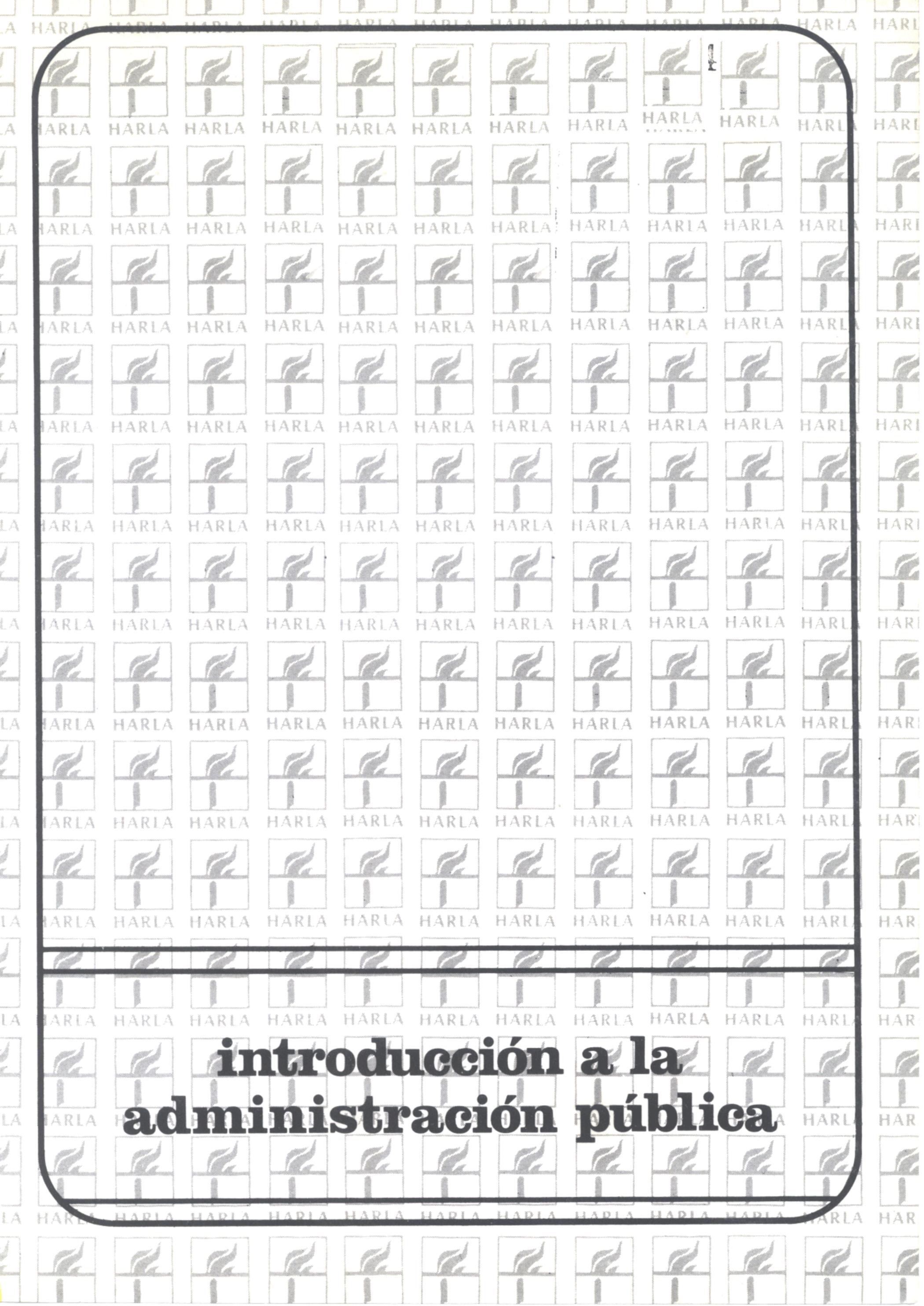


**omar
guerrero
orozco**

**introducción
a la
administración
pública**

**colección
textos
universitarios
en ciencias
sociales**

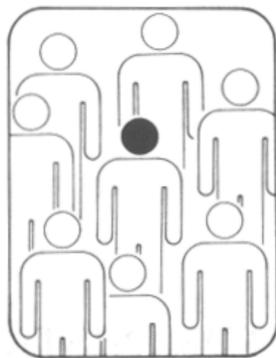




**introducción a la
administración pública**

introducción a la administración pública

omar guerrero orozco
universidad nacional autónoma de méxico



HARLA
HARPER & ROW LATINOAMERICANA

Cambridge
Filadelfia
Nueva York
San Francisco

MÉXICO

Londres
Bogotá
São Paulo
Sidney

1817

Dirección: Jaime Arvizu Lara
Edición: Leonel Pereznieta Castro
Producción: Oswaldo Ortiz Rocha
Antonio Figueredo Hurtado
Cubierta: Mundo Nuevo

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **Omar Guerrero Orozco**

Copyright © 1985 por Omar Guerrero Orozco y
HARLA S.A. de C.V.
Antonio Caso 142, Tel. 5924277, 06470 México, D.F.
Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial Mexicana, Reg. 723

DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción de este libro por
cualquier medio, total o parcialmente, sin
permiso expreso de los editores.
ISBN 968-6034 67-6
Impreso en México — Printed in Mexico

*A mi hijo,
Omar Augusto*

Las cuestiones administrativas no tienen atractivo ni para los corazones apasionados, ni para las imaginaciones enardecidas; porque estas cuestiones no granjean a los que las resuelven ni prestigio ni popularidad, no halagan al espíritu de partido, y por otra parte no pueden resolverse ni por teorías, ni por sistemas, sino por los principios más generalmente reconocidos de la estadística y la ciencia de la administración.

Luis de la Rosa
1852

ÍNDICE GENERAL

Presentación	xvii
Prólogo	xxiii
Introducción	xxvii
Unidad Uno ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	1
Primera Parte LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	3
Capítulo 1 LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES	5
1.1 ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	8
1.1.1 Origen de las Arthasastras	8
1.1.2 Arthasastra de Kautilya	9
El autor	9
La obra	10
Contenido	11
Aportes a la ciencia de la administración	11

1.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA	13
1.2.1	Guías, manuales y memoriales	14
1.2.2	Espejos de Príncipes	16
1.2.3	Los tratados de administración	17
1.3	OTRAS CONTRIBUCIONES	17
Capítulo 2	ANTECEDENTES OCCIDENTALES	19
2.1	CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES	22
2.1.1	Romanos y bizantinos	22
2.1.2	Ricardo Fils-Nel	23
2.2	JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA	23
Capítulo 3	LA CIENCIA DE LA POLICÍA	25
3.1	EL CONCEPTO DE POLICÍA	28
3.2	DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA	30
3.3	VON JUSTI	33
Segunda Parte	CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	37
Capítulo 4	CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO	39
4.1	EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN	42
4.1.1	El carácter de la Revolución	44
4.1.2	La abolición del feudalismo	46
4.2	LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	49
4.2.1	Unidad y jerarquía	50
4.2.2	La tutela administrativa	53
4.3	DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA	54
4.3.1	Las costumbres administrativas	55
4.3.2	Arraigo social de la acción administrativa	59
Capítulo 5	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA	61
5.1	DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS	64
5.2	DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES	68

Tercera Parte	BONNIN: NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	83
Capítulo 6	BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	85
7.1	SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN	88
7.1.1	La ciencia de la administración	90
7.1.2	La administración pública	92
7.2	NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN	93
7.2.1	Las dependencias sociales	93
7.2.2	La administración como acción y ejecución	94
7.2.3	Gobierno y administración	94
7.2.4	Justicia y administración	96
7.2.5	Los principios de la administración	96
7.3	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	97
Capítulo 8	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	99
8.1	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS	102
8.1.1	Dependencias administrativas, civiles y públicas	103
8.1.2	Moral de la administración	104
	A. Instrucción	105
	B. Agricultura, industria y comercio	106
	C. Higiene pública	106
	D. Socorros públicos	107
	E. Prisiones	107
	F. Descubrimientos e invenciones	107
	G. Policía	108
8.2	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES	108
8.3	LA ESTADÍSTICA	108
8.4	LAS LEYES ADMINISTRATIVAS	109
8.4.1	El código administrativo	110
8.4.2	Reglas naturales de las leyes administrativas	111
Capítulo 9	DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	113
9.1	DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS	116
9.2	EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL	119
	A. Como filosofía	123

B. Como técnica	124
C. Como acción	124
D. Como política de la administración	125
E. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado	125
F. Como sociología	126

Cuarta Parte LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX..... 129

Capítulo 10 PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX . 131

Antecedentes	134
Siglo XVIII	134
Siglo XIX	135
Década de los treinta	135
Década de los cuarenta	135
Década de los cincuenta	135

Capítulo 11 FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN 139

11.1 NECESIDADES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ..	142
11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO	143
11.3 PLAN DE LA OBRA	144
11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS	145

Capítulo 12 ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN 147

12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA	151
12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	151
12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	155

Capítulo 13 MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN 159

13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA ...	163
13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN	168

Capítulo 14 JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN 173

14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN ...	176
--	-----

14.2	TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA	178
14.2.1	La unidad administrativa	178
14.2.2	La centralización	179
14.3	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	180
14.4	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	182
Capítulo 15	MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA	185
15.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	188
15.2	LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	190
15.3	NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN	191
15.4	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	192
Capítulo 16	LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN	195
Unidad Dos	ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	201
Quinta Parte	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX	203
Capítulo 17	EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA	205
a)	Época virreinal	209
b)	Etapa independiente	209
c)	Época porfiriana (1877-1910)	211
d)	Época revolucionaria (1910-1933)	211
e)	Época posrevolucionaria (1940-1967)	212
f)	Época actual (1968-1983)	212
Capítulo 18	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX	215
18.1	EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA	218
18.1.1	Zavala y el aspirantismo	218
18.1.2	Mora y la empleomanía	220
18.1.3	Otero: los empleados	222
18.1.4	Díaz Rugama: la administración de personal	223
18.1.5	Bulnes: el canibalismo burocrático	225

18.2	ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN	227
18.2.1	El manuscrito Alamán	227
18.2.2	Busto y la administración pública comparada	230
18.3	ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	232
18.4	LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	233
18.5	TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	235
18.5.1	Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto	235
18.5.2	Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui	238
18.6	MISCELÁNEA	239
Capítulo 19 LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN		241
19.1	VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN	244
19.1.1	Federalismo y división de poderes	245
19.1.2	El presidente y los ministros	245
19.1.3	La administración pública	246
19.2	LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO	248
19.2.1	Derecho y administración	249
19.2.2	Gobierno y administración	251
19.3	FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN	252
19.3.1	La ciencia de la administración	253
19.3.2	Unidad y centralización	253
19.3.3	La administración	254
19.4	CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	254
19.4.1	La ciencia de la administración	255
19.4.2	La acción administrativa	258
19.4.3	La materia administrativa	259
19.5	MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	260
19.5.1	La ciencia de la administración	260
19.5.2	La acción administrativa	261
19.5.3	La administración	262
19.6	CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO	263
19.6.1	La originalidad de la obra	263
19.6.2	Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz	265

Sexta Parte	LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO	267
Capítulo 20	CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .	269
20.1	LA OBRA	272
20.2	IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .	276
20.2.1	Gobierno y administración	276
20.2.2	La ciencia de la administración.....	277
Capítulo 21	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	281
21.1	LA MATERIA ADMINISTRATIVA.....	284
21.2	DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD	286
21.3	ORDEN PÚBLICO	288
21.4	CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA	289
21.5	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	290
21.6	LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA.....	291
Séptima Parte	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX.....	295
Capítulo 22	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN	297
22.1	EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA ..	300
22.2	LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA	301
22.2.1	Los aportes de Gabino Fraga	301
22.2.2	La obra de Mijares Palencia	303
22.2.3	Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937	304
22.2.4	El pensamiento administrativo de Velasco	305
22.3	ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	307
22.3.1	Debate en torno a la contraloría	307
22.3.2	Aragón: un tratado de contabilidad administrativa ...	311
22.3.3	Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo	312
22.4	ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	313
22.4.1	La Comisión Reorganizadora de Hacienda	313
22.4.2	La Comisión Reorganizadora del D.D.F.	315
22.4.3	El aporte de Carlos Duplán.....	315

22.5	MANUALES TÉCNICOS	318
22.5.1	Chávez: un sistema de información administrativa ...	318
22.5.2	Santa María: tecnología de la sistematización de archivos	320
22.6	ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	321
22.7	LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	323
Capítulo 23	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO	329
23.1	LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ	332
23.2	LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA	338
23.3	CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO	339
23.4	LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE	341
23.5	CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	342
23.6	GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL	344
23.7	ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	345
23.8	LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO	346
23.9	INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	349
Capítulo 24	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD	351
24.1	LIBROS	354
24.2	REVISTAS	356
	POST SCRIPTUM	361
	Bibliografía	365
	Índice onomástico	377
	Índice de materias	385

PRESENTACIÓN

La cita de Luis de la Rosa, que abre la nueva aportación de Omar Guerrero al estudio de la administración pública en México, está en desacuerdo con este trabajo que tiene atractivo para los corazones apasionados y para las imaginaciones enardecidas, además que le granjeará prestigio a su autor, mejor dicho confirmará y acrecentará el que ha venido creando con esfuerzo constante y dedicación creciente.

En efecto, es apasionante aclarar el desenvolvimiento del pensamiento administrativo a partir del siglo IV a. C., adentrarse en la reflexión y en el conocimiento de la ciencia o de las ciencias de la administración y en las condiciones históricas de su aparición y desarrollo en su moderna expresión desde el pensamiento de Bonnin su fundador, pasando por el de sus abanderados en España durante el siglo XIX —Agustín Silvela, Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro—, para culminar con la exposición del desarrollo del estudio de la administración pública en México.

Asimismo despierta la imaginación e invita a la creación a quienes deseen participar en el acrecentamiento de los estudios sobre la administración mexicana en las postrimerías del siglo XX, aspecto no incluido, aunque implícito en este ensayo, para estar en aptitud de escribir el tercer título: la ciencia de la administración en México en el siglo XXI.

Las sucesivas reflexiones sobre el Estado y su administración constituyen un proceso que vincula las ideas antiguas con las posteriores hasta llegar al

momento actual. Es así como la gestación de una ciencia nueva, que busca su cohesión y su unidad, aparece en la obra del doctor Guerrero, en los pensadores que analiza y los que añadirá en el futuro, pues "todavía podrá encontrarse mucho mas".¹

Las obras a las que se consagra el análisis constatan su dimensión política y la trascendencia del sistema a que se refiere. La política domina en el conjunto precisamente porque administrar corresponde al Estado. En ellas es dable desprender un pensamiento finalista, profundamente ideológico. De ahí la imposibilidad de principio de desvincular el pensamiento administrativo del político; históricamente es uno.

Las ideologías sobre el Estado conducen a posiciones, bastante precisas, sobre la multiplicación del poder, la distribución administrativa del espacio nacional, las funciones de la administración, la organización de los servicios públicos, la situación de los funcionarios o las relaciones de éstos con los administrados. Las diferentes doctrinas recogen los imperativos de la realidad administrativa, del sistema político al que se refieren, y, aun cuando aborden aspectos concretos o persigan la eficacia inmediata, deben recurrir a la experiencia y a las elaboraciones, no obste sean precarias, de la ciencia de la administración.

El interés fundamental de la obra del igualmente autor de "El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental"², es mostrar "que la ciencia de la administración fue una preocupación permanente de los pensadores mexicanos (y) que la ciencia administrativa lo sigue viendo" e impulsar el renacimiento de la ciencia de la administración.

A partir de realizaciones propias, enraizadas en nuestra realidad, se pueden construir elaboraciones generales y elucidar los principios, confrontados con experiencias, sin recurrir a meras especulaciones. Una ciencia sin historia, sin creadores, no nace; sólo al través de los pensadores que le han dado vida se conocen las líneas de su evolución y de su identidad.

Los estudios sobre la administración mexicana tienen tradición; no obstante fueron postergados en nuestro medio hasta hace pocos años. En consecuencia se recurrió a fuentes extranjeras en su mayor parte destinadas a la gestión de negocios, sin historia y, concientemente o no, política, simples técnicas para actuar, para servir a la administración, no para estudiarla o servir a la sociedad.

Durante muchos años ha privado la concepción que destaca lo administrativo de la administración, las denominadas funciones de apoyo, reduciendo la ciencia de la administración a una mera técnica susceptible de importación, mediante el simple trámite de traducir los libros producidos en el extranjero. Muchos autores han pensado así desde antiguo, de manera que varias instituciones y

¹ Las citas son de Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*.

² Guerrero, Omar. *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático*. Estudios Serie V Teoría de la Administración Pública, No. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982.

concepciones administrativas son, en el mejor de los casos, adaptaciones de las vigentes en el exterior, que no es raro nos lleguen con años de atraso. Hemos ido al extremo de estudiar nuestra administración en autores extranjeros y aún a pretender comprenderla con base en el pensamiento que la explica en otros países; así hemos conocido mejor el pasado y el presente, además del sentido, de las administraciones de éstos antes que la nuestra. Más también ha habido pensadores originales y aun las teorías y las instituciones importadas han adquirido indefectiblemente peculiaridades que las han separado de sus fuentes inspiradoras.

La presente obra recupera, junto a autores extranjeros, una parte considerable de nuestra cultura administrativa del pasado. Nuestros tratadistas han producido obras notables que merecen ser salvadas del olvido en que hasta ahora estaba.

Hoy, con acierto, se empieza a apreciar el valor de nuestros clásicos, no por inclinación arqueológica o por consideración a un patrimonio cultural venerable, sino por haberse constatado que los pocos que han penetrado en la bibliografía nacional han encontrado un caudal inapreciable, que les ha permitido comprender mejor nuestra administración y su estudio, así como rectificar afirmaciones que se repetían por simple comodidad. En muchos casos el olvido encuentra su origen en las dificultades para acercarse a las aportaciones nacionales; de ahí que uno de los méritos, y no menores, de este estudio, es ofrecer una bibliografía y su análisis, que estoy seguro producirá una enorme influencia en las investigaciones sobre administración que se emprendan después de esta fecha. La verdadera historia está viva, su conocimiento impulsa, abre vías y sobre todo proporciona ideas para enriquecer o recontrar una ciencia de la administración por tantos olvidada. El pasado se prolonga, se quiere o no, en el presente y condicionará también el futuro.

El libro de Omar Guerrero satisface con creces "la finalidad de explicar el desarrollo de la administración pública en México"* y constituye una síntesis llana y sencilla, que el propio autor en sucesivas ediciones o trabajos, así como otros estudiosos, enriquecerán al continuar redescubriendo la disciplina relativa a la administración desarrollada por nuestros pensadores.

La tarea de desentrañar y divulgar el pensamiento administrativo mexicano es necesaria por su desconocimiento y, principalmente, por su función explicativa, al permitir comprender el surgimiento de la ciencia de la administración en nuestro país con ella aparece la confrontación sobre las ideas relativas a la administración, actualmente en vías de renovarse completamente, en tanto permite discernir los puntos principales sobre los que gravitan las tesis y aun las simples opiniones.

Es preciso reconocer que el trabajo es el corolario de un esfuerzo de varios años e inicio de futuras elaboraciones, punto de una nueva actitud nacida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Instituto Nacional de Administración Pública. "En torno a ambas instituciones se ha ido creando un am-

biente de ruptura con el actual estado de cosas del estudio de la administración pública, reconsiderándose a profundidad por medio de un proyecto, informal y sólo basado en el ánimo de superar ese estado; nos encaminamos a reconstruir las fórmulas de investigación de las ciencias de la administración, redefinir el objeto de estudio y reivindicar el examen de la administración pública en México, con base en su propia tradición.”

La Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, durante el lapso en que Omar Guerrero fue su director, recogió algunas de las aportaciones que ahora analiza en esta obra. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en especial en su División de Estudios de Posgrado, en los años recientes se ha iniciado el estudio de la administración mexicana y de la ciencia de la administración a partir de autores nacionales y se ha propuesto que el segundo curso de teoría de la administración pública, obligatorio en la licenciatura, se destine a la desarrollada en nuestro país.

En esta obra el asimismo autor de “El Estado y su Administración”³ resume y aporta, concluye y descubre senderos, que habrá de recorrerse para perfeccionarla, en el ámbito de la ciencia de la administración.

La calidad del investigador es indudable para quienes conocen a Omar Guerrero, sea como estudiante o profesor de licenciatura y posgrado, sea como investigador, tratadista o colaborador.

