

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION, HOY

MASSIMO SEVERO GIANNINI

Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Jurisprudencia-Roma

No aparece fácil explicar qué cosa sea hoy la ciencia de la administración. Una manera de aproximarse a ella puede ser localizar el problema en sus rasgos generales. Cuando hablamos de una "ciencia" hacemos referencia a un sistema cultural que, como todos los sistemas culturales, responde a ciertas exigencias, propias del tiempo en el cual surge, se desarrolla y cesa; toda ciencia del hombre tiene su historia, un nacimiento, una evolución; algunas veces permanece, otras se extingue. En lo que concierne a la ciencia de la administración el problema epistemológico de fondo radica en qué ha querido ser, en el marco de las ciencias humanas, y qué es hoy.

A fin de entender este problema debemos partir desde bien atrás: de la época en que las ciencias del hombre han comenzado a repensar sus estructuras y sus metodologías, esto es desde el siglo XVIII, prácticamente; es el siglo en el que nace la economía política (nace no en el sentido que no existiere antes un pensamiento especulativo referente a la economía, sino que sólo de aquella época conquista la conciencia de su propia científicidad), nace también la sicología (igualmente vale aquí lo dicho en relación con la economía política: con anterioridad no se tenía conciencia de ser la sicología una disciplina propia). Nace la ciencia política que tiene, ella sí, una historia insigne, pero que sólo en tal siglo adquiría la madurez propia de una ciencia.

Es precisamente en los inicios de dicho siglo XVIII que vemos por primera vez aparecer aquello que los germanos llaman la *Polizei wissenschaft*, esto es la ciencia de la policía: por aquel entonces *Polizei* era *Politia*, o sea el antiguo término del lenguaje aristotélico, reutilizado por la cultura humanística, y empleado en el mencionado siglo para significar "lo que concierne al gobierno de la cosa pública". Hoy ya no poseemos más un término que corresponda a "politia", teniendo

* Traducción del prof. E. Soto Kloss.

ésta su significado muy diverso, habiéndose dividido o separado en nuestro tiempo las nociones de gobierno, administración, gestión, etc.

Así como en el siglo XVIII nace en Nápoles con Filangieri la ciencia de la legislación, así en los países austrogermanos nacerá esta ciencia de la policía.

¿Qué eran —por aquel tiempo— en el cuadro de las disciplinas relativas a las ciencias humanas, la ciencia de la legislación y la ciencia de la policía? Eran disciplinas basadas en aquella disposición intelectual tan propia del siglo XVIII, y que ha sido denominada “iluminismo”; se estimaba necesario encontrar en cada sector de la vida en sociedad, reglas generales que permitieran conocer teóricamente, la materia a la cual el hombre debía aplicarse día a día.

Que se fundaba ello en una concepción típicamente iluminista es demostrable del hecho que los comienzos de esta ciencia de la policía están marcados totalmente por quienes están presentes vivamente en la historia misma del iluminismo: difícil es disociar en los hombres de estudio sean germanos, austríacos, o italianos, el experto de esta ciencia de aquel secuaz de la corriente iluminista a la cual pertenecía.

Los resultados de la ciencia de la policía no fueron, sin embargo, particularmente, fructíferos: tal ciencia se resuelve en definitiva en una casuística de los “buenos sistemas de gobiernos” aplicables en cada materia, y de aquellos que no eran considerados como buenos, como no aconsejables. De aquí, que bajo este aspecto pueda decirse que no fue sino una preceptística, aún si iluminista, no llegando en último término a fijar noción o concepto alguno de carácter cognoscitivo o teórico.

Esto condujo —al menos en los países que fueron influidos mayormente por la Revolución Francesa— a un ocaso de la Polizeiwissenschaft, la cual ya en el siglo 19 era cultivada únicamente en los territorios prusianos; más allá, incluso en Austria desaparece. Permaneció, con todo, en Prusia y llegó hasta tener su repunte con la figura que aún se recuerda de Lorenz von Stein.

La nueva impronta de las ciencias del hombre sería ahora dada por la burguesía, que ya ha conquistado el poder, con las revoluciones norteamericana y francesa, y luego con las revoluciones liberales durante el siglo XIX. Preciso es notar que tales ciencias continúan escindiéndose originando nuevas disciplinas, como había ocurrido antes; es así como en el siglo pasado nacen la ciencia de las finanzas y la

política económica, es decir materias que antes comprendía la economía política general. En cuanto a las disciplinas que estudian a las administraciones públicas, parecería poder decirse que se produjo una especie de retroceso, ya que al menos en los países influidos por la concepción francesa, se reducirían al sólo derecho administrativo, o más bien al derecho de la administración, dado que la fórmula derecho administrativo aparecerá tiempo después.

