

RAFAEL BIELSA

CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Segunda edición, actualizada

JAIME TOBON VILLEGAS
DONACION



ROQUE *Depalma* EDITOR

Buenos Aires - 1955

Í N D I C E

PREFACIO	VII
PREFACIO DE LA PRIMERA EDICIÓN	XI

INTRODUCCIÓN

I. El problema de la eficiente administración. Planes y hombres	1
II. El desarrollo de la acción administrativa y la jerarquía ..	6
III. La jerarquía y la dirección	8
IV. Cualidades de orden profesional y ético del jefe	10
V. Caracteres morales del funcionario público en relación con el interés general	12
VI. Estabilidad del personal superior	14
VII. Moralidad y "racionalización"	17
VIII. Lógica y moral. Necesidad de una diferencia jurídica	23
IX. La cuestión de la responsabilidad por actos arbitrarios o inmorales	26
X. Observaciones generales sobre la función pública	31
XI. Sobre la jerarquía y la moral de los funcionarios públicos. El decoro en la función	37
XII. El resentimiento en la función pública, motivado por la arbitrariedad	43
XIII. El aumento de la burocracia y la acumulación de empleos .	48
XIV. La cuestión de los servicios públicos. Observaciones sobre su régimen general. Adquisición y explotación	50

LIBRO PRIMERO

INSTITUCIONES

CAPÍTULO I

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1. PRELIMINAR

1. La acción administrativa y los fines del Estado	65
2. Ciencia de la administración y derecho administrativo	67

§ 2. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA POLÍTICA	
3. Delimitación de la ciencia de la administración respecto de la política	69
4. Diferenciación respecto de otras disciplinas	73
§ 3. LA CUESTIÓN DEL MÉTODO EN LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	
5. Observación general	74
6. La aplicación del método deductivo	76
7. Conclusión	78

CAPÍTULO II

LOS SERVICIOS PÚBLICOS. SISTEMAS
DE PRESTACIÓN

§ 1. LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO	
A. <i>Generalidades</i>	
8. Observación preliminar	81
B. <i>Función pública y servicio público</i>	
9. Idea de la distinción	85
C. <i>Noción de servicio público</i>	
10. Concepto lato de servicio público. Servicios propios y servi- cios impropios	87
11. Definición del servicio público propio	89
D. <i>Clases principales</i>	
12. Caracteres diferenciales de los servicios públicos	94
13. Conclusiones	99
§ 2. SISTEMAS GENERALES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	
A. <i>Enumeración sumaria</i>	
14. Categorías	103
B. <i>Sistema liberal</i>	
15. Idea general	103
C. <i>Sistema de prestación directa</i>	
16. Noción general	105

D. *Sistema de concesión*

17. Caracteres generales	107
18. Inconvenientes del sistema de concesión	110
19. Posibles irregularidades del sistema	111
20. Atemporaciones de los inconvenientes del sistema de con- cesiones	115

E. *Prestación de servicios públicos por organismos
de economía mixta*

21. Idea general	122
------------------------	-----

LIBRO SEGUNDO

MEDIOS NECESARIOS PARA LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I

AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
CARGAS PÚBLICAS PERSONALES Y SERVICIOS
CONTRACTUALES

§ 1. CARGAS PÚBLICAS

22. Idea general	129
23. Servicio militar	130
24. Servicios diversos. Funciones censales. Cargas electorales. Jura- dos. Consejeros escolares. Extinción de plagas	131

§ 2. SERVICIOS CONTRACTUALES. FUNCION PÚBLICA
Y EMPLEO PÚBLICO*Idea general de la evolución políticosocial
de la función pública*

25. El Estado y el funcionario	133
26. El fenómeno de la burocracia. Causas determinantes. Carac- teres especiales en la República Argentina	137
27. Los funcionarios administrativos y los funcionarios políticos	140
28. La idoneidad en el orden administrativo	141
29. La cuestión del sexo. Situación de la mujer	142
30. El ingreso. Concurso, elección, etc.	144
31. Ascensos. Condiciones particulares o especiales	145

32. Condiciones particulares o especiales	147
33. La estabilidad del empleado: lo político y lo técnico. El argumento del "mejor servicio"	150
34. Tendencia a la organización legal de la carrera administrativa	152
<i>Régimen económico o retribución pecuniaria de los funcionarios y empleados</i>	
35. Criterio sobre fijación de sueldo	153
36. Justificación de la jubilación	156
37. Lineamientos generales del sistema legal de jubilaciones	158
37 bis. Devolución de aportes. Supresión arbitraria	163
38. Pensiones gratificables. Su inconveniencia y repudio	163

