

NOTA BIBLIOGRAFICA

Rafael Bielsa.—Ciencia de la Administración.— Buenos Aires, 1955.

Casi veinte años transcurrieron para que se editara de nuevo el estudio del ilustre profesor argentino Rafael Bielsa. Esta edición está ampliada con varios capítulos que no aparecían en la primera, pero conserva, como el autor mismo lo expone, la estructura original.

Esta obra, junto con su "Derecho Administrativo" (Buenos Aires 1947); "Sobre lo contencioso administrativo" (Buenos Aires 1954); "Estudios de Derecho Público" (Buenos Aires 1950), constituyen, amén de otros libros y ensayos sobre todo en Derecho Municipal, lo principal de su obra. En el libro que ahora se reseña considera la ciencia de la administración, como disciplina científica. Se trata de un conjunto de principios de política administrativa de índole general, y, por consecuencia sin dependencia de un determinado sistema positivo. Afirma que esos principios pueden ser aplicables y deben ser observados por cualquier Estado de régimen constitucional, ya que tienen de común con otros la división de poderes, la prestación de servicios públicos, la jerarquía administrativa, y la adopción de instituciones descentralizadas, independientemente de la mayor o menor intervención del Estado en las actividades de los particulares. Ciencia de la Administración, dice Bielsa, equivale a "sentido común, experiencia, energía moral de los gobernantes" sus preceptos son indudablemente el mejor sistema para las grandes organizaciones, entre las que se cuenta principalmente y sin duda alguna el Estado moderno.

Debemos advertir que la primera exposición doctrinal sobre la Ciencia de la Administración aparece junto con su principal obra sobre Derecho Administrativo, pero debido a consideraciones de método prefirió separarla y analizarla como disciplina autónoma. En el libro que nos ocupa y a manera de introducción, expone el problema del funcionario considerándolo no como una pieza del engranaje estatal, sino como un ser humano que debe tener una ética y cualidades por su grado de jerarquía. En suma, esta introducción que nos ofrece Bielsa puede considerarse como un ejemplar capítulo, digno de ser recordado por cualquier funcionario; ya puede haber en las leyes que organizan la Administración, el más perfecto cuadro, que de nada servirá si quienes van a aplicarlas no se dan cuenta que ingresan a la función pública, no para obtener ventajas, sino a colaborar con su esfuerzo y preparación técnica, al mejor cumplimiento de los fines del Estado.

Consta esta obra de cuatro libros, divididos en capítulos, planeando el desarrollo de la misma, primero en el estudio de las instituciones que forman la administración pública, para seguir con el análisis de los medios de que se vale para allegarse fondos y elementos con qué satisfacer las atribuciones que le están encomendadas; luego nos expone detenidamente los órganos tanto centralizados como descentralizados que componen la estructura administrativa, para concluir en el último libro con el estudio de las diversas funciones de carácter estrictamente administrativo. En el primer libro, después de delimitar el campo de estudio de la Ciencia de la Administración como disciplina autónoma, que debe concretarse ésta al "estudio de la acción y del objeto de la administración pública", entra al estudio de las instituciones administrativas en particular, no sin haber explicado el problema del método, que debe primero ser inductivo para formular una serie de principios, los cuales una vez sentados se complementan

con el método deductivo. Dedicó a los servicios públicos especial atención, proponiendo la clasificación de éstos en propios e impropios, tomando como característica de los primeros la obligatoriedad de su prestación por el Estado, y de los segundos su simple regulación. Rebasaría los límites de esta nota, tratar de agotar íntegramente la materia dedicada a este renglón por el autor. Bástenos decir que si bien puede o no estarse de acuerdo con las definiciones que expone, sí es importante conocer las clasificaciones que hace de los servicios públicos y de sus modos y sistemas de prestación.¹