Tal derecho de la administración sería coherente con la concepción de las ciencias iuspublicísticas de la época: es una ciencia que comprende todo cuanto pueda interesar a su objeto, es decir, a la administración pública; de allí, que en tanto ciencia tome en consideración los aspectos sociológicos, económicos, políticos, organizativos, financieros, y hasta formales, esto es aquéllos que hoy llamamos jurídicos. Esta manera de concebir dicha ciencia, aparece claramente en la mayoría de los autores que se ocupan de la administración durante la primera mitad del siglo XIX: se encuentra en von Mohl en Prusia, en Giovanni Manna en Italia, Macarel en Francia. Sólo en Inglaterra no existirá una disciplina específica que estudie la administración pública, dado que no se estima que configure algo diverso de la organización constitucional: con todo, también en Inglaterra esto que los autores posteriores llaman pluralidad de puntos de vistas, es clarísimo.

En un cierto momento, el perfil jurídico de las materias administrativas se afirma ya como algo distinto. Una mutación o, si quisiéramos usar un término enfático si bien probablemente significativo, una revolución, sucede en el sector de las ciencias jurídicas. Hacia la mitad del siglo pasado se delineó en Alemania y repercutió en otros países europeos, un nuevo movimiento, el cual haría cambiar radicalmente la inspiración o dirección de las disciplinas jurídicas: es la nueva corriente, que iniciada en el derecho romano y en el derecho privado, pasa en un periodo de unos 15 años al derecho público; en el derecho privado, tal corriente cuenta con un Savigny y un Windscheid, el derecho público con Laband —considerado el iniciador— si bien para Italia la influencia mayor fue la de Georg Jellinek y Otto Mayer. El hecho tuvo un significado del todo específico: la ciencia del derecho se fue diferenciando de todas las restantes ciencias del hombre, reivindicando una pureza metodológica consistente básicamente en la determinación de un orden conceptual riguroso, que llevó a una rigurosa

cientificidad de la disciplina, y a un rechazo de todo cuanto fuere extraño al orden formal.

Es así, que hasta la mitad del siglo XIX, un problema de ciencia de la Administración no se presentaba, ya que quien estudiaba la administración lo hacía desde todos los puntos de vista y de modo conjunto: precisamente el fruto más significativo de esta perspectiva es la propia obra de von Stein, aun cuando él no fuera sino un epígono de la corriente precedente de pensamiento; su obra gigantesca, que versa sobre una multitud de materias (v. gr. aguas públicas, minas, bosques), reúne con tranquilidad pasmosa, fenómenos ya de tipo sociológico, político, jurídico, económico, sin que asome en momento alguno, dudas sobre el hecho de que al escribir una obra así, von Stein componía una obra multifacética, o ecléctica como se diría hoy, o hasta espuria de acuerdo a la terminología que habrían debido usar después los juristas, puesto que al final no pertenecía a disciplina alguna.

Esta evolución de la ciencia jurídica —brevemente reseñada— ha sido considerada por algunos en términos positivos, por cuanto con ello habría esta ciencia readquirido luego de largo tiempo (puesto que para encontrar algo semejante sería necesario remontarse hasta la Glosa, o si se quiere a los postglosadores) una específica y plena conciencia científica. Según otros, habría ocurrido exactamente lo contrario, pues ello habría conducido a un aislamiento de la ciencia jurídica de las demás ciencias humanas. Tal vez en ambas afirmaciones hay algo de verdad: indiscutible es, en verdad, que a partir del siglo pasado, la ciencia jurídica ha hecho progresos notables como seguramente no se encuentran antes, incluso los períodos romano y medieval, pero también es cierto que progresando en tal sentido, ha perdido a menudo las causas de su propia existencia, lo que ha provocado una reacción "antijurídica" dirigida a discutirla como ciencia rigurosa, como si fuere de tipo matemático, viviendo en un campo cerrado de conceptos que filtra todos los hechos del mundo a través de su malla de conceptos, lo que es jurídicamente calificable, y repudiando lo que no lo es.

