



"Cuando me matriculé en el Curso de Aníbal Bascuñán, amigos míos, de cursos superiores, me habían hablado maravillas de su erudición, de su estupenda capacidad expresiva y de la seriedad y novedad con que desempeñaba su cátedra" (*Alamiro De Avila Martel*).

"Las clases de Bascuñán constituían una novedad para nosotros. Su forma de hablar, su entusiasmo por incitarnos a investigar, los libros que traía en los que leía o traducía pasajes apropiados: todo contribuía a que nos sintiéramos verdaderamente universitarios" (*Manuel Salvat Monguillot*).

"Aníbal Bascuñán investía un aire doctoral indisimulado. En él resaltaban su pulcritud en el estar y en el vestir, su cuidado en el decir, su prudencia en el pensar, su decisión en el actuar. Hacía las cosas con convicción profunda y entusiasmada. Comunicaba su modo de ser, francamente, contagiándolo" (*Juan Enrique Serra*).

"Vocación docente, predilección por las tareas de investigación y esa íntima, fuerte, inconfundible y a la vez rara persuasión de que la Universidad constituye para sí un medio casi natural y por tanto irremplazable de trabajo: he ahí, pienso, tres constantes de la vida académica de Aníbal Bascuñán" (*Agustín Squella*).

ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL

1989

ESTUDIOS EN MEMORIA DE ANIBAL BASCUÑAN



SOCIEDAD CHILENA
DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL



ANUARIO DE FILOSOFIA
JURIDICA Y SOCIAL

1989

SOCIEDAD CHILENA DE FILOSOFIA
JURIDICA Y SOCIAL
ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL. Nº 7
1989

Esta obra ha sido impresa con la colaboración de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad de Valparaíso, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Central, Facultad de Derecho de la Universidad Gabriela Mistral, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Facultad de Derecho de la Universidad de La República.

©

Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social
Inscrito en el Registro de la Propiedad Intelectual
bajo el número 75.076.

Diseño gráfico: Allan Browne Escobar.

Impreso en
EDEVAL.

Errázuriz 2120 - Valparaíso

ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL

1989

ESTUDIOS
EN MEMORIA DE
ANIBAL BASCUÑAN

SOCIEDAD CHILENA
DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL



SOCIEDAD CHILENA DE FILOSOFIA
JURIDICA Y SOCIAL

DIRECTORIO

(1989 - 1991)

Antonio Bascuñán Valdés, Jorge Correa Sutil, Andrés Cuneo Macchiavello, Jesús Escandón Alomar, Pedro Gandolfo, Fernando Quintana Bravo, Hugo Tagle Martínez, Nelson Reyes Soto y Agustín Squella Narducci.

La Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social tiene su domicilio en la ciudad de Valparaíso. La correspondencia puede ser dirigida a la Casilla 211-V, Valparaíso.

PRESENTACION

La Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social fue fundada en Valparaíso, en 1981, como Sección Nacional de la Asociación Internacional de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (IVR), que data, por su parte, de 1909. Hoy son ya cerca de 40 las secciones nacionales, correspondientes a un número similar de países, que se encuentran afiliadas a esa Asociación Internacional.

Una de las principales actividades que viene cumpliendo desde su fundación la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, está constituida por la edición y publicación del *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, cuyo primer número, correspondiente a 1983, apareció precisamente ese año. A continuación, y en los años inmediatos posteriores, han sido publicados otros seis números del Anuario, el último de los cuales, correspondiente a 1989, tenemos el agrado de presentar hoy a nuestros socios y lectores en general.

El Anuario de Filosofía Jurídica y Social Nº 7, de 1989, está dedicado a la memoria del profesor Aníbal Bascuñán Valdés, muerto en 1988 después de una larga, fecunda e influyente labor de docencia e investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. En atención, precisamente, a sus méritos académicos, nuestra Sociedad, en 1982, designó a Aníbal Bascuñán Socio Honorario de la corporación, distinción que compartieron más tarde los profesores Norberto Bobbio, de la Universidad de Torino, y Genaro R. Carrió, de la Universidad de Buenos Aires.

