

## RECENSIONES

DWIGHT WALDO: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Ronald Press, New York, 1948. VI+213 páginas. (1).

Dwight Waldo, especialista en materia de Administración Pública, es uno de los profesores interesados en esta disciplina que representan la generación surgida a raíz de la pasada guerra mundial II. Parcialmente influenciados por su significado y asimismo por cuanto esta crisis y sus consecuencias desvelaron, adoptaron sus componentes una actitud más en consonancia con los tiempos nuevos, corrección de actitudes iniciada, por cierto, por sus inmediatos mayores: aquellos que fueron testigos del triunfo del "New Deal" sin, empero, ser contribuidores decisivos en este movimiento. Más rigurosos en cuanto a exigencias metodológicas, más seguros acerca de la necesidad de cumplir con los requisitos de una aproximación inductiva y fenomenológica para esclarecer los problemas de su incumbencia, más escépticos y menos entusiastas que aquella generación del "New-Deal" respecto del valor objetivo e inmediateamente útil de su

tarea intelectual, más humildes sobre todo, los administrativistas de la generación de Kennedy son una mezcla extraña de consciente sentido de responsabilidad, escepticismo, voluntad creadora y esperanza —mucho más que fé— en un cientismo cuyo fundamento, en esta particular esfera de la Administración Pública, les parece inseguro, problemático en su configuración actual. De ahí la concentración de su interés en dos direcciones: el problema de la metodología, que permita establecer un saber cierto, empírico, de validez real, que se refleja en obra posterior á la que presentamos, y más madura, del mismo Waldo: "The Study of Public Administration", 1955; y el problema originado por el deseo, que es necesidad, de saber a qué atenerse respecto de la materia de su especialidad, la Administración Pública, y respecto de su quehacer de especialistas, problema, éste, íntimamente ligado al interior y asimismo al funcionalismo utilitario vigente en los Estados Unidos en donde la gratuidad

---

(1) Nos mueve a comentar este libro de 1948, el interés que a nuestro juicio tiene para el lector español.

del saber es opuesta al sentido común ambiente. En breve, lo que caracteriza esta generación es la duda y sospecha de que aquello que hasta entonces se había creído era ciencia, verdadera ciencia, de la Administración Pública, no es científico, ni paracientífico, siquiera, tan solamente precientífico. El foco de interés de esta generación de administrativistas norteamericanos puede compendiarse en estas dos preguntas: ¿Es virtualmente sometible a conocimiento científico y reducible a ciencia la Administración Pública? ¿Cómo?

Desde luego Waldo pertenece plenamente a su ambiente y la influencia del positivismo de la etapa anterior, del utilitarismo voluntarista o determinista, y del pragmatismo que él mismo considera una de las tendencias que pudieran tener porvenir en su aplicación a la esfera de la ciencia de la administración, aunque no inmediato, le inhiben en cierto modo para ahondar en la tarea de meditación fructífera a la que se entrega en esta obra, y comprender la radical dinamicidad de la materia administrativa y su sustancial historicidad. No deja empero de resultar interesante que sea un estudio histórico y de circunstancialización, de ambiente, el que primero concentró su atención y nos presenta como versión revisada de su tesis doctoral.

La obra: así pues, según exposición de intenciones por el autor, nos presenta un análisis crítico del desenvolvimiento de los elementos teóricos que han servido de fundamento a la evolución de la Administración Pública Norteamericana en su estructuración operativa y en la esfera de la especulación doctrinal sustantiva; evolución vista desde, y en, su contexto, el de la vida norteamericana, el de las vicisitudes históricas particu-

larmente notables en esta esfera de la vida pública. Centra su interés en el aspecto doctrinal, como rama aislada del árbol que, a una, constituye la historia del pensamiento político norteamericano.

Pero su estudio no pretende aislar, sino mostrar los elementos aislados en su conexión con los factores que, de hecho, contribuyeron a su modelado. En cada etapa, analíticamente diferenciada,— es un criterio analítico enumerador, más empírico que sistemático y categórico— distingue áreas: la circunstancia material de la situación, en sus aspectos económico, histórico-social, institucional y político-jurídico, la circunstancia ideológica—en el sentido más amplio del vocablo, cargado de contenido sociológico, aunque el autor lo catalogue filosófico—: creencias morales colectivas, creencias filosófico-vitales, tendencias sustantivas o principios de sustentación de la conciencia de univocidad y singularidad original de la colectividad norteamericana.

