

---

JAVIER PINAZO HERNANDIS  
(Universidad Cardenal Herrera-CEU)

*En torno a la mayoría de edad  
de la Ciencia de la Administración.  
Un enfoque sistémico y prospectivo*

---

*I. Introducción: ¿de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos?  
II. Los antecedentes de la Ciencia de la Administración: A) Orígenes y evolución  
histórica; B) El Cameralismo y la Ciencia de la Policía; C) La eclipsación de la Ciencia  
de la Administración por el Derecho Administrativo; D) La Ciencia de la Administración  
en la España reciente. III. Ubicación del focus científico: A) ¿Ciencia de la  
Administración o Ciencias Administrativas? B) Fenómeno o epifenómeno científico. IV.  
La Declaración de Bolonia de 1999 y el futuro de la disciplina: A) Paseo por el  
panorama académico español: El plan de estudios de 1990 y las tendencias académicas;  
B) El desarrollo armónico de un Espacio Europeo de Educación Superior antes del  
2010; C) La posibilidad y la conveniencia de la autonomía científica de la Ciencia de la  
Administración; D) Una apuesta por el enfoque sistémico de la disciplina: del  
conglomerado interdisciplinar a la unidad sinérgica  
V. A modo de colofón final ¡¡Eppure si muove!!*

**I. INTRODUCCIÓN: ¿DE DÓNDE VENIMOS,  
DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?**

Responder a cuál es el estado actual de la Ciencia de la Administración en España es tarea harto difícil, ya que no sólo dependerá del punto de vista de quien haya de responder, sino de qué aspecto de la misma quiera resaltarse.

El aspecto que nos interesa destacar aquí es el de su interés o su importancia académica y científica en los estudios universitarios, en la medida en que pueda ser un producto de conocimiento que supuestamente interese a la sociedad.

Es conveniente saber que venimos de una tradición en la que la disciplina no ha gozado de una gran celebridad, pero sin embargo cada día que pasa parece que su conocimiento se desvela más necesario, por mor del papel que las Administraciones públicas van asumiendo en el conjunto de la sociedad. Éstas son cada día menos productoras de actos administrativos y más de servicios públicos. De ahí que la actividad administrativa, sin descuidar la pureza y bondad de sus actos jurídicos, deba preocuparse de que éstos teleológicamente se dicten para algo. Y ese papel vicarial no es el de protegerse de los ciudadanos cual fortaleza constantemente atacada, sino el de responder a las demandas del entorno social.

*Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 38/39. Valencia, 2002*

Venimos de una dinámica en la que el Derecho Administrativo y la Ciencia Política han dejado poco espacio al saber *in genere* de la Administración. En España los estudios de Ciencia Política y de la Administración acaban siempre en itinerarios en los que la asignatura de Ciencia de la Administración o sus subdisciplinas son una *hermana menor de viaje*, y cuando se intensifican estos itinerarios hacia la Ciencia administrativa, lo es mediante disciplinas propias del Derecho Administrativo o del Derecho Público, impartidas por *juristas conversos*.

Debidamente fijada, pues, la pregunta a cuya respuesta intenta responder este trabajo es la de si la Ciencia de la Administración ha adquirido o no una mayoría de edad que merezca su autonomía científica y académica, en la que el objeto de su estudio se ubique en la Ciencia administrativa y sus subdisciplinas asociadas.

A esta pregunta debe añadirse una segunda, si esto es posible, y es la de cómo debería instrumentarse teniendo como futuro mediato la declaración de Bolonia.

Para responder a ambas es preciso llevar a cabo una labor de síntesis que contenga tanto una perspectiva desde la cual analizar los conceptos que utilizamos normalmente para interpretar la realidad –un *focus*–, como el objeto de estudio concreto –un *locus*–. El *focus* es la perspectiva de sistemas en un contexto de sociología de políticas públicas y el *locus* es la misma Administración pública, en la inteligencia de un fenómeno o realidad histórica que se ubica dentro o con relación a otros fenómenos u otras realidades más complejas o conexas.

## II. LOS ANTECEDENTES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

### A) Orígenes y evolución histórica

El vocablo “administración” proviene del latín, donde se forma con las palabras *ad* y *ministrare*, que significa servir, por contracción *ad manus trahere*, que implica alusión a la idea de manejo o gestión. La administración alude a la gestión de asuntos o intereses, pero a una gestión subordinada a unos fines y a unas directrices. Pese que ya se dijera hace años <sup>1</sup> esta afirmación es tan nuclear que merece recordarse, y ahora enfatizarse, pues si la acción es la de gestionar, el objeto condiciona totalmente esta acción.

Los orígenes del saber sobre la Administración serían tan antiguos como las ideas de *civitas* o de *polis* <sup>2</sup>. Como la *polis* ha de organizarse, puede decirse que las primeras manifestaciones del saber sobre la Administración de ésta se pueden ya encontrar en la filosofía griega clásica y en el Derecho en la *civitas* romana. La *República* de Platón o la

<sup>1</sup> Este es el significado de *administrare* en CICERÓN, siendo evidente la semejanza con el ‘*to manage*’ inglés (Cfr. Fernando GARRIDO FALLA: “La Administración Pública como objeto de estudio de ciencias jurídicas y no jurídicas”, *Revista de Administración Pública* n° 23 (1957).

<sup>2</sup> “La Administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades” (José POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, INAP, Madrid, Tomo I, Lecc. 1ª).

“El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la Ciencia de la Administración es muy moderna” (Alejandro OLIVÁN: *De la administración pública con relación a España*, 1842).

*Política* de Aristóteles<sup>3</sup>, serían suficientes ejemplos de ello, si bien es de notar que las ideas de *polis* o de *civitas* conllevan implícita y de manera subyacente, una pretensión al menos incipiente de administrar con una especificidad<sup>4</sup>.

El proceso que lleva de un mero saber acerca de la labor de administrar a una pretensión científica de ello guarda estrecha relación con la misma evolución histórica de la Administración. Así vemos que el monarca comenzó desde el siglo XVI a administrar por sí mismo –o mediante agentes o comisarios–, surgiendo la idea de una administración unitaria para todo el Estado, dependiente de la voluntad real, que tomó el nombre de policía y cuyo fin era el bienestar general del pueblo<sup>5</sup>.

Esta labor de policía surge del proceso de división de poderes, en el que el legislativo y el poder judicial se forman con las competencias que han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, quien mantiene en cambio el poder ejecutivo con carácter residual<sup>6</sup>. La soberanía reparte en diversos estamentos la unidad de poder que representaba la vieja idea de *imperium*.

Una de las ideas básicas de la Administración moderna deudora de Napoleón es la separación entre Gobierno y Administración. Napoleón gobernaba su *Conseil d'Etat*, en cuanto que designaba en el seno del Consejo delegados encargados de los “grandes asuntos”; en cambio, los ministros estaban encargados de los “negocios corrientes”. Así surgiría<sup>7</sup> una “función administrativa”, consistente en encargarse de los asuntos corrientes del público; y una “función gubernativa”, encargada de solucionar los asuntos excepcionales que interesaran a la unidad política, y en velar por los grandes intereses nacionales. Separación ésta que tendría su reflejo posterior en la de Gobierno-Administración, o decisión-ejecución, presente en autores como Weber, Wilson o Taylor.

## B) El Cameralismo y la Ciencia de la Policía

En el árbol genealógico de la Ciencia de la Administración, aparece como madre la Ciencia Política, y como padres putativos que han condicionado al niño en su crecimiento, el *management* y el Derecho Público. Siguiendo con nuestro símil, los abuelos serían la Ciencia Cameral y la Ciencia de la Policía, precedentes de la disciplina<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Aristóteles, en su política, se ocupa por ejemplo de la demografía, del comercio exterior, las subsistencias, la salubridad, la educación, la policía urbana y rural y otras muchas cosas de análoga naturaleza que afectaban a la perfecta organización de la *polis*.

<sup>4</sup> En la organización de la *polis* griega ya se utilizan los términos de “siervos públicos” o “servidores públicos” para referirse a los inspectores, guardas, basureros, o los recaudadores (*colacretai*) como funcionarios del tesoro ateniense encargados de cobrar impuestos y entregar lo cobrado a los tesoreros griegos (Cfr. ARISTÓTELES: *La Constitución de Atenas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 59, 173 y 211).

<sup>5</sup> Fernando GARRIDO FALLA: “La Administración Pública...”, cit.