Por el motivo antes indicado, las secciones iniciales del presente volumen están destinadas a la persona y obra del profesor Bascuñán. En la primera de ellas se incluyen cinco trabajos sobre el particular, que firman Alamiro de Avila, Juan Enrique Serra, Manuel Salvat, Alvaro Drapkin y Agustín Squella, en tanto que en una segunda sección de este mismo volumen se reproduce un capítulo de los apuntes de Teoría General del Derecho dejados por Aníbal Bascuñán, dedicado al tema de los principios generales del derecho. Por su parte, los trabajos antes mencionados de los profesores Alamiro de Avila y Juan Enrique Serra, corresponden a la versión escrita de las intervenciones que ellos tuvieron en el acto

de homenaje a la memoria de Aníbal Bascuñán que nuestra Sociedad llevó a cabo, en el mes de diciembre de 1988, en la Sala de Consejo de la Facultad de Derecho de la U. de Chile.

La tercera sección del presente volumen, llamada Bibliografía, reproduce el listado de las obras publicadas por el profesor homenajeado. Sigue luego una sección de Estudios, en la que se contienen diversos artículos sobre temas históricos, políticos, jurídicos y filosóficos: un espectro amplio, sin duda, pero que habría gustado al profesor Bascuñán, cuyos intereses intelectuales y científicos nunca se circunscribieron únicamente al derecho. La obra cierra, por último, con algunas secciones adicionales, de Recensiones, Documentos y Noticias, completándose de este modo un volumen de más de 200 páginas.

Como es de conocimiento de nuestros lectores, el Anuario de Filosofía Jurídica y Social N° 6, de 1988, contuvo, en su parte principal, una primera selección de lecturas de filosofía jurídica chilena de la primera mitad del siglo XX, preparada por Manuel Manson Terrazas. En esa misma obra se anunció que una segunda parte de dicha selección sería publicada en el Anuario correspondiente a 1989. Sin embargo, y por razones de espacio, ello no resultó posible, dejándose entonces la publicación de esa segunda parte de lecturas de filosofía jurídica chilena correspondientes a la primera mitad del siglo XX para el Anuario de Filosofía Jurídica y Social N° 8, de 1990.

Podemos informar, por otra parte, que el autor de dicha selección de lecturas prepara actualmente una antología de textos de filosofía jurídica chilena en el período colonial, que será publicada en el Anuario de Filosofía Jurídica y Social N° 9, completándose así un valioso trabajo iniciado por Manuel Manson en el Anuario de Filosofía Jurídica y Social N° 4, de 1986, en el que se reprodujo una antología de filosofía jurídica y social chilena del siglo XIX.

Por último, nuestra Sociedad agradece a las Facultades de Derecho del país que han colaborado a la impresión de esta obra, como asimismo a los autores de los trabajos que se publican en ésta.

Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social
Valparaíso, diciembre de 1989.

EN MEMORIA DE ANIBAL BASCUÑAN

ANIBAL BASCUÑAN VALDES Y SU APORTE AL
ESTUDIO Y ENSEÑANZA DE LA CIENCIA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

ALVARO DRAPKIN BUNSTER *

Referirse al aporte del profesor Aníbal Bascuñán Valdés en el campo del estudio y enseñanza de la Administración Pública constituye, a la vez que un honor, una delicada tarea. Ello ocurre precisamente por la relevancia, extensión y profundidad de su multifacético trabajo en este ámbito, el cual a la hora de elaborar una reseña, implica el gran riesgo de no alcanzar el mérito de reflejarlo en toda su riqueza y significación. No obstante, animados por la gran admiración y reconocimiento que nos merece su inapreciable legado académico, procuraremos destacar algunos de sus aspectos más relevantes.