En el libro segundo, donde se ocupa de los medios que se allega la Administración Pública para la satisfacción de los servicios a ella encomendados y cumplimiento de sus atribuciones, estima indispensable que el Estado imponga, en unos casos unilateralmente la obligatoriedad de ciertas prestaciones (servicio militar, cargos censales, jurados, etc.), y en otros mediante colaboraciones de los particulares en forma de servicios contractuales para el desempeño de cargos o puestos requiriendo de personas físicas, teniéndose en este caso al funcionario o empleado público cuya relación y situación respecto a la administración analiza. Los otros medios son para Bielsa los financieros y patrimoniales, cuya obtención es igualmente impuesta por vía de mando, esto es, para usar la terminología del derecho italiano, usando una vía de derecho público, o por voluntad de los administrados, prescindiendo en estos casos de su personalidad ya que admite la teoría de la doble personalidad del Estado. Entre los financieros coloca, con carácter de obligatorios los impuestos y contribuciones especiales, estudiándolos no desde el punto de vista jurídico que corresponde al derecho fiscal, sino como simples medios de carácter administrativo para arbitrase fondos; da al impuesto las características que asigna Wagner, esto es: comodidad, economía, fijeza, proporcionalidad, generalidad e igualdad y conceptúa las tasas, los derechos y los empréstitos públicos como voluntarios, aunque hace una excepción en los llamados empréstitos forzosos. Respecto a los medios patrimoniales y modo de obtenerlos estudia la expropiación y las limitaciones a la propiedad como prestaciones forzosas dejando a las voluntarias las que se obtienen por pactos contractuales como construcción de obras públicas, otorgamiento de concesiones, amén de los ingresos que se obtengan por explotación de los bienes propios del Estado.

La tercera parte de la obra, está, como se expresó, dedicada al examen de la organización administrativa y a la distribución de las funciones entre los diversos órganos que la componen, aceptando la división hoy unánime en los dos grandes tipos, o sea la centralización y la descentralización con las ya conocidas clasificaciones: aquella en social, política y administrativa, y ésta en política, administrativa y burocrática. Nos hace una exposición crítica de sus ventajas y desventajas, aunque por lo que se refiere a la descentralización parece que sólo ha tenido a la vista sus resultados en la legislación y práctica argentinas sobre todo al hablar de su origen y antecedentes históricos. De esta parte que comentamos llamamos la atención sobre el capítulo dedicado al control administrativo de los actos propios de la administración, en la que sienta principios que de observarse en la práctica conducirían sin duda a una eficiente organización, tratase de control "preventivo" o a "posteriori".

El cuarto libro, referente a las diversas funciones de la administración pública, es al que mayor espacio dedica debido indudablemente a la enorme cantidad de problemas que provoca toda actuación administrativa en cuanto se enfrenta a situaciones concretas relacionadas con la población, seguridad interior y exterior, protección a los administrados, instrucción pública, medidas de carácter económico y social, etc. El ca-

(1) Es de recomendarse su estudio "El problema de la descentralización administrativa" (B. Aires 1935).

pítulo dedicado al "régimen de policía" merece sin duda elogiarlo por lo completo de su estudio. En el capítulo dedicado a instrucción pública, nos hace una excelente exposición del "régimen universitario". Hemos cedido a la tentación de transcribir estas líneas: "El estudiante necesita: 1o.—El ejemplo educador de sus profesores, su sabiduría y su autoridad moral; nada desmoraliza más al estudiante y relaja la disciplina que el mal ejemplo del profesor conformista, sometido a los designios oficiales, al servicio del caciquismo gubernativo, para conservar su cátedra... 3o.—El paso del estudiante por la Universidad, el ejemplo educador y animador de sus maestros produce en su espíritu una significativa influencia, a veces perdurable. El estudiante concibe a su maestro como un modelo, como un ideal, como un mensajero de valores eternos." Bielsa cuenta entre su producción con diversos estudios sobre cuestiones universitarias.

Termina su libro con un apéndice donde critica a quienes han negado autonomía a la ciencia de la administración, considerando que una disciplina es autónoma cuando tiene sus propios principios que le dan unidad.

Sin reserva recomendamos el estudio de este libro a quienes se interesen por estas cuestiones. Podrá estarse o no de acuerdo con algunos conceptos del autor, pero no puede ignorarse. El esfuerzo que hace por presentar en forma metódica una disciplina todavía discutida en su autonomía, hace la obra de indiscutible mérito.