<sup>6</sup> Leon DUGUIT: *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789* (trad. y pres. de Pablo Pérez Trempos), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

<sup>7</sup> Maurice HAURIU: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* (9ª ed.), París, 1919.

<sup>8</sup> Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia de la Administración* (4ª ed.), Tecnos, Madrid, 2000, Vol. I, págs. 60 y ss.; José Mª BOQUERA OLIVER: *Derecho Administrativo* (10ª ed.), Civitas, Madrid, 1996, págs. 85 y ss.; y Alejandro NIETO GARCÍA: “Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una

en la medida en que las obras de los cameralistas y de otros autores del XVIII hay un intento de estudio sistemático y exclusivo de la organización y actividad de la estructura política dedicada al bienestar material y espiritual de los súbditos. Los autores de las obras sobre organización y la actividad de la comunidad política procedían de los consejos o cámaras de las Monarquías centroeuropeas. Por esto al conjunto de este esfuerzo teórico se le denominó “Ciencia Cameral” o “Cameralismo”<sup>9</sup>.

El conocimiento por los *Kammerrate* versaba fundamentalmente sobre la Hacienda y el Patrimonio y paulatinamente pasaron a ocuparse de otras disciplinas de aplicación como la Economía, el Derecho, o la Ingeniería, abarcando un saber más general y diverso que se denominaría “Ciencia de la Policía”, nombre que dieron a sus libros algunos de sus autores<sup>10</sup>.

Ésta llegaría a ser, con la pretensión de conseguir la felicidad de los hombres compatible con el interés general, una ciencia para gobernar a los hombres, lo que conecta con el sentido de la actual Ciencia Política. Por lo tanto, hay una pretensión de un saber general para el gobierno y la administración de las sociedades organizadas, y resultando con el tiempo, la Administración Pública el instrumento para ello.

Este saber con pretensión de científico y con enfoques diversos –más o menos jurídicos–, va cuajando en los países de la Europa continental<sup>11</sup> a lo largo de los siglos XVIII, XIX y principios del XX<sup>12</sup>, siendo significativa la aportación en España, pues, incluso antes<sup>13</sup>, a lo largo de los siglos XVIII y XIX podemos encontrar cultivadores de la Ciencia Política que seguían las pautas del cameralismo tal y como se hacía en el resto de Europa<sup>14</sup>.

clase directiva profesionalizada” en *Estudios de Derecho y de Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

<sup>9</sup> Cameralistas fueron DE LA MARE (*Traite de la Police*, 1713), VON JUSTI (*Grundsätze der Polizeiwissenschaft*, 1765), HÖHENTAL (*Liber de la politia*, 1776).

<sup>10</sup> Merlin diría que “*la police comprends la conduite de la chose publique*”. Von Justi, por su parte, afirmaba que la policía comprende las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y tienden a afirmar y aumentar su poder, hacer un buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. La ciencia de la policía –decía De la Mare– tiene por objeto conducir al hombre “*à las plus parfait félicité dont il puisse jouir en cette vie*”.

<sup>11</sup> En este siglo XVIII van apareciendo obras sobre la Administración Pública. En Francia, BONNIN publicó en 1808 un libro titulado *Principes d'Administration publique*, como “tratado elemental de la ciencia administrativa, un libro para todos los países”. También Henry FAYOL publica su *Administration industrielle et générale* en 1917. En Alemania Robert VON MOHL publica en 1829 su *Staatsrecht des Königsreichs Württembergs*, y es a partir de esta obra cuando nacen en Alemania las dos potentes corrientes de la Ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo. Por su parte, Ludwig VON STEIN publica *Die Verwaltungslehre* en 1865. Para Von Stein, lo característico en la Administración no es el momento de la limitación frente a los derechos individuales, sino el de la actividad al servicio de la sociedad.

<sup>12</sup> Bajo la Ciencia de la Policía, se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a mediados del siglo XVII, llenan todo el XVIII e incluso se prolongan durante parte del XIX, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el nombre general de “Cameralismo” o de “Ciencias camerales” (Vid. Fernando GARRIDO FALLA: “La Administración Pública...”, cit.).

<sup>13</sup> CASTILLO DE BOBADILLA publica en 1595 su *Política de corregidores y señores de vasallos*.

<sup>14</sup> IBÁÑEZ DE LA RENTERIA y su *Discurso sobre el gobierno municipal* de 1790; y FORONDA y sus *Cartas de Policía*, de 1802. En 1829, con Pedro SAINZ DE ANDINO, encontramos por primera

A este respecto, es importante resaltar esta comunicación entre Gobierno y Administración ya latente en los estudios de la época <sup>15</sup>.

### C) La eclipsación de la Ciencia de la Administración por el Derecho Administrativo

Es indiscutible que en nuestra Europa el Derecho Público ganó la batalla a la Ciencia de la Administración en el saber administrativo –cuando menos, hasta el advenimiento del Estado del bienestar, en el que este Derecho ya no sirve para dar respuesta a todo lo que haga la Administración Pública por mucho que algunos autores hayan realizado notables incursiones más allá del Derecho Administrativo.

Una de las consecuencias de la marginalidad de los asuntos administrativos en la Ciencia Política y la Sociología, ha sido el monopolio ejercido por los juristas sobre el examen de las cuestiones relativas al Estado y a su estructura administrativa, propia de los países europeos de cultura jurídica y tradición administrativa napoleónicas. Así, en la mayor parte de los países europeos, la Administración Pública fue concebida como un instrumento en manos del poder público y el problema esencial era entonces proteger los derechos de los ciudadanos, dotándoles de medios de reacción contra el Estado. Como consecuencia, el Derecho Administrativo monopolizó los estudios sobre Administración <sup>16</sup>.

---

vez en un autor español la expresión “Ciencia Administrativa”. En la primera mitad del siglo XIX resaltan varias figuras preocupadas por la Administración, entre las que podemos destacar Javier DE BURGOS, quien definiría a la Ciencia de la Administración como “la ciencia de lo útil y de lo dañoso”, mientras que el Derecho era “la ciencia de lo justo y de lo injusto”. Francisco Agustín SILVELA publica sus *Estudios prácticos sobre la Administración* en 1839; Alejandro OLIVÁN, *De la administración pública con relación a España* en 1842; y José POSADA HERRERA publica sus *Lecciones de Administración* –una mixtura de Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo– entre 1843 a 1845. Sobre esta última obra puede consultarse J. L. DE LA VALLINA VELARDE: “La docencia de Posada Herrera a través de sus Lecciones de Administración”, en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, INAP, Madrid, 2001, págs. 101 y ss. Por último, también Manuel COLMEIRO se ocupa del asunto en su libro de 1876 *Derecho Administrativo Español*, dedicado en parte a la Ciencia Administrativa.

<sup>15</sup> “La Administración es uno de los elementos del gobierno pero no se puede separar la acción de la Administración, sería, separar la voluntad del individuo de la acción de cada uno de sus miembros” señalaría José POSADA HERRERA en la segunda de sus *Lecciones*. Como resalta J. L. DE LA VALLINA VELARDE (“La docencia de Posada Herrera...”, cit., pág. 109) esta afirmación recoge una concepción orgánico-subjetiva de la Administración propia de la época y deudora de la doctrina francesa.

<sup>16</sup> Para Habermas la génesis del Estado moderno responde a la necesidad de una Administración financiera central en relación con el tráfico mercantil de las territoriales y nacionales en formación. Cometido que se relegó a personal con formación jurídica y, de la misma manera que los militares organizaron un ejército permanente, estos juristas hubieron de organizar una Administración estable (Jürgen HABERMAS: *Ciencia y Técnica como ‘Ideología’*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 131).

“Hubo un tiempo en que bajo la etiqueta de derecho, y por la propia extensión con que esta ciencia se presentaba (*divinarum atque humanorum rerum notitie*) cabía incluir todo género de consideraciones, tanto sobre infraestructura social y política como de los aspectos normativos éticos y aún teológicos sobre la acción humana. En virtud, ello, el saber social y político ha sido en

Pero también es cierto que la Ciencia Política ha vivido mucho tiempo de espaldas a la realidad administrativa, a los productos del poder. La preocupación esencial ha sido y sigue siendo el estudio de la formación del poder, su legitimación y su estructura, y no cómo se ha ejercido ese poder <sup>17</sup>. No puede obviarse que en España mientras que los politólogos se han preocupado por la tarea de construir una disciplina desde una perspectiva más empírica y descriptiva, los que abordaron el estudio más jurídico (los actuales constitucionalistas, provenientes del Derecho político y la Teoría del Estado) lo hicieron desde otra más prescriptiva, con mayores posibilidades de impacto social, jurídico y político <sup>18</sup>.