La elaboración de este libro confirma sus realizaciones y demuestra que posee erudición considerable y profundidad de análisis, con lo que sitúa a su trabajo en la mejor tradición del pensamiento administrativo.

Integrar, en un texto síntesis, las aportaciones de orígenes diversos, con señalamientos de generalidades y particularidades, para constituir “un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país” y una colección de escritos seleccionados para la enseñanza, hacen de *Introducción a la administración pública*, obra indispensable para profesores, estudiantes, estudiosos y servidores públicos, pero también para todos los mexicanos que confirmarán o descubrirán que la administración no nació con ellos ni como actividad ni como objeto de estudio, que antaño como hogaño contamos con lúcidos autores de “una ciencia sistemática transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión”.

La mejor manera de mostrar que es posible una ciencia de la administración pública es elaborarla. Es a lo que tiende este estudio. Por su composición, por la diversidad de los autores analizados, refleja los distintos caminos que pueden conducir a ella. Sin duda, los diferentes puestos de vista sobre la administración o la ciencia o ciencias de la administración, la variedad de métodos, la personalidad de los autores y las características de la época en que vivieron, dan al trabajo de Guerrero un contenido pluralista dentro de una unidad fundamental, que impi-

³ Guerrero, Omar. *El Estado y su Administración*. Cuaderno I, Serie; Ensayos. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1980.

de sea una colección de estudios; por el contrario, el trabajo de reflexión y de organización de pensadores, constituye una investigación profunda sobre un objeto que tiene existencia: la ciencia de la administración.

El futuro, espero, verá multiplicarse las monografías y obras de síntesis, otros ensayos y tratados serán elaborados, y el trabajo que ahora se presenta será punto de partida.

La revisión de los estudios, realizada por el también autor de "La Administración Pública del Estado Capitalista"⁴, muestra que desde las primeras obras, desde los primeros resultados, se está en presencia de un campo específico de estudio que en una de sus etapas es retomado por una disciplina antigua, como es el caso del derecho, para enseguida independizarse. La ciencia nueva conoce exigencias que la ponen en duda como son determinar su objeto y definirlo en términos acabados, caracterizar sus métodos, evidenciar su esencia antes que su existencia. El esfuerzo de los tratadistas por construir sus fundamentos científicos es admirable y poco a poco erigen caminos y abren perspectivas para la ciencia nueva, logrando que el objeto de ésta sea indiscutible, aun cuando no se le defina incontrovertiblemente.

Esta obra es fruto de un gigantesco esfuerzo, que puede pasar inadvertido a quienes no han investigado, a aquéllos que no han penetrado en la ciencia cronológicamente anterior. La primera edición, pues estoy seguro tendrá otras, que tengo la satisfacción de presentar, ocupará un lugar prominente en el estudio de la ciencia de la administración.

En toda ella prevalece una preocupación fundamental, en la que también se ocupa, la de revisar aguda y críticamente las bases para la reconstrucción de la ciencia de la administración, principalmente en México, que ha declinado en beneficio de la ciencia administrativa, que reduce la ciencia de la administración a la de la organización, con desvalorización de los elementos filosóficos y políticos, sin una clara comprensión de la realidad que supone el Estado, de la dimensión política de la administración.

La ciencia de la administración y la ciencia administrativa, con la significación que a cada una confiere Guerrero, la última "confinando su objeto de estudio a la organización administrativa", tienen en México una tradición y aportaciones notables desde 1821 hasta nuestros días, en que es la ciencia administrativa la que se ha impuesto sobre la ciencia de la administración, en detrimento de la vinculación entre la administración y la sociedad, de la reflexión crítica y de la interpretación rigurosa, se vé el árbol y se pierde el bosque, priva el modo sobre el ser, las técnicas en lugar del quehacer. "Podemos reconstruir la ciencia de la administración: Bonnin, Oliván Ortiz de Zúñiga y de la Rosa han marcado el camino. Toca a nosotros trazarlo, construirlo y andarlo", dice Omar Guerrero y toda su obra es una convocatoria para hacerlo; él ha encontrado el camino.

⁴ Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México 1980; Editorial Fontamara, Barcelona 1981.

La cita del Bonnin, con la que concluye Guerrero el estudio del autor mencionado, es aplicable a su obra: sembrará un germen en algún buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y la libertad, que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre de bien.

José Chanes Nieto

PRÓLOGO

Resulta siempre actividad agradable y un honor, escribir el prólogo de una obra realizada por un universitario de prestigio. En la presentación de la obra del Dr. Omar Guerrero, el profesor José Chanes Nieto conocedor amplio del tema, la ha ubicado en el contexto del desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública en México y, ha precisado sus alcances en la literatura mexicana de la especialidad además de destacar, con acertada razón, algunas de las facetas de la personalidad del autor.

Por mi parte intentaré, someramente, hacer algunas consideraciones sobre el fin, que en mi opinión, tiene la obra y pretender dar cuenta de algunas de las grandes líneas en la misma.

Desde luego, se trata de un libro de texto escrito con sencillez y claridad en el que se ofrece una visión panorámica y completa de los orígenes de la Ciencia de la Administración Pública a partir del Siglo VI antes de la Era Cristiana hasta nuestros días, dedicando los últimos capítulos al estudio de la Administración Pública en México.

La información que el autor maneja revela sus varios años de dedicación a la investigación, y la forma de exposición refleja por su parte, una amplia experiencia docente. Omar Guerrero es un autor, y la obra que ahora ha realizado es un claro testimonio de ello, que pertenece a una nueva generación de académicos mexicanos que, lejos de perderse en discusiones interminables, han podido, mediante una amplia labor de investigación, un preciso manejo de los materiales

expuestos y un profundo conocimiento de ellos, aunado a una metodología moderna, lograr una síntesis completa del pensamiento y desarrollo de su especialidad.

La obra está compuesta de seis partes divididas en veintidos capítulos y cada capítulo está precedido de objetivos de aprendizaje que facilitan al lector seguir la temática expositiva básica que el autor considera más importante. En este sentido, la obra es, al mismo tiempo, un excelente libro de texto y una obra de consulta que a cada paso va dejando al lector caminos abiertos para profundizar en cada uno de los temas.

En la primera parte, el Dr. Guerrero aborda lo que el denomina “Las Ciencias de la Administración” y a lo largo de tres capítulos desarrolla, con agilidad y copiosa información, los primeros orígenes de la Administración Pública en la India, dentro de la Cultura Musulmana, durante el Imperio Romano y a partir del Siglo XVI en Francia para terminar con una clara exposición de la “Ciencia de la Policía” en Alemania, Holanda e Italia.

En la segunda parte de la obra, el autor se refiere a las “Condiciones históricas del nacimiento de la moderna ciencia de la administración”, y en dos capítulos hace una breve, pero completa, relación de su desarrollo durante y con motivo de la Revolución Francesa. En esta parte de la obra, Omar Guerrero, da cuenta de la forma como la Revolución, cuyo fin fue cambiar al *Ancient Regime* y por consiguiente abolir la estructura de la sociedad imperante, no logra romper del todo y debe retomar las bases establecidas para que, de manera paulatina, pueda darse un nuevo estilo en la conducción de los asuntos públicos, así el autor aclara: “La Revolución elimina el absolutismo que era esa enorme masa de tentáculos que oprimían todo por igual, lo viejo y lo nuevo, y conserva la centralización, que era orden, unidad y uniformidad”.

En la tercera parte, el Profesor Omar Guerrero analiza la primera obra sistemática y moderna sobre la Administración Pública que aparece en el siglo XVIII y que es debida al genio de Bonnin, quien afirmaba que la Administración “. . . es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del Gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas”. Esta idea básica que trasciende al simple acto de administrar va a conjugarse con la acción de gobernar es decir, con la acción política cuya expresión es, en la práctica, la Ciencia de la Administración Pública y, es precisamente este hilo conductor, el que Omar Guerrero va a sostener a lo largo de su obra. En este sentido, uno de los fines que pretende es precisamente mostrarnos la indisolubilidad del vínculo del acontecer político con su ejecución cotidiana, gran aporte para una disciplina, que en muchas ocasiones, se le ha considerado, estudiado y expuesto como simple noción estática.

En la cuarta parte de la obra, que el autor intitula “La Ciencia de la Administración en España en el Siglo XIX” se muestra claramente el esfuerzo que el Dr. Guerrero había iniciado en la parte anterior para lograr un estudio comparado de la Ciencia de la Administración Pública en Francia y en España, que más adelante continuará en el caso de México.

Aparte del objetivo anteriormente señalado, el autor muestra el panorama de la disciplina en España con abundante información y lo que es más importante, logra dar cuenta de la evolución del pensamiento español en la materia, en sus sucesivas etapas, pasando por los aportes de Francisco Agustín Silvela quien afirmó que, “gobernar en su más alta acepción, es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen; es hacer y ejecutar la ley”, nuevamente esa íntima vinculación entre la acción política y su manifestación necesaria en la Administración Pública. También se refiere a Oliván, Ortíz Zúñiga, Posada de Herrera y Colmeiro, este último, según el autor, expresa en su obra que puede observarse un “tránsito de la Ciencia de la Administración como disciplina Sociológica y Politológica, a una disciplina fundamentada en el derecho administrativo y centrada en la organización de la administración”, que el propio Omar Guerrero reconoce se dio “. . . en parte con equivocación”.

La quinta y la sexta partes de la obra están referidas al estudio de la Administración Pública en México en donde el autor hace una clara y concisa relación de su desarrollo a partir del Siglo XIX hasta llegar a lo que él denomina, una síntesis de la evolución de la Ciencia Administrativa en la actualidad.

El autor da cuenta de los autores y de las diversas obras publicadas durante el siglo XIX a la que él mismo denomina “la época de oro” y no sin justa razón por las 36 obras publicadas durante esa época y que el Dr. Guerrero rescata en un recuento cronológico. En el desarrollo propiamente dicho de su obra el autor se refiere, en primer término, a los fenómenos del “Aspirantismo” y de “la empleomanía” que advirtieron como males, desde los inicios del México independiente, Lorenzo de Zavala, José Luis Mora y Mariano Otero y se refiere a Francisco Bulnes como uno de los primeros autores que en nuestro país, percibiera la formación de una clase burocrática diferenciada y a Lucas Alamán como hombre esclarecido que vio la necesidad de iniciar una reforma administrativa que hiciera acorde el desarrollo de la joven República con sus mecanismos de gobierno.

Resulta interesante en este periodo de la vida independiente de México la manera como el autor va dejando traslucir, a través de los diversos autores a que se refiere, el proceso de estructuración de las instituciones que en el presente siglo van a darle a México la base de su desarrollo.

La sexta y última parte está enfocada a partir de la concepción de Luis De la Rosa a quien el autor, compartiendo el punto de vista de gran parte de la doctrina mexicana, señala como el fundador de la Ciencia de la Administración en México. Refiriéndose a otros autores que siguieron dentro de la concepción de De la Rosa, el Dr. Guerrero destaca con nitidez los diversos aportes de la doctrina mexicana al desarrollo del estudio de la Administración Pública.

La obra del Profesor e investigador Omar Guerrero, en conclusión, cumple sobradamente con los fines propuestos: un valioso libro de texto, una obra de

necesaria consulta para los especialistas y un aporte de gran importancia para la literatura mexicana sobre el tema, lo que indudablemente llena de satisfacción a quienes, como el que este prólogo suscribe, contamos con el honor de su amistad.

Leonel Pereznieto Castro

INTRODUCCIÓN

I

El estudio de la administración pública tiene un origen remoto. Recientes investigaciones han permitido hallar obras antiguas elaboradas con el propósito de enseñar el arte administrativo tanto a reyes y príncipes, como a funcionarios de un gobierno. Se trata, pues, de un campo de estudios hasta el momento con sistematizaciones parciales en el tiempo y el espacio, un área de investigación que todavía no ha creado su "historia de las ideas", aunque ha establecido ya sus principios generales porque estuvo en condiciones históricas de hacerlo. Esta obra no pretende resolver tales problemas, pero sí contribuir a su solución.

Generalmente las obras de "administración pública", son libros de texto que tienen el sello de su nacionalidad; en ellos se evalúan las aportaciones que, a nivel general, se han realizado en cada país; por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España e Inglaterra. Contrastando tristemente, en los países latinoamericanos no existen obras en las cuales se sistematice y explique el desarrollo del estudio de su administración pública e incluso se ignora, como es el caso de nuestro país, que una disciplina relativa a la administración estatal ha sido desarrollada por pensadores mexicanos; aunque hasta hoy no se ha publicado un texto con la finalidad de explicar la evolución del estudio de la administración pública en México.

Es propósito de este libro, preconizar lo realizado en la materia que nos ocupa, tratando de llenar ese vacío con la pretensión de hacerlo con sencillez y llaneza. En nuestro país el estudio de la administración pública, que sólo tiene como

objeto de estudio a la administración gubernamental, como lo demostraremos en el curso de esta obra, se halla indebidamente mezclado con la administración privada o determinado por ella. Asimismo, es efectuado con base en textos extranjeros que muchas veces desorientan a los estudiantes respecto de la realidad mexicana. También, estos estudios son difundidos sin un fondo histórico, haciendo que aparezcan, falsamente, como surgidos hoy por “generación espontánea”. Por último, entre los académicos existe un espíritu pragmático, el cual, basado en la enseñanza de la administración privada, deja a la administración pública en calidad de arte, negándole, equivocadamente, el carácter de ciencia. Nuestro libro se encuentra al margen de tales prejuicios, que son precisamente eso: juicios *a priori*.

Creemos que *la administración pública es un objeto científico de estudio; que hay un gran aporte mexicano a este campo; que éste se comprende mejor en su desenvolvimiento histórico; y que es una ciencia sistemática transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión.*

Introducción a la administración pública es un texto sintético; integra aportes de origen diverso; explica generalidades y señala peculiaridades, motivo por el cual hay en su estructura un esquema de historia de las ideas administrativas en nuestro país y una crestomatía de los principales estudios de administración pública de ayer y hoy.

Con todo propósito se ha elegido el título ciencias de la administración, pluralizando, en lugar de emplearlo en singular, puesto que se trata de una pluralidad de ciencias relativas al examen de la administración pública y no una sola, toda vez que aquéllas son históricas. Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración, nos explica esto mismo mejor que nadie: “La administración es una consecuencia del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe un pacto social, hay administración: así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente que la administración no toma sus principios de convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que los de la sociedad” . . . “Este modo —o sistema—, constituye, en cuanto a los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto a su acción ejecutiva, el arte de administrar”.

Como la administración está determinada por su modo de existir y éste es, conforme sus principios, la ciencia de la administración pública, hay tantas ciencias como formas diferentes de organización existan, es decir, cuantas formas de organización existentes hayan sido sistematizadas de conformidad con los principios que les son inherentes. Sabemos de cuatro modos de existir de la administración que han derivado en otras tantas ciencias: la *Arthasastra* india del siglo IV a. C.; *Los espejos de príncipes musulmanes*, de los siglos VIII-XVIII

d. C.; la *Ciencia de la policía*, de los siglos XVI-XVIII; y la *Ciencia de la administración*, del siglo XIX, que fundó precisamente Bonnin, y que en la era actual se ha transfigurado en la *ciencia administrativa*. Esta transformación, que es parte medular de nuestra disertación merece una breve explicación.

II

La administración pública ha sido objeto de la reflexión de los pensadores desde mucho tiempo atrás, fuera de toda especulación, que abriría el camino a planteamientos “robinsonianos”, de lo cual deseamos estar al margen. Puede afirmarse que la administración pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX, luego de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a Cristo. Esta disciplina, a la que Bonnin llamó *ciencia de la administración*, fue fundada en 1808 por este estudioso liberal francés mediante su obra *Compendio de los principios de administración*, y tiene como objeto, explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución, más que engendrar un nuevo campo del conocimiento.

La nueva disciplina científica tiene dos fases de desenvolvimiento claramente diferenciables, la primera en el siglo XIX, y la segunda en el actual. En su etapa original tiene como objeto de estudio aquello que obliga al Estado a beneficiar a la sociedad, a saber, lo relativo a la subsistencia, la existencia y el buen vivir de los miembros de la sociedad. Su campo es tan vasto como el margen de acción de la administración pública: fomento de la agricultura, la industria y el comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de la ciudadanía, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la recreación, mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, construcción de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas y vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad; en fin, el sobrevivir, el vivir y el vivir mejor de los hombres.

Esta disciplina —la ciencia de la administración— tenía el papel sintético del concierto de las ciencias sociales; en ella culminaban las aportaciones de las ciencias de la sociedad, pero también los adelantos en la física, la biología y las matemáticas, así como las innovaciones y progresos de la tecnología. Era una gran ciencia dedicada, según sus cultivadores, al desarrollo y expansión de las fuerzas internas y externas del Estado por la vía de la nutrición de la sociedad. A la ciencia de la administración de la sociedad, como apropiadamente se le podría llamar, le preocupaba el crecimiento demográfico, la distribución geográfica de los habitantes, y las edades, condiciones y sexo de los pobladores, pues con el conocimiento de esos datos podían evaluar los impuestos, los gastos públicos, el empleo de los recursos naturales; en fin, planear el crecimiento óptimo de la sociedad. Era una disciplina preocupada por el cálculo, y por tanto, se basaba en criterios racionales de certeza, eficiencia y capacidad teleológica;

la estadística, empleada políticamente, era su instrumento por excelencia.

Cuando en la Península Ibérica se dieron las condiciones adecuadas, la ciencia de la administración de la sociedad pasó de Francia a España. La obra de Bonnin fue traducida y publicada en España en el año de 1834, inspirando los trabajos de Agustín Silvela (*Estudios prácticos de administración*), Alejandro Oliván (*De la administración Pública con relación a España*), Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de derecho administrativo*) y José Posada de Herrera (*Lecciones de administración*), todos ellos publicados durante la primera mitad del siglo XIX. Fue España de donde esta corriente intelectual se transmitió a México, cuyo mejor representante es don Luis de la Rosa con su obra *La administración pública de México y medios de mejorarla* (1852). En esta línea hubo una secuencia ortodoxa; de Francia y España y de España a México, la ciencia de la administración fue concebida en la forma descrita, los principios en que se apoyó descansaron en la solidez del objeto mismo de su acción, esto es, la sociedad, que era su materia, ya que se consideraba que tales principios emanaban del existir del conjunto social más que del modo de existir con que se envolvía.

Bonnin, como ya vimos había explicado acertadamente que la administración nació de la sociación humana, lo mismo que ésta de la sociabilidad de los hombres; su existir —agrega su fundador—, descansa en los mismos fundamentos que dan cimiento a la sociedad; los convenios y compromisos sociales entre los hombres no hacen sino determinar el modo de existir de la organización histórica que asumen.

La ciencia de la administración de la sociedad nació incluso, antes que la sociología (ciencia de la sociedad). Ambas tuvieron las mismas bases, e idéntico espíritu animó su desarrollo; las dos eran ciencias positivas, optimistas, llenas de un impulso renovador, de un gran vigor intelectual. Así como la sociología se originó de la necesidad de explicar los rápidos y radicales cambios de la sociedad durante el siglo XIX, la ciencia de la administración fue engendrada por la necesidad de explicar los problemas relativos a la nutrición de su existencia y desarrollo. Bonnin tuvo mucho cuidado de asegurar reiteradamente, que la nueva ciencia descansaba en las mismas bases que estructuran a la sociedad, y que los principios de la ciencia de la administración debían ser forjados en su existir, aunque actualmente descansaran en su modo de existir, pero nunca confinarlos a la organización de la administración pública.

Fue de tal manera tajante su argumentación que la sección segunda del capítulo primero —dedicada a la organización administrativa— es la más breve y pobre de toda su obra. Esto no significa que la organización administrativa careciera de importancia para Bonnin, sino que la consideró de menor rango que la administración de la sociedad la cual sintetizó con el enunciado de acción administrativa, desarrollándola con extraordinaria lucidez por medio del concepto de moral de la administración.