En primer lugar describe y presenta los hechos y acontecimientos cuya influencia determinó la sucesión de elaboraciones teóricas, porque ellos fueron el estímulo provocador de una teorización necesaria para responder a situaciones orientes sin precedente alguno. El estudio se circunscribe al período cronológico que media entre la "guerra de secesión" y la "segunda guerra mundial" como límites extremos. Señala en particular el paso de una sociedad agrícola a una sociedad abierta, compleja; su instalación en un horizonte predominantemente urbano; el discernimiento de la limitación de los recursos naturales y la riqueza con el cierre de "la frontera" de lo colonizable, de honda repercusión sociológica; la estabilización de esta sociedad en un ambiente de "ne-

gocios". Asimismo, como consecuencia, la "nueva frontera" del auge industrial y lo que se ha llamado la "revolución corporativa", así como la "revolución administrativa-industrial", o segunda revolución industrial, y sus corolarios: especialización, profesionalización. El cientismo y la elevación del nivel cultural del país. Por fin las conmociones sucesivas —muchas de ellas más morales que materiales, allí— de la primera guerra mundial, la era de optimismo y prosperidad, la "crisis del 1929" y la segunda guerra mundial.

Resulta sumamente perspicaz e interesante su análisis del factor subyacente de moralismo, heredado de la tradición "protestante", su evolución y paulatina laicización. Junto a este, los dos otros conceptos fundamentales de la vida comunitaria norteamericana que lo complementan y sustituyen, a la postre, democracia y eficiencia, pero que durante este proceso de suplantación se han coloreado de valoración pseudo-religiosa cívica. Explica con ello, la evolución del substrato de creencias en un naturalismo rouseauniano hacia un voluntarismo organicista, por un lado, y un determinismo positivo por otro; las influencias y confluencias de estas dos tendencias, que siguen siendo fermentos vivos de la vida doctrinal de la Administración Pública Norteamericana. Explica también las pretensiones altruistas del "New-Order" dentro de una trabazón todavía plenamente liberal, con este ingrediente moralista y la posterior manifestación de esta tendencia en el "New-Deal" menos socialista que sociable. Por fin, pone término a esta primera parte analizando, en función de los elementos previamente citados, la desaparición del concepto de "leyes fundamentales" remplazado por la creencia en el progreso y en la ciencia.

En un segundo capítulo, apunta dos influencias decisivas en la constitución de una doctrina de la Administración Pública: la de la ciencia política y la de la ciencia de la administración industrial, analiza la sucesión de movimientos teorizados característicos: el del espíritu positivista decimonónico, cuya influencia sigue siendo grande, centrado sobre la observación descriptiva empírica de la Administración Pública, personificado por E. J. James, F. J. Goodnow, Ernest Freud, y mucho más tarde por L. White y Willoughby. El de la nueva gestión administrativa, primer intento de centrar el interés escolástico sobre la eficiencia de la gestión de los negocios públicos, con W. E. Mosher. Un movimiento de tardía influencia, al ser la esfera de lo administrativo uno de los últimos baluartes del racionalismo "positivo", el psicologismo, por cuyo triunfo siguen luchando Gaus y Tead. El movimiento de "selección de personal" y el movimiento reformista, coincidentes con el principio de siglo. Con estos y sobretudo con los que seguidamente enumera Waldo se inaugura la etapa de la "nueva administración", cuyo campeón fué W. Wilson; casi coincidente con el nacimiento del taylorismo, se verificará un fenómeno de ósmosis entre las dos ciencias paralelas de la administración pública y de la administración industrial; hacia 1910 queda impuesta la doctrina de la ciencia administrativa en la esfera de la Administración Pública, es el triunfo del cientismo. Sigue Waldo distinguiendo "movimientos", tres principalmente: el de la educación profesional administrativa, directamente ilustrado por el auge de un positivismo científico; es un producto del movimiento de ciudadanía eficiente, fruto de un fin de siglo con sentido de responsabili-