Se ha señalado un origen remoto de la malquerencia de los juristas, que se remontaría a 1843, cuando un proyecto de ley de Alonso Martínez para crear una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas no llegó a cristalizar por las presiones de las Facultades de Derecho. Pero no es menos cierto que la Ciencia de la Administración cuaja en su realidad contemporánea en la universidad española en torno a la figura de Baena del Alcázar, y gracias al apoyo del ilustre jurista Garrido Falla.

#### **D) La Ciencia de la Administración en la España reciente**

Merece la pena recordar los hitos en la historia de La Ciencia de la Administración en España <sup>19</sup> para ubicar la evolución de la disciplina en nuestro país y el estado actual de la misma, pues habiendo sufrido avatares similares a los del resto de países continentales, el desarrollo contextual ha sido particular. Así pues tenemos que,

- Los primeros estudios sobre Administración Pública en España pueden encontrarse en el siglo XVI, siendo un país pionero en este tipo de estudios, si bien en el siglo XVIII se desarrollaría bajo la Ciencia de la Policía.
- El Derecho Administrativo, nacido en el siglo XIX, eclipsó a la Ciencia de la Administración, con el consiguiente retraso en el surgimiento y consolidación de la misma.
- El arranque de la Ciencia de la Administración actual debe ubicarse en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense con la introducción por el Prof. Baena del Alcázar de la disciplina el Plan de Estudios de 1974 de la

---

Europa durante siglos un monopolio de los juristas” (Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa* (6ª ed.), Civitas, Madrid, 1999, pág. 65 a 66).

“El saber jurídico es esencialmente polivalente y, en definitiva, incompatible con el encasillamiento de un determinado ejercicio profesional” (Alejandro NIETO GARCÍA: *Estudios históricos...*, cit., Cap. I: “El Estado y los Juristas”, pág. 66.

<sup>17</sup> Joan SUBIRATS HUMET: “Los estudios de Ciencia de la Administración en España”, en Ramón COTARELO (dir.): *Ciencia Política y Administración*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, pág. 58

<sup>18</sup> Ramón COTARELO: “La Ciencia Política”, en Ramón COTARELO (dir.): *Ciencia Política y Administración*, cit., pág. 23.

<sup>19</sup> Xavier BALLART y Carles RAMÍO MATAS: *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 32 a 35 y Joan SUBIRATS HUMET: “Los estudios de Ciencia de la Administración en España”, cit., págs. 60 a 67.

Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología, y la creación de la correspondiente cátedra.

– En 1984, en desarrollo de la LRU, se crea el Área de Conocimiento de Ciencia Política y de la Administración

– En 1985 aparece la primera edición del *Curso de Ciencia de la Administración* del mencionado Prof. Baena del Alcázar.

– En 1985 se incorporan en el Plan de Estudios de la Universidad Autónoma de Barcelona materias como “Ciencia de la Administración”, “Análisis de Políticas Públicas”, y “Problemas actuales de la Gestión Pública”.

– En 1986 se inaugura en la Universidad Complutense de Madrid el Instituto Universitario Ortega y Gasset, con énfasis en los cursos de postgrado e investigación impulsados por los profesores Bañón y Carrillo.

– En 1989 hace su aparición del libro de Joan Subirats *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*.

– En 1990 se regula la titulación universitaria de Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración.

– A partir de 1991 hacen su aparición las diplomaturas en Gestión y Administración Pública.

– En 1993 se funda la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPP).

– En 1994 hace su aparición la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.

En España, estos hechos han supuesto un reparto en la comunidad científica tan necesario como complementario. Una de las ramas de la Ciencia de la Administración tiene su expresión en el estudio estructural y organizativo <sup>20</sup>. Otras se encuentran más centradas en la actividad de la Administración, en sus procesos de decisión y en el análisis de sus resultados con su expresión concreta en el análisis de políticas públicas y su aplicación a la gestión pública <sup>21</sup>.

### III. UBICACIÓN DEL *FOCUS* CIENTÍFICO

#### A) ¿Ciencia de la Administración o Ciencias Administrativas?

Hemos señalado que el *locus* científico de la Ciencia de la Administración está centrado en la Administración Pública como fenómeno y realidad, la cual, como necesidad instrumental, tiene su historicidad y su necesaria prospectiva. En los antecedentes históricos vistos se puede observar de la historiografía que su enseñanza tenía sobre todo un sentido práctico de ayuda al gobernante, y ese mismo sentido será el que haya de demandar una perspectiva de prospectiva.

Lo que no aparece tan claro es si esa tarea de administrar como prolongación de la de gobernar supone muchos saberes desordenados o una conjunción ordenada y sinérgica, que permita poder hablar de una unidad científica o no.

---

<sup>20</sup> Fundamentalmente es la escuela del Prof. Baena del Alcázar, acogiendo la tradición francesa.

<sup>21</sup> Seguida en la escuela del Prof. Subirats sin desmerecimiento de la del Prof. Bañón y el Instituto Ortega y Gasset, en una línea intermedia entre ambas interdependientes perspectivas.

Garrido Falla <sup>22</sup> prefiere hablar de Ciencias Administrativas desde el parecer de que éstas no son sino las aplicaciones de otras ciencias al estudio de la Administración. Estas ciencias suponen un estudio sistemático de al menos las tres siguientes cuestiones:

- De la Administración Pública como un complejo orgánico.
- De las técnicas de que dispone la Administración para intervenir en la vida social y, más concretamente, para prestar los servicios públicos, con conocimiento de sus ventajas e inconvenientes.
- Y de los fines que, en un determinado momento histórico, la Administración persigue, o debe perseguir, y de las razones que los justifican.

En suma, trata de conocer en qué consiste la “oportunidad administrativa” y de actuar, en el ejercicio de su cargo, de acuerdo con las conveniencias del interés público.

Langrod <sup>23</sup> considera –y nosotros coincidimos con él–, que la Administración constituye un todo orgánico y debe ser estudiada como tal, toda vez que la acentuación en la función técnica del administrar ha supuesto el definitivo divorcio entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración. Para él será contenido propio de la Ciencia Administrativa el siguiente:

- La esencia de la acción dinámica de la Administración.
- La explicación de cómo esta acción se desarrolla y realiza.
- La descripción de lo que se hace.
- Y la política administrativa entendida como el para qué y porqué de la actividad administrativa.

Igualmente <sup>24</sup> considera el citado autor que la Ciencia de la Administración debe ser reconocida decididamente como una rama de las Ciencias Sociales con derecho a la autonomía, en la medida en que la inevitable interacción de las Ciencias Sociales en su conjunto lo permitan y autoricen. Como ciencia, tendrá la condición de que su objeto sea analizado conforme al método científico, con un esquema de procedimientos de razón propios de la ciencia.

Para nosotros la cuestión queda ya zanjada por el objeto de estudio de una realidad concreta –la Administración Pública– dotada de una tradición propia, que cada vez se va haciendo más compleja en su interioridad y son más problemáticas sus relaciones en su

---

<sup>22</sup> Fernando GARRIDO FALLA: “La Administración Pública...”, cit., pág. 58.

<sup>23</sup> Georges LANGROD: “Science et enseignement de l’administration publique”, *Revue Internationale des Sciences administratives* n° 3 (1954), págs. 546, 549 y 550, 568 y 569, y 591 a 595.

<sup>24</sup> “Puede hablarse de una Ciencia de la Administración y no de Ciencias Administrativas, lo que supone más un problema de fondo que meramente lingüístico. Puede constituirse como rama autónoma de las ciencias sociales y desarrollarse librándose del grillete tradicional de las disciplinas clásicas, cristalizadas por las tradiciones universitarias adquiriendo el prestigio de una ciencia mayor y un *standing* académico” (Georges LANGROD: *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios-BOE, Madrid, 1964).



externalidad. Complejidad que deriva de su tarea: administrar <sup>25</sup> la comunidad <sup>26</sup> –es decir: administrar pero, a la vez, ordenar <sup>27</sup>.