En España el pensamiento de Bonnin estuvo fielmente representado por Oliván, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera, y en menor grado, por Agustín Silve

la. Pero es particularmente con Oliván y Posada de Herrera en quienes apreciamos la fina ortodoxia bonniniana que *acredita a la administración la responsabilidad vital de sustentar la vida de la sociedad, en todos sus aspectos, sea el físico, el intelectual o el moral*. La administración pública es concebida originalmente como una gran potencia constructora, mejoradora y positiva; es un dominio complejo de tecnología y prácticas políticas y económicas que alimentan el desarrollo social. Todavía no se le identifica con ninguna institución del Estado, aunque la ciencia de la administración es producto intelectual de las condiciones sociales creadas por el Estado de derecho nacido de la Revolución Francesa y, por tanto, las funciones de la administración pública obedecen a disposiciones jurídicas legisladas en los parlamentos revolucionarios. Esas funciones no se limitan al derecho y sus resultados bienhechores, sino que se espera alcancen al conjunto de la sociedad de donde se afirma como una gran fuerza constructora que rebasa cualquier confinamiento al derecho, aun cuando está sometida al mismo. Por decirlo de otro modo, era la ciencia que estudiaba el espacio público y las relaciones entre él y el ámbito privado. No obstante, en la medida en que el Estado de Derecho se consolidaba, esclarecía sus dos grandes cimientos jurídicos —la separación entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, y la división de poderes—, la administración pública se plasmaba cada vez más en los organismos ministeriales sometidos al poder ejecutivo. Sucedió entonces que la administración pública se identificó exclusivamente con ese enorme organismo subordinado al poder ejecutivo; este hecho llamó poderosamente la atención de sus estudiosos. En un proceso paulatino, los principios fundados en la existencia de la administración —los cuales por cierto implicaron un desafío que muchos pensadores fueron incapaces de vencer—, se desecharon en favor de otros que resultaron más operantes, sencillos y posibles: *Los de la organización administrativa*.

Este cambio fue gradual y también ocurrió en España, país en el que la ciencia de la administración de la sociedad había alcanzado la cúspide durante la primera mitad del siglo pasado. Tocó a Manuel Colmeiro sintetizar la transformación; fue “enterrador y partero a la vez”. En su libro *Derecho administrativo español* se encuentra aún la mistura del antiguo tratamiento de la administración con el nuevo. Colmeiro estudia la variada y rica materia administrativa en la cual comprende a la agricultura, los caminos, el correo, industria, bosques, comercio, transportes, cárceles, orfanatos, religión, moral, ornato público, servicios municipales, y otras muchas acciones administrativas en la sociedad; pero junto a este principal elemento de la ciencia de la administración, va enfatizando y engrandeciendo el de la organización, en el que formula los nuevos principios de la disciplina: ha nacido la *Ciencia de la organización administrativa*, dando paso a la era actual.

En su segunda fase, la administración pública es estudiada casi exclusivamente en lo relativo a su organización. No es que antes —insistimos— la organización administrativa no haya sido estudiada por los pensadores; Oliván, Ortiz

de Zúñiga, Posada de Herrera y De la Rosa muestran su preocupación por la organización administrativa pero colocándola en un segundo plano; lo primordial es la materia administrativa o, sea las acciones de la administración pública en la sociedad, ahora la materia administrativa se va marginando a un escalón inferior, o definitivamente se deja en el olvido.

Colmeiro tuvo una extraordinaria influencia en México; su obra dejó huella, sobre todo, en Castillo Velasco y Manuel Cruzado; el primero, autor del texto universitario titulado *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, escrito durante el gobierno de Lerdo de Tejada, conserva todavía una buena cantidad de problemas relativos a la acción administrativa en el seno de la sociedad mexicana, pero su exacerbado individualismo lo encamina a graves errores al explicar del objeto de estudio de la ciencia de la administración, los cuales desmerecen la calidad de su exposición; y el segundo, Cruzado, autor de *Elementos de derecho administrativo*, un libro empapado de la época porfiriana, abandona ya la materia administrativa, la excluye de su obra, dedicándose particularmente a la "organización" de la administración pública. En México, desde finales del siglo XIX, al presente, se perdió la ciencia de la administración; probablemente la guerra civil desatada en 1910 sacudió tanto al país y transformó de tal manera a la sociedad, que el antiguo régimen desapareció con sus ideologías sustentadoras, entre ellas las relativas a la reproducción intelectual de la ciencia de la administración.

Volviendo a Colmeiro debemos agregar que no sólo al transformar el objeto de estudio de la administración, sino también al crear otros elementos, contribuyó a reorientar el rumbo de nuestra disciplina, aunque también es cierto que la empobreció. El viejo problema tratado por la ciencia de la administración de la distinción entre gobierno y administración, Colmeiro lo transformó, antes que nadie en la separación entre la *política* y la *administración*, creando con ello un extrañamiento mutuo que aumentó la inextricable dificultad para definir la administración pública, que es tanto política como administrativa. La ciencia administrativa se confinó a organizar la administración pública, es decir a su propia organización; incluso dejó de lado el estudio de la acción organizativa de la sociedad, que no es otra cosa que el propio Estado. Su objeto de estudio se limitó dentro del espacio público, aunque extraña e irónicamente, no ha dicho espacio de manera global, sino a la organización de la administración del Estado, sólo que en un punto de suyo estrecho: el esquema formal que comprende las dependencias gubernamentales, a saber, las secretarías de Estado y algunos otros organismos.

Por si fuese poco, hay que agregar la amnesia omnipresente en la ciencia administrativa, construida sin antecedentes históricos, salvo los de la ciencia de la administración, cuyos principios desecha, de ahí que muchos de sus doctrinarios le nieguen categoría de ciencia, porque de qué otro modo podía haber sido donde no hay acumulación de conocimientos como ocurrió durante la breve vida de la ciencia de la administración. Viene entonces una época en la cual la ciencia

administrativa vivió en el escepticismo de su propio *status* de ciencia; se desnaturalizó, negándose su carácter político y sufrió la contracción y pauperismo de su organizativo objeto de estudio; en fin, la indigencia intelectual derivada de su frustración como disciplina científica.

El proceso decreciente, involutivo y empobrecedor de la ciencia administrativa no es un secreto; es parte de su naturaleza, por estar apoyada en pies de barro. La literatura administrativa contemporánea, sobre todo la estadounidense, la inglesa y la australiana, debaten en la actualidad un tópico que han convertido, irónicamente, en el objeto de estudio de la ciencia administrativa: la crisis de identidad de la administración, o sea, los problemas combinados de identificación y definición de la materia de estudio correspondiente a la ciencia administrativa. Este proceso de raquitismo académico de la ciencia administrativa no es estrictamente un problema relativo a la identidad de la administración pública como objeto de estudio, sino a la carencia de creatividad de los doctrinarios; no hay, por tanto, crisis de identidad, sino de creatividad.

Este problema, sobre el cual no abundaremos*, nació con la ciencia administrativa misma; una ciencia, si se precia de serlo, no puede sentar sus bases, sus principios, simplemente en el estudio de la organización administrativa, aunque ésta haya adquirido una enorme importancia; sobre todo cuando esa organización ha quedado restringida a esquemas formales, y sus funciones estrictamente reglamentadas ya no tengan relación alguna con aquello que Bonnin llamaba "moral de la administración", y que no es otra cosa que los deberes suprajurídicos que la administración emprende para garantizar la nutrición óptima de la sociedad; en suma, la ciencia administrativa había nacido con un mal congénito que la llevaría al deterioro de su salud académica e intelectual.

En ambiente tal se recomenzaron, en las primeras décadas del siglo XX, los estudios de administración pública en México. Las ciencias sociales eran dominadas por el Derecho durante la década de 1920, y las exigencias del Estado nacido de la Revolución, concertadas muchas de ellas en la Constitución de 1917, sólo daban lugar a reflexiones prácticas y oportunas que contribuyeran a la apremiante solución de los problemas de una enorme organización administrativa semiparalizada por la guerra civil.

Sólo había un pequeño espacio para el derecho administrativo en el cual Don Gabino Fraga y Gustavo R. Velasco mucho ayudaron con sus aportaciones; era una época de variedad, eclecticismo y diletantismo, pero también de optimismo y ánimo positivo; resultaba imperioso ilustrar a la ciudadanía acerca de la organización y el funcionamiento de la administración pública, y Mijares Palencia lo hizo con su obra *El gobierno mexicano* (1930). También había la exigencia impostergable de reorganizar la administración gubernamental, y las comisiones encargadas de ello lo hicieron, de lo cual queda el Testimonio de la

* Acerca de este problema hemos escrito algunas líneas. Ver *Teoría administrativa de la ciencia política*, y *La administración pública del Estado capitalino*, caps. I y II.

Comisión Reorganizadora de Hacienda, de 1927-28, así como el Manual de Investigación Aplicada, de Carlos Duplán (1933). Los procesos prácticos fueron también mejorados, en especial el del "papeleo" o trámite burocrático, gracias al "Manual de Archivos", de Ezequiel A. Chávez. Concluido el régimen cardenista y los grandes cambios producidos por la Revolución, los estudios descriptivos continuaron junto a la monografía de reorganización; existía entonces un lugar, aunque estrecho, para las reflexiones teóricas; dentro de las cuales destacó *La administración pública de México* (1942) de Lucio Mendieta y Núñez. Pero en general hubo, y aún lo hay, un desinterés por el estudio y desarrollo de la teoría de la administración pública, sin embargo, hoy día se ha dado cabida a la producción de abundante caudal bibliográfico que puede dar pie a estudios de investigación básica que inspiren un espíritu similar al de la ciencia de la administración.

III

Son varios años los que precedieron a la elaboración de *Introducción a la administración pública*, tiempo esencialmente dedicado a las tareas de investigación bibliográfica, conexión de fuentes y articulación temática. Una gran cantidad de obras fueron encontradas en nuestro país, ya en bibliotecas, ya en librerías de obras antiguas; entre las bibliotecas que más nutrieron el caudal bibliográfico destacan la Nacional de México, la de El Colegio de México, la del Centro de Estudios Históricos, de Condumex, la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Pero ocurrieron hallazgos fuera del área metropolitana, como fue el de Ortiz de Zúñiga en la Biblioteca Estrada de la ciudad de Mérida, Yucatán. A su vez justo es mencionarlo, los acervos particulares fueron fuentes de gran relieve; está, por ejemplo, el de José Chanes Nieto que aportó gran cantidad de obras. Debemos un reconocimiento a Jesús Rodríguez y Rodríguez, de quien obtuvimos una copia del ejemplar más importante de nuestro texto: el *Compendio de los principios de administración*, de Bonnin. Las librerías de obras antiguas dieron una cuota relevante de trabajos del pasado de la administración pública; en el antiguo mercado de La Lagunilla hemos encontrado libros de un enorme valor; baste citar algunos: Silvela, Vázquez, Híjar y Haro, Chellet Osante, Busto, Mijares Palencia, Santa María; otras librerías nos dieron a Oliván, Veytia, Castillo Velasco, Arrazola, León, Jiménez, López Meoqui. Todavía podrían encontrarse muchos más.

Es interés fundamental de esta obra mostrar, con más extensión que profundidad, cómo la ciencia de la administración ha sido una preocupación permanente de los pensadores mexicanos. Ciertamente su estudio muchas veces ha respondido al interés práctico de ejecución o reorganización, mas que a la idea de construcción científica, pero procurando con ello ofrecer nuevos aportes a la disciplina, el problema consiste en que no hemos evaluado ni explicado ese estudio. Estamos en este momento, ante la posibilidad de elaborar ya la historia

del pensamiento administrativo en México, pues tenemos un cúmulo de ideas de primer orden que han venido acumulándose desde los primeros años de vida independiente del país, hasta la fecha; caudal que debe ser sistematizado y difundido.

Conscientes de las limitaciones de la ciencia administrativa, debemos, sin embargo, revalorar el acopio de las contribuciones destinadas a discutir, concertar y definir el objeto de estudio de la administración pública, así como los trabajos que explican las condiciones en que opera, sus funciones mismas y la organización destinada al efecto. Igual consideración merecen las modestas exposiciones descriptivas que sólo pretenden ilustrar o enseñar algún esquema o procedimiento. Hay un todo que debe ser acumulado, seleccionado y sintetizado en un cosmos que explique la realidad administrativa mexicana.

Pero estamos en un tiempo caracterizado por la síntesis del conocimiento acumulado; una época de análisis de las contribuciones de ayer y hoy; una era de explicación del proceso constructivo, a saber, el desarrollo del estudio de la administración pública, del pasado a la actualidad. Es el momento de que las obras juzguen, examinen y expliquen las realidades contemporáneas, a partir de la consideración de la historia; de la historia de la administración pública mexicana.

Esta obra fue redactada por una sola persona, su autor, y es de su exclusiva responsabilidad lo que se asienta en el texto. Pero esto fue posible gracias al trabajo individual y de varias personas que hicieron grandes hallazgos bibliográficos y para quienes expresamos nuestro agradecimiento.

En primer lugar debemos mencionar a José Chanes Nieto, poseedor de la biblioteca de autores mexicanos más completa, quien generosamente nos dio acceso a ella, especialmente a las obras de Luis de la Rosa, expresándole mi mayor agradecimiento por hacer la presentación de la obra. Cipriano Flores y sus colaboradores de la Coordinación de Investigación del Instituto Nacional de Administración Pública hizo grandes aportaciones, sobre todo de trabajos relativos al derecho administrativo. Enrique Varas, Roberto Moreno y Ricardo Uvalle participaron con una gran cantidad de obras, entre las que hay que destacar los manuales municipales y financieros. A mi esposa, Rita García de Guerrero, se debe la localización de *Estudios prácticos de administración*, de Agustín Silvela.

La investigación bibliográfica que propició nuestro texto es un trabajo orgánico y colectivo, aunque informal y desprovisto de todo plan preconcebido, realizado por académicos que colaboramos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y somos miembros activos del Instituto Nacional de Administración Pública. En torno a ambas instituciones se ha ido creando un ambiente de ruptura con el actual estado de cosas del estudio de la administración pública, reconsiderándose a profundidad por medio de un proyecto, informal y sólo basado en el ánimo de superar ese estado; nos encaminamos a reconstruir las fórmulas de investigación de las ciencias de la administración, a redefinir el objeto de estudio y a reivindicar el examen de la administración pública en México, con base en su propia tradición.

En la preparación de la versión final de este libro fue muy importante el trabajo de revisión técnica hecho por Javier Muñoz Quiroga, así como las tareas de apoyo general de Francisco José Días Casillas. Un sentido agradecimiento a Rosalinda Mariscal e Inés Fernández por su colaboración en las tareas mecanográficas.

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México no sólo fue el ámbito académico idóneo en donde se gestó esta obra, sino también el necesario sustento material que la hizo posible. De ello hago un amplio reconocimiento.

O.G.O.
Noviembre, 1983

Unidad Uno	ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	1
Primera Parte	LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	3
Capítulo 1	LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES	5
1.1	ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	8
1.1.1	Origen de las Arthasastras	8
1.1.2	Arthasastra de Kautilya	9
	El autor	9
	La obra	10
	Contenido	11
	Aportes a la ciencia de la administración	11
1.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA	13
1.2.1	Guías, manuales y memoriales	14
1.2.2	Espejos de Príncipes	16
1.2.3	Los tratados de administración	17
1.3	OTRAS CONTRIBUCIONES	17

**introducción a la
administración pública**

UNIDAD UNO

**ORIGEN Y
DESARROLLO DE
LAS CIENCIAS
DE LA
ADMINISTRACIÓN**

PRIMERA PARTE

LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

*Habiendo ganado un firme apoyo en el
afecto de los partidos locales y extranjeros,
tanto en el Estado propio como en el del
enemigo, el rey podrá proceder a pensar en
las medidas administrativas.*

Kautilya
321-296 a.C.

SUMARIO

- CAPÍTULO 1. **LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES**
- CAPÍTULO 2. **ANTECEDENTES OCCIDENTALES**
- CAPÍTULO 3. **LA CIENCIA DE LA POLICÍA**

CAPÍTULO 1

LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Diferenciar las cuatro ciencias de la administración.**
- **Definir el concepto de Arthasastra.**
- **Conocer los aportes musulmanes al estudio de la administración pública.**
- **Evaluar la importancia de la escuela de pensamiento llamada *Espejos de Príncipes*.**

SUMARIO

1.1 ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1.1. Origen de los Arthasastras

1.1.2 Arthasastra de Kautilya

El autor

La obra

Contenido

Aportes a la ciencia de la administración

1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA

1.2.1 Guías, manuales y memoriales

1.2.2 Espejos de Príncipes

1.2.3 Los tratados de administración

1.3 OTRAS CONTRIBUCIONES

Los antecedentes orientales son tan importantes como los occidentales. Incluso para nosotros, que habitamos el Occidente contemporáneo, a la vez que son más antiguos. Al igual que las ancestrales civilizaciones de Oriente —Egipto y Babilonia— la administración pública, se remonta en la antigüedad hasta perderse su punto de inicio, aunque los documentos más antiguos se localicen no en esos países, por cierto, sino en la India.

1.1 ARTHASASTRA: LA PRIMERA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Las obras sobre administración pública con los antecedentes más remotos son los Arthasastras indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la Era Cristiana.

1.1.1 Origen de los Arthasastras

Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los Arthasastras, el de Kautilya, los estudiosos de la política y la administración india de la antigüedad han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos Arthasastras escritos con anterioridad, y que el propio Kautilya cita. Se sabe de los nombres de algunos autores —Brihaspati, Vislaksha y Parasana, por mencionar algunos— gracias a cuyas contribuciones fue elaborada la obra mencionada y que enseguida analizaremos.

1.1.2 Arthasastra de Kautilya

El propio Kautilya nos menciona en qué consiste el término Arthasastra: “La subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política.”¹ Este pasaje señala cómo los indios desarrollaron antiguamente una ciencia, la de la política, destinada a enseñar los medios de conseguir y conservar la tierra, como tierra misma, y como riqueza a la que también representa; sin embargo, la posesión de la *Artha* es también la apropiación del poder, toda vez que se trata de la ciencia de la política.

Como quedó asentado, no estamos ante una obra aislada, sino frente a una escuela que produjo textos durante tres siglos, VI-IV a.C. Por tal motivo, el *Arthasastra* de Kautilya es un resumen enriquecido de otras obras que le antecedieron, y de ello dice el autor indio: “este *Arthasastra*, o ciencia de la política, ha sido elaborado como compendio de todos aquellos *Arthasastras* que, como guías de los reyes para adquirir y mantener la tierra, fueron escritos por antiguos maestros”.² Es entonces una especie de *manual del arte de gobernar* que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, estratagemas, métodos y técnicas a través de las cuales se consigue y conserva el poder; y que glosa las aportaciones de los antiguos eruditos indios de la política.

Aunque existen discrepancias en torno a la fecha de la obra, existe un consenso generalizado en el sentido de que fue elaborada hacia el siglo IV a.C. El autor, Kautilya, fungió como primer ministro del rey Chandragupta, fundador del Imperio Maurya, cuya posesión obtuvo con la colaboración de ese gran autor; Kautilya es, al mismo tiempo, un pensador político y un hombre de Estado.

Arthasastra es una extensa obra integrada por quince libros que en unidad comprende la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y arte militar, así como la administración, la que trata en forma parcial en el capítulo 1 y completamente en el 2; este último por cierto, es el más extenso. Empero, el arte de la administración es la espina dorsal de la obra, ya que Kautilya está preocupado en todo momento del rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales.

EL AUTOR

Kautilya, como hemos dicho, fue tanto un teórico de la política como un estadista. Su nombre real es Chanakya, aunque también se conoce como Vishnagupta, por lo que “Kautilya” es un sobrenombre y significa “corcovo”. Tanto la tradición

¹ “Arthasastra,” *Revista de Administración Pública (RAP)* núm. 54, pág. 403.

² *Ibid.*

práctica de los autores de los *Arthasastras*, de la cual es síntesis y cúspide, como su propia experiencia, convergen para dar fundamento a sus conocimientos políticos y administrativos sobre un extraordinario realismo, poniendo sus planteamientos al margen de la religión y la moral, es decir, tiene una concepción puramente humana de la política, desusada para su época. No es extraño, entonces, que encontremos en su obra una condena a la astrología como base de las decisiones imperiales y su sustitución por la razón. Su método es realista y racional, está basado en la deducción lógica. Tal es la grandeza histórica del *Arthasastra*; está basado en la acumulación de conocimiento y la experiencia del autor, no en planteamientos que hacen descansar la causa y los efectos de los acontecimientos en criterios supra-humanos.³

Con respecto a la ciencia de la administración, Kautilya es el primer pensador preocupado en el estudio del funcionamiento administrativo de un Estado, el Maurya, que a la sazón se distinguió por su centralización y espesa capa funcionarial, a la cual él mismo contribuyó a consolidar. Observa a la administración india con el mismo realismo y racionalidad con que lo hace respecto a la política, es decir, ajena a mitos y leyendas. Considera a la administración como un producto de la inteligencia y actividad del hombre. Por ello, *Arthasastra* es un magno tratado de teoría a la vez que un gran manual de política y administración.