CAPÍTULO II

MEDIOS FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

§ 1. GENERALIDADES SOBRE LOS INGRESOS FISCALES

39. Concepto y clasificación	167
40. Caracteres económico-financieros del patrimonio del Estado	168
41. Clasificación de los ingresos fiscales	170

§ 2. CONTRIBUCIONES FISCALES

A. *Impuestos*

1) Principios generales

42. División preliminar	171
43. Igualdad y generalidad del impuesto. Examen crítico del concepto	173
44. Principios de administración fiscal	175
45. Clasificación de los impuestos. Directos e indirectos	178

2) Impuestos aduaneros

46. Política comercial y política fiscal	180
47. Impuestos fiscales e impuestos protectores	182
48. Impuestos aduaneros; definición y clasificación	183
49. Régimen fiscal aduanero: Tarifas	185

3) Impuestos directos

50. División preliminar. Impuestos reales e impuestos personales.	187
51. Patentes industriales y comerciales. Impuestos sobre "actividades lucrativas"	190

B: Contribuciones de mejoras

52. Definición de la contribución de mejora. Formas y extensión.	191
53. Diversas clases	191

C. Tasas

54. Concepto y definición	192
55. Clasificaciones de tasas	193

§ 3. INGRESOS EXTRAORDINARIOS

A. Contribuciones extraordinarias

56. Caracteres generales	199
--------------------------------	-----

B. Ingresos provenientes del crédito público

1) Generalidades

57. Caracteres de este ingreso	200
--------------------------------------	-----

2) Emanados del crédito y del poder impositivo

58. Emisión de papel moneda	201
59. Empréstitos forzosos	202

3) Ingresos en virtud de crédito. Empréstitos

60. Carácter de los empréstitos. I. Clases	203
61. Modo de emisión de los empréstitos	206
62. Empréstitos con garantías especiales	206
63. El tipo de interés en los empréstitos	208
64. II. Extinción de empréstitos. Amortización	209
65. Suspensión del pago. Moratoria	209
66. Conversión de empréstitos	210
67. Consolidación de deuda pública	212

C. Venta de bienes patrimoniales y tesoro

68. Observaciones generales sobre estos recursos	213
--	-----

CAPÍTULO III

MEDIOS PATRIMONIALES EN ESPECIE. MODOS DE OBTENERLOS

§ 1. POR ACTOS UNILATERALES

69. Expropiación por causa de utilidad pública. Principios	217
70. Cuando se recurre a la expropiación	219
71. Requisiciones militares	222

72. Servidumbres legales públicas	222
73. Ocupación temporánea	224
74. Meras limitaciones impuestas a la propiedad en interés público	224
75. Conclusión	225

§ 2. ADQUISICIONES CONTRACTUALES

76. Realización de obras públicas por contrato de construcción..	225
77. Concesión de obra pública	228
78. Suministros	230

§ 3. PRODUCCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DIRECTA O POR ADMINISTRACIÓN

79. Situaciones diversas	231
80. Producción y construcción para la venta	232

LIBRO TERCERO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

ORGANOS ADMINISTRATIVOS

§ 1. NOCIONES PRELIMINARES

81. Principios necesarios en toda administración pública para asegurar su eficiencia y regularidad legal	235
81 bis. Aplicación de los principios señalados, en las formas de administración	237

§ 2. ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

a) *Centralización política y centralización administrativa*

82. Noción general del problema	240
83. Clases de centralización	242

b) *Carácter histórico de la actual descentralización*

84. Antecedentes relativos a la formación de las provincias	244
84 bis. Caracteres de la anterior descentralización y de la actual.	245

§ 3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA

85. Idea general de la diferenciación en nuestro sistema	246
86. Tendencia a la descentralización burocrática	255

87. Inconvenientes de la centralización burocrática	257
88. Diversas formas de deslinde de la Administración central con relación a la local. Distribución de funciones	257
89. Distribución de funciones "según la importancia de las materias de gestión administrativa"	259
§ 4. LA DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
90. Ordenamiento del trabajo en los diversos órganos	262
91. Criterio de especificación de funciones	262
92. Estructura de las entidades descentralizadas y de los servicios administrativos	263

CAPÍTULO II

DIVISIÓN DE LAS FUNCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

(Poder ejecutivo)