El primer aspecto que nos parece importante reseñar, y que permite apreciar mejor el valor de sus preocupaciones en esta disciplina, se refiere a su condición de preclaro legatario de una iniciativa y tradición académica, hoy centenaria en nuestro ámbito cultural, que él mismo enseñó en sus clases y registró en su obra "Elemento de Ciencia de la Administración Pública", y que no suele, a nuestro juicio, ser suficientemente difundida ni reconocida. Ella se refiere a que el origen de estos estudios se encuentran en nuestra propia Universidad, desde los mismos tiempos de su fundación. El profesor Bascuñán señala que en las cátedras de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, establecida en la primera Ley Orgánica de la Universidad de Chile en 1842, "don José Victorino Lastarria puede ser considerado, a justo título, el padre de la Ciencia Política en nuestro país". Agrega, luego, que "salvo en la concepción del iniciador, Lastarria, los problemas de la Administración Públi-

* Profesor en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile.

ca parecían destinados a ser preocupación exclusiva de los juristas; pero, por ventura, el instaurador de la cátedra de Derecho Administrativo, don Valentín Letelier, comprendió muy bien que tal temática no podía, ni con mucho, agotarse con el tratamiento jurídico y su concepción es, en lo sustancial, seguida y aún superada por ilustres tratadistas y hombres públicos de las postrimerías del siglo XIX y comienzos del actual".

La idea de una disciplina científica autónoma sobre la Administración Pública nace y se conserva así en la Universidad y el Seminario de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales "en campaña sostenida por dos decenios (1932-1951) en su Boletín, mantiene viva la fe en el establecimiento de una estructura universitaria capaz de hacer de la política y la Administración el objeto de investigación, enseñanza y aplicación científico-técnicas. La creación del Instituto y de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas en 1954, cierra auspiciosamente una etapa preparatoria de más de un siglo de duración".

La fundación de dichos organismos universitarios conforma un segundo aspecto destacado de la acción del profesor Bascuñán en el campo de la introducción y desarrollo del estudio de la Administración Pública en nuestro país, pues él se inscribe, junto a un grupo de prestigiosos académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, entre los profesores fundadores que coronan la proposición iniciada un siglo atrás por los eminentes precursores Lastarria y Letelier. A partir de entonces y en torno a estas instituciones, el profesor Bascuñán desarrolla una actividad intensa y multifacética, inspirada siempre por la más profunda y sincera convicción sobre la importancia y necesidad de investigar y enseñar las ciencias políticas y de la administración del Estado, no sólo como un requerimiento académico acorde con el rol paradigmático de la Universidad de Chile, sino también y principalmente como una necesidad del perfeccionamiento del gobierno y de la modernización y profesionalización de la Administración como requisito del progreso de la sociedad chilena, de sus instituciones públicas y de sus valores.

Don Aníbal Bascuñán asume como primer director del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas y desde allí impulsa, por varios años, con acierto visionario, tres tareas de la mayor importancia. Ellas son: la investigación teórica y práctica de la admi-

nistración pública como base indispensable del conocimiento del tema y su adecuada enseñanza en la formación de profesionales; la asesoría de servicios públicos en aspectos normativos, estructurales y de procedimientos y la capacitación de funcionarios públicos, mediante convenios con determinados servicios. Respecto de esta última tarea aclara con precisión que si bien ella no es misión propia de la entidad universitaria, existen en ese momento razones que la justifican como parte de la función de extensión y colaboración que cabe a la universidad, en la resolución de problemas de interés público. Sin duda que este fue un acertado enfoque del problema que contribuyó, indiscutiblemente, al proceso de introducción de la capacitación funcionaria en los servicios públicos nacionales.