Volviendo a nuestro tema, sucedió que debido a la admisión de esta perspectiva jurídica, los estudios referentes a los aspectos no jurídicos de las administraciones públicas se encuentran huérfanos de especialistas que se ocupen de ellos. Fueron sin embargo, los propios juristas que al menos en principio se preocuparon de ellos, y fue así

como introdujeron modificando su contenido, la noción de "ciencia de la administración". Fueron estos juristas precisamente los que sostuvieron que las administraciones públicas son objeto de dos disciplinas: la ciencia jurídica y la ciencia de la administración; esta tesis la encontramos en Francia con Hauriou, tal vez el jurista francés más insigne de fines del siglo pasado; la encontramos también en Italia en Orlando, en trabajos de derecho administrativo, en los cuales se dice de modo definitivo que la ciencia de la administración es la elaboración científica de los conocimientos "no jurídicos" relativos a la administración pública: cierto es que saber qué eran "estos conocimientos no jurídicos" no era fácil, y el propio Orlando declaraba no saberlo, ya que él era jurista, y uno de los autores que reivindicaba para el derecho público la pureza de la metodología jurídica, a tal punto, que se le considera el fundador de la escuela jurídica italiana moderna.

¿Qué incluir, entonces, en esto que, para los juristas al menos, era algo puramente negativo, como "aquello que no es jurídico"? Sobre este punto vasto fue el despliegue imaginativo de diversos estudiosos que se dedicaron a estudiar las ciencias humanas. El debate devino hasta denso, pues en él participaron casi todas las mayores celebridades del período 1880-1930, en una discusión que duró medio siglo. Hubo quienes sostuvieron que la ciencia de la administración no era otra cosa que la politología aplicada a la ciencia de la administración, queriendo decir con ello que esta ciencia sería una rama de la ciencia política teniendo por objeto no el gobierno sino la administración; hubo otros para quienes el objeto de la ciencia de la administración era el estudio de la actividad de carácter social y técnico de la administración, esto es actividades que no tendrían una perspectiva estrictamente jurídica: esta tesis fue sostenida en Italia por Presutti, uno de los grandes juristas de la época, y quien incluso escribió una obra sobre ciencia de la administración entendida precisamente como ciencia de los contenidos no jurídicos de las administraciones públicas.

Si expusiéramos las variadas teorías que fueron propuestas, tendríamos para largo; existió, sin embargo, en la discusión de medio siglo, un rasgo verdaderamente paradójal: si se exceptúa a Presutti, todos los autores se detuvieron en el problema definitorio de lo que sería la ciencia de la administración, ninguno en cambio se dedicó a elaborar —dentro de la perspectiva adoptada— obras sobre esa

ciencia de la administración; esto no podía menos que producir efectos desastrosos, especialmente en Italia, pues no hay cosa peor que afirmar la existencia de una disciplina y no lograr darle un contenido; la experiencia muestra que cuando ocurre este tipo de hechos, la disciplina desaparece: basta pensar en tanta ciencia nacida en el siglo XVIII y que apenas hoy registramos el nombre. Ello explica el por qué hacia la década de los años 30 del presente siglo, la ciencia de la administración desaparece, y no sólo en Italia, sino también en Alemania, en Francia y allí donde se había planteado y discutido el problema de la ciencia misma en cuanto a la sola determinación de sus contenidos. Entre nosotros era al menos nominalmente unida al derecho administrativo, en cuanto a que las cátedras eran oficialmente denominadas como "derecho administrativo y ciencia de la administración"; en algunas facultades de derecho —como la de Roma— tuvo hasta cátedra propia. Después de 1930 desaparece como enseñanza y como cátedra.