dad, y lo simboliza la creación de la "Oficina Municipal de Investigación de la Ciudad de Nueva York" (hoy "Instituto de Administración Pública de la Ciudad de Nueva York"): este centro desempeñó un papel decisivo en el desarrollo de la ciencia de la administración en Norteamérica. Acompaña esta fundación, del año 1906, el movimiento de investigación científica, del que fueron representantes característicos Bruere y Cleveland, que preconiza la adopción, por módulo de reorganización de los negocios públicos, de la organización y procedimientos aceptados en el área de los negocios privados. Refuerza esta tendencia otro movimiento paralelo, llamado "burocrático", que surge como reacción contra un moralismo ingenuo en favor de un mayor rigor técnico y mayor eficacia administrativa, extremos defendidos muy particularmente por Fulton Cutting y Charles Beard. Consecuencia de este encadenamiento de movimientos será el de la "reorganización administrativa" que enlazó posteriormente con el movimiento planificador; primero se adscribió a la esfera de las administraciones municipales (recuérdese el "Cartismo" de 1898 y años siguientes), la Administración Federal —centrándose el interés sobre la cuestión clave del presupuesto, y por fin trascendió a la administración de los Estados de la Unión, alcanzando en punto álgido entre 1909 y 1915.

Después de apercebir rápidamente las influencias extranjeras sobre la evolución doctrinal norteamericana, Waldo pasa a estudiar con mayor detenimiento la evolución de la administración industrial y la confusión de ambos cauces que la "gran depresión," no consiguió del todo separar, sino más bien estimula al debilitar las reacciones individuales o de gru-

pos de influencia frente a la corriente tecnocrática. La contribución más notable del sector privado al desenvolvimiento de la ciencia de la Administración Pública, junto con la fé científica, por así llamarla, es el desarrollo de una teoría pura de la organización administrativa. Cita en la etapa que media del 1915 al 1945 algunos nombres que son dignos de retener: Gulick, Pffifner, Dimock. Esta exposición detallada de Waldo, peca de algo confusa, poco sistemática e irregular puesto que junto a una verdadera minucia deja grandes vacíos cuya trascendencia no se pueden ignorar en una obra escrita en 1945 y con cierta pretensión de actualidad. Entre ellas la influencia del fayolismo, su naturalización americana coincidente con el "New-Deal", su conjunción con el taylorismo, que son precisamente las premisas de la situación, de facto, de la ciencia de la Administración Pública Norteamericana al hacer su aparición la generación a que Waldo pertenece.

La segunda parte de su obra estudia los problemas filosóficos —o pseudo-filosóficos — que sustentan ese complejo proceso evolutivo: el de la nueva consideración del bien común (expresión cuya traducción literal del inglés "la buena vida", si bien provoca una sonrisa instintiva, es muy significativa de la diversidad de horizontes que median entre el mundo norteamericano y el mundo latino): la buena vida, y la vida buena, ambas centradas en lo terreno, completamente desnudadas de cualquier elemento inconcreto, espiritual o "entelequial". El problema de la posibilidad o imposibilidad de lograr un estado determinista, científico, que guíe directamente el arte administrativo. El de la relación entre la creencia en esta factibilidad científica y el procedimiento para lograrla respetando las

reglas fundamentales del juego democrático. De ahí la insistencia sobre dos dimensiones teóricas de la ciencia administrativa: la planificación y la investigación de hechos que permita establecer leyes y medidas. La conexión entrambas, y con los valores subyacentes que los justifican: individualismo, materialismo, libertad; la evolución del concepto democracia, del que sustentó el liberalismo de la igualdad como realización de la libertad. Procede seguidamente a la proyección de los resultados de su análisis sobre algunos temas concretos que han sido objeto de más detenida consideración y divergencia doctrinal: la jerarquización y armonización de la iniciativa rectora, entre ciencia y "dogma" democrático, y los problemas paralelos de la separación de poderes (nótese que se trata de separación y no de "división" como en el siglo XIX), y el de un equilibrio sano entre centralización y descentralización.

En la última parte de su obra, después de realizar tan detallada e informada exposición — sin duda más informada que informadora, en ciertos momentos, para los legos en ciencia administrativa a quienes pretende dirigirse — Waldo se dedica a una evaluación crítica de los elementos instrumentales de estas elaboraciones doctrinales. Al discriminar acerca de esto que se han llamado "principios" y "leyes" científicas vé claramente ciertos fallos como el que constituye la confusión típicamente positivista de los principios morales normativos y los principios fenomenológicos científicos. Apunta la crítica constructiva que sobre el respecto efectuó Leonardo White, y la influencia creciente de una fundamentación filosófica pragmática en sustitución de un positivismo dogmático. Posteriormente