§ 1. ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

93. Principio general	267
94. Formación histórico-constitucional de los ministerios nacionales	268
95. Caracteres generales de orden constitucional	268
96. Observaciones sobre el nuevo régimen legal	271
96 bis. Nuevo régimen de ministerios. Ley 14.303	274

§ 2. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS MINISTERIOS

97. Ordenamiento general	275
98. Subsecretarios	277
99. Direcciones e inspecciones generales	278
100. Cuerpos consultivos. Comisiones técnicas y administrativas..	278

CAPÍTULO III

CONTRALOR ADMINISTRATIVO

101. Necesidad del contralor administrativo	283
102. Colaboración de los administrados	285
103. Consecuencias del contralor	287
104. Formas generales. Legitimidad. Oportunidad	288
105. Caracteres de la centralización en relación al contralor fiscal.	290
106. Reglas concernientes a investigación y contralor	292

107. Intervención administrativa	292
108. Publicidad de contralor	294

LIBRO CUARTO

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

CAPÍTULO I

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVAS
A LA POBLACIÓN

§ 1. GENERALIDADES

109. Concepto administrativo de la población	299
110. El problema de la población y su importancia	301
111. Ciencia de la población	303
112. Estadística de la población	305
113. Centralización administrativa en el servicio estadístico	306
114. La población y la economía política	306
115. Demografía. Concepto. Ciencias afines	308

§ 2. ESTÁTICA DE LA POBLACIÓN. CENSOS

a) *Técnica del censo*

116. Importancia y necesidad de los censos	310
117. Cuestiones que son objeto de los censos nacionales	311
118. Forma y oportunidad de los censos	315

b) *Censos nacionales*

119. Importancia del censo desde el punto de vista constitucional.	316
120. Carácter políticoeconómico de los censos nacionales.	317
121. Antecedentes remotos	317
122. Primer censo nacional	318
123. Segundo censo nacional (1895)	319
124. Tercer censo nacional (1914)	320
124 bis. Cuarto censo nacional	321

§ 3. DINÁMICA DE LA POBLACIÓN

a) *Movimiento intrínseco*

125. Su documentación en el Registro civil	322
126. Utilidad administrativa de los registros	322
127. Sistema anterior	324

b) *Movimiento extrínseco. Emigración e inmigración*

128. Concepto de la emigración	325
129. Política de inmigración	327
129 bis. Situación jurídica del extranjero	327
129 ter. Registros de identidad personal	329

CAPÍTULO II

FUNCIONES RELATIVAS A LA DEFENSA EXTERIOR

§ 1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FUERZA ARMADA

130. La ciencia de la administración y las ciencias militares	331
---	-----

§ 2. DIRECTIVAS GENERALES EN LA ORGANIZACIÓN DEL EJÉRCITO

131. La Constitución y el ejército	334
--	-----

a) *Organización anterior*

132. Sistemas de reclutamiento	335
--------------------------------------	-----

b) *Organización actual*

133. El sistema vigente desde el punto de vista social, militar y político	339
134. Excepciones y reducción de servicio	343
135. Ministerio de Guerra	343
136. Servicios administrativos	344
137. Formación de oficiales. Normas generales	345
138. Composición y división de la armada	348

CAPÍTULO III

FUNCIONES RELATIVAS A LA SEGURIDAD INTERIOR

§ 1. EL PODER DE POLICÍA

139. Noción general de la institución	349
139 bis. El orden público y su protección administrativa	351
140. Concepto general del orden público con referencia a la policía administrativa	352

§ 2. SEGURIDAD PÚBLICA

a) *Policía de seguridad*

141. Naturaleza y funciones generales	354
---	-----

142. La acción de la policía de seguridad respecto de categorías de personas consideradas individualmente 356
 142 bis. Administración penitenciaria. Seguridad de presos 358

b) *Policía de la propiedad. Registros*

143. La protección de la propiedad inmueble. Organización administrativa 360
 144. Conveniencia y extensión de la protección a la propiedad intelectual 361
 144 bis. Reglamentación de profesiones 362