LA OBRA

Como antes mencionamos, se acepta que *Arthasastra* fue escrita en el siglo IV a.C. Al respecto, un testimonio bastante sólido es la similitud entre instituciones descritas por el general griego Magasthenes y las reseñadas por Kautilya. Fue nuestro autor, mostrando sus aptitudes políticas, quien destronó al último rey Nanda y allanó el camino para la entronización de Chandragupta. El mismo Kautilya da la mejor prueba de autenticidad cuando escribe en el *Arthasastra* que: "así, este Sastra, conformado en estas divisiones paragráficas, fue compuesto como una guía para asegurar este y el otro mundo". . . "a la luz de este Sastra se puede establecer no sólo una base para los actos rectos, económicos y estéticos, y mantenerlos, sino también ponerlos sobre la base de la falta de rectitud, economía y estética". . . "Este Sastra ha sido elaborado por aquél que por la intolerancia del mal gobierno rescató las escrituras y la ciencia de las armas y la tierra, que había pasado al rey Nanda".⁴ La obra, entonces, es de Kautilya.

Arthasastra fue descubierto, traducido al inglés y difundido por el doctor R. Shamasastry a principios de este siglo. Según el traductor, la obra fue escrita entre 321 y 296 a.C. Dicho sea de paso, ya que antes definimos el significado

³ Choudhary, *Kautilya's political ideas and institutions*, pág. 6.

⁴ *Arthasastra* (versión en inglés), pág. 463.

de Artha, debemos señalar que el traductor Shamasastri señala que el propio Kautilya define lo que son los *Sutras*,* a los que llama “palabras enigmáticas colocadas como título de cada uno de los ciento cincuenta capítulos, siendo éstos un comentario sobre los *Sutras*”.

CONTENIDO

Kautilya, como otros pensadores indios, plantea la estructura de su texto en el triángulo del *Darma* (virtud), *Kama* (amor) y *Artha* (tierra, riqueza), preponderando la última. Empero, el papel decisivo se encuentra en un cuarto factor, el *Danda* (castigo), cuyo ejercicio crea las condiciones para el proceso de trabajo normal de la administración, por tanto, es el castigo o coerción el elemento decisivo no sólo de la política, sino también de la administración. Es máxima en Kautilya esta frase: “Sin *Danda* no hay Estado,” ya que *Danda* simboliza las bases de la soberanía estatal. Pero no hay que olvidar que Kautilya habla no sólo de un Estado fuerte, sólido, sino de un Estado despótico cuya administración trabaja para mantenerlo en cuanto tal; un Estado único, un Imperio universal que no reconoce igual ni similar.

Como tratado de política, establece los principios orientados hacia el acceso y preservación del poder, y en cuyo proceso interviene el *Danda*, que se manifiesta en las siguientes fases: a) adquisición de lo no conseguido; b) preservación de lo adquirido; c) incremento de lo preservado; d) distribución de lo incrementado entre los que lo merecen; por tanto, la aportación del *Arthasastra* a la economía política, es también considerable.

Pero la contribución de la obra a la ciencia de la administración, no es menor que a la ciencia política y la economía, como lo ha señalado Choudhary: “prácticamente hablando, es más un manual para la administración que una obra teórica sobre política”;⁵ esta expresión, cierta aunque exagerada, da la medida de importancia de *Arthasastra* para nuestra disciplina.

APORTES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Arthasastra es la primera obra escrita, hasta donde se sabe, sobre la ciencia de la administración, además, está elaborada con un espíritu similar a la moderna ciencia de la administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. Kautilya refiere que la administración pública es presidida por el *Mantri* o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los *Amatya* o funcionarios públicos, el *Chambelán*, el *Tesorero General* y los *Directores Gubernamentales*.

* Son los enunciados de cada capítulo, pero que son colocados al final.

⁵ *Op. Cit.*, pág. 19.

Un texto como el presente, no puede ser prolijo en un tema introductorio, por lo que haremos sólo una reseña muy general de la organización administrativa de la India Maurya, según la explica Kautilya.

El Chambelán era un poderoso oficial doméstico cuyas funciones se extendían fuera de la corte hacia otros ramos administrativos: supervisión de la construcción y mantenimiento del palacio, inspección de silos, almacenes, armerías, cárceles y producción forestal, auxiliado por expertos en todo esto. Además debía recibir y resguardar gemas y materiales preciosos, de los cuales también tenía un control contable.

El Tesorero General encabezaba una gran organización, le correspondía el cobro de ingresos provenientes de las fuentes, el campo, minas, edificios, jardines, bosques, rebaños y caminos; bajo su autoridad laboran un Jefe de Fuerzas, el Orfebre Estatal, el Director de Acuñación y otros de rango similar.

La Cancillería fue otro importante departamento administrativo y su función era la redacción y archivo de los decretos reales. Comprendía un grupo de *lekhakas* o secretarios, debidamente preparados para los menesteres escribanos, asunto muy complejo y que preocupaba enormemente a los soberanos mauryas. Los decretos tenían una estructura invariable que comprendía los siguientes elementos: a) arreglo del asunto, b) pertinencia, c) integridad, d) dulzura, e) dignidad y f) lucidez.

La administración pública india era compleja y de gran magnitud, de hecho abarcaba toda la vida de la sociedad india. Dependientes del Mantri operaban múltiples funcionarios altamente especializados denominados, como dijimos, Directores Gubernamentales, que eran los siguientes: Director de Minas; Director de Metales; Director de la Casa de Moneda; Director de Minas Oceánicas; Director de la Sal; Director del Oro; Director de los Almacenes; Director de Comercio; Director de Productos Forestales; Director de la Armería; Director de Pesos y Medidas; Director de la Medida Lineal; Director de Peajes; Director de la Tejeduría; Director de Agricultura; Director de Licores; Director de Prostitutas; Director de Barcos; Director de Conchas y Perlas; Director de Rebaños; Director de Caballerizas; Director de Elefantes; Director de Carruajes; Director de Infantería; Director de Pasaportes; Director de Tierras de Pastura; Director de la Ciudad; Director del Harem; Director de la Religión; Director de las Manufacturas; Director de las Partes del País y de las Fronteras.

Kautilya menciona también otros oficiales públicos, bajo el título de Jefes: de Elefantes, de Caballos, de Carros y de Infantería. Asimismo, habla de Comisionados y de Guardias del Timbre.

Como se ha podido observar el estudio de la administración no sólo es antiguo, sino con una alta preocupación científica, si bien, claramente aplicada a la consecución y mantenimiento del poder.

Probablemente a través de Persia, con la que la India tuvo intenso contacto e intercambio en todos los órdenes, estos estudios se convirtieron en libros de consejos o *anzards* iraníes, los que luego contribuyeron, con otras fuentes, a la creación de los libros musulmanes de administración.

1.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUSULMANA

Herederos y sintetizadores de la cultura oriental en su versión del Medio Oriente —Persia y la India—, los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produciendo las más variadas representaciones bibliográficas en nuestra materia. Mención especial merecen los *Espejos de Príncipes*, notable pedagogía político-administrativa para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería.

Uno de los más grandes científicos de la política y la administración musulmanas, Ibn Jaldún, que vivió durante el siglo XIV, comentó que los imperios, como los hombres, tienen vida propia: nacen, se desarrollan y mueren. Su gran obra, *Introducción a la historia universal*, dedica buena parte del libro III a explicar el proceso de transformación de la administración al tenor de las mutaciones de los imperios islámicos, cuyos cambios los sintetiza en dos grandes fases que corresponden a su vez a dos formas de régimen político: *el Califato y el Sultanato*. La clave del tránsito del Califato —institución “pastoral” que políticamente engloba a la comunidad de fieles del Islam— al Sultanato, que es una institución burocrática y centralizada, es el proceso de concentración del poder en manos del gobernante y la casta que le secunda; creándose a la sazón, un *sistema dinástico*. Tal es el origen de las dinastías omeya y abasida, que gobernaron al Islam durante largo tiempo.

Con este proceso de transformación política ocurre paralelamente otro de mutación administrativa, porque las funciones generales del Califato recayeron gradualmente en la administración pública. Los libros de administración musulmanes son la mejor ventana para presenciar tales procesos, a la vez que constituyen la creación intelectual administrativa más importante de la antigüedad.

No estará de más hacer una brevísima reseña de la constitución del Califato. La existencia original de los árabes era una laxa relación étnica y comercial, más que política, entre las distintas tribus árabes, esto es, no existía un organismo general que los agrupase bajo la misma autoridad. Este organismo surge con Mahoma, y el Islam⁶ se convierte en la unidad religiosa de los creyentes, a la vez que en la unidad política, que tiene como base única la fe, es decir, se supera el particularismo étnico y tribal a favor de una organización política unitaria y única. A la muerte del profeta, ocurrida en 632 d.C., se crea el Califato como régimen político reconocido por todos los musulmanes, Califato que no es otra cosa que la vicaría o lugartenencia delegada por Mahoma en sus compañeros para dirigir el Islam; los cuatro primeros califas, que tuvieron por capital la ciudad de Medina, fueron Abú Bakar, Omar, Othmán y Alí.

Una guerra civil entre el Califa Alí y el gobernador de Siria, Muawiya, concluye con la derrota del primero y la capital es trasladada a Damasco donde

⁶ “Islam” significa “actitud religiosa de sumisión a Dios” y la palabra se aplica “a la comunidad de los adeptos” de Alá, el Dios musulmán. Ver Sourdel, *El Islam*. pág. 1.

Muawiya funda la dinastía omeya, que gobierna el Islam de 661 a 750 d.C. Luego, otra guerra civil provocada por la familia abasida, que trata de reivindicar a Alí, destrona a los omeyas y da pie a una nueva dinastía, que perdura de 750 a 1258. Movimientos disidentes, tanto religiosos como políticos, crean dos dinastías más, paralelas y rivales a la abasida; nos referimos a la omeya de Córdoba (España) y fatimita de Egipto. El Califato abasida había situado su capital en Bagdad.

Surge desde mediados del siglo X un proceso lento e irrefrenable de decadencia que va dando cabida a nuevos experimentos de gobierno ejercidos por soberanos de nacionalidades distintas; tal es el caso del persa Ahmad al Buida, quien establece en el seno mismo del Califato una monarquía pura; luego tiene lugar la imposición definitiva del Sultanato, con el arribo al poder de los turcos seljuquis, en 1055. El Califato abasida es mantenido como un elemento simbólico por los diferentes amos que suceden a los seljuquis, hasta que desaparece definitivamente en 1258 con la invasión de los mongoles. No es sino hasta el siglo XVI que se vuelven a constituir estados centralizados en el mundo musulmán, pero no por árabes, sino por turcos: los otomanos en Anatolia, los safavidas en Persia y los mogoles en la India.

Este largo periodo histórico, que cubre diez siglos, engendró libros extraordinarios sobre administración que acompañaron el proceso evolutivo y nos sirven de testimonio del mismo.

1.2.1 Guías, manuales y memoriales

Hay una creación cuyo mérito es exclusivo de los árabes, nos referimos a las *guías y manuales administrativos*; tres de ellos merecen nuestra atención, los de Abdel Hamid, Taihir Taifur e Ibn al Muqafa.

Abdel Hamid, muerto en 750 con el último califa omeya de Oriente, Marwan II (744-750), presenció la traducción del *diwan* o registro administrativo del persa al árabe, ordenada por los gobernadores musulmanes; es autor de una Epístola dirigida a los Secretarios de la Cancillería, en la que destaca la importancia de los escribas para la realización del trabajo administrativo. La Carta puede ser leída en la *Introducción a la Historia universal* de Jaldún, págs. 460-464.

Taihir Taifur, quien murió en 822, fue un militar árabe probablemente nacido en Iraq. Como Hamid, escribe también una Epístola, pero no para los secretarios, sino para su hijo, que ha sido nombrado gobernador de una región de Mesopotamia; en ella establece lo que considera *principios del gobierno y medios para llevarlos a cabo*. Ibn Jaldún dijo que esta Carta era lo mejor que había leído en materia de gobierno y administración, y la incluyó en su *Introducción*, págs. 543-552.

Un joven persa islamizado, Ibn Al Muqafa, (724-758), es autor de un notable memorial sobre el gobierno musulmán, extraordinario diagnóstico administrativo del Califato abasida durante el periodo del segundo monarca, Al Mansur (754-775).

La extensa Carta, que aconsejado por sus amigos dirige al Califa, sin petición de parte, se titula *Libro de los Compañeros*.⁷ El punto crucial del análisis de la obra es una dura crítica al deficiente modo de operar de la administración abasida, sobre todo en lo relativo a las finanzas públicas, en las cuales se observan grandes fallas de organización y funcionamiento, así como de acción; a saber: la falta de uniformidad de la política tributaria, así como una gran corrupción entre los agentes fiscales. Este libro fue el último escrito por Muqafa, ya que con la verdad y objetividad de sus planteamientos se atrajo el disgusto de Al Mansur y sus allegados, quienes lo mandaron asesinar.

Como segundo tipo de exposición existen los *memoriales administrativos*, al estilo de la obra de Muqafa, aunque orientados más al diagnóstico y pronóstico de la situación política y administrativa del Imperio, mediando una propuesta de reforma del Reino. Los maestros en este estilo fueron los turcos otomanos. El Imperio otomano —que toma el nombre de su fundador, Othmán u Osmán (1259-1326)— aun cuando se originó en el siglo XIII, su época de grandeza ocurre luego de la conquista de Constantinopla en 1453. A partir de ese momento, el Imperio se convierte en una gran potencia mundial, que alcanza su cúspide en la época de Solimán *El Magnífico*; datan de entonces los grandes memoriales administrativos que vamos a reseñar brevemente.

El primer memorial de referencia es el *Asaf Nama* o *Consejos para los visires*, escrito por el antiguo Gran Visir Lufti Pasha luego de dimitir en 1541. Su preocupación era la conservación del progreso alcanzado por el Imperio en su época, y en especial, el papel de la administración en función del avance político otomano. Más de cincuenta años después, en 1595, Ac Hissari escribe: *Principios de sabiduría relativos al arte del gobierno*, obra en la que se entremezclan consejos prácticos, valientemente expuestos, sobre las ineficiencias administrativas del Estado y los principios generales del gobierno. Posteriormente, en 1630, Koja Beg escribe su célebre tratado: *Risala*, sobre las causas y consecuencias del declive político otomano, en especial su administración financiera, que dirige el sultán Murad IV. En 1640 aparece otro diagnóstico, ahora anónimo, titulado *Tratado de consejos*, el cual, como el anterior de Koja Beg, trata de la decadencia osmanlí, el deterioro de la administración financiera y, como punto muy importante enfatizado por el autor, de la enorme corrupción administrativa que ha invadido al Estado.⁸ La lista concluye con el último gran memorial, el *Libro de los visires y los gobernadores* de Sari Mehemed Pasha, escrito en 1725 cuando la decadencia otomana era ya irrefrenable. Es un diagnóstico general, como los anteriores, puntualizando tanto las deficiencias administrativas como la corrupción; trata particularmente el tema del Visirato al que considera como pivote de la administración osmanlí.⁹

⁷ Hay una versión con el título *Consellier du Calife*. Ver bibliografía.

⁸ Sobre estas obras, ver bibliografía.

⁹ Hay una versión en español de esta obra. RAP. núm. 49.

Existen otras expresiones musulmanas de gran valor, más genéricas y que incursionan en el campo de la política, nos referimos a los *Espejos de Príncipes*.

1.2.2 Espejos de Príncipes

Los árabes disfrutaban de merecida fama por su gran sapiencia y cultura, sus grandes construcciones arquitectónicas y sus aportes a las ciencias, filosofía y literatura. Su contribución a la política, y a través de ella a la administración, tiene en los *Espejos de Príncipes* su origen, que fluye por la doble vía de la literatura y la pedagogía. De origen persa —y a su vez, más remotamente de raíz india— los árabes crean un género literario que los hizo célebres y que comprendía la prosa más renombrada y exquisita en el mundo musulmán. Se trata del *adab*, un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia; de sus frutos superiores en política emanan los *Espejos de Príncipes*. Este género literario, empero, nace con fines didáctico-políticos: formar a los reyes en el arte del gobierno.

El fundador del *adab* es nuestro conocido Ibn Muqafa. Su obra típica es el *Espejo de Príncipes* llamado *Adab mayor*. Se trata de un libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben atender los funcionarios en el seno de la corte. De factura similar es el libro *Noticias esenciales* de Ibn Qutaiba (828-889), especialmente en el capítulo relativo al Sultanato, escrito precisamente para los funcionarios de la administración insuficientemente preparados en el “arte de la pluma”, término con que los autores musulmanes sintetizan las prácticas administrativas. Tiene una función semejante la obra los *Cuatro discursos* de Arudi Samarqandi, escrito en 1161, y cuyo primer discurso —“el Secretario”— explica las artes relativas a la función administrativa.¹⁰

Una famosa trilogía bibliográfica escrita durante el Sultanato Seljuquies, el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1082), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111), tres obras magnas; la primera consiste en un gran programa político para la formación integral de un rey; la segunda es un notable tratado de la administración musulmana en el periodo seljuqui, con un diagnóstico y propuesta de reforma; y la tercera una magna disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.¹¹

Estos *Espejos de Príncipes* son buena muestra del dominio literario y pedagógico de los musulmanes sobre la ciencia y el arte de la administración; sin embargo, fueron también autores de obras estrictamente científicas relativas a nuestra materia, mismas que ahora trataremos.

¹⁰ Ver bibliografía.

¹¹ Ver bibliografía.

1.2.3 Los tratados de administración

Hay un antiguo tratado de administración financiera escrito por el jurista Abú Yusuf (735-798) a petición del califa Al Rashid (786-790), cuyo título es *Libro del impuesto predial*. Se trata de un vasto y minucioso examen acerca del concepto de impuesto predial, abarcando sus orígenes, formas de aplicación y métodos de administración. No sabemos de otra obra, dentro y fuera del Islam, que trate con tanto rigor y profundidad la materia financiera en la antigüedad.

Sin embargo, la obra más representativa de este género es *Principios de administración temporal* de Al Mawardi (974-1058), quien en ese libro monumental sintetiza no sólo los fundamentos de la administración musulmana, sino también su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo. Aborda profundamente lo concerniente al Califato y al Visirato —situando a éste como cabeza de la administración— y trata también lo que se refiere a sus relaciones y esferas de competencia. Destaca en especial la distinción entre Visirato de Ejecución y Visirato de Delegación, cuya autoridad se define con relación al poder soberano del califa, invistiendo con una mera autoridad operativa al primero y con gran potestad discrecional al segundo. En la obra se sientan bases para la formulación de principios tales como la delegación de autoridad, esferas de competencia, especialización, unidad de mando y otros que nuestros autores modernos no hicieron sino “redescubrir”.¹²

Los aportes de los musulmanes a la ciencia de la administración son enormes, y aún no han sido evaluados a plenitud, tarea que sale del propósito de esta obra, ya que sólo hemos querido reseñar. Existen además otras contribuciones de las que debemos hacer mención.

1.3 OTRAS CONTRIBUCIONES

No sólo los indios, árabes, persas y turcos han colaborado al desarrollo de la ciencia administrativa. También lo han hecho otros pueblos orientales. Entre los que merecen ser citados se encuentran los chinos, su famoso *Libro de los exámenes* dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de que tenemos noticia en la antigüedad. La sola reseña de esta gigantesca obra nos llevaría a sumar muchas más páginas de las que nos permite este trabajo, ya que estamos limitándonos a un somero análisis de los aportes orientales más importantes e ilustrativos, toda vez que en China no se desarrolló una teoría sobre su monumental administración pública, como entre los indios y musulmanes, o al menos no sabemos que exista.

¹² Ver bibliografía.

Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES	19
2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES	22
2.1.1 Romanos y bizantinos	22
2.1.2 Ricardo Fils-Nel	23
2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA	23

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES OCCIDENTALES

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Valorar la relevancia de los antecedentes occidentales para el desarrollo de la moderna ciencia de la administración.**
- **Conocer las aportaciones romanas y bizantinas.**
- **Analizar el pensamiento administrativo de Ricardo Fils-Nel.**
- **Distinguir las funciones históricas del oficial y el comisario en el Estado absolutista, de acuerdo con las ideas de Bodino.**

SUMARIO

2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES

2.1.1 Romanos y bizantinos

2.1.2 Ricardo Fils-Nel

2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Los precedentes occidentales, tan directos para la moderna ciencia de la administración, son menos antiguos, conspicuos y abundantes que los antecedentes orientales, a excepción de los trabajos de algunos funcionarios romanos y bizantinos; así como una notable obra medieval, y por último, Bodino y los estudios de policía alemanes de los siglos XVI, XVII y XVIII.