Junto al ejercicio de sus funciones directivas y académicas, el profesor Bascuñán se dedicó al estudio de diversos aspectos relacionados con el estudio y enseñanza de la Administración Pública y difundió permanentemente sus interesantes y válidos planteamientos en innumerables conferencias, simposios, seminarios y congresos nacionales e internacionales. Entre ellos precisó con claridad el papel y responsabilidad de la universidad en el tratamiento y difusión de estas materias; formuló valiosas proposiciones sobre la organización de los estudios en diversos niveles académicos y la forma de coordinar su naturaleza interdisciplinaria. Sostuvo con lúcidos fundamentos que la universidad era, por su propia naturaleza, la entidad que mayores garantías y conveniencias ofrecía para el tratamiento objetivo de estas disciplinas y la formación de profesionales, frente a otras alternativas y soluciones, y sostenía además, fundado en sus muy claras convicciones, que una carrera destinada a la formación de profesionales servidores directos del estado debía ser competencia inexcusable de la Universidad estatal y nacional. Esta ponencia la sostuvo en el Congreso de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid en 1956 y ella fue coincidente con el planteamiento que el profesor Pedro Muñoz Amato expuso, posteriormente, en el segundo tomo de su libro "Introducción a la Administración Pública", donde señala: "Las desventajas de un programa fuera de la universidad son obvias, aunque en algunos sitios no quede más remedio que aceptarlas temporalmente como inevitables. Existe, sobre todo, el riesgo de subordinación a los intereses inmediatos de los gobernantes. Es claro que una tercera alternati-

va ofrecería protección contra el peligro: la de organizar un centro autónomo..., preferiblemente con respaldo internacional. Pero se pierden las otras aportaciones positivas del ambiente universitario".

Especial mención requieren dos aspectos del amplio quehacer del profesor Bascuñán Valdés: ellos son el ejercicio de la docencia y su labor de publicista.

Además de su larga y brillante trayectoria docente en el ámbito de las ciencias jurídicas, el profesor Bascuñán fue profesor fundador de la cátedra de Ciencia de la Administración Pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, la cual se contemplaba en el último año del plan de estudios como una asignatura de coronación y síntesis del ciclo de estudios en administración pública. Maestro por antonomasia, la ejerció por largos años conjugando magníficamente la enseñanza de los conocimientos que investigó especialmente para ella, con el desarrollo de las aptitudes profesionales y la incorporación de los valores éticos indispensables en el ejercicio de la función pública. Completó sus enseñanzas con la investigación y era actividad obligada en cada curso la realización de trabajos por los alumnos tendientes al conocimiento de la realidad práctica de los órganos de la administración del Estado y el estudio de la aplicación de los principios de la ciencia de la administración pública en dicha realidad. Su enseñanza se caracterizó en el fondo por la profundidad de sus conocimientos, el tratamiento interdisciplinario de los temas y su relación permanente con la cultura y en la forma, por su extraordinaria aptitud de sistematización y el notable empleo del idioma; todo ello unido a una relación siempre estimulante y afable con sus discípulos, encarnando un modelo ejemplar del concepto de docencia superior, ya muy escaso en los tiempos actuales.

El profesor Bascuñán contribuyó así a la formación de muchas generaciones de profesionales administradores públicos en los cuales se conservan los valores que aportó junto a un sentimiento permanente de entrañable afecto y admiración.

Fue en torno a esta asignatura, que profesó con especial predilección, y como fruto de su importante experiencia tanto funcionaria como académica en este campo del conocimiento, que surgió a la vez su obra denominada "Elementos de Ciencia de la Adminis-

tración Pública", publicada por la Editorial Jurídica de Chile en 1963.

En sus palabras preliminares al lector, el autor explica los antecedentes de su obra y los motivos que prevalecieron para su publicación, al respecto señala textualmente: "Queda así expuesto el material plasmado en este libro, que al igual que sus predecesores, ha debido sostener dura lucha para sobrevivir ante mi inexorable autocrítica. Como arma y como excusa pudo él esgrimir dos razones poderosas para la publicación: una, que los estudiantes y estudiosos universitarios chilenos no cuentan con un texto sobre la disciplina que cultivamos en común; y otra, que por lo menos en esta obra se ha superado el manido planteamiento de si "la administración es o no una ciencia", con el mismo y gedeónico argumento lógico con cuyo mérito afirmase sin temor que el "yuyo" no es Botánica, sino objeto de esta ciencia". Precisa además de manera expresa el objeto específico de su estudio señalando: "Finalmente, aunque el título es muy explícito, debo insistir en que el área o campo de conocimiento sobre el cual me atrevo a expresar algunos "Elementos", no es la "Administración" in genere, sino la "Administración Pública" en su singularidad ontológica".