La Administración es un fenómeno cambiante. Por más que ande detrás de la denominada “sociedad civil”, y lo haga lentamente, la Administración cambia <sup>28</sup>. Y estos cambios producen un papel distinto y una legitimación y responsabilidad también diferente. Un estudio <sup>29</sup> sobre la evolución del papel de la Administración moderna y el criterio de legitimación desde su inicio sintetiza tres periodos: un Estado policía con legitimación en la potestad pública, un Estado providencia legitimado en el servicio público, y un Estado omnipresente legitimado en la eficacia y la participación. Como se ha manifestado, la legitimación pasa del qué por el cuánto y al cómo; hay una translación del *locus* y del *focus* <sup>30</sup>.

Sea cual sea la perspectiva que se tenga sobre el objeto de la Ciencia de la Administración, siempre aparecerá la Administración Pública como lugar de atención científica, que atienda a esta múltiple concepción orgánico-subjetiva, funcional y teleológica, lo que supone entender a ésta como aquella *organización institucional con personalidad jurídico-pública, sujeta a dirección política dependiente del poder ejecutivo, que dotada de medios materiales y recursos humanos y con potestad normativa y autoorganizativa, que tiene la función específica y diferenciada de prestación de servicios públicos destinados a satisfacer intereses generales, y sometida en tal actividad a la ley mediante un control interno y externo.*

## B) ¿Fenómeno o epifenómeno científico?

En la actualidad, y sea cual sea la tradición científica seguida, es pacífico que la Ciencia de la Administración constituye una rama peculiar de la Ciencia Política <sup>31</sup>, una articulación específica de ella <sup>32</sup>. Esto supone el previo acuerdo de entender como objeto de estudio a la Administración como organización pública específica cuya función es la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer intereses generales, así como la

---

<sup>25</sup> “Administración es el acto o ejercicio de regir o gobernar alguna cosa” (José POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, cit., Lecc. 2ª).

<sup>26</sup> “No se puede separar la acción de gobierno de la Administración” (José POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, cit., Lecc. 2ª).

<sup>27</sup> “La Ciencia de la Administración será aquella que establece los principios y las relaciones entre la sociedad y los miembros de que se compone” (José POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, cit., Lecc. 2ª).

<sup>28</sup> Sobre los problemas de adaptación a los cambios puede verse en M. CROZIER: *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, París, 1963 y más recientemente en Michel BARZELAY: *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998 (edición original en inglés de 1992, *Breaking through bureaucracy...*, University of California Press, Berkeley, Ca., 1992).

<sup>29</sup> Romain LAUFER y Alain BURLAUD: *Dirección pública: Gestión y Legitimidad* (trad. de J. L. Marcos Martín), INAP, Madrid, 1989, págs. 44 a 55.

<sup>30</sup> Rafael BAÑÓN MARTINEZ: “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: Orígenes y tendencias actuales”, en Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO (comps): *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, págs. 34 a 38.

<sup>31</sup> Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia de la Administración*, cit., pág. 57.

<sup>32</sup> Joan SUBIRATS: “Los estudios de Ciencia de la Administración en España”, cit., pág. 58.

actividad que para ello realiza, tanto en sus procesos de decisión como en el análisis de sus resultados. La Administración es entendida como un instrumento del poder condicionado y legitimado por la necesidad de servir a los intereses generales en su teleología de ordenar la sociedad. Se tiene poder para ordenar y se ordena para servir y se sirve, mediante un ejercicio ordenado del poder<sup>33</sup>.

Si la Ciencia de la Administración es una rama especializada de la Ciencia Política habría de preguntarse hoy en día si ha de considerarse fenómeno científico o solamente un epifenómeno. Preguntarse esto podría parecer el planteamiento de una aporía absurda, aunque tal vez no lo sea tanto si hacemos un breve *excursus* sobre su proceso hacia una pretendido lugar científico.

La Ciencia Política –la Politología– se separa de la Filosofía, de la Teología y de la Moral cuando empieza a acotar su objeto de estudio<sup>34</sup>, dirigiéndolo hacia el proceso político, las instituciones, la Administración y el sistema político como un conjunto cohesionado. Su objeto científico va a ser el comportamiento político de los individuos<sup>35</sup>, lo que sucederá en la última cuarta parte del siglo XIX conforme la política deja de ser actividad exclusiva de unos pocos sujetos, –los que ejercen el poder, el Estado o el Gobierno–. La Ciencia Política se ocupará de la explicación de todo tipo de conflictos y relaciones de poder y de los medios que se emplean para la solución de aquéllos siempre que se haga manifiesto el empleo del poder de una forma u otra.

Parece que la Ciencia Política, al separarse de sus matrices, ocupará el espacio de aquella ciencia cameral o de policía. Y más adelante, la Teoría del Estado aparecería como disciplina autónoma, dentro de la Ciencia Política, cuyo estudio singular es el conjunto de instituciones mediante las cuales se manifiesta el poder público<sup>36</sup>.

Concebir a la Ciencia de la Administración como una Ciencia Política o una parte especializada de ella, como lo ha venido haciendo la doctrina continental europea, es plenamente acorde con la tradición que supone la vieja Ciencia de la Policía –“la ciencia de la Administración interna”– como una de las cinco Ciencias Políticas (asuntos exteriores, ejército, finanzas, administración de la justicia y administración interna) que resurge con la pretensión de encontrar un rango académico.

Preguntarse dónde está la gallina y dónde los huevos, supone fijar los términos de la aporía, lo que no es fácil de contestar ya que la evolución histórica y geográfica, aunque con elementos comunes, no es idéntica. Pero debe notarse que aquella ciencia cameral o de policía, era tanto Ciencia Política como Ciencia de la Administración, y tal vez, en algunos contextos históricos o geográficos, más esta última. Y esto encaja también con el hecho de que en la mayoría de los países (Francia, Alemania, Gran Bretaña y España) la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración sean dos enfoques integrados que configuran el área de conocimiento común denominado Ciencia Política y de la Administración.

<sup>33</sup> Sobre el enfoque sistémico-cibernético en la Ciencia Política puede verse el trabajo de David EASTON: “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en Albert BATLLE (coord.): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>34</sup> Como lo hicieron sus predecesoras, la Sociología y la Economía.

<sup>35</sup> Andrés DE BLAS GUERRERO y Jaime PASTOR VERDÚ: *Fundamentos de Ciencia Política*, UNED, Madrid, 1997, pág. 23.

<sup>36</sup> Andrés DE BLAS GUERRERO y Ramón GARCÍA COTARELO: *Teoría del Estado* (5ª reimp.), UNED, Madrid, 1999, pág. 53.

Siguiendo con el *excursus*, pero cambiando de escenario, en los Estados Unidos no encontramos ni la base jurídica del Derecho Romano, ni el pasado feudal, centralista y monárquico, ni las tradiciones administrativas del Estado absoluto o del despotismo ilustrado. Ni tampoco el Estado unitario y el régimen parlamentario, ni la influencia preponderante de los grandes ejemplos de la administración de la Iglesia, ni rastros de la influencia científica del cameralismo del siglo XVIII sobre el desarrollo de los conocimientos administrativos. Es por ello que sus antecedentes ingleses del *self-government* serían los que determinasen su propia evolución y configuración administrativa<sup>37</sup>.

N.L. Henry<sup>38</sup> en un estudio sobre el origen (sus raíces) y futuro (sus ramas) de la Ciencia de la Administración en Estados Unidos, considera que ésta tiene como madre a la Ciencia Política y como padrastro a la Administración de Empresas.

En 1939 nace la *American Society for Public Administration* y se escinde de la *American Political Science Association*. Esta escisión supuso un paso atrás para la Ciencia de la Administración, ya que los estudios sobre Administración Pública fueron perdiendo densidad teórica y se orientaron preferentemente a prácticas organizativas y de gestión. Los estudios quedaron reducidos a contenidos instrumentales de capacitación de los empleados públicos.

Mientras en la Europa de los años cuarenta, la Ciencia de la Administración intentaba adquirir identidad propia, abandonando el Derecho Administrativo, para acercarse a la Ciencia Política, en Estados Unidos la Ciencia de la Administración perdía la identidad previamente conseguida para reproducir a su manera algunos enfoques sobre organización y gestión.

En Europa iba consolidándose mientras una corriente sociológico-organizativa que conectaba con la tradición weberiana de estudios sobre el modelo burocrático y sus diversas implicaciones<sup>39</sup>. La Ciencia de la Administración se alejaba así del Derecho y se acercaba a la Sociología y a la Ciencia Política<sup>40</sup>.