2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES

Roma es sin duda la que más ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, cuyas instituciones políticas pudieron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de alguna forma a la construcción del Estado contemporáneo. Sin embargo, pese a la magnífica organización administrativa operante, sobre todo durante el Imperio, no se constituyó en su seno una teoría de la administración, como lo hicieron indios, persas, árabes y turcos. Es un caso similar al de China, ya que ambas son representativas de ejemplares modos de administración, sin que tales modos hayan preocupado a sus eruditos hasta el grado de llevarlos a reflexiones profundas sobre ellos; empero, se dieron algunas manifestaciones dignas de mención.

2.1.1 Romanos y bizantinos

Ni los romanos ni sus herederos, los bizantinos, concibieron una ciencia de la administración, sin embargo nos legaron sendos trabajos sobre sus experiencias operativas, uno es de Frontino, el otro de Filoteo.

Durante el reinado del emperador romano Nerva, la ciudad de Roma sufrió un serio problema de suministro de agua, insoluto por las autoridades romanas de entonces. Luego del despido de los responsables municipales fue designado un experimentado funcionario llamado Frontino, el problema fue acometido de manera eficaz por este hombre y pronto el agua potable llegó a Roma fluyendo con toda normalidad, a la vez que se evitaron fugas por rupturas de la tubería y por el robo de vivales, que la consumían sin los pagos correspondientes; de esta experiencia, Frontino nos ha legado su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*, una doble aportación a la ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana.

En cuanto a Filoteo, —funcionario cortesano de la administración bizantina durante el siglo X, precisamente la más afamada por su burocratismo— nos relata en su intraducible *Kletorología* la complicada jerarquía palaciega de la época, así como sus ceremonias y banquetes; contiene un valiosísimo listado de funcionarios y oficios estrictamente jerarquizados, una de las administraciones más espectaculares que hayan podido existir.¹

2.1.2 Ricardo Fils-Nel

En el Medioevo las sociedades feudales europeas fueron muy poco burocráticas, las grandes organizaciones administrativas habían desaparecido ya y sólo quedaban residuos de la vieja administración romana. No es lógico entonces, pensar que hubiera una teoría de la administración en la cual ésta fuera importante, puesto que en sitios donde lo era, —China y Bizancio— no llegó a darse. No obstante, existe el singular caso del *Diálogo del Echiquier* de Ricardo Fils-Nel, escrito en el siglo XII, y que reproduce la organización administrativa de la Inglaterra medieval. El *Echiquier* es un organismo fiscal relativamente complejo, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto del Estado angevino. Como Frontino y Filoteo, este trabajo es un documento que relata experiencias operativas, no un estudio sistemático, pero conviene considerarlo como colaboración al desarrollo de la ciencia de la administración.

2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no existía una ciencia de la administración, como la de los indios y los musulmanes, ni como fue la del siglo XIX.

¹ Ver bibliografía.

No obstante, existe ya con Bodino la primera sistematización del conocimiento de la naciente administración monárquica, a la vez que una explicación profunda de su origen, desarrollo, funciones y procesos.²

La colaboración de Bodino a la ciencia de la administración consiste en su lúcida comprensión de los elementos formativos de la administración absolutista, que, aduce, nacen de la oposición entre el oficio y la comisión, y por tanto, entre oficiales estamentarios poseedores vitalicios de los cargos y los comisarios monárquicos ocupantes *in precarium* de los puestos del Estado. En buena parte del Libro III y algunos capítulos del IV de *Los Seis libros de la República*, que nos hace evocar el *Tratado de administración temporal* de Mawardi, Bodino establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la naciente administración monárquica. Asimismo, menciona los tipos de autoridad establecida que separa a magistrados y ministros, formando un cuadrilátero funcional en el cual el oficial y el comisario, ahora, pueden ejercer o no autoridad y ser considerados entonces como magistrados o ministros; más adelante, en el Libro IV, enuncia los complejos procesos políticos que facilitan al príncipe el gobernar, primero, sobre sus propios colaboradores, y luego sobre la sociedad; aconseja mantener opuestos a sus colaboradores, a fin de que se controlen mutuamente, y evitar que uno o varios funcionarios sumen suficiente poder que ponga en peligro su real potestad.

Bodino establece las bases del estudio de la administración pública moderna, sus investigaciones cimentaron el edificio conceptual de la ciencia de la administración, la cual, sin embargo, nació en su época con el título distinto de "ciencia de la policía".

² Los estudios administrativos de Bodino, seleccionados de su obra *Los seis Libros de la República*, aparecieron publicados en la RAP. 41, 42, 43 y 44.

Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES	19
2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES	22
2.1.1 Romanos y bizantinos	22
2.1.2 Ricardo Fils-Nel	23
2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA	23

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES OCCIDENTALES

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Valorar la relevancia de los antecedentes occidentales para el desarrollo de la moderna ciencia de la administración.**
- **Conocer las aportaciones romanas y bizantinas.**
- **Analizar el pensamiento administrativo de Ricardo Fils-Nel.**
- **Distinguir las funciones históricas del oficial y el comisario en el Estado absolutista, de acuerdo con las ideas de Bodino.**

SUMARIO

2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES

2.1.1 Romanos y bizantinos

2.1.2 Ricardo Fils-Nel

2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Los precedentes occidentales, tan directos para la moderna ciencia de la administración, son menos antiguos, conspicuos y abundantes que los antecedentes orientales, a excepción de los trabajos de algunos funcionarios romanos y bizantinos; así como una notable obra medieval, y por último, Bodino y los estudios de policía alemanes de los siglos XVI, XVII y XVIII.

2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES

Roma es sin duda la que más ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, cuyas instituciones políticas pudieron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de alguna forma a la construcción del Estado contemporáneo. Sin embargo, pese a la magnífica organización administrativa operante, sobre todo durante el Imperio, no se constituyó en su seno una teoría de la administración, como lo hicieron indios, persas, árabes y turcos. Es un caso similar al de China, ya que ambas son representativas de ejemplares modos de administración, sin que tales modos hayan preocupado a sus eruditos hasta el grado de llevarlos a reflexiones profundas sobre ellos; empero, se dieron algunas manifestaciones dignas de mención.

2.1.1 Romanos y bizantinos

Ni los romanos ni sus herederos, los bizantinos, concibieron una ciencia de la administración, sin embargo nos legaron sendos trabajos sobre sus experiencias operativas, uno es de Frontino, el otro de Filoteo.

Durante el reinado del emperador romano Nerva, la ciudad de Roma sufrió un serio problema de suministro de agua, insoluto por las autoridades romanas de entonces. Luego del despido de los responsables municipales fue designado un experimentado funcionario llamado Frontino, el problema fue acometido de manera eficaz por este hombre y pronto el agua potable llegó a Roma fluyendo con toda normalidad, a la vez que se evitaron fugas por rupturas de la tubería y por el robo de vivales, que la consumían sin los pagos correspondientes; de esta experiencia, Frontino nos ha legado su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*, una doble aportación a la ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana.

En cuanto a Filoteo, —funcionario cortesano de la administración bizantina durante el siglo X, precisamente la más afamada por su burocratismo— nos relata en su intraducible *Kletorología* la complicada jerarquía palaciega de la época, así como sus ceremonias y banquetes; contiene un valiosísimo listado de funcionarios y oficios estrictamente jerarquizados, una de las administraciones más espectaculares que hayan podido existir.¹

2.1.2 Ricardo Fils-Nel

En el Medioevo las sociedades feudales europeas fueron muy poco burocráticas, las grandes organizaciones administrativas habían desaparecido ya y sólo quedaban residuos de la vieja administración romana. No es lógico entonces, pensar que hubiera una teoría de la administración en la cual ésta fuera importante, puesto que en sitios donde lo era, —China y Bizancio— no llegó a darse. No obstante, existe el singular caso del *Diálogo del Echiquier* de Ricardo Fils-Nel, escrito en el siglo XII, y que reproduce la organización administrativa de la Inglaterra medieval. El *Echiquier* es un organismo fiscal relativamente complejo, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto del Estado angevino. Como Frontino y Filoteo, este trabajo es un documento que relata experiencias operativas, no un estudio sistemático, pero conviene considerarlo como colaboración al desarrollo de la ciencia de la administración.

2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no existía una ciencia de la administración, como la de los indios y los musulmanes, ni como fue la del siglo XIX.

¹ Ver bibliografía.

No obstante, existe ya con Bodino la primera sistematización del conocimiento de la naciente administración monárquica, a la vez que una explicación profunda de su origen, desarrollo, funciones y procesos.²

La colaboración de Bodino a la ciencia de la administración consiste en su lúcida comprensión de los elementos formativos de la administración absolutista, que, aduce, nacen de la oposición entre el oficio y la comisión, y por tanto, entre oficiales estamentarios poseedores vitalicios de los cargos y los comisarios monárquicos ocupantes *in precarium* de los puestos del Estado. En buena parte del Libro III y algunos capítulos del IV de *Los Seis libros de la República*, que nos hace evocar el *Tratado de administración temporal* de Mawardi, Bodino establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la naciente administración monárquica. Asimismo, menciona los tipos de autoridad establecida que separa a magistrados y ministros, formando un cuadrilátero funcional en el cual el oficial y el comisario, ahora, pueden ejercer o no autoridad y ser considerados entonces como magistrados o ministros; más adelante, en el Libro IV, enuncia los complejos procesos políticos que facilitan al príncipe el gobernar, primero, sobre sus propios colaboradores, y luego sobre la sociedad; aconseja mantener opuestos a sus colaboradores, a fin de que se controlen mutuamente, y evitar que uno o varios funcionarios sumen suficiente poder que ponga en peligro su real potestad.

Bodino establece las bases del estudio de la administración pública moderna, sus investigaciones cimentaron el edificio conceptual de la ciencia de la administración, la cual, sin embargo, nació en su época con el título distinto de "ciencia de la policía".

² Los estudios administrativos de Bodino, seleccionados de su obra *Los seis Libros de la República*, aparecieron publicados en la RAP. 41, 42, 43 y 44.

Capítulo 3 LA CIENCIA DE LA POLICÍA	25
3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA	28
3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA	30
3.3 VON JUSTI	33

CAPÍTULO 3

LA CIENCIA DE LA POLICÍA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el sentido administrativo del concepto de *policía*.
- Describir el desarrollo intelectual de la teoría de la policía.
- Identificar a los principales doctrinarios de la ciencia de la policía.
- Analizar el pensamiento administrativo de Von Justi.

SUMARIO

- 3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA**
- 3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA**
- 3.3 VON JUSTI**

Hay dentro de los antecedentes occidentales una disciplina intelectual administrativa aplicada que reviste extraordinaria importancia, insuficientemente estudiada hasta ahora; además de ciencia, es también una gran tecnología encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI. Esta notable disciplina administrativa o tecnología aplicada, es conocida con la denominación de “policía” y tiene su campo de acción más conocido en la *cameraística* o materia financiera de la monarquía absoluta.

3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA

La *policía* es una disciplina que nació, se desarrolló y feneció entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España; irónicamente, en la Alemania de entonces no triunfó la monarquía absoluta y los poderes feudales impusieron la organización de frágiles reinos en los que la centralización estuvo ausente, lo que hace pensar a los contemporáneos¹ sobre la paradoja de que fueran esencialmente alemanes sus autores. “Lo que ellos entienden por ‘policía’ no es una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del Estado; dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado.”²

Hay una obra, *Monarchie aristodemocratique*, escrita por el holandés Tur-

¹ Sobre esta paradoja, ver Foucault, *El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, pág. 7.

² *Ibid.*

quet de Mayerne como un programa-utopía —como bien lo definió Foucault—; es un proyecto que el autor considera posible y con esa circunstancia lo presenta a los Estados Generales Holandeses. Resulta interesante el que, como lo menciona su título, la mezcla entre la democracia y la aristocracia no es sino una condición secundaria, subordinada a la fundamental que es el mantenimiento de la monarquía, a saber, el Estado monárquico, pero al cual el autor denomina igualmente “La Ciudad, la República, o simplemente, la Policía”.³

La organización del Estado supone cuatro ramas, cada cual bajo la responsabilidad de un funcionario: justicia, ejército, tesorería y policía. Si recordamos que la región de los Países Bajos fue parte de la Corona Española durante el siglo XVI, veremos que la partición cuatripartita de las funciones públicas puede tener una inspiración peninsular, ya que fue en España donde se dividió la función pública en cuatro causas: justicia, guerra, hacienda y policía; el paralelo es muy grande, salvo el caso de la policía, a la que Mayenne le asigna un papel moral, ya que debe promover: la caridad, modestia, lealtad, dedicación, cooperación amistosa y honestidad.

El esquema organizativo del Estado comprendería varias juntas dedicadas a la administración pública: dos para atender a las “gentes”; y otras tantas para dedicarse a las “cosas”. La primera junta para la gente dedicaría su esfuerzo a la vigilancia de los aspectos “positivos, activos y productivos de la vida”, tendrían relación con la educación y la selección de ocupaciones, lo que dividiría a las personas provechosas de las que no lo son, y que se consideran “escoria de la sociedad”, la segunda, se dedicaría a aspectos “negativos de la vida”: los pobres, viudas, huérfanos y ancianos; desempleados; apoyo financiero a quien lo necesita; salud pública; accidentes y calamidades. Por cuanto a las juntas para las cosas, la primera se dedicaría a los asuntos concernientes a las mercancías y bienes manufacturados; señalando lo que fuera susceptible de producirse y ejercería el control de los mercados; la otra, administraría el dominio o territorio, tales como la propiedad privada, legados, donaciones, control de ventas en subastas, reformas de los derechos señoriales, ríos, caminos, edificios públicos y bosques.⁴

Monarchie Aristodemocratique es una utopía, como muchas que le antecedieron, que fueron contemporáneas, o posteriores como las de Moro, Bacon, Harrington y Campanella,⁵ pero también, como ellas, está implicada en el caudal teórico de su tiempo y es, como toda obra, un producto de su época, la cual tiende a representar. Sobre este punto, Jesús Reyes Heróles ha dicho con acierto que la “concepción utópica intenta cambiar siguiendo un arquetipo y la concepción del Estado óptimo tiene un modelo, una guía, que quiere ser operante de conformidad con lo dado. . .” “No es posible separar aquello a que se aspira de lo que es necesario hacer para lograrlo.”⁶

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Utopía, La nueva Atlántida, Oceana y La ciudad del Sol.*

⁶ *En busca de la razón de Estado*, págs. 46, 48.

Foucault considera que el ambiente teórico en el cual se escribió esta obra está ligado a los debates sobre la razón de Estado y la organización administrativa del mismo, toda vez que Turquet de Mayenne nos ilustra sobre tres puntos:

a) Aunque la policía es una de las cuatro ramas de la administración del Estado —justicia, guerra y hacienda— en realidad lo abarca todo: “se extiende dentro de todas las condiciones de la gente, de todo lo que hacen o emprenden. Su campo abarca la justicia, las finanzas y el ejército”, ha dicho el propio Mayenne.⁷

b) “La policía incluye todo, pero desde un punto de vista extremadamente particular. Los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones: los hombres que coexisten en un territorio, sus relaciones con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado. Considera además cómo viven; las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. Lo que busca vigilar la policía es un hombre vivo, activo, productivo. Turquet emplea una expresión notable: el verdadero objeto de la policía es el hombre.”⁸

c) Es una intervención totalitaria del Estado en la vida del hombre, que tiene dos finalidades: primero, se dirige hacia lo que produce la ciudad “adorno, forma y esplendor”. Este último no es únicamente un criterio estético, sino igualmente político: se refiere a la fuerza y vigor del Estado. Segundo, la policía fomenta el trabajo, las relaciones de intercambio y la ayuda mutua entre los hombres. A esto Turquet llama “comunicación” y ella ha de ser asegurada por la policía, porque ello evita que la vida de los hombres sea pobre y precaria.

Foucault considera que la policía es una forma racional de la acción del Estado que administra el poder político sobre los hombres; agrega: “proporciona a los hombres vida adicional y al Estado fuerza adicional, gracias al control de la comunicación, es decir, las actividades comunes como el trabajo, intercambio y producción”; las ideas vertidas en este proyecto-utopía —lo que aspira en relación con lo necesario para lograrlo— no es letra muerta, y como lo menciona Foucault: en los siglos XVII y XVIII se extendió a “políticas aplicadas” por la vía de la cameralística y el mercantilismo, de un lado; y por la *polizeiwissenschaft* alemana (ciencia de la administración enseñada en Alemania), del otro.

3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA

Primero un caso de política aplicada. Durante el siglo XVIII el jurista francés Delamare emprendió la compilación de las disposiciones legales del Reino de Francia, trabajo que produjo su *Compendium* o *Tratado de Policía*. El autor de este compendio jurídico sugiere que el término policía se refiere a la vigilancia dentro del Estado de los siguientes aspectos: 1) religión; 2) moral; 3) salud;

⁷ Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

⁸ Foucault, *op. cit.*

4) alimentación; 5) caminos, carreteras y edificios; 6) seguridad pública; 7) artes y ciencias; 8) comercio; 9) fábricas; 10) servidumbre y trabajadores; 11) los pobres; de hecho, todo, como en el caso de Turquet. Foucault desprende del paralelismo de Delamare y Turquet, que ambos autores se refieren a una monarquía absoluta consolidada frente al feudalismo, gracias al empleo de la fuerza armada, el sistema judicial y el mecanismo fiscal; es decir, “éstos fueron los modos mediante los que se manejó tradicionalmente el poder”.⁹

Bodino ya había descrito la centralización del Estado absoluto y calificado el papel de los comisarios de expropiadores del poder feudal. La ciencia de la policía considera a una monarquía ya establecida y consolidada como el espacio político irrestricto en el que todas las barreras feudales han sido derribadas, un espacio nuevo, una frontera a conquistar. Toca a la policía acrecentar ese espacio nutriendo las fuerzas interiores del Estado, las que le dan el dominio de la sociedad. Delamare acredita a la policía un amplio poder de vigilancia, o más bien de control, sobre una sociedad a la que la propia ciencia de la policía juzga debe ser administrada totalmente por el Estado; el autor del *Compendium* dice: “la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre”. . . “la policía vigila todo para regular la sociedad, (las relaciones sociales) ejercidas entre los hombres”.¹⁰

Foucault extrapola el planteamiento de las once funciones de la policía como un criterio no contemplativo, sino aplicado, orientado a reproducir las fuerzas del Estado; en este sentido, la religión es una tarea de la vigilancia de la policía, no como dogma, sino como condición de la vida moral de los hombres; la vigilancia de la salud y la alimentación se relaciona con la preservación de la vida; al cuidar del comercio, manufacturas, trabajadores, pobres y el orden público, cuida entonces de la utilidad de la vida; cuando vigila el teatro, la literatura y la diversión, su propósito son los placeres de la vida. “En suma, la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Que el pueblo sobreviva, viva, e incluso haga mejor lo que hace: es lo que la policía tiene que asegurar”.¹¹

Por esto, Delamare declara que *la policía tiene como propósito al hombre y su felicidad en este mundo*, pero también del otro, por lo cual ahora debe cuidar y alimentar su cuerpo, así como incrementar sus satisfactores. La policía, pues, se relaciona con todo aquello que deriva como beneficio de la vida en la sociedad.

Ahora veamos la versión pedagógica de la ciencia de la policía, que tuvo su desarrollo en Alemania. Foucault nos dice que hay tres libros que, tiempo después de su elaboración, sirvieron como textos de enseñanza: *Liber de politia* de Huhental; *Precis for the police* de Willebrandt; y *Elements of police* de Von Justi. Analizaremos ahora los dos primeros, y posteriormente el otro.

⁹ *Ibid*, pág. 8.

¹⁰ Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

¹¹ Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

No es mucho lo que puede agregarse a las contribuciones de Turquet y Delamare en lo relativo al campo de acción de la policía, Huhental menciona el número de los habitantes; la religión y la moral; salud; alimentos; seguridad de personas y bienes, particularmente en lo relativo a catástrofes como incendios e inundaciones; administración de justicia; comodidad y placeres; luego, dice Foucault, capitula materias inherentes a ríos, bosques, minas, salinas y vivienda; finalmente, la forma de acceder a las mercancías a través de la agricultura, industria y comercio. Willebrandt, por su parte, menciona la moral, comercio, oficios, salud, seguridad y construcción y planeación urbana.

