a la sociología o psicología, al estudio del Derecho o a las consideraciones llamadas de «teoría práctica».—M. S.