§ 3. POLICÍA SANITARIA

a) *Protección de la higiene pública*

145. Límites de la acción administrativa. Higiene pública y privada 362
 146. Organización de la policía sanitaria preventiva. Funciones específicas en materia de higiene pública 365
 147. División de la policía sanitaria 367

b) *Policía sanitaria interior*

148. Enunciación general de leyes nacionales 369

c) *El problema jurisdiccional y las materias de policía*

- 148 bis. Policía sanitaria de la lepra 370
 149. Policía sanitaria curativa. Profesionales 372
 150. Saneamiento urbano público y domiciliario. Las obras de salubridad 377
 151. Provisión de agua potable 378
 152. Desagües 378
 153. Alimentos. Vigilancia policial 380
 154. Objeto y forma de la policía bromatológica 381
 155. Higiene industrial. Fábricas y trabajo a domicilio 383
 156. Policía mortuoria. Cementerios 386
 157. Inhumación, exhumación y traslación de cadáveres 388
 158. Policía sanitaria edilicia 389
 159. Policía sanitaria animal. Su importancia en los órdenes sanitario y económico 391

§ 4. LA MORALIDAD PÚBLICA

160. Límites de la intervención del Estado en la moralidad pública 392
 161. El problema de la prostitución. Etiología 394
 162. Sistemas actuales: 1) de intervención; 2) de abolición 396
 163. El alcoholismo y sus efectos en el orden social 398
 164. Política preventiva. Acción privada 399

165. Estupefacientes. Caracteres sociales del mal e importancia del problema de la represión	401
166. Juegos de azar. Su repercusión moral y económica	403
167. Espectáculos públicos. Policía de teatros	408
168. Protección de los animales	410

CAPÍTULO IV

FUNCIONES DEL ESTADO RELATIVAS AL DESARROLLO
INTELLECTUAL DE LA SOCIEDAD

§ 1. LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

a) *Formas de acción del Estado en el desarrollo de la vida intelectual*

169. Idea general de la instrucción y de la educación como función social	413
170. Fundamento de la intervención del Estado en la instrucción elemental	416
171. Enseñanza elemental. Principios generales	417
172. Segunda enseñanza	421
173. Enseñanza superior. Universidades	425

b) *Organización de la instrucción pública en la República Argentina*

1) INSTRUCCIÓN PRIMARIA

174. Sus caracteres generales en el orden nacional	430
175. Preparación del personal docente. Escuelas normales	433
176. Consejos escolares de distrito	435

2) SEGUNDA ENSEÑANZA

177. Caracteres generales	436
178. Organización administrativa	438
179. Colegios nacionales	438
180. Enseñanza técnica: comercial e industrial	439
181. Planes de estudio	441
182. El profesorado	443
183. La orientación profesional	446
184. Universidades populares	447

3) INSTRUCCIÓN SUPERIOR.

185. Régimen universitario. Lineamiento general de la política universitaria	448
186. Universidad de Buenos Aires y de Córdoba	449
187. Universidad Nacional del Litoral	454

188. Universidad de La Plata	456
189. Universidad Nacional de Tucumán. Características del instituto	457
190. Universidad Nacional de Cuyo	458
191. Observación general sobre las universidades nuevas	458
192. Principios y reglas de organización y funcionamiento de las universidades	459

§ 2. LA CULTURA PÚBLICA

a) *Formas generales positivas (fomento y estímulo)*

193. Consideración general de la materia	463
--	-----

1) BIBLIOTECAS

194. Bibliotecas. Diversas clases. Su organización administrativa ..	467
195. Fomento de las bibliotecas públicas	469

2) PREMIOS A LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA, LITERARIA Y ARTÍSTICA

196. Sistema anterior	469
197. Régimen de la ley 12.227. Comisión Nacional de Cultura ..	471

3) INSTITUCIONES DE CULTURA POPULAR

198. Sus fines generales	473
199. Museos	473
200. Monumentos y obras de arte	474
200 bis. Comisión Nacional de Museos y de Lugares y Monumentos Históricos	476

b) *Formas negativas*

201. Limitaciones generales al derecho de propiedad	476
202. Limitaciones especiales. Ley 9080	478

CAPÍTULO V

FUNCIONES DE ORDEN SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO

§ 1. LA ASISTENCIA SOCIAL

a) *Consideraciones sobre el problema*

203. Carácter general de la cuestión	479
204. Beneficencia y asistencia. Su evolución en el sentido social ..	481

b) *Instituciones de previsión y asistencia*

205. Mutualismo	484
206. Necesidad de una legislación adecuada. Antecedentes	487
207. Seguro social	487
208. Casas de trabajo	488
209. Antecedentes en el orden nacional. El proyecto Bunge. Sus lineamientos	490
210. Instituciones de asistencia	491
211. Cajas de ahorro	493
212. Bancos municipales de préstamos (Montes de piedad)	494

c) *La beneficencia en el orden nacional*

213. Sociedad de Beneficencia de la Capital	497
214. Antecedentes	498
215. Establecimientos de asistencia	498
216. Sistema financiero de recursos	499

d) *La asistencia del indio*

217. Naturaleza de la cuestión	500
218. Formas de protección y asistencia	501
219. Misiones y reducciones de indios. Colonización	501
220. Régimen de trabajo. Protección de la salud y del patrimonio del indio	501
221. Proyecto de ley de patronato nacional de indios	502