Turquet, Delamare, Huhental y Willebrandt, cuatro autores importantes de la ciencia de la policía, coinciden plenamente en lo que es su esfera de acción dentro de la sociedad, cuyo núcleo financiero ha sido la cameralística, de la que nos hablan Mosher y Cimmino: "la cameralística nace de las exigencias de la monarquía absoluta, la cual estimulará la elaboración de técnicas y de prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos reales y para la conservación de su patrimonio".¹² En un principio, sus estudiosos elaboraron un cuerpo de instrucciones y normas exclusivamente administrativas, y luego construyeron sobre su base el contenido de una tecnología especializada, la cameralística, a la que siempre relacionaban con el patrimonio regio. No fue sino hasta el siglo XVIII que Von Justi la lleva a la Universidad y sostiene que no sólo es de utilidad para el soberano, sino que es igualmente útil para el público.

Según los autores citados, la cameralística tiene dos momentos históricos: en el primero, sus técnicas servirán para incrementar el poderío del rey por la vía de la administración del patrimonio estatal, lo que coincide con las ideas de Turquet, Delamare, Huhental y Willebrandt; el segundo, en que su conocimiento acumulado será el centro de las normas internas de la administración pública, sobre las que se fundamentará luego el derecho administrativo,¹³ Mosher y Cimmino agregan que, por tanto, hay una doble contribución de la cameralística —o como decimos nosotros— la policía, a saber: sus aportes al derecho administrativo, de un lado, y a la moderna ciencia de la administración, por el otro —la vía no jurídica—, la cual tiene su curso a través de la gran personalidad de Lorenzo Von Stein; de ahí, ambos infieren con certeza el desarrollo en Alemania y Austria de una ciencia de la administración en el siglo XIX, cuyos orígenes se pueden encontrar en la cameralística, "una segunda ciencia de la administración de contenido más parecido al que se atribuye en los estudios contemporáneos";¹⁴ es decir, una ciencia emparentada a la actual, aunque diferente por ocurrir en época distinta, bajo otras condiciones, determinada por otro modo de existir.

La médula de la policía como ciencia administrativa es el estudio de "la

¹² *Ciencia de la Administración*, pág. 33.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, págs. 35-36. Subrayado nuestro.

actuación práctica de la idea fundamental del Estado”;¹⁵ concepto de la moderna ciencia de la administración forjada en Alemania por Von Stein desde la policía, pero por el camino trazado por Von Justi.

3.3 VON JUSTI

El más relevante pensador de esta ciencia es Von Justi, no sólo por su calidad, sino por ser el enlace entre la antigua ciencia —la policía— y la moderna —la administración—. Su libro *Elements of police* está formado y capitulado por contenidos que varían de los textos precedentes, pero conservando la idea fundamental de la vida en la sociedad.

Comienza Foucault refiriéndose a la propiedad predial del Estado, es decir, a su territorio, se interesa en la forma del asentamiento de la población desde un doble ángulo, tanto de la oposición campo-ciudad, como de quienes lo habitan en sentido demográfico: número, crecimiento, movilidad, mortalidad, migración; luego estudia la propiedad, en la que incluye mercancías, manufacturas, circulación, crédito y moneda; y concluye abordando la conducta de los habitantes, su moral, ocupaciones, honradez, etc. Foucault opina que esta obra es mucho más avanzada en el concepto de policía que la de Delamare, y lo argumenta basándose en dos puntos:

Primero: Señala que en Von Justi es más clara la paradoja fundamental de la policía; la policía, expresa él, “es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por una parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor. Define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno de gobernar, o racionalidad estatal: es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de tal modo que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado”;¹⁶ por la otra, Von Justi distingue entre esta función, a la que llama *polizei*, policía, y *die politik*, la política, a la que asigna una tarea fundamentalmente negativa. “*Die politik* consiste básicamente en lucha del Estado contra sus enemigos internos y externos. *Polizei*, de cualquier modo, es una tarea positiva que nutre por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado.”¹⁷

Segundo: El énfasis de Justi sobre la población. Durante el siglo XVIII la población era una materia de gran importancia que, a la sazón, se había convertido en objeto muy importante para la policía.

Dicho sea, antes de concluir esta parte, que no está de más comentar que el término policía, tal como se usó antaño, debe ser reivindicado, lo mismo

¹⁵ *Ibid.*, pág. 36.

¹⁶ Foucault, *op. cit.*, pág. 9.

¹⁷ *Ibid.*

que otro que le está emparentado, a saber, "razón de Estado," y que sufrieron un proceso de desgaste y un uso finalmente peyorativo. Los dos términos como formas instrumentadas del ejercicio del poder estatal, y a la vez, como una racionalización de ese poder, nos son útiles no sólo para valorar una ciencia de la administración fenecida, pero que ha dejado huella; sino también para la ciencia de la policía que ha vuelto a ser útil para recordarnos las prácticas racionales del Estado. Recordemos, igualmente, que "la doctrina de la policía define la naturaleza de los intereses en la actividad racional de Estado; define la naturaleza de los propósitos que persigue, la forma general de los instrumentos involucrados".¹⁸

Es muy clara la filiación absolutista de la ciencia de la policía, toda vez que se trata de la ciencia de la administración del Estado absolutista; sin embargo, la muerte de la monarquía absolutista no implica la muerte de la ciencia de la policía; perecería como una disciplina relativa a esta monarquía absolutista, pero se transformaría en una ciencia del Estado liberal: la ciencia de la administración. Esto debe ser explicado.

El Estado moderno capitalista ha tenido un desarrollo histórico en el cual las fuerzas internas que lo nutren han vivido diferentes relaciones, conforme la aristocracia y la burguesía se disputaban la hegemonía; entre los siglos XVI y XVIII era la primera la que imperaba sobre la segunda, por tanto, la ciencia de la policía estuvo al servicio de un Estado, cuya forma, de acuerdo con esa relación de fuerzas, era absolutista; desde el siglo XIX el poder pasó a la segunda, constituyéndose el Estado liberal, y entonces la ciencia de la administración estuvo a su servicio. En este proceso histórico, los aportes de la ciencia de la policía fueron mantenidos en beneficio del nuevo Estado, conservándose lo útil y desechándose lo inservible. Como vimos, fue Von Justi quien lo inició en Alemania permitiendo el paso de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración de Von Stein entre el siglo XVIII y el XIX, justo cuando Alemania transcurría de la monarquía débil, a una fuerte. Pero no fue en esa orilla del Rhin, sino en la ribera opuesta, donde la conversión fue más radical, desafiante y completa, y correspondió a Bonnin hacerlo, creando una nueva ciencia de la administración en la cual fueron fundidos los viejos elementos de la ciencia de la policía con los nuevos de la ciencia de la administración. El movimiento se expandió a dos países de fuerte tradición administrativa, Italia y España; de esta última pasó a México y otros países latinoamericanos.

La ciencia de la policía floreció también en España, como ocurrió en varios países de Europa. Sabemos ahora que el pensador más influyente fue Juan Enrique de Justi, —de quien hemos hablado— cuya obra fue traducida con el título de *Elementos generales de policía* por Antonio Francisco Puig y Gelabert en el año 1784. Después aparecieron obras peninsulares sobre la ciencia de la policía: Tomás Valeriola, *Idea general de la policía o Tratado de policía sacado de*

¹⁸ *Ibid.*, pág. 6.

los mejores autores (1798-1802); Valentín de Foronda, *Cartas sobre la policía* (1801); y Luis Pereira, *Ensayo de los elementos del buen gobierno* (1811).

La obra de Valeriola es sumamente importante, un tratado clásico de la ciencia de la policía, elaborado de manera fascicular en diez cuadernos que marcan su capitulado como sigue: 1) Idea general de la policía y la historia de la policía; 2) Observancia de las leyes y tratado de la inoculación; 3) Religión, iglesia, festividades y cementerios; 4) Observancia del tiempo de penitencia, dispensas, peregrinaciones, cofradías, el lujo en general, en los vestidos, muebles, equipajes y edificios, así como espectáculos y policía de juegos; 5) Blasfemias y juramentos, salubridad general, policía de agua en relación con la salud, policía de ríos, pan, carnicería y pescaderías, y enfermedades contagiosas; 6) La peste y la asfixia; 7) Granos, comercio de víveres e importancia de la policía; 8) Derecho de molinos y policía de los granos y el pase en tiempos de escasez y hambre; 9) Privación de transporte de granos a países extranjeros, cebada, arroz, avena, etc., y 10) Venta de carnes y cuidado de la cacería.

La tradición de esta ciencia es conservada fielmente por Valeriola, el contenido de su libro es una magnífica exposición del programa de materias atendidas por la policía para nutrir las fuerzas externas e internas del Estado, esto es, las relativas a sus relaciones con la sociedad a la cual administra, cómo la domina y dirige, y las que incumben a su propia conservación.

La difusión de la ciencia de la policía en Francia contribuyó a crear las condiciones intelectuales en las cuales se fundió el crisol de ideas de la nueva ciencia de la administración, y la Revolución de 1789 por su parte, las condiciones materiales de las que emergió un nuevo Estado, la República, todavía más centralizada que el *Ancién régime*.

En Francia se dieron las condiciones materiales, intelectuales e históricas que engendraron la ciencia de la administración. Contigua a Francia, España fue sacudida por los acontecimientos galos y, del mismo modo, por los progresos científicos. La nueva disciplina pasó a España, ya inmersa en la tradición intelectual de la policía; y de la península pasó a nuestro país.

Segunda Parte	CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ..	37
Capítulo 4	CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO	39
4.1	EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN	42
4.1.1	El carácter de la Revolución	44
4.1.2	La abolición del feudalismo	46
4.2	LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	49
4.2.1	Unidad y jerarquía	50
4.2.2	La tutela administrativa	53
4.3	DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA	54
4.3.1	Las costumbres administrativas	55
4.3.2	Arraigo social de la acción administrativa	59

SEGUNDA PARTE

CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La revolución administrativa. . . esta renovación repentina e inmensa de todas las reglas y todos los usos administrativos que precedió entre nosotros a la revolución política, y de la que hoy apenas se habla, era ya, sin embargo, una de las mayores perturbaciones que nunca se hayan dado en la historia de todo gran pueblo.

Alexis de Tocqueville
1856

SUMARIO

CAPÍTULO 4. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO

CAPÍTULO 5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

854077

CAPÍTULO 4

CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Explicar las condiciones históricas en las que se forjó la administración pública moderna.**
- **Analizar la función de la centralización en la uniformización de la sociedad contemporánea.**
- **Distinguir las fases administrativas correspondientes al feudalismo y al Estado absolutista.**
- **Evaluar el papel determinante de las costumbres administrativas como precipitante de los conflictos políticos.**

SUMARIO

- 4.1 EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN**
 - 4.1.1 El carácter de la Revolución
 - 4.1.2 La abolición del feudalismo
- 4.2 LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA**
 - 4.2.1. Unidad y jerarquía
 - 4.2.2 La tutela administrativa
- 4.3 DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA**
 - 4.3.1 Las costumbres administrativas
 - 4.3.2 Arraigo social de la acción administrativa

La Revolución Francesa es precisamente eso, una gran transformación de la sociedad francesa, caracterizada por la eliminación del Antiguo Régimen y la instauración del Estado liberal. Empero, la Revolución no liquida totalmente al Estado absolutista, sino que conserva de él aquellos elementos constitutivos del Estado moderno que serán útiles para su propia transformación. Uno de tales elementos, cuyo origen remoto lo encontramos en el Reino medieval capeto,¹ es desarrollado en plenitud por la monarquía absolutista: la centralización. Esta es una de las características peculiares de la república parlamentaria y de su administración, que serán determinantes en la concepción administrativa de Bonnin. Es por ello que debemos introducirnos primero a la institución de la centralización, tanto en la monarquía absoluta como durante la Primera República, para luego comprender con mayor exactitud la ciencia de la administración forjada por Carlos Juan Bonnin.

4.1 EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN

Hay dos obras que captan con toda precisión el proceso constructivo de la centralización durante la monarquía absolutista y su legado a la Revolución Francesa; nos referimos al *Antiguo Régimen y la Revolución* de Alexis de Tocqueville, escrito en 1856, y *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* de Carlos

¹ Sobre esta monarquía medieval ver: Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Francia y en Inglaterra* (Siglos X al XIII). Hay una versión fragmentada de esta obra en la RAP núms. 47-48.

Marx, escrito en 1852. En ambas obras, contemporáneas, nos apoyaremos para explicar el tránsito de la centralización política y administrativa del Antiguo Régimen a la Primera República.

Tocqueville comienza su obra aclarando que no se trata de una historia de la Revolución, sino un estudio sobre la Revolución. “En 1789 los franceses llevaron a cabo el mayor esfuerzo que jamás haya realizado pueblo alguno con el fin de cortar en dos, por así decirlo, su propio destino, y de separar por medio de un abismo lo que habían sido hasta entonces de lo que querían ser en el futuro. Con esta finalidad, adoptaron todo género de precauciones para no incorporar nada del pasado a lo que debía ser su nueva condición, y se impusieron toda clase de esfuerzos para moldearse de otra manera que sus padres; no descuidaron nada para hacerse totalmente irreconocibles.

“Por mi parte, siempre he pensado que en esta singular empresa obtuvieron mucho menos éxito de lo que se ha creído en el exterior, y mucho menos, desde luego, de lo que ellos mismos creyeron. Estaba convencido de que, sin darse cuenta, heredaron del antiguo régimen la mayor parte de los sentimientos, de las costumbres e incluso de las ideas con ayuda de las cuales realizaron la Revolución que lo destruyó, y creían asimismo que, involuntariamente, se sirvieron de las ruinas de dicho régimen para construir el edificio de la nueva sociedad; de modo que para comprender bien tanto la Revolución como su obra, había que olvidarse, por un momento, de la Francia que tenemos ante nosotros y acudir a interrogar dentro de su tumba a la Francia que ya no existe. Esto es lo que he intentado hacer aquí, pero me ha costado más trabajo el conseguirlo que lo que nunca hubiera podido imaginar.”²

El mencionado autor emprende el estudio de la Revolución Francesa y de su precedente, la monarquía absoluta, siguiendo un espíritu y método diferente a los antes habidos. No sólo estudia la literatura más prestigiada, sino los “Cuadernos” redactados durante 1789 que encierran las peticiones y quejas dirigidas al soberano, especialmente las hechas por los tres estados (nobleza, clero y estado llano) a Luis XVI. Los cuadernos, dice Tocqueville, comprenden voluminosos legajos manuscritos que sirven de testamento de la vieja sociedad para la nueva, así como valiosa información para el estudio de las instituciones francesas. Dentro del estudio de Tocqueville —una de las grandes investigaciones aplicadas de ciencia de la administración de todos los tiempos— el centro de la indagación es la administración pública: “En los países en los que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz ante ella. Al visitar sus archivos no solamente se adquiere una noción exactísima de sus procedimientos, sino que el país entero se revela en ellos. Hoy día, un extranjero a cuya disposición se pusieran todas las correspondencias confidenciales que llenan los cartapacios del Mi-

² *El antiguo régimen y la revolución*, págs. 13-14.

nisterio del Interior y de las prefecturas, pronto sabría más de nosotros que nosotros mismos. En el siglo XVIII, la administración pública estaba ya, como se podrá ver leyendo este libro, muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar. Influyó ya de mil maneras, no solamente en la marcha general de los asuntos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo. Además, no daba publicidad a sus gestiones, lo que hacía que no se temiera acudir a ella para exponer incluso las más secretas lacras. He pasado mucho tiempo estudiando lo que de ella nos queda, tanto en París como en las diversas provincias.”³

El Antiguo Régimen y la Revolución es sin duda uno de los valiosos testimonios de la Revolución Francesa; pero es, igualmente, una de las investigaciones administrativas más relevantes de cuantas se hayan escrito en todos los tiempos. Se trata de un notable memorial político del desarrollo de la administración más avanzada de entonces, la francesa, además de una pesquisa documental que sirve de valioso ejemplo para los estudiosos de la disciplina; es, en nuestra opinión, la fotografía administrativa más fidedigna de la sociedad francesa y el mejor ejemplo de la administración tratada como un dignísimo objeto de estudio.

Y fue gracias a la acuciosa investigación de los archivos administrativos de la vieja Francia, a la que Tocqueville debe el haber determinado que muchos rasgos presentes tuvieron, efectivamente, su origen en el pasado; que sentimientos, ideas y costumbres vividas en la República ya estaban latentes durante la monarquía. “Por todas partes encontraba las raíces de la sociedad actual profundamente implantadas en aquel viejo suelo.” De aquí que el autor sugiera que la Revolución tuvo dos fases: la primera de las cuales se caracterizó por el intento de abolir todo el pasado; en tanto que en la segunda se trató de retomar parte de lo que había sido abandonado, como es el caso de ciertas leyes y costumbres políticas que, desaparecidas en 1789, reaparecerían poco después.

4.1.1 El carácter de la Revolución

Al autor llama fuertemente la atención el hecho de que la Revolución, que ya amenazaba a toda Europa, se iniciara en Francia antes que en otro país, y el que ella misma aboliera tan cabalmente la sociedad absolutista en la cual se engendró. Del análisis de estos acontecimientos Tocqueville considera que se desprenden tres verdades que juzga muy claras: la primera, nos dice, consiste en una fuerza aminorable y atemperable, pero que no se puede abolir, y es la tendencia gradual con que fue eliminada la aristocracia; la segunda, que aquellas sociedades en las cuales no existe la aristocracia son las que más difícilmen-

³ *Ibid.*, págs. 15-16.

te pueden evitar el desarrollo del absolutismo en su seno; y tercera, que en ellas es en las cuales el despotismo tiene su forma más viciosa y negativa.

En estas sociedades, narra Tocqueville, los hombres están menos integrados en agrupaciones de casta o corporación, y por tanto son más propensos al individualismo que las caracteriza, "El despotismo, lejos de luchar contra esta tendencia, la hace más irresistible, porque quita a los ciudadanos toda pasión común, toda exigencia mutua, toda necesidad de entenderse, toda ocasión de obrar en consuno; por así decir, los empareda en la vida privada".⁴ Estos individuos, que tienden a ponerse al margen por sí mismos, son aislados aún más por el absolutismo y si "sentían ya frialdad los unos por los otros, el despotismo los congela". Surge entonces, prosigue Tocqueville, un afán irrefrenable de enriquecerse, la manía por los negocios y el amor por el lucro, lo mismo que el apego al bienestar y el disfrute de los bienes materiales. Se trata de una sociedad arrojada por el Estado absolutista a sus propias contradicciones individualistas, que ella no puede conjurar, y que la sitúan en el desamparo y la impotencia.

Como bien lo sustenta Carlos Marx cuando estudia la sociedad francesa de mediados del siglo XIX, este proceso titánico de centralización de la vida nacional en el Estado, comenzado por el Antiguo Régimen, estuvo desde entonces entreverado con el destino del país. "Se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el poder ejecutivo dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia más incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad, que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social. . ."⁵

La alternativa es la sociedad libre y democrática, porque ella puede descongelar las relaciones, vincular en lo común a los hombres y reanimar la vida productiva y social en la cual desarrollar sus potencialidades. Ésta es la sociedad que, reseñada tan vivamente por Tocqueville, dará continente a la investigación de la forma de administración correspondiente, tal como lo concibe este autor, y antes que él, define y explica Bonnin.

Tocqueville considera que de la Revolución, pese a los grandes aportes de aquéllos que la han estudiado, todavía se conservan lagunas de interpretación, tales como aquella tesis que sostiene que se enfiló al ataque de la religión y la vulneración del poder político. Sus fines, glosados en la obra que analiza

⁴ *Ibid.*, pág. 20.