Luego del término de la Segunda Guerra Mundial resurgirá, pero, no por obra de los estudiosos de lo público, sino por quienes se dedicaban al estudio de la empresa privada; en una primera época, en especial, ha tenido su base en las obras de los teóricos de la organización empresarial, una de aquellas nuevas ciencias aparecidas hacia fines del siglo XIX y desarrollada con elaboraciones bastante importantes, sobre todo en Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra. Todos saben como la ciencia empresarial ha tenido una rápida expansión, y ha evolucionado a tal punto que ha dado origen a nuevas disciplinas, muchas de las cuales son enseñadas hoy en las facultades de economía. Las ciencias empresariales se determinan particularmente en dos objetivos: la organización del trabajo y la actividad y organización de la dirección de la empresa. Teóricos anglosajones transfirieron el conjunto de conocimientos elaborados para la empresa privada al campo de las actividades y organizaciones públicas, obteniendo resultados de cierto interés; así como los teóricos de la empresa privada tuvieron un influjo ciertamente notable sobre el pensamiento europeo, así también lo tuvieron estos autores que se ocupaban de las organizaciones públicas. Es así como renació la ciencia de la administración, con una influencia netamente norteamericana, llegando ello casi hasta nuestros días. Ciertamente es que no parece fácil transportar en Europa disciplinas nacidas en el mundo angloamericano, el cual parece prestar poca atención a la clasificación de las ciencias, estando

siempre pronto a aceptar cualquier producto cultural. El hecho es que entrada en Europa la ciencia de la administración, se ha bifurcado en dos direcciones diversas: una, que podríamos designar como empresarial, y la otra, sociológica; la primera deriva de uno de los aspectos que había asumido la ciencia empresarial norteamericana, según vemos, la ciencia de la organización: esta dirección había tenido un buen número de cultores en Estados Unidos, cuyos trabajos, si bien no muy elaborados teóricamente, han tenido el mérito de efectuar muchas investigaciones, en especial sobre la eficiencia de la acción administrativa en orden al modo de organización de los servicios. Estos autores de ciencia o teoría de la organización poseían un bagaje considerable de estudios aplicativos pero muy pobre teóricamente.

Ahora bien, es evidente que quien posee tales conocimientos aplicativos está siempre en condiciones de ejercer una influencia positiva, ya que lo aplicativo es inmediatamente comprensible, y conduce —siempre inmediatamente— a la prospectiva de su repetibilidad o al menos de su posible repetición: una disciplina tal, representa rápidamente una respuesta positiva. Ello es algo que —por lo demás— se ha repetido variadas veces en la historia: la ciencia de las finanzas, por ejemplo, se desarrolló en un lapso no mayor de 20 años debido a que fue inmediato el resultado aplicativo desde que en los primeros decenios del siglo XIX, aparece en el horizonte de las ciencias humanas.

La corriente empresarial, que algunos prefieren llamar teoría o ciencia de la organización, es la que ha tenido más seguidores en la época sucesiva a la Primera Guerra Mundial, en especial en Francia e Italia, donde una nutrida cantidad ha estimado plausible aceptarla; ella también presenta, sin embargo, debilidades teóricas, pues no ha logrado configurar nociones similares a aquellas que la economía política introdujera en el orden de los conocimientos con Adam Smith y la escuela a que éste diera origen, o la sociología luego de Saint-Simon. Este fracaso ha conducido, al menos en Europa en los últimos años, a que prevalezca la otra corriente, de carácter sociologizante o sociológica, como otros prefieren llamarla. En efecto, los seguidores de esta corriente no están de acuerdo entre ellos. Algunos afirman que la ciencia de la administración no es sino una ciencia sociológica, aplicada a la administración pública, de donde no habría diferencia posible entre la sociología de la administración y la ciencia de la administración. Otros en cambio, sostienen la ciencia de la administra-

ción con una fisonomía propia, en el sentido que si bien fundándose sobre la sociología, es en un último término una disciplina que también afirma sus raíces en la politología y en la ciencia empresarial, de donde se sigue que desde esta perspectiva no sea propiamente una disciplina sociológica, sino una ciencia en cierto modo interdisciplinaria, comprendiendo tanto los aspectos sociológicos, politológicos y empresariales. Esta es la corriente que hoy aparece como dominante, tanto en Francia con la personalidad de un cultor excepcionalmente dotado como es Crozier, y donde surge una escuela en él inspirada, como también en Italia a través de la Escuela de Bolonia actualmente (no a la época de su nacimiento, en que estuvo bajo el influjo de la corriente empresarial norteamericana). Si tuviéramos que hacer hoy un recuento de la situación actual en que se encuentra la ciencia de la administración, deberíamos decir que existen dos interpretaciones en cuanto al fondo de esta ciencia, sin perjuicio que pudiera el futuro depararnos algunas sorpresas.