Pero en Estados Unidos, en los años setenta, los estudiosos de la Administración Pública y los politólogos decidieron conjuntamente que la separación era conveniente para ambos campos, por razones que ahora nos resultan incomprensibles. Razones que explicarían la escapada de la Ciencia de la Administración en busca de un padrastro en la Administración de Empresas, que pudiera haber sido causado por el repudio de la madre –la Ciencia Política– hacia todo lo relativo a la *governance* administrativa.

Pero también en esos años sesenta y setenta aconteció una revolución en los estudios sobre Administración Pública de la mano por un lado del *public policy*, con una

---

<sup>37</sup> Georges LANGROD: *Science et enseignement de l'Administration Publique aux Etats Unis*, Armand Colin, París, 1954, pág. 20.

<sup>38</sup> N. L. HENRY: "La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro", en N. B. LYNN y Aaron WILDAVSKY (comps.): *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

<sup>39</sup> En este contexto se insertan la obras de Crozier (1969) o de Mayntz (1985). Vid. de M. CROZIER: *Le phénomène bureaucratique*, cit.; y de Renate MAYNTZ: *Sociología de la Administración Pública* (1ª reimpr.), Alianza Universidad, Madrid, 1994 y *Sociología de la organización* (6ª reimpr.), Alianza Universidad, Madrid, 1996.

<sup>40</sup> El que la Sociología sea paso intermedio entre el Derecho y la Ciencia Política puede defenderse argumentando que la Ciencia Política fue una de las últimas ciencias sociales en constituirse de forma autónoma, pues la Sociología logró su consolidación antes. También es explicable por las raíces weberianas del resurgir de la Ciencia de la Administración europea.

orientación politológica, y por otra del *policy analysis*. Esto supuso un hito para la disciplina, pues el estudio de las políticas al tomar a los programas públicos como unidad de análisis, rompió con la separación entre instituciones políticas, Administración y sociedad <sup>41</sup>.

Así que parece que la gallina ha encontrado a sus huevos o éstos a la gallina. Pero la aporía se resolvería fijando el *locus* científico en la Administración como una organización pública <sup>42</sup> que tiene unos fines, y desde el cumplimiento de ellos va a ser analizada en su coherencia y racionalidad, en su comportamiento interno y en su actuar externo.

La Ciencia de la Administración es la que debe determinar los criterios rectores de una “buena administración”<sup>43</sup>. Una buena administración intenta ser eficaz y eficiente, procurar el bienestar de sus trabajadores, cumplir con los programas públicos y a la vez necesita mayores poderes que exigen mayores salvaguardas contra sus abusos. Esta buena Administración está en los orígenes de la disciplina como bien explicaría Wilson <sup>44</sup>, por lo que no deben haber complejos en señalar que esta buena Administración es lo predominante en el fenómeno de estudio, pero que si bien aparece con autonomía pero no, con total independencia.

Gobierno y Administración deben entenderse como dos fenómenos de una misma realidad, que no es otra que la ordenación política de una comunidad. Dependiendo de dónde pongamos el *focus* principal aparecerá una como fenómeno principal y la otra como fenómeno dependiente.

#### IV. LA DECLARACIÓN DE BOLONIA DE 1999 Y EL FUTURO DE LA DISCIPLINA

##### A) Un paseo por el panorama académico español: el Plan de Estudios de 1990 y las tendencias académicas

El nomenclátor de la UNESCO atribuye nueve materias a la Ciencia Política, entre las que se encuentra la Administración Pública (Instituciones y gestión). En palabras de

---

<sup>41</sup> El análisis de las políticas públicas no fue la única tendencia que renovó el panorama norteamericano sobre los estudios de Administración pública, ya que también tuvo un gran impacto la aparición del enfoque estructuralista derivado de la tradición weberiana y se adoptó con mayor o menor entusiasmo las perspectivas de análisis de políticas públicas y de gestión pública.

<sup>42</sup> Bozeman acuña el término “*publicness*” para referirse a “lo público”. Su tesis es la de que algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas son públicas (Cfr. Barry BOZEMAN: *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las Corporaciones privadas y las públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 19 y 31).

<sup>43</sup> En los Estados Unidos, Woodrow WILSON planteaba, en *The Study of Administration* (1887) la distinción radical entre Política y Administración y proponía un paradigma de “buena administración”, inspirado en las burocracias francesa y prusiana.

<sup>44</sup> Así, desde las páginas del *Political Science Quarterly*, diría: “Nadie escribió sistemáticamente sobre la Administración como rama de la ciencia de gobierno hasta que nuestro siglo hubo dejado atrás su primera juventud y empezó a mostrar su característico florecimiento de un conocimiento sistemático”

Caminal Badía <sup>45</sup>, la Ciencia Política tiene nueve grandes especialidades entre las cuales se encuentra la Ciencia de la Administración con sus subáreas.

En España las actuales directrices generales del Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias Políticas <sup>46</sup> señalan que las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración deberán proporcionar una formación científica adecuada en los aspectos básicos y aplicados del fenómeno político y de las organizaciones administrativas. Esta formación se estructurará en dos ciclos, cuyos contenidos versarán sobre lo siguiente:

- En el primer ciclo: Ciencia Política y de la Administración; los conceptos fundamentales para el análisis de los procesos y las estructuras políticas y administrativas; introducción a las teorías sobre la relación política, el poder y su legitimación; las formas de organización política y su evolución histórica; la teoría y teorías sobre el Estado; introducción al comportamiento político; introducción a las teorías de las organizaciones y al análisis de las políticas públicas y elementos fundamentales del sistema político español contemporáneo.
- En el segundo ciclo: análisis de los procesos y estructuras políticas y administrativas contemporáneas, con especial atención al sistema español; el sistema político español; política y sistemas políticos comparados; los conceptos fundamentales de la teoría política; análisis de la organización administrativa; análisis de políticas públicas.

Una lectura del plan desvela que los contenidos sobre la Ciencia de la Administración aparecen en el primer ciclo y se ven incrementados en el segundo. Un vistazo a los programas de las universidades españolas que imparten la carrera de Ciencia Política y de la Administración <sup>47</sup> nos revela tendencias más politológicas o sociológicas en su configuración disciplinar, pero en casi todas hay una tendencia cada día más perceptible a encontrarse en el campo de las Políticas Públicas. En general, se observa que la intensificación en la especialidad de Administración Pública queda bien para la Diplomatura de Gestión Pública <sup>48</sup> o para los cursos de postgrado <sup>49</sup>, y en este caso la citada intensificación aparece con un alto componente jurídico <sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Miquel CAMINAL BADÍA: *Manual de Ciencia Política* (2ª ed.), Tecnos, Madrid, 1999. pág. 29.

<sup>46</sup> Real Decreto 1423/1990, de 26 de octubre, por el que se establece el Título Universitario Oficial de Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y las Directrices Generales propias de los Planes de Estudios conducentes a la obtención de aquél

<sup>47</sup> Por todas, las Universidades Complutense, Autónoma de Barcelona, de Granada y Cardenal Herrera-CEU de Valencia.

<sup>48</sup> Vgr. Diplomatura en Gestión Pública de la Universidad Complutense. Diplomatura en Gestión y Administración Pública de las Universidades de Alicante y de Salamanca.

<sup>49</sup> Máster en Gestión Pública de la UPV; el del Centro de Estudios de Gestión de la Universidad Complutense de Madrid, de Magíster en Gestión Pública; Máster en Gestión Pública del Programa Interuniversitari de Govern i de Gestió Pública de la Universitat Autònoma de Barcelona; o la oferta del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

<sup>50</sup> Por tener un referente próximo y con tradición y meramente descriptivo podemos observar como en Francia en general se apuesta por presentar la oferta académica en los tres niveles de Diplomatura (DEG), Licenciatura y postgrado; *Maitrise*, Diploma de Estudios Superiores Especializados (DESS) y Diploma en Estudios Avanzados (DEA); resultando la licenciatura un

Tal vez sea significativo destacar que la Ciencia de la Administración no ha podido superar hasta la fecha del rango de diplomatura y si bien esto es cierto, a la vista de la mayoría de los programas, son halagüeñas las afirmaciones, según las cuales el grado de desarrollo alcanzado por la teoría de la elección pública, así como los progresos de la economía política han hecho posible la vuelta de la Administración Pública al tronco común de la Ciencia Política<sup>51</sup>.