ahonda su análisis de las raíces del mal que aquejó al cientismo que ha sustentado durante tanto tiempo la ciencia de la administración americana, y critica muy especialmente una tendencia a mal entender la realidad operante de lo que es el método deductivo. Lamenta la abdicación de una necesaria e insustituible labor de síntesis y abstracción teorizadora sin la cual no es posible ninguna ciencia, y se aplica en distinguir los diferentes reinos científicos. Por fin analiza las posibilidades de constitución de una dinámica y una estática de la Administración Pública. Sus conclusiones son de dos tipos: por un lado se pregunta por el estado de la ciencia de la Administración, y sin negarle categoría científica da a entender que todavía no alcanzó esta situación. Por otro explica las condiciones requeridas para que se dé una verdadera ciencia de la administración: 1) la necesidad previa de esclarecer la posición de los valores normativos. 2) la necesidad de mejor conocimiento y entendimiento de la naturaleza humana en las dimensiones que atañen lo administrativo, para poder conseguir un predicamento más certero de su comportamiento (esto constituye una llamada de auxilio a la psicología y la sociología, que el desenvolvimiento de la ciencia de la administración posterior a la fecha de esta obra confirma haber sido captado). 3) la necesidad de constituir un cuerpo denso de estudios comparativos cuya confrontación permita el descubrimiento de principios y generalizaciones que trasciendan fronteras políticas y temporales (llamada, un tanto incongruente con su explicación del método inductivo, a una disciplina ascética de estudios empíricos, a la que, por cierto, están mayormente dedicados los actuales administrativistas norteamericanos,

y que, de todas formas, es una tarea previa a la constitución de la labor propiamente científica).

Termina su obra con una exposición del panorama actual (en 1948) y apunta las posibles líneas del desarrollo posterior. Parece esta previsión haber sido clarividente, porque catorce años después se confirman sus vaticinios. Sin embargo, desde 1960 apunta una fase nueva que encabezan viejas figuras como Dimock y Gulick.

PEDRO FERNÁNDEZ-GIMÉNEZ

LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: *Humanismo, Estado y Derecho*. Barcelona, 1960, Ed. Bosch, 412 págs.

Socialización y persona humana es el tema de fondo de esta obra del prof. Legaz en la que se reúnen una serie de trabajos publicados separadamente desde 1951; "se trata, escribe el autor en el prólogo, de estudios de filosofía y sociología política, bajo el signo de un humanismo jurídico cristiano. Tal es al menos la "Weltanschauung" que en ellos se ha querido patentizar".

En el primer artículo, *Humanismo y Derecho*, viene claramente expuesto el sentido de este humanismo jurídico, íntimamente vinculado a las posiciones personalistas, en cuanto "consideración de la libertad y de los valores y derechos de la persona humana como fin del Estado"; el Derecho existe por causa de los hombres, está a su servicio, y los hombres son "causa final" del Derecho. Este punto de partida exige como consecuencia ineludible la afirmación de los derechos humanos fundamentales y la oposición a la noción del Estado como valor supremo.

En esta perspectiva se sitúan sus trabajos sobre *Estado de Derecho y Legalidad y Legitimidad*; el Estado de Derecho es, para Legaz, el Estado íntimamente vinculado a una concepción personalista, a una concepción que afirma el valor absolutamente fundamental y radical de la persona humana; escribe en este sentido: "Un Estado sin libertad política en el sentido expresado (como "prius" frente al Estado) y sin respeto sustancial a los derechos humanos... no debe ser considerado como Estado de Derecho. Le falta, en este supuesto, legitimidad"; y el Estado no puede renunciar, dice Legaz, a su legitimidad (validez intrínseca de su contenido jurídico) ni tampoco a su legalidad (afirmación del Derecho en su forma, es decir, atenerse a la regla de Derecho o sea, lo contrario a la arbitrariedad). La "legitimidad de la legalidad" vendrá dada así por "lo que siempre y en toda y cualquier circunstancia tiene que valer como de Derecho Natural, y esto son precisamente los derechos naturales del hombre". Primacía de la ley, derechos fundamentales y responsabilidades de la Administración son exigencias que, según Legaz, condicionan la existencia de un auténtico Estado de Derecho.

Legaz conoce la vinculación histórica existente entre Estado de Derecho y Estado liberal, pero afirma que aquel no se agota en este; "si el Estado liberal sólo puede realizarse como Estado de Derecho, el Estado de Derecho no se ha realizado ni puede realizarse sólo en la forma histórica del Estado liberal". El Estado de Derecho, personalista en Legaz, se opondría fundamentalmente a todo transpersonalismo totalitario.

Sobre estas bases viene planteado el problema de la socialización de la vida actual y sus consecuencias sobre la persona humana. La socialización