⁵ *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, pág. 288.

mos, iban dirigidos más bien a la igualdad natural de los hombres, la abolición de los privilegios de casta, clase y profesión, la lucha por la soberanía popular, la uniformidad de las leyes y otras más. Asimismo, existe la idea equívoca de que la Revolución quería eliminar todas las instituciones de la sociedad, abolir toda forma de gobierno y acabar con todo tipo de orden, es decir, que era anárquica; en los *Cuadernos* antes mencionados, Tocqueville encontró una carta secreta de Mirabeau a Luis XVI en la cual señala que la Revolución quiere abolir castas y privilegios, pero no la sociedad francesa, a la que sólo desea uniformar en ciudadanos iguales; y agrega:

“Como la Revolución francesa no tuvo solamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de sociedad, tuvo que atacar al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, aniquilar todas las influencias conocidas, borrar las tradiciones, renovar las costumbres y la moral, y en cierto modo vaciar el espíritu humano de todas las ideas sobre las cuales se habían basado hasta entonces el respeto y la obediencia. De aquí su carácter tan singularmente anárquico. . . Pero apartad estos escombros: podréis percibir un poder central inmenso que atrajo hacia sí y engulló en su unidad todas las parcelas de autoridad e influencia anteriormente dispersas entre una multitud de poderes secundarios, de órdenes, de clases, de profesiones, de familias, de individuos, como diseminadas por todo el cuerpo social. Nunca se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio romano. La Revolución creó este poder nuevo, o mejor dicho, este poder surgió espontáneamente de las ruinas que la Revolución había ocasionado. Los gobiernos que ésta fundó son más vulnerables, es cierto, pero cien veces más poderosos que ninguno de los que destruyera.”⁶

4.1.2 La abolición del feudalismo

Tocqueville estudia profundamente las instituciones feudales y absolutistas de Europa y en todas ellas encuentra que el organismo medieval sufre una descomposición en todas las monarquías europeas en las cuales ha perdido el poder, y sus privilegios están siendo abolidos. Durante el absolutismo la realeza ya no tiene nada en común con la aristocracia medieval, dice el autor, ni por su poder ni por sus privilegios. “Es la administración del Estado, que se extiende por todas partes sobre las ruinas de los poderes locales; es la jerarquía de los funcionarios, que desplaza cada vez más al gobierno de los nobles.”⁷ Hasta aquí, dice al concluir el último capítulo del Libro Primero del *Antiguo régimen y la revolución*, no se ha dicho sino aquello que sirve de prolegómeno al estudio del objeto en sí de la Revolución, entrando enseguida a tratar la materia.

⁶ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 34.

⁷ *Ibid.*, pág. 45.

Nos explica que la Revolución, contra las ideas tradicionales, no tuvo como origen las creencias religiosas, sino que fue una Revolución social y política; que “no tendió en absoluto a perpetuar el desorden, a estabilizarlo en cierto modo, a metodizar la anarquía, como decía uno de sus principales adversarios, sino más bien, a acrecentar el poder y los derechos de la autoridad pública”.⁸ Tampoco tuvo por objeto contener el progreso social, ni alterar la esencia de las leyes humanas de Occidente, sino “que esta Revolución no tuvo por objeto más que abolir las instituciones políticas que, durante varios siglos, habían reinado sin competencia en la mayor parte de los pueblos europeos, y que se designan de ordinario bajo el nombre de instituciones feudales, para sustituirlas por un orden social y político más uniforme y más sencillo, que tenía por base la igualdad de condiciones”.⁹ Esta clara explicación de Tocqueville sobre el papel disolvente de la Revolución con respecto de las instituciones feudales, habla por sí de una diferencia fundamental entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración; a saber; que la primera, aunque propia del Estado absolutista, tolera la coexistencia con el feudalismo; en tanto que la segunda, supone su completa eliminación. La ciencia de la administración nace una vez que su materia, la administración pública, se ha desembarazado de toda reliquia medieval. Y sin embargo, Tocqueville aclara que la Revolución, aunque radical, hizo menos innovaciones de las que se piensan, planteamiento que trataremos a continuación.

Ya se ha dicho que en toda Europa las instituciones feudales se encontraban en decadencia, pero debemos de agregar que en diferentes grados de decadencia, de modo que esas instituciones eran más sólidas en otros países que en Francia — Inglaterra y Alemania— y que en estos dos países, como lo sostiene Tocqueville, sus poderes y privilegios eran más molestos; de aquí la paradoja de que fuera Francia, lugar donde sus rigores se sentían menos, en donde surgiera una Revolución que los aboliera por completo. Todavía a fines del siglo XVIII, en Alemania no había sido eliminada la servidumbre, estando la población adscrita a la gleba como en los tiempos medievales. Comenta Tocqueville que el campesino estaba atado a la tierra y no podía desplazarse dentro del territorio alemán con libertad; estaba, pues, sometido a la justicia señorial, no había movilidad social vertical u horizontal (cambiar de posición, profesión u ocupación), ni tampoco podía contraer nupcias sin la aprobación de su señor. Asimismo, estaba obligado a trabajar varios años en el servicio doméstico y aún se conservaba casi íntegramente la *corvee* o prestación gratuita de trabajo durante tiempo determinado; además, los campesinos servían al señor como albañiles, carreteros, mandaderos y mensajeros. Sin embargo, y esto hay que puntualizarlo, no se trata de una sociedad feudal, porque el campesino podía convertirse en propietario y podía incluso vender con cierta libertad sus productos agrícolas, aunque todo esto bajo la supervisión señorial.

⁸ *Ibid.*, pág. 47.

⁹ *Ibid.*, págs. 47-48.

El autor aclara que parte de la información vertida sobre Alemania procede del Código preparado por Federico *el Grande*, es decir, que se trata de datos actualizados a su tiempo, y continúa: nada de esto ocurría en Francia, donde el campesino estaba desligado de toda dependencia señorial y se movía con plena libertad en territorio nacional, donde se había constituido en propietario agrícola, situación, por tanto, producida durante el Antiguo Régimen, y no por la Revolución. Inclusive nos trasmite que cuando menos veinte años antes de que estallara la Revolución, la tierra se estaba parcelando apresuradamente. Durante la Primera República los revolucionarios pusieron a la venta las tierras expropiadas al clero, pero éstas fueron vendidas a personas que ya eran antes propietarias, según pudo comprobarlo Tocqueville en su cuidadosa revisión de las actas de venta, lo cual ha demostrado que durante la Revolución la tierra tuvo menos divisiones que durante el final del absolutismo, o sea, que la tierra estuvo más concentrada durante la República que al final de la monarquía, "La consecuencia de la Revolución no fue dividir el suelo, sino liberarlo por el momento. En efecto, todos estos pequeños propietarios sufrían mil trabas en la explotación de sus tierras y tenían que soportar muchas servidumbres, de las cuales no era lícito liberarse".¹⁰ Si la eliminación del feudalismo es una condición social, económica y política para la existencia de la administración pública moderna, un elemento de esa liquidación, es la abolición de las cargas señoriales sobre el campesinado, construyéndose por ende las bases para el surgimiento de propietarios agrícolas libres; en otras palabras, la uniformidad de la propiedad de la tierra, repartida entre la masa de campesinos, es una consecuencia de la uniformización de la administración que actúa sobre ellos.

Durante la monarquía absoluta la administración pública se encontraba muy centralizada; las regiones del campo no eran la excepción, especialmente la administración municipal. En el siglo XVIII la administración parroquial no estaba a cargo del señor, sino de funcionarios públicos ora nombrados por el Intendente de la Provincia, ora por los propios campesinos. Estos oficiales estatales asignaban las cargas tributarias, reparaban los edificios de las iglesias, construían escuelas y presidían la asamblea local, asimismo, cuidaban del uso de los bienes comunes y representaban a la colectividad en los pleitos judiciales. El señor se había convertido en uno de los tantos habitantes de la localidad, aunque se mantenía como el más importante de la misma. Ocurría algo similar en los cantones, esto es, circunscripciones judiciales a cargo de un juez de paz, aunque "a decir verdad, desde hacía mucho tiempo los nobles franceses ya no intervenían en la administración pública más que en un solo punto: la justicia", por lo que aún mantenían jueces que defendían sus casos; empero, tal situación obedecía más —cuenta Tocqueville— a un interés por la renta que les produce, que a un poder jurisdiccional efectivo. La uniformidad de la propiedad agraria acompañó entonces, como correlato, a la centralización administrativa que se

¹⁰ *Ibid.*, pág. 55.

originó en el campo llenando la laguna del poder dejado por los señores. La expropiación administrativa señorial dio comienzo en el campo y ahí se inició la centralización administrativa monárquica, fluyendo del agro a las ciudades, principalmente a la de París.

De igual manera, los privilegios feudales que pudieron sobrevivir a la monarquía absoluta, y que permanecían aún en el siglo XVIII, fueron finalmente reducidos a su mínima expresión. Estos derechos son la prestación señorial, el derecho de peaje, derechos de ferias y mercados, derechos de casa, privilegios exclusivos sobre palomares, monopolios de molinos y el *laudemonio* (derecho cobrado por compra-venta de tierras en las propiedades señoriales). Caso idéntico ocurría con los privilegios eclesiásticos, que acabaron por confundirse con los feudales, pero además de tener los de los señores, gozaban de uno en particular: el diezmo. En toda Francia los restos caducos del feudalismo o habían perecido o estaban totalmente disminuidos. Durante la monarquía absoluta, Francia era ya un país de propietarios agrícolas individuales. “Tened a bien imaginar al campesino francés del siglo XVIII, o incluso al que conocéis actualmente, porque sigue siendo el mismo: su condición ha cambiado, pero no su carácter”.¹¹ El feudalismo — agrega el autor — ha dejado de ser la principal institución política para convertirse en una institución civil, de lo que se deriva que había perdido el poder político y el monopolio territorial, integrándose a la sociedad en igualdad de estatus con el campesinado, pero conservando el oropel de sus títulos y pergaminos.

La exposición precedente no quiere sino señalar que en Francia, la Francia de la que nos habla Tocqueville, existía una nación unificada en la estructura económica fundamental, el agro, y una centralización política y administrativa relativa a esa nación, pero que la unidad civil de la nación y el Estado político altamente centralizado de la Primera República no eran sino la consecuencia de la eliminación de las desigualdades, privilegios y poderes feudales debidos a la obra de la monarquía absoluta. En Francia existieron las condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas para la creación de un poderoso Estado nacional, porque el feudalismo, o más bien, sus remanentes, habían sido eliminados o reducidos a factores sin importancia política.

4.2 LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

El núcleo de la exposición administrativa de Tocqueville se encuentra en el Libro Segundo, especialmente los capítulos II-VI. “En cierta ocasión, en los tiempos en que teníamos asambleas políticas, oí decir a un orador al hablar de la centralización administrativa: *esa gran conquista de la Revolución que Europa nos envidia*. Admito que la centralización es una gran conquista y estoy de acuerdo

¹¹ *Ibid*, pág. 61.

en que Europa nos la envidia, pero sostengo que no es en absoluto una conquista de la Revolución. Es, por el contrario, un producto del Antiguo Régimen, y añadiré también, que era lo único que podía acomodarse al nuevo Estado social que esta Revolución creó."¹² A lo largo de su exposición, el autor lo demuestra en forma por demás contundente.

Según lo explica, Francia estaba dividida regionalmente en dos tipos de provincias, los países de estados y los países de elección: los primeros, explica, estaban uniformados con todo el territorio, y en los segundos, no existían de hecho las elecciones, toda vez que eran el corazón y cuerpo entero de Francia. Durante la monarquía absoluta se dio en Francia el fenómeno traslativo del viejo orden administrativo feudal¹³ a la nueva organización administrativa monárquica, de los cuales Tocqueville hace una comparación magistral.¹⁴ Por cuanto al primero, el autor reseña que rige en ella la diversidad, la superposición y la desconexión en las leyes, las autoridades, los poderes y los funcionarios. Muchos cargos habían sido comprados y se heredaban de generación en generación, como derecho propio, las atribuciones no sólo se encimaban, sino que se contraponían y dejaban lagunas de competencia; había diferencias en los caracteres, en conceptos y en los nombres, aun cuando se trataba de la misma cosa o de cuestión similar. Por ejemplo, comenta el autor con respecto a los municipios: que sus titulares en algún lugar tomaban el nombre de cónsul en tanto que en otros los de alcalde o síndico, a la vez que el origen del nombramiento era igualmente diverso: designación de la comunidad, herencia o compra reciente. "Todo esto eran vestigios de los antiguos poderes, pero en medio de ellos se había ido estableciendo poco a poco algo comparablemente nuevo o transformado."¹⁵ Es decir, conforme la monarquía se fortalecía lo antiguo iba siendo eliminado por lo nuevo, de modo que el viejo orden administrativo feudal era reemplazado por la nueva administración pública, la cual es también reseñada por Tocqueville.

4.2.1 Unidad y jerarquía

La nueva administración es diametralmente opuesta a la anterior; se trata en suma de aquello que inspiró en parte, el *Compendio de los principios de administración* de Bonnin, y que Tocqueville retrata con gran fidelidad, toda vez que la caracteriza la unidad y jerarquía, "En el centro del reino y cerca del trono

¹² *Ibid.*, pág. 63. Este es el primer párrafo del Capítulo 2, que lleva un sugestivo título: "La centralización administrativa es una institución del antiguo régimen, y no una obra de la Revolución ni del Imperio, como se ha dicho".

¹³ *Ibid.* pág. 64.

¹⁴ Bodino realiza también una exposición magistral de este proceso: ver *La formación de la administración pública moderna*. RAP núms. 41, 42, 43 y 44.

¹⁵ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 65.

se había formado un cuerpo administrativo de singular poderío, en el seno del cual se concentraban todos los poderes de una manera nueva: el consejo del rey. Su origen era antiguo, pero la mayor parte de sus funciones eran de fecha reciente. Lo era todo a la vez: tribunal supremo de justicia, porque tenía el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, puesto que de él dependían en última instancia todas las jurisdicciones especiales. Como consejo de gobierno ejercía además, con el beneplácito del rey, el poder legislativo, pues discutía y proponía la mayor parte de las leyes y fijaba y repartía los impuestos. Como consejo superior de administración le correspondía establecer las normas generales que debían seguir los agentes del gobierno¹⁶. Este poderoso organismo cupular de la administración francesa también decidía sobre todo asunto principal y supervisaba los secundarios: "todo desembocaba en él y de él partía el movimiento que se comunicaba a todo".

Los consejeros no eran de la nobleza, sino miembros de las clases medias y bajas, así como exintendentes y expertos en las artes de la administración; todos, sin excepción, eran nombrados por el rey y tenía éste la potestad para revocarlos en todo momento y lugar. Esta gran novedad habida en el absolutismo —inconcebible en el Medievo— tiene sus raíces en las civilizaciones orientales que la heredaron al Imperio romano, luego del cual, durante el feudalismo, guarda una especie de latencia y reaparece durante la monarquía absolutista. Cabe mencionar que la administración pública moderna tiene como supuesto la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los titulares de los cargos públicos del gobierno.

Comenta Tocqueville que del mismo modo como la administración integral del país recaía en la autoridad única del consejo real, así sus parcelas dependían de la autoridad indivisa del Intendente. A la cabeza de ese consejo —en la cual confluían todos los asuntos de la gobernación interior del reino— estaba el Contralor General, hasta 1661 conocido como Superintendente, cargo abolido por Luis XIV; correspondía asimismo al Contralor General la hacienda, el comercio y las obras públicas. En las provincias fungía como titular el Intendente, como ya se dijo, un hombre de extracción idéntica a los consejeros del rey, y generalmente su nombramiento suponía el ejercicio de un cargo inferior en el propio consejo, su cargo le confería facultades paralelas de administración y jurisdicción; por otra parte, en cada cantón había un Subdelegado, plebeyo casi siempre, nombrado en forma directa por el Intendente.

No obstante, el Consejo del Rey, el Contralor General, los Intendentes y los Subdelegados laboraban en la penumbra, casi en el anonimato, opacados por el brillo de la nobleza. "Estos funcionarios tan poderosos estaban, sin embargo, eclipsados por los restos de la antigua aristocracia feudal y como perdidos en medio del esplendor que ésta irradiaba todavía; esto es lo que hace que, incluso en su misma época, pasaran casi desapercibidos, aunque ya estuvieran

¹⁶ *Ibid.*, pág. 65.

presentes en todas partes.”¹⁷ Comenta Tocqueville que la nobleza, dirigente del ejército y la marina, se sentiría ofendida si a alguno de sus miembros se le hubiera sugerido el cargo de intendente, toda vez que a esta posición se le juzgaba como intrusión. “Y sin embargo, estos hombres gobernaban a Francia.” La administración absolutista estaba ya en manos de hombres comunes del estado llano, de burgueses, antes que estos hombres crearan la ciencia de la administración. No debe extrañarnos que los miembros del estado llano, que gobernaron Francia durante la Revolución, fueran los creadores de la disciplina habiendo sido los poseedores del organismo ya desde las postrimerías del Antiguo Régimen.

Francia tenía un sistema mixto de administración tributaria: por arriendo, cuya competencia era del Consejo, y mediante recaudación directa de tres ingresos por vía de funcionarios estatales: talla (impuesto individual sobre los campesinos cobrado por parroquia, pero dividido por cabeza), captación (producto pagado por cabeza) y vigésimo (cobro de la vigésima parte de las rentas de los bienes raíces). También la administración central se encargaba del reclutamiento para el ejército y las obras públicas, tales como caminos y puentes, cuya administración estaba a cargo del Intendente, aunque el organismo responsable técnicamente de éstos era el Cuerpo de Puentes y Calzadas. Tocaba a la administración pública la policía urbana y rural, la atención de vagabundos y mendigos, la ayuda a las parroquias, el suministro de granos en épocas de escasez, establecimientos de talleres de caridad para menesterosos y otras tareas similares o diversas. “El gobierno central no se limitaba a socorrer a los campesinos en sus miserias; pretendía también enseñarles el arte de enriquecerse, ayudándolos e incluso obligándolos a ello, si era necesario.”¹⁸ A este propósito, continúa el autor, en ocasiones los intendentes y subdelegados repartían cartillas de agricultura, fundaban sociedades agrícolas, prometían primas y mantenían viveros; pero, juzga Tocqueville, “más eficaz parece que hubiera sido aliviar el peso y disminuir la desigualdad de las cargas que pesaban por entonces sobre la agricultura, pero por lo visto en esto nunca se pensó.”¹⁹ Este pasaje, que rememora la ciencia de la policía, se extiende señalando que la administración pública también obligaba a los trabajadores a mejorar sus métodos de labor, sobre todo artesanales, también nos inspira meditar sobre el carácter contradictorio de la materia tenida como objeto de la acción administrativa absolutista que —incapaz de obtener resultados positivos en el fomento de las artes y manufacturas entre los ciudadanos, así como en el mejoramiento de los métodos de cultivo— supliera sus fallas por medio de organismos y funciones tutelares empeñados en combatir el desempleo, la mendicidad y la vagancia; no sólo el éxito, sino también el fracaso, fueron acicates poderosos para incrementar el centralismo y la burocratización de la administración absolutista.

¹⁷ *Ibid.*, págs. 67-68.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 73.

¹⁹ *Ibid.*

4.2.2 La tutela administrativa

Así como la centralización es una institución nacida en el antiguo régimen, la tutela administrativa —abordada en el capítulo 3 del Libro Segundo— también lo es. Comenta el autor que en Francia la libertad municipal sobrevivió al feudalismo²⁰ y en tal condición arribó a la época de la Revolución, conservando incluso una especie de autogobierno, pero con la transformación importantísima de que los cargos consejiles se habían convertido, desde 1692, en *oficios*²¹ negociables del rey con las personalidades del lugar.

Fue un acto negativo, porque cuando la compra-venta se aplica “a la administración propiamente dicha, en la que se necesita sobre todo responsabilidad, subordinación y celo”, la misión no se cumple con la debida diligencia. Pero la administración real no actuaba así de manera general, sobre todo en lo relativo a sus propios organismos centrales, y así lo advierte Tocqueville: “el gobierno de la antigua monarquía no se engañaba al respecto y tenía mucho cuidado de no utilizar para sí mismo el sistema que imponía a las ciudades, guardándose muy bien de convertir en oficios las funciones de subdelegados e intendentes”. Con el tiempo esta situación degeneró y las ciudades tuvieron día a día una administración más ineficaz, hasta que el gobierno central la sometió gradualmente a su tutela, es decir, entraron al circuito de la centralización administrativa: “las ciudades no podían ni establecer un arbitrio, ni cobrar una contribución, ni hipotecar, ni vender, ni pleitar, ni arrendar sus bienes, ni administrarlos, ni emplear el excedente de sus ingresos, sin que interviniera un decreto del Consejo basado en el informe del Intendente. Todas las obras públicas se ejecutaban sobre planos y según presupuestos aprobados por decretos del Consejo, eran adjudicadas ante los intendentes y subdelegados, y de ordinario las dirigía el ingeniero o el arquitecto del Estado. Todo esto sorprenderá mucho a quienes creen que lo que sucede en Francia actualmente es nuevo”.²²

En relación a la correspondencia sostenida por los oficiales administrativos y los intendentes, por cuanto a los primeros juzga Tocqueville que “tienen una idea adecuada de su propia insignificancia;” el autor señala al tenor de una carta que cita: “es así como la clase burguesa se prepara para el gobierno y el pueblo para la libertad”. Sería equivocado pensar que la centralización sólo eliminó la vieja sociedad feudal; también liquidó instituciones que antecedieron el Medioevo, tales como los municipios, y que se remontan a la república romana. Pero esta suerte no fue corrida únicamente por instituciones del pasado, sino también por otras que se estaban engendrando en el seno de la sociedad

²⁰ *Ibid.* Sobre este tema sugerimos la obra de Ch. Petit Dutailis, *Los municipios franceses. Caracteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo XVIII.*

²¹ El carácter del oficio como mercancía negociable, en cuyo sentido lo emplea Tocqueville, fue muy bien tratado por Bodino, *op. cit.*, en el Libro Tercero.