### **B) El desarrollo armónico de un Espacio Europeo de Educación Superior antes del 2010**

La declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999, tiene sus antecedentes en la *Magna Charta Universitatum* de Bolonia de 1988 y en la Declaración de la Sorbona, del 25 de mayo de 1998, en la que se subrayó el papel central de las universidades en el desarrollo de la dimensión cultural europea y con la intención de construir un espacio europeo de enseñanza superior como instrumento clave en la promoción de la movilidad de los ciudadanos, su ocupabilidad, y el desarrollo global del continente. Esta declaración conjunta de los ministros europeos de enseñanza ha iniciado un proceso para promover la convergencia entre los sistemas nacionales de educación superior, en aras de ese espacio europeo de enseñanza superior.

El sistema se basa, fundamentalmente en:

- La existencia de dos ciclos principales, de pregrado y grado. El título otorgado al terminar el primer ciclo, de tres o cuatro años, habrá de tener un valor específico en el mercado de trabajo europeo. El segundo ciclo llevará a la obtención de un Master y/o Doctorado.
- La adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad, a través de la introducción del *Diploma Supplement*, con tal de favorecer la ocupación laboral de los ciudadanos europeos y la competitividad internacional del sistema europeo de enseñanza superior.
- El establecimiento de un sistema de créditos –el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS)– como medio de promover la movilidad de estudiantes.

Estos propósitos se completan en lo doméstico con las medidas aprobadas por la Asamblea General de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas el día 13 de diciembre de 2000, para la implementación de la adopción de un sistema de calificaciones homologable al sistema de calificaciones y grados ECTS y la implantación del suplemento al diploma en las universidades españolas.

En el ámbito europeo, el Comunicado de Praga de 2001, ratificando los esfuerzos realizadas hasta la fecha, y la comunicación de la Comisión Europea de febrero de 2003,

---

crisol más equilibrado. Quiere decirse que por quienes nos aventajan en tradición no se entiende como algo deseable una licenciatura especializada sólo en Ciencia de la Administración (puede verse los programas de la Universidad París I-Sorbona y París II Pantheon)

<sup>51</sup> Miguel JEREZ MIR: *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, págs. 85 y 241.

sobre el “El papel de las universidades en la Europa del conocimiento”, engarza con el otro reto para la producción de nuevos conocimientos y su transmisión a través de la educación y la formación, su divulgación a través de las tecnologías de la información y la comunicación y su empleo por medio de nuevos procedimientos industriales o servicios.

La aplicación de estos retos a los planes de estudios de Ciencia Política y de la Administración habrá de significar una adaptación a la sociedad del conocimiento. Conocimiento aplicado a la obtención de unas habilidades específicas para la gobernanza (*Governance Skills*) o el apoyo para ella (*Support Governance*). La Administración Pública necesita de profesionales que la reformen <sup>52</sup> *ad meliorandum*; que sepan en su labor de asesores (*advisers*) tanto prever los retos (*forecasters*) como arreglar los desfueros (*adjusters*).

Las exigencias de la Declaración de Bolonia, con la desaparición de la Diplomatura y la tendencia a la agrupación de titulaciones –o, cuanto menos, el freno a la actual “multiplicidad de titulaciones ofertadas”–, parece aconsejar para la adaptación curricular de los planes de estudios, el establecimiento de dos niveles.

- Un primer nivel –el de licenciatura según el modelo de Bolonia– de 240 créditos, agrupando la troncalidad generalista de la Ciencia Política y de la Administración en un esquema semejante al actual, pero con mayor equilibrio para los contenidos de Ciencia Política-Ciencia de la Administración, en los que se impartan los conceptos fundamentales para el análisis de las realidades, los procesos y las estructuras políticas y administrativas las relaciones internacionales <sup>53</sup>.
- Y un segundo nivel –los *Magister* de 90 créditos (aglutinadores de los DESS o DEA) y el Doctorado– que se ofrecerá como instrumento para la obtención de los *skills* específicos para la Gestión Pública la especialización y los estudios avanzados de la Ciencia de la Administración <sup>54</sup>.

### **C) La posibilidad y la conveniencia de la autonomía científica de la Ciencia de la Administración**

El origen de la interdisciplinariedad está en el propio nacimiento de la Administración moderna, y su proceso madurativo en el que la Administración ha ido transformándose gradualmente en una profesión. Su tarea ha aumentado en dificultad,

---

<sup>52</sup> Como así se recoge en el informe Bricall

<sup>53</sup> *Vid.* en este sentido el borrador de proyecto de junio de 2003 de Real Decreto por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado.

<sup>54</sup> El Borrador citado elimina, por una parte, el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y permite la titulación de Máster o Doctor; y, por otra, mantiene en vigor en su disposición transitoria cuarta la Orden de 23 de febrero de 1984, por la que se reconocen determinados efectos académicos de tercer ciclo al “Diploma de Estudios Superiores en Administración Pública” obtenido por funcionarios iberoamericanos en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en tanto no se proceda por las universidades y por dicho organismo, a través de los correspondientes convenios, a su modificación.

responsabilidad y complejidad, hasta llegar hoy a tocar todos los campos <sup>55</sup>. Pero si la Ciencia de la Administración quiere salir de esta relación de dependencia deberá ir formando sus propios profesores en lugar de solicitarlos de otros campos <sup>56</sup>, lo que supone un proceso con una gran componente coyuntural, dependiendo de la intensificación preferida.

Analizados los procesos y los instrumentos académicos, podemos afirmar que la Ciencia de la Administración ha adquirido mayoría de edad para constituirse en estudio autónomo, pleno de subcampos con alto componente de multi e interdisciplinareidad.

Cuáles serían estos campos va a depender del enfoque que cada centro formativo elija dentro del contenido mínimo exigido en el plan de estudios adaptado a la declaración de Bolonia.

Las disciplinas que podrían integrarían estos campos, atendidas las exigencias previstas, podrían ser;

- Historia de la Administración.
- Teoría de la organización.
- Sistemas administrativos comparados.
- La sociología de la Administración Pública.
- Sociología de las políticas públicas.
- Antropología aplicada.
- Instituciones administrativas.
- Contabilidad y Hacienda pública.
- Derecho Administrativo.
- Las políticas públicas.
- El empleo público.
- Gestión pública.
- Modernización administrativa.
- Ética pública.
- Documentación administrativa.
- Control y evaluación de la gestión administrativa.
- Participación administrativa.
- Marketing de los servicios públicos.
- Mercadotecnia pública.
- Técnicas de gestión organizativa.
- Actuación y gestión administrativa.
- Gestión y procedimientos administrativos.

Cambiamos denominaciones o añadamos contenidos adicionales pero en definitiva las áreas responderían fundamentalmente al conocimiento sistémico de la organización y

---

<sup>55</sup> Puede verse en L. D. WHITE: “Introducción al estudio de la Administración Pública”, en J. M. SHAFRITZ y A. C. HYDE (comps.): *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

<sup>56</sup> N. L. HENRY: “La raíz y las ramas...”, cit.



el funcionamiento de la máquina administrativa, una y otro regulados jurídicamente y supeditados al poder de turno y condicionados por el entorno <sup>57</sup>.

En definitiva un político, directivo o agente público que hagan las veces de decisor público se servirá de estos conocimientos o necesitará de personas que los tengan. El acervo de conocimientos de la Ciencia de la Administración podrá servir de apoyo a la decisión pública, o de apoyo a la decisión jurídico-administrativa.

Considerar la autonomía científica de la Ciencia de la Administración supone poner fin a los eclipses o solapamientos, pues al entender a la Ciencia de la Administración como aquella disciplina de las Ciencias Sociales que tiene por objeto el estudio, análisis y explicación del conjunto de organizaciones que constituyen el aparato administrativo, desde una perspectiva interdisciplinar y que trata de proponer reglas para su mejor organización y funcionamiento, no habrá óbice para integrar la perspectiva jurídica, y dejar cerrada cualquier pretensión de primacía. Se actúa con la mayor eficacia dentro de un principio de legalidad adaptado <sup>58</sup>.

El Derecho Administrativo sirve tanto para conocer la Administración Pública y trabajar con, desde o en ella, como para hacerlo contra ella. Pero también la propia Ciencia de la Administración puede proponer un derecho adecuado a los fines de mejor gestión, si el régimen jurídico de aplicación fuera un óbice.