§ 2. LA TUTELA ESPECIAL (ECONÓMICA E HIGIÉNICA) DEL OBRERO

a) *Prevención y resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo*

222. El trabajo remunerado. Importancia de la cuestión	503
223. El trabajo: <i>substratum</i> moral y económico	507
224. El Estado y el régimen contractual de trabajo	509
225. Protección legal del obrero en razón de su sexo y edad. Mujeres y menores	511
226. Enunciación de las leyes nacionales protectoras de obreros y empleados	512
227. Trabajo a domicilio	516
228. Indemnización por accidentes y por despido	518
229. La desocupación de obreros	519
230. Antecedentes. Departamento Nacional del Trabajo	521
231. Departamentos del trabajo en las provincias	523
232. Ministerio de Trabajo	524

b) *Inmigración de operarios*

233. Directivas del régimen legal	525
234. Antecedentes	525
235. La inmigración en la Constitución nacional	526
236. Sistema inmigratorio nacional	527
237. Política de inmigración y política general	528
238. Distribución de inmigrantes	530
239. La inmigración italiana	531
240. Organización administrativa	532
241. Policía de inmigración. Carácter general	533
242. Consideración final	534

§ 3. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN
Y EN LA INDUSTRIA

a) *Agricultura, bosques y yerbales*

1) EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA TIERRA FISCAL

243. Importancia del asunto desde el punto de vista económico ..	535
244. Conveniencia de una reforma	544
244 bis. Nuevo régimen de colonización. Institución del Consejo Agrario Nacional	545
245. Industria agraria	548
246. Acción administrativa	549

2) BOSQUES Y YERBALES

247. Industria forestal. Explotación de bosques	550
248. Yerbales	551
248 bis. Régimen forestal vigente. Lineamiento general	551

b) *Minas*

249. Preliminar	554
250. La cuestión del dominio de las minas. Sistemas fundamentales	555
251. Objeto y formas generales de intervención del Estado en la propiedad e industria mineras	560
252. Reglas de organización administrativa	561

§ 4. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS COMUNICACIONES

a) *Preliminar*

253. Función de las comunicaciones en la vida económica y social del pueblo	562
---	-----

b) *Ferrocarriles*

254. Los ferrocarriles como objeto de la economía general del país	564
255. El problema de la intervención del Estado en materia ferroviaria	565

256. La cuestión considerada con respecto a los ferrocarriles del Estado	567
257. Sistema transitorio general	570
258. Régimen excepcional de coordinación de transportes	570
c) <i>Régimen administrativo de los ferrocarriles del Estado</i>	
259. Formación de la red ferroviaria del Estado	574
260. Régimen nacional de vialidad	583
d) <i>Los transportes aéreos</i>	
261. Intervención del Estado en el régimen de la aeronavegación. Motivos originarios de orden militar y económico	585
262. Lineamientos del sistema vigente	587
263. Reglas que debe contemplar el régimen de la aeronavegación	588
e) <i>Correos y telégrafos</i>	
264. Funciones sociales y económicas del correo. Su gestión directa por el Estado	589
265. Unión Postal Universal. Incorporación de la República Argentina	592
f) <i>Correos y telégrafos de la República Argentina</i>	
266. Garantías en la correspondencia epistolar	594
267. Carácter del correo como institución nacional	594
268. Telégrafos: acción concurrente de la Nación y las provincias	595
269. Expreso urbano	596
g) <i>Radiotelegrafía</i>	
270. Radiotelegrafía internacional	596
h) <i>Teléfonos</i>	
271. Naturaleza e importancia de ese servicio. La intervención administrativa	598
i) <i>Radiotelefonía</i>	
272. Preliminar	599
273. Régimen administrativo	601
<i>Apéndice. Sobre la autonomía de la ciencia de la administración</i> ..	605
ÍNDICE ALFABÉTICO DE MATERIAS	611