No pareciera posible excluir la posibilidad de que la corriente empresarial pueda desarrollarse y alcanzar aquello que hasta hoy no ha logrado, esto es, un orden de base: podría tal vez nacer un Adam Smith, que de la reflexión sobre un centenar de trabajos sobre materias económicas, extrajo conceptos como los de tierra, capital, trabajo, rendimiento, renta, utilidad, etc., permitiendo a la economía política “despegar” con conciencia científica; se comprende que los economistas posteriores a Smith discutieran la exactitud de uno u otro de aquellos conceptos, pero aún subsisten, e incluso todavía se siguen discutiendo algunos, como el de capital. Podría así suceder para la ciencia de la administración que esta corriente empresarial lograra finalmente elaborar un orden conceptual de carácter general permanente. Hoy, sin embargo, es una corriente recesiva, no en el sentido de que sea de menor cuantía, ya que sus análisis presentan particular interés en lo referente al conocimiento de los hechos de las administraciones públicas, siendo numerosos los estudios e investigaciones sociométricas y estadísticas efectuadas por estudiosos de esta inspiración.

Por el contrario, tal cuerpo de conocimientos generales lo encontramos hoy en la corriente opuesta, en cualquiera de los dos aspectos que presentan, el sociológico y el interdisciplinario. Es aquí donde encontramos sobre todo el pensamiento “no jurídico” relativo a la administración pública; desde este ángulo aparece ahora una construcción

coherente dentro de las ciencias denominadas humanas, en la época moderna. En efecto, no hay duda que el estudio puramente jurídico de la ciencia de la administración pública es, por definición, un estudio sectorial, no completo de ella; la propia ciencia jurídica declara no ocuparse ni querer ocuparse sino de una parte de ella: es más, pareciera hoy dominar la idea de que el jurista que se preocupa de sociología o politología va más allá de su propia ciencia; por tanto, la ciencia jurídica no provee un conocimiento global del fenómeno de la administración.

Después de todo esto, ¿podría afirmarse que los otros modos de concebir la administración pública pueden agruparse bajo la denominación de ciencia de la administración? Afirmativamente responde la corriente sociológica interdisciplinaria, negativamente las otras corrientes. La empresarial sostiene que su objeto es estudiar la administración pública en cuanto organización que produce bienes y servicios, debiendo responder a ciertas normas empresariales si se desea obtener eficiencia; de allí que admita que junto a ello pueda estudiarse la Administración bajo aspectos sociológicos, económicos (v. gr. la ciencia de las finanzas), y también psicológicos, políticos, éticos, etc., ya que en el fondo la administración se puede estudiar bajo cualquier aspecto. Iguales afirmaciones realiza la corriente sociológica pura: aun cuando la sociología presume ser la ciencia de las ciencias, de constituir la ciencia de la desmitización del aparataje conceptual construido por las otras ciencias, dista todavía de ser una ciencia propia en el cuadro de las ciencias humanas; por ello es que los seguidores de esta posición admiten la posibilidad de que otras disciplinas estudien la ciencia de la administración. Son, en cambio, los teóricos de la corriente interdisciplinaria —aun si con base sociológica— quienes sostienen que el conjunto de los conocimientos politológicos, sociológicos, empresariales, etc., puede ser reducido a la unidad: una ciencia es tal en cuanto pueda elaborar nociones que reduzcan a la unidad el objeto de la ciencia en estudio, pues de otro modo no hay ciencia, sino técnica, al menos de acuerdo a la epistemología tradicional.

La consecuencia que de ello se sigue, es que si se adhiere a este modo de concebir la ciencia de la administración, no hay necesidad de otras disciplinas, puesto que todo converge en este gran y vasto recipiente que contiene todas las disciplinas posibles.

De allí que hoy, como decía al comienzo, sea extremadamente difícil decir qué es la ciencia de la administración; esta pregunta no recibe una respuesta que sea unitaria, sino comprobaciones sobre la existencia de diversas concepciones de dicha ciencia.