Así se entiende que Langrod <sup>59</sup> haya defendido la conveniencia de que exista una Ciencia de la Administración que englobe al Derecho Administrativo. Aquella sería una ciencia social que tendría por objeto el “hecho administrativo”. Sería una “*discipline-carrefour*” en la que se integrarían todos los conocimientos sobre la realidad administrativa. Así, se separarían de la Sociología, la Política, el Derecho, la Técnica de la Organización, etc., aquellas de sus partes que se refieren a la Administración.

Ha sido el Prof. Nieto <sup>60</sup> quien sin ambigüedades ha señalado que los estudios de la Administración Pública todavía no existen en España, o al menos, en su configuración actual éstos no sirven para la formación de directivos públicos, por lo que aparece la necesidad y la conveniencia de construirla con esta específica finalidad, pues la perspectiva jurídica apenas si roza la superficie de las cosas y adquiere inevitablemente la

---

<sup>57</sup> Veámoslo con un ejemplo. Producir un determinado servicio público, responder a la pregunta más concreta de si el servicio sanitario de medicina de familia puede prestarse por un hospital privado en tal lugar, requiere entre otros poder responder a si se puede hacer una previsión y provisión dotacional de recursos materiales y humanos, requiere conocer cómo poder hacerlo, cuáles son las reglas de juego. En definitiva, saber las necesidades coyunturales y las disposiciones estructurales, lo que al fin y a la postre conlleva un previo acervo de conocimientos generales en gestión organizativa, Derecho, Sociología, *Managment...* y específicos en gestión de servicios sanitarios, gestión de servicios públicos, contratación administrativa, psicología del trabajo...

<sup>58</sup> Pensemos que en la actual sociedad del bienestar, entender la realidad de las empresas y organizaciones privadas desconociendo su régimen jurídico, las reglas de juego en una sociedad ordenada es tarea espúrea. ¿Cómo no ha de serlo en el caso de la Administración cuando se trata de una realidad todavía más compleja, aunque sólo sea porque ésta es la controladora de las citadas organizaciones privadas?

<sup>59</sup> Georges LANGROD: *¿Science Administrative ou Sciences Administratives?*, Anuales Universitatís Saraviensis, Droit-Economie, V, 1, 1956-1957.

<sup>60</sup> Alejandro NIETO GARCIA: “Los estudios sobre la Administración Pública: la necesidad de construir una disciplina que se la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, en *Estudios de Derecho y de Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

sensación de que no tiene acceso al verdadero núcleo de los problemas. El Derecho Administrativo nos enseña, en efecto, cómo puede defenderse el ciudadano contra las agresiones del poder público, pero nada, o casi nada, nos dice sobre cómo tiene que actuar la Administración para ser mínimamente eficiente y para responder de manera eficaz a las exigencias sociales.

Por eso se hace necesaria la superación de una visión antinómica entre el Derecho y el *management* y la condición de mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, requisito de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. Se hace necesario también una renovación gerencial de nuestras Administraciones a la par que una transformación paralela y coherente del Derecho. Así, derecho y *management*, como racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones, no sólo no son antinómicas, sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos <sup>61</sup>.

Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración aparecen como perspectivas complementarias de una misma realidad <sup>62</sup>. La Ciencia de la Administración no debe ser sólo el estudio no jurídico de la Administración, sino que también ha de englobar a éste entre otros campos de aplicación. No en vano las últimas tendencias en el Derecho Administrativo continental europeo se van aproximando a la Ciencia Administrativa en clara pretensión de dar respuestas a la sociedad desde la Administración. Se concibe el Derecho Administrativo como una ciencia sistémica desde la que podrá darse respuesta a los retos emergentes del panorama más actual, afrontado las oportunidades y a la vez los peligros del progreso técnico y científico y estableciendo las nuevas formas de reparto entre la Administración y la sociedad. Tareas a nuestro juicio en las que la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo han de ir de la mano <sup>63</sup>.

<sup>61</sup> No en vano se ha lanzado la pregunta ¿Qué quedará para la Administración si se rechazan su forma jerárquica y su búsqueda de la eficiencia (*vid.* Aaron WILDAVSKY: “¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?”, en N. B. LYNN y Aaron WILDAVSKY (comps.): *Administración Pública...*, cit., pág. 36).

Puede verse *in extenso* en Joan PRATS I CATALÁ: “Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas”, en Quim BRUGUÉ y Joan SUBIRATS HUMET (coords.): *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, págs. 183 a 193. Así señala este autor que “[...] mientras el Derecho, la Economía y la Ciencia Política son relevantes para las normas institucionales; el *management* es la racionalidad central de las normas organizativas [...]” (*cfr.* Joan PRATS I CATALÁ: “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre Función Pública y Empleo Público”, en “Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España”, *Documentación Administrativa* n° 241-242 (1995), pág. 24

Sobre el resurgimiento en EEUU del papel del Derecho Administrativo puede verse P. J. COOPER: “El Derecho Público y la Administración Pública: El estado de la Unión”, en N. B. LYNN y Aaron WILDAVSKY (comps.): *Administración Pública...*, cit.

<sup>62</sup> El mismo Woodrow WILSON definió a la Administración Pública como un subcampo del Derecho Público (*Cfr.* P. J. COOPER: “El Derecho Público y la Administración Pública...”, cit., pág. 342).

<sup>63</sup> En el Derecho comparado puede verse esta perspectiva en Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, 2003. Lo que permite, desde una religación Derecho Constitucional-Derecho Administrativo, encontrarse con

Digamos sin reparos que con los antecedentes históricos, el contenido propio obtenido desde una previa multi e interdisciplinareidad, y sobre todo desde una lectura de prospectiva sobre el futuro de la Administración, es posible predicar una autonomía científica de la Ciencia de la Administración. Pero otra cosa es su conveniencia hoy a nivel de primer ciclo de las enseñanzas universitarias. Preferimos ante las previsiones actuales de las demandas de mercado una especialización-intensificación hacia lo profesional para el segundo nivel o ciclo.

En cualquier caso la predicada autonomía científica no debería significar una separación de la Ciencia Política, y seguir las dinámicas mantenidas en los EEUU pues – sin perjuicio de aproximaciones a las ciencias generales de administración y organización– la deseable intensificación no debe quedar en un mero incremento de los contenidos jurídicos y organizativos a costa de lo institucional y político.

#### **D) Una apuesta por el enfoque sistémico de la disciplina: Del conglomerado interdisciplinar a la unidad sinérgica**

Podría decirse que la obra de J. Chevalier y D. Loschack<sup>64</sup> constituye no sólo un obligado referente, sino el mayor enfoque sistémico e interdisciplinar sobre el estudio de la Ciencia de la Administración. La obra pretende contribuir a la elaboración de una disciplina en vías de constitución y fijarse como proyecto científico y pedagógico. Sistema o pensamiento sistémico no son ideas ajenas a la Ciencias Sociales, sus raíces o presupuestos se hallan en las nociones de orden y unidad. La perspectiva o visión sistémica ofrece una acertada visión de conjunto, es algo que viene dado y que también ha de hacerse.

Sólo si se concibe la Ciencia de la Administración como una ciencia sistémica podrá darse respuesta a las exigencias del entorno. Las políticas públicas, los servicios públicos son los *outputs* que el sistema administrativo ofrece a la sociedad.

Jiménez Nieto<sup>65</sup> va más allá de la Ciencia Administrativa para hablar del “sistema administrativo”, que estaría constituido por

---

europización del Derecho Administrativo, la NGP y demás fenómenos emergentes, toda vez que se contempla al Derecho Administrativo como una ciencia de dirección y vertebración de los procesos sociales.

A tal fin se ordena la difusa realidad administrativa con categorías, generando una formación de conceptos-clave o puente entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración, extrayendo ideas ordenadoras e integradoras, pues ambas disciplinas ejercen una función auxiliadoras respecto de la otra sin que quepa prelación o preferencia entre ellas. Hay que pasar del enfoque multidisciplinar al interdisciplinar, elaborando y construyendo sistemáticamente conceptos asociativos que puedan hacer de puente entre ambas disciplinas, para sintetizar las claves interpretativas del diálogo científico, conceptos tales como dirección, comunicación o responsabilidad.

<sup>64</sup> Jacques CHEVALIER y Danièle LOSCHAK: *Science administrative*, LGDJ, París, 1978 (versión española *Ciencia administrativa*, Tomo I y II INAP, Madrid). Hay una versión más moderna en J. CHEVALIER: *Science administrative*, PUF, París, 1986.

<sup>65</sup> Juan I. JIMÉNEZ NIETO: *Teoría General de la Administración. La ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Tecnos, Madrid, 1981, pág. 89 a 93.