Tanto en el título como en el párrafo anterior y en otros de su obra, se refleja la modestia, propia de todo hombre sabio, con que el autor presenta su trabajo. Lo denomina Elementos de Ciencia de la Administración Pública y señala, en más de una ocasión, que los planteamientos que expone son una proposición para el estudio y discusión acerca de la categoría científica del conocimiento sobre la administración pública.

La obra consta de cuatro partes divididas en sus correspondientes capítulos, advirtiendo el autor que el meollo del tema se encuentra en las dos últimas, habiendo sido necesarias las dos primeras por razones de orden didáctico y de divulgación. Sin embargo, no por ello habría de estimárseles menos valiosas o interesantes. En ellas se tratan cruciales problemas, la mayoría nuevamente vigentes, al menos en nuestro medio académico, en el momento actual.

En la primera parte, denominada "La Universidad y la Administración Pública", se exponen y analizan, entre otros, los siguientes temas: Misión de la Universidad Latinoamericana; origen

de los estudios de la Administración Pública en la Universidad de Chile; alternativas para organizar los estudios de administración pública; la solución chilena; capacitación de funcionarios públicos; y otros de similar interés. En ella se contiene valiosa información e interesantes planteamientos sobre los problemas tratados.

La Segunda parte, titulada "La ciencia de la administración pública y las ciencias sociales", trata principalmente de la naturaleza y articulación de esta disciplina en el ámbito de las ciencias sociales.

En la tercera y cuarta partes, denominadas "Teoría de la Ciencia de la Administración Pública" y "Principios de la Ciencia de la Administración Pública", respectivamente, el profesor Bascuñán propone una real y fundada teoría acerca de la categoría científica del conocimiento de la administración pública propugnando su singularidad ontológica y su plena autonomía: "Si bien —al igual que todas las ciencias sociales— en interdependencia con varias ciencias afines".

En los capítulos correspondientes expone y fundamenta cómo se configuran en esta ciencia los requisitos fundamentales de la categoría científica.

Explica con magistral claridad y de modo difícilmente cuestionable, los problemas relativos a la delimitación de su objeto, la naturaleza de su metodología y la posibilidad de la formulación de principios estableciendo en este aspecto una elaboración ejemplar y señalando que con el progreso del estudio e investigación podrá llegarse a la definición precisa de los principios propios de la disciplina.

Al revisar la bibliografía fundamental sobre la administración pública, se advierte la poca elaboración sobre la materia tratada en esta obra; posiblemente ello se deba a la tendencia pragmática y preferentemente tecnológica que, por diversas razones, ha orientado y caracterizado el estudio de la administración, hecho que sin duda ha producido un retraso en el desarrollo teórico de la disciplina y ha contribuido a mantenerla en la antesala del pleno reconocimiento científico.

La obra, brevemente reseñada, no encuentra hasta ahora, otras que cuestionen o superen sus elaboraciones. Más bien algunas de ellas tienden a coincidir en formas tal vez menos elaboradas, en

sus proposiciones, especialmente en el carácter de ciencia de síntesis y "encrucijada" que el autor propone para la Ciencia de la Administración Pública.

Junto a este texto, cuya única edición, ya agotada, reclama necesarias reediciones, el profesor Bascuñán escribió numerosos artículos, conferencias, ensayos y ponencias que completan una visión, a nuestro parecer, no superada, de los temas por él tratados y que configuran una aportación valiosísima en el estudio de estas materias que sobrepasa el ámbito nacional de su tratamiento.

Don Aníbal Bascuñán fue legatario y celoso custodio de una iniciativa académica trascendente y respetable que contribuyó a plasmar exitosamente en la fundación y enriquecimiento de los estudios del gobierno y la administración del Estado en la Universidad de Chile, en nuestro país y en el ámbito iberoamericano, poniendo a su servicio toda la vocación y talento de un verdadero gran maestro.