¿Es posible adoptar al respecto alguna posición referente a esas concepciones diversas? Es evidente que en este punto las respuestas son ya personales. Ningún hombre de ciencia podría decir honestamente que tal concepción o tal otra es errada o carece de fundamento: es más, el hecho que existan tales corrientes y que posean representantes notables —es decir, personas cuyas obras se lean con interés— es una demostración sobre la validez de las distintas concepciones existentes. Por ello se hace difícil, también, hacer previsiones. Es un hecho que nos encontramos frente a profundas modificaciones o cambios en la distribución de las ciencias humanas; mientras en el siglo pasado se sostenía que las ciencias del hombre podían agruparse en tres grandes partes (sociología, politología y ciencia jurídica), hoy, tal tripartición aparece insuficiente, buscándose, por el contrario, divisiones más perfectamente articuladas. No otra cosa sucedía en los siglos pasados, si se analiza la evolución de la historia de las ciencias, ya que han procedido en su desarrollo las ciencias humanas siempre por escisiones: inicialmente existía un sólo orden de conocimiento, que en el período griego fue la ética, la cual comprendía todo: ética, ciencia del derecho y política; luego, estas tres asumieron autonomía, aun si esta última —por ejemplo— tardó algunos siglos en devenir una ciencia, en sentido propio; precisamente cuando ello ocurrió, un siglo después se separó de ella la economía política, que a su vez, en el siglo pasado, vuelve a dividirse; y así ocurre con las demás ciencias.

Por lo tanto, es probable que de aquí a medio siglo, distinto sería nuestro razonamiento del que hasta ahora hemos desarrollado, en especial desde 1930, en que ha venido apareciendo una nueva proliferación de disciplinas en las ciencias humanas. De allí que si alguna previsión es posible, habrá de ser en orden a una articulación ulterior de este orden de conocimientos.

Ulterior articulación que, debe advertirse, no excluye lo interdisciplinario, ya que una de las alternativas características que se produce con estas ciencias humanas es volver hacia los criterios que sirvan para

reforzar la interdisciplinariedad; ello es un movimiento natural considerando que cada vez que más se escinde un orden de conocimiento mayor es el peligro de que se produzca una desconexión con los órdenes de conocimientos derivados. Lo ocurrido a este respecto en Estados Unidos es una prueba evidente: se ha llegado en lo que concierne a la ciencia de la administración a un punto tal que los teóricos de la ciencia de las organizaciones ignoran cuánto hacen los sociólogos de la administración, y éstos ignoran a los politólogos, los cuales ignoran a los juristas, disciplinas todas que no se encuentran conectadas y cada una de las cuales actúa separadamente. Para nosotros, que vivimos de estudios —clásicos o científicos— en que se da una fuerte presencia de la filosofía, tal modo de proceder nos parece absurdo y somos dados a repudiarlo, pues que a nosotros no nos cabe duda alguna que cuando dos disciplinas son próximas o contiguas es necesario esforzarse en reforzar sus relaciones y vínculos que las unen, que no destruirlos. Con todo, lo sucedido en Estados Unidos es muy significativo, y quién sabe si aquí se encuentra la razón de los escasos frutos de ciertas corrientes de pensamiento que incluso en dicho país han tenido su origen y su desarrollo.

Concluyendo ya, podríamos decir que en Italia hoy subsisten las tres indicadas concepciones sobre la ciencia de la administración, si bien con nombres diversos o rúbricas diferentes. Tales disciplinas —al menos en lo relativo a Italia— se encuentran en rápido desarrollo: dada la dispersión que sufriera la ciencia de la administración en el período que va de los años 20 hasta después de la Segunda Guerra Mundial —y atendido que no existe el vacío en las ciencias humanas— ha ocurrido que de estas materias se han apoderado los juristas, quienes, naturalmente, con la deformación tan propia que llevan a todo cuanto estudian, la han enfocado prevalentemente con una perspectiva mental que podríamos llamar formalista. Hoy asistimos, en cambio, a un desarrollo autónomo de los estudios no jurídicos de la administración pública.

Si debiéramos efectuar un balance, deberíamos decir que hasta ahora los resultados han sido más bien exigüos; por otra parte, la Universidad —que es en Italia la única vía de reconocimiento oficial de una disciplina— no es muy sensible a estos estudios, existiendo pocas cátedras en las facultades de Derecho o de Ciencias Políticas.

En Estados Unidos y en Inglaterra existen dificultades menores a este respecto, sea porque poseen escuelas o institutos especializados que estudian la administración pública, sea porque la organización misma de los estudios superiores es mucho más elástica o flexible. De todos modos existen entre nosotros las bases que nos permiten esperar frutos en el futuro.

Texto de la conferencia del Prof. Giannini en la inauguración (18-3-1974) de un seminario realizado en la Escuela de perfeccionamiento para los empleados civiles del Ministerio de Defensa (Italia); se publica por gentil autorización de su autor.