“[...] aquellos fragmentos que la Ciencia Administrativa hace suyos de cada una de las ciencias particulares en su dimensión social, seleccionando de cada una de ella los conceptos interdisciplinarios que detecta como aprehensibles para armar su propio objeto científico y entendiéndolos a cada uno como el subsistema administrativo de la respectiva ciencia básica. El sistema administrativo queda así definido como sistema social de segundo grado, y la ciencia administrativa como ciencia de síntesis.”

Al ser la Ciencia de la Administración una articulación específica de la Ciencia Política, opera como un subsistema ya que a su vez el centro decisional de la Administración Pública también es un subsistema respecto del sistema de poder institucional e interactuante con el subsistema político-ejecutivo y por ende, permeable e interconectado en el espacio de la decisión pública.

Una política pública sin actividad administrativa va a ser una entelequia irrealizable, una idea no desarrollada ni ejecutada, que va a quedarse en la agenda política. Una vez el subsistema político-decisional ha decidido pasar el testigo al subsistema político-administrativo, emerge el poder administrativo latente y expectante para gestionar una parte del poder público. Mientras que este poder concreto (*Pouvoir*), se refiere a la función concreta, a un subproducto del poder público *in genere, in abstracto (puissance publique)*<sup>66</sup>.

La apuesta por la autonomía científica pasa, a nuestro parecer, por un enfoque sistémico desde el que no sólo no se dé una ruptura –ni siquiera un alejamiento– con la Ciencia Política y el Derecho Administrativo, sino que ha de servir para que éstas con la Ciencia de la Administración supongan una unidad sinérgica con todo su acervo de conocimientos asociados. Sólo así puede darse un protagonismo mayor a la Ciencia de la Administración para un mayor entendimiento de esa realidad sistémica que es lo político-administrativo.

Cuando definimos la Ciencia de la Administración como aquella disciplina que tiene por objeto el estudio y conocimiento de la Administración Pública como organización propia y específica, estamos hablando de algo más que de un enfoque sobre el fenómeno del poder (Ciencia Política) y del control jurídico de este (Derecho Administrativo). Estamos refiriéndonos al “fenómeno administrativo” entendido en un sentido amplio y omnicompreensivo que excede a su aspecto meramente político y jurídico, y consecuentemente es metapolítico y metajurídico. Este fenómeno o realidad es perfectamente aprehensible desde la ciencia de sistemas y todo el acervo científico que ella conlleva<sup>67</sup>. El enfoque de sistemas permite la autonomía científica de la Ciencia de la

<sup>66</sup> Se puede ver la diferencia en el Derecho público francés (Cfr. G. MONTAGNIER y R. GUILLIENE: *Lexique des termes juridiques* [13ª ed.], Dalloz, París, 2001) que distingue entre *pouvoir administratif* y *puissance politique et sociale* (J. CHEVALIER: *Science administrative*, PUF, París, 1986).

<sup>67</sup> Por todas Ludwig VON BERTALANFFY: *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 1976 y *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas* (3ª reimpr.), Alianza Editorial, Madrid, 1992; Ludwig VON BERTALANFFY, W. ROSS ASBY y G. M. WEIMBER: *Tendencias en la Teoría General de Sistemas* (3ª reimpr.), Alianza Universidad, Madrid, 1987; Niklas LUHMANN: *Fin y racionalidad en los sistemas*, Editora Nacional, Madrid, 1983 e *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, (Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate), Anthropos-Universidad Iberoamericana, Barcelona-México, 1996.

Administración pero con la interrelación y mutua dependencia con la Ciencia Política, en una dialéctica a la carta de fenómeno-epifenómeno.

Creemos pues que puede superarse esa “crisis de identidad” como característica permanente de los estudios de la Ciencia de la Administración <sup>68</sup> y también que puede calificarse a la misma de sistema autónomo aunque nunca independiente de la Ciencia Política, elevándose el rango de subsistema a sistema <sup>69</sup>. Es cuestión de acotar el campo de estudio y de fijar los límites de interés relacional. Utilizamos un sistema para conocer una realidad concreta y muy compleja, y esta puede ser la “administrativa” pero con y desde lo político y/o jurídico.

Así se pueden ofrecer respuestas a ubicación de la Administración Pública en una encrucijada <sup>70</sup> desde la que haya de responderse a las grandes preguntas de ¿cuál es la naturaleza de una organización pública (gubernamental)?, ¿cómo se relaciona la Administración Pública con su entorno?, ¿qué significado tiene administrar esta Administración?

Resolver estas cuestiones implica enfrentarse con otras previas y abrir paso a otras posteriores. Al final se encontraría con la que haya de resolver la dialéctica burocracia-democracia, entendida la primera en sus aspectos negativos <sup>71</sup> y no en el paradigma weberiano y la segunda como deseo de igualdad, transparencia, participación. En definitiva supone encontrarnos con una Administración participada por la ciudadanía, es decir más abierta. Apertura significa en la sistémica, interacción e interrelación.

## V. A MODO DE COLOFÓN FINAL ;;;EPPURE SI MUOVE!!!

A pesar de estos vaivenes, de esas dependencias históricas, de estas tensiones, de la falta de incentivos para un desarrollo para la Ciencia de la Administración, diríamos emulando a Galileo que ésta “sin embargo se mueve”. El estado actual de la disciplina revela ciertamente movimiento. Se mueve porque es mayor de edad y porque lo es, puede hacerlo con autonomía.

¿Pero hacia dónde se mueve? Nos gustaría decir que su rumbo es aquel que la conduce a un *locus* científico, en el cual haya de ocupar ese espacio que en nuestro país ha ocupado la carrera de Derecho, como crisol de conocimientos generales para aplicarlos al estudio o *praxis* administrativa.

Las cosas, los objetos se mueven si se les empuja; la energía inercial determina que todo lo que se mueve llega a algún sitio, tarde o temprano. El sitio hacia el que la

<sup>68</sup> Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia de la Administración*, cit., pág. 56.

A pesar de opiniones diferentes “[...] nuestra ciencia no será jamás y además no debe ser nunca una disciplina integrada, lo que parece preferible para que no se pierda el pluralismo metodológico [...]” (Cfr. RUTGERS: “Paradigme perdu. La crise, identité de l’étude de l’Administration publique”, *Revue internationale des Sciences Administratives* n° 4 (1988), págs. 647 y 656.

<sup>69</sup> “[...] Hay que apreciar un condicionamiento mutuo entre los dos subsistemas del sistema institucional, el político en sentido estricto y el administrativo [...]” (Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia de la Administración*, cit., pág. 57).

<sup>70</sup> H. LHÉRISSON: “Estudio introductorio”, en N. B. LYNN y Aaron WILDAVSKY (comps.): *Administración Pública...*, cit., págs. 20 a 24.

<sup>71</sup> Lo que se ha denominado “buropatologías”. Por todos, las obras citadas *supra* de CROZIER y BARZELAY.

conduciríamos sería aquel espacio donde puedan formarse todos aquellos que hayan de tomar, influir, o apoyar decisiones públicas en este entorno cada día más cambiante y apabullante. Un espacio científico donde ya no sean ya necesarios los juristas reconvertidos. Un lugar en dónde, cual triunviros, la Ciencia Política, el Derecho Público y la Ciencia de la Administración vayan de la mano a entender y resolver un mismo problema: el de la Gestión Pública.

Desde la nueva concepción del *governance* se echa de menos una suerte de personas con habilidades en Gestión Pública que puedan como analistas y evaluadores ejercer las labores de hacer pronósticos, composiciones, correcciones y ajustes en la determinación de políticas públicas.

La Ciencia de la Administración tiene ya que responder a la vez a la gestión pública, a las políticas públicas y a la actividad administrativa, por intervenir entre ellas múltiples variables, factores y subfactores de interrelación. Y la sistémica le ofrece una metodología.

Acaso no estamos, como en los comienzos de la disciplina ante esas dos realidades tan próximas y recíprocamente necesitadas, que son el Gobierno y la Administración, la decisión y la ejecución. Ahora la decisión es adoptada desde la racionalidad ideológica y ejecución desde la racionalidad técnica.

Terminaríamos preguntando ¿En qué consiste la tarea de la Administración? ¿Supone un arte?, ¿una ciencia?, ¿un oficio? Respondemos que debería ser un *totum* sinérgico de todo ello, y hacia esa meta, debe moverse la disciplina.