²² Tocqueville, *op. cit.*, pág. 80.

absolutista, es decir, las burguesas, nacidas del desarrollo de las ciudades francesas, y cuyos movimientos productivos, de no morir de inacción, la administración terminaría con ellas por asfixia. Por ello, la Revolución elimina el absolutismo, que era esa enorme masa de tentáculos que oprimían todo por igual, lo viejo y lo nuevo, y conserva la centralización, que era orden, unidad y uniformidad.

La centralización administrativa, pues, es una institución de la monarquía absolutista que la Revolución hereda y desarrolla, que este gran movimiento social llega a perfeccionar.

El Consejo Real, el Contralor General, los Intendentes Provinciales, todos ellos gobiernan a Francia sin cuerpos intermediarios, de lo cual el autor se pregunta: “¿qué es todo esto, sino la centralización que conocemos? Sus formas son menos acentuadas que hoy día, sus trámites menos regulares, su existencia más confusa, pero es el mismo ente. Desde entonces, no se le ha podido añadir ni quitar nada; ha bastado con derribar todo lo que se elevaba en torno a ella para que apareciese tal como ahora la vemos”.²³ Las barreras las juzgamos remanentes feudales, y la obra de limpieza de la “basura medieval” como bien la llamó Marx, fue obra de la Revolución.

La sobrevivencia de la centralización, su tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución, siguió un proceso que Tocqueville juzga como paciente, hábil y oportuno, en el cual no hubo violencias ni planes meditados *a priori*; simplemente la República se dejó llevar por el instinto que conduce a todo gobierno a dirigir los asuntos, concluye el autor, pero agrega: “si se me pregunta como esta parcela del Antiguo Régimen pudo ser transportada en su totalidad a la sociedad nueva e incorporarse a ésta, responderé, que si la centralización no pereció en la Revolución es porque ella misma fue el comienzo de esta Revolución y su signo; y añadiré, que cuando un pueblo destruye en su seno a la aristocracia, corre a la centralización por propio impulso. Son necesarios entonces menos esfuerzos para precipitarlo por esa pendiente que para detenerlo. En su seno todos los poderes tienden naturalmente hacia la unificación, y sólo con mucho arte se puede conseguir que permanezcan separados”.²⁴

4.3 DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

Dentro del Libro Tercero hay un capítulo, el siete, hartamente significativo, y que lleva atractivo título: *De cómo una gran revolución administrativa precedió a la revolución política y de las consecuencias que tuvo*. Durante el Antiguo Régimen hubo una especie de proceso subterráneo que transformó las “leyes secundarias que regulaban la condición de las personas” sin haber ocurrido todavía

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, pág. 96.

el cambio de gobierno, tal como sucedió con la eliminación de las supervisiones gremiales que vigilaban las relaciones obrero-patronales, eliminación que convirtió estas relaciones en frágiles y precarias. Varias modificaciones a la organización de la administración judicial habían creado desconcierto en la sociedad francesa, que se agudizó con la reforma administrativa de 1787, que creó una Asamblea Provincial junto al Intendente de cada provincia. Comenta Tocqueville que entonces entraron en juego las costumbres, cuyo papel iba a ser determinante para la abolición de la monarquía absoluta.

Hasta fines del siglo XVIII el Estado únicamente había conocido órganos unipersonales, jerárquicos y burocráticos; ahora la reforma creaba organismos colegiados, de modo que en las provincias cuya administración se confiaba a un funcionario, éste actuaba sólo con participación de sí mismo, y donde tenían una asamblea, el poder ejecutivo se ejercía colegiadamente por todos sus miembros, o mediante comisiones temporales. “Como no se conocían más que estas dos maneras de actuar, cuando se abandonó la una, se adoptó la otra. Es bastante extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la administración pública desempeñaba desde hacía tiempo un papel tan importante, no se hubiera pensado nunca en reunir los dos sistemas, y distinguir, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir. Esta idea, que parece tan simple, no se les ocurrió, y no ha sido descubierta hasta el presente siglo. Es, por así decirlo, el único gran descubrimiento en materia de administración pública que hemos realizado.”²⁵ Y es, parafraseando a Tocqueville, la base fundamental sobre la cual descansa la moderna ciencia de la administración creada por Bonnin.

4.3.1 Las costumbres administrativas

Toda la autoridad antes dada al Intendente y sus subdelegados pasó a manos de las asambleas provinciales, las cuales recogieron asimismo la tutela de las ciudades. Pero el Intendente subsistió y esto, como lo observa Tocqueville, embrolló más la cuestión, en tanto que al Subdelegado se le aparejó una Asamblea Distrital. Siguió entonces una guerra sin cuartel, en la que la labor de zapa de los oficiales reales llevó la mejor parte.

La novedad de la función y la complejidad de la legislación enredó a las asambleas que cayeron en la impotencia, la administración se detiene y la “vida pública queda en suspenso. . .” “Si se considera ahora el inmenso campo que desde hacía mucho tiempo ocupaba en Francia la administración pública, la multitud de intereses cotidianos a los que afectaba, todo cuanto de ella dependía o necesitaba de su concurso; si se piensa que los particulares contaban más con ella que consigo mismos para realizar sus propios negocios, favorecer sus

²⁵ *Ibid.*, pág. 250.

industrias, asegurar su subsistencia, trazar y conservar los caminos, preservar su tranquilidad y garantizar sus bienes, se tendrá una idea del número infinito de personas que se debieron de encontrar personalmente afectados por el mal que la administración padecía."²⁶

Ya vimos antes como la monarquía, que había centralizado toda la vida nacional en torno a la Corona, afectó con ello negativamente a la sociedad civil, porque, aunque en forma no deliberada, la acostumbó a no valerse por sí misma. La vida productiva de los franceses estaba tan vinculada a la administración en su mundo vital, que no había actividad industrial, comercial, agrícola o financiera que no estuviera concatenada a las acciones de la administración; en Francia habíase dado el ejemplo más típico de la acción de la policía, tal como la entendían sus ideólogos.

La reforma administrativa de 1787 trajo, dice Tocqueville, novedad, oscuridad y conflicto en las leyes secundarias, las que afectaban la vida cotidiana de los franceses, sin que hasta el momento se hubieran tocado las leyes principales relativas al gobierno. Y fueron esas leyes secundarias, por ejemplo las relativas a la cobranza de impuestos en las parroquias donde privaban diferencias de clase y estamento, las que crearon con sus fracasos un gran malestar. "Esta renovación repentina e inmensa de todas las reglas y de todos los usos administrativos que precedió entre nosotros a la revolución política, y de la que hoy día apenas se habla, era ya, sin embargo, una de las mayores perturbaciones que nunca se hayan dado en la historia de un pueblo. Esta primera revolución ejerció un influjo prodigioso en la segunda, e hizo de ésta un acontecimiento diferente de todos los de la misma especie que hasta entonces habían tenido lugar en el mundo y de los que después tendrían lugar."²⁷

Uno de los grandes méritos de Tocqueville, y por tanto una de sus mayores contribuciones a la ciencia de la administración, consiste en haber descubierto y explicado el papel de lo que llama "leyes secundarias", que tienen un extraordinario arraigo entre los funcionarios y los ciudadanos, que forman parte de las costumbres, es decir, lo que denomina "costumbres administrativas", tiempo después estudiadas por Max Weber.²⁸ Según se aprecia de la exposición de Tocqueville, las actividades administrativas, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones más precisas y pormenorizadas, llegan a fundirse en costumbres rutinizadas que se incorporan al mundo de los hábitos sociales cuando se compenentran con las actividades de los particulares, en todas sus modalidades y comprendiendo su gran variedad. Entonces las actividades administrativas se convierten en instituciones duraderas y permanentes que cubren la existencia vital de los funcionarios y los ciudadanos, cuyas contrapartes se complementan.

²⁶ *Ibid.*, pág. 252.

²⁷ *Ibid.*, pág. 256.

²⁸ Ver *Economía y sociedad*, tomo I págs. 171-180 y tomo II págs. 716-752.

Las leyes administrativas son más que simples normas de derecho; son ya comportamiento adquirido, asimilado y a diario reproducido por administradores y administrados. Cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las secundarias, es idea de Tocqueville que la sociedad no se altera mayormente; caso contrario ocurre cuando las últimas son trastocadas: entonces si hay una convulsión social porque tal modificación incide en los intereses vitales de toda la nación, al afectar a cada uno de sus individuos; pero cuando esto ocurre en un país centralizado como Francia, la alteración trae consecuencias convulsivas para el gobierno que así lo hace; esto ocurrió en 1787 con la reforma, o "revolución administrativa", como la llama Tocqueville, lo que provocó la revolución política.

Ocurrió de manera diversa en Inglaterra (1640-1660), dice el autor, donde la primera revolución transformó cabalmente la constitución política, pero no las leyes secundarias ni los usos. Tanto la jurisdicción como la administración siguieron bajo los mismos procedimientos, a grado tal que los jueces del Reino hicieron sus dos recorridos anuales en plena guerra civil. "La revolución se encontró circunscrita en sus afectos, y la sociedad inglesa, aunque profundamente alterada en su cumbre, se mantuvo firme en su base."²⁹

En Francia, una vez realizada la revolución administrativa que precedió a la revolución política, y ya asentada la centralización heredada por el Antiguo Régimen antes de la reforma de 1787, la administración pública quedó consolidada. "Nosotros mismos hemos visto en Francia, desde 1789, varias revoluciones que han cambiado de arriba a abajo la estructura del gobierno. La mayor parte han sido muy bruscas y se han realizado por la fuerza, en abierta violación a las leyes existentes. Sin embargo, el desorden que han provocado nunca ha sido ni prolongado ni general; apenas han sido padecidas por la mayor parte de la nación, y a veces ni siquiera percibidas. Y es que, desde 1789, la constitución administrativa ha permanecido siempre de pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas."³⁰ Los titulares del poder eran reemplazados, pero la marcha diaria de los asuntos continuaba y cada individuo seguía implicado en el trámite administrativo que, como ley secundaria, interesaba a su negocio o asunto particular de su vida civil. En este nivel, el cuidado dependía de los poderes secundarios y acudía siempre a los mismos funcionarios, que ya conocía, y no cambiaban, "porque si bien en cada revolución la administración era decapitada, su cuerpo quedaba intacto y vivo; las mismas funciones eran ejercidas por los mismos funcionarios, quienes conservaban, a través de la diversidad de las leyes, su mentalidad y experiencia. Juzgaban y administraban en nombre del rey, a continuación en el de la República, y luego en el del emperador. Después, la fortuna hacía que su rueda diese de nuevo el mismo giro, y volvían a administrar y juzgar en nombre del rey, de la República y del emperador,

²⁹ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 256.

³⁰ *Ibid.*

los mismos de siempre y del mismo modo. ¿Qué les importaba a ellos el nombre de su amo? Su oficio consistía en ser buenos jueces y buenos administradores, más que buenos ciudadanos. Una vez pasada la primera sacudida, era, por tanto, como si nada se hubiese movido en el país".³¹ Los planteamientos de Tocqueville fueron confirmados por la historia inmediata y posterior de Francia, la cual fue vivida por nuestro autor y que correspondió a la época de publicación del *Antiguo régimen y la revolución* (1856). La centralización permitió el transcurso de la administración de la Monarquía a la República y de ésta al Imperio, para luego hacerlo del Imperio a la Monarquía y de ésta a la República para luego ser transmitida al Imperio, en 1851. Marx observó muy bien este proceso:

“Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa máquina de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a otro ejército de medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le tapona todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder del Estado, los dignatarios en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en un plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La Monarquía legítima y la Monarquía de julio, no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto un nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la República parlamentaria, en su lucha contra la Revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccio-

³¹ *Ibid.*, pág. 257.

naban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor.”³²

4.3.2 Arraigo social de la acción administrativa

No conocemos ninguna obra, salvo la de Tocqueville, en la cual se encuentre demostrado tan claramente el papel de la administración como impulsora de un cambio social como fue en la Revolución Francesa, y en especial el arraigo de las costumbres administrativas, las cuales, contra lo que pudiera pensarse, no sólo implicaron la existencia vital de los administradores, sino también la de los administrados; y no sólo la existencia vital de la baja burocracia, sino incluso de los altos funcionarios del Estado, por ejemplo, el Controlador General que se interesaba hasta de los asuntos más insignificantes del Reino. En esta trama de relaciones entre la sociedad y la administración están íntimamente vinculados funcionarios y ciudadanos, de modo que la marcha de los asuntos privados está aunada a la marcha de los negocios públicos y la lentitud o celeridad de éstos determinan el desarrollo de los primeros. Era tan importante la administración pública en el Antiguo Régimen que, como consecuencia, se fue desarrollando dentro de su caparazón un cuerpo material de poderosos burócratas. “Los funcionarios administrativos, casi todos burgueses, constituían ya una clase que tenía su espíritu peculiar, sus tradiciones, sus virtudes, su honor y su orgullo propios. Era la aristocracia de la nueva sociedad, que ya estaba formada y viva: sólo esperaba que la Revolución le hiciera un sitio.”³³

No sólo la revolución administrativa precedió a la revolución política, también las actividades de clase funcional. La administración en su forma monárquica se había convertido en un freno de la sociedad burguesa. “Lo que ya caracterizaba a la administración en Francia era el violento odio que le inspiraban indistintamente todos aquéllos que, nobles o burgueses, querían ocuparse de los asuntos públicos prescindiendo de ella. El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, le importunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que precedía”.³⁴

Francia entera estaba abrazada por la administración pública; el ciudadano se sentía aprisionado por ella, para bien o para mal. Como lo refiere Tocqueville, los individuos atribuían al gobierno sus miserias, inclusive las inevitables; “se le reprochaba hasta la intemperie de las estaciones”. Como bien lo dice el

³² Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

³³ Tocqueville, *op. cit.*, págs. 99-100.

³⁴ *Ibid.*, pág. 100.

autor, no hay que extrañarse que la Primera República haya restablecido sin problemas la centralización. Los hombres del 89, dice Tocqueville, construyeron el edificio de la República a partir de los cimientos de la monarquía; como tampoco debemos extrañarnos que el fenómeno de la centralización administrativa fuera más allá de la Revolución, incluso perfeccionando la organización y funcionamiento de la administración pública, y transformando a la sazón el papel político del funcionariado, que tendía a acrecentarse. En esto también hay un extraordinario paralelo entre Tocqueville y Marx, sobre todo cuando éste afirma: "pero bajo la monarquía absoluta, durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de la clase burguesa. Bajo la restauración, bajo Luis Felipe, bajo la República parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto. Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa".³⁵

De cómo la Revolución surgió espontáneamente de todo lo anterior, bello capítulo 8 del Tercer Libro, sintetiza el espíritu de la obra, sobre todo a través de un pasaje que nos permitimos reproducir, y con él concluir el estudio de Tocqueville: "El Antiguo Régimen había incluido, en efecto, toda una serie de instituciones de corte moderno que, no siendo hostiles a la igualdad, podían fácilmente ocupar un lugar dentro de la nueva sociedad y que, sin embargo, ofrecían al despotismo facilidades singulares. Se las buscó en medio de las ruinas de todas las demás y se las encontró. Estas instituciones habían hecho nacer en otro tiempo hábitos, pasiones e ideas que tendían a mantener a los hombres divididos y obedientes; se las reavivó y se las alentó. Se rescató a la centralización de en medio de sus ruinas y se la restauró; y como al mismo tiempo que se le restauraba, todo lo que antaño podía limitarla había quedado destruido, de las mismas entrañas de una nación que acababa de derribar a la realeza surgió de repente un poder más extenso, más detallado y absoluto que el que nunca ejerciera ninguno de nuestros reyes. La empresa pareció de una temeridad extraordinaria y su éxito inaudito, porque no se pensaba más que en lo que se veía y se olvidaba lo que se había visto. El dominador cayó, pero lo más sustancial de su obra permaneció en pie; su gobierno pereció, pero su administración continuó viviendo, y cuantas veces han querido los hombres posteriormente abolir el poder absoluto, se han limitado a poner la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil."³⁶

³⁵ Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

³⁶ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 265.

Capítulo 5	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA	61
5.1	DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS.....	64
5.2	DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES.....	68

CAPÍTULO 5

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Conocer la organización y el funcionamiento de la administración pública durante la Revolución Francesa.**
- **Analizar la transición de la organización oficial a la comisarial.**
- **Examinar el proceso de transformación de la organización oficial, en la comisarial.**
- **Explicar las condiciones administrativas en que se concibió la moderna ciencia de la administración.**

SUMARIO

- 5.1 DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS**
- 5.2 DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES**

Tocqueville ha reseñado magistralmente la imagen de la administración pública absolutista y cómo los elementos fundamentales de la centralización fueron reconstituidos por la Revolución. El cómo fue la administración pública durante la Revolución Francesa es el objeto del capítulo que ahora iniciamos. Antes debemos recordar al lector la dialéctica oficial-comisario establecida por Bodino a fines del siglo XVI, tratado en la Primera Parte, y que se corrobora completamente poco más de dos siglos después con la abolición del Antiguo Régimen y el surgimiento de la Revolución. En su transcurso, la Revolución recurrió a los comisarios primero para desplazar a los oficiales y luego eliminarlos; después, Napoleón y su Imperio recurrieron a los oficiales para eliminar a los comisarios, ayudando con ello a sofocar la Revolución.

Durante la etapa revolucionaria Francia fue gobernada por diferentes grupos políticos colectivos: la Asamblea Constituyente, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Nacional, el Comité de Salud Pública, el Directorio, hasta el advenimiento del imperio napoleónico. Vamos a reseñar la organización y el funcionamiento administrativos durante el gobierno de estos cuerpos colectivos.

5.1 DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS

La Asamblea Constituyente, como después la Legislativa, estuvo preocupada en los pormenores de una administración caracterizada por el siguiente proceso: Primero, una vez que el rey es obligado a compartir el poder con los cuerpos parlamentarios, la administración pública francesa combina la organización convencional establecida de funcionarios asalariados profesionales, de un lado, y

comisarios extraordinarios nombrados para atender asuntos delicados o urgentes, del otro; evocamos aquí la famosa distinción hecha por Bodino entre oficiales y comisarios. Por tanto, la característica fundamental de la administración durante la etapa revolucionaria radica en la existencia de estos comisarios. Conviene, de entrada, distinguir tres tipos: a) comisarios monárquicos de los servicios administrativos tales como los de Policía, Hacienda, Guerra y Contribuciones, nombrados por los ministerios; b) comisarios de negocios, también llamados "comisarios de acción", que eran enviados por los ministerios para atender asuntos imperiosos, como la abolición de las cargas feudales, la conducción de las elecciones de las nuevas autoridades locales, cuidando que no fueran elegidos contrarrevolucionarios; c) los comisarios enviados en representación del pueblo.¹ No podrá entenderse la administración francesa si antes no se ha comprendido la función de los comisarios. En segundo lugar, debemos mencionar la etapa en la que los funcionarios tradicionales heredados del antiguo régimen, y las funciones que realizan, son desplazados gradualmente por los comisarios del pueblo. Tercero, la época en la cual prevalecen totalmente estos comisarios, y cuarto, el momento en que se reconstituye la centralización administrativa, mediante la modalidad de una nueva organización administrativa permanente.

La Asamblea Constituyente (1789-1791) fue un organismo activo que solicitó al rey el envío constante de comisarios monárquicos para restablecer el orden en las provincias, pero que ella misma instituyó sus propios comisarios nombrados dentro de su membresía. Estos últimos fungieron al principio sólo en materias internas y financieras, pero, debido al intento de fuga del Rey ocurrido en junio de 1791, la "Asamblea Nacional ejerció una actividad administrativa completamente independiente,"² haciendo público que en ausencia del monarca sus decretos eran válidos aun sin la autorización real. Aquí encontramos la confirmación de los planteamientos de Tocqueville en relación al arraigo e importancia de las costumbres administrativas. La Asamblea Nacional Constituyente actuó de esta manera para impedir que el correo se detuviera, que los habitantes salieran de la ciudad, que fueran cerradas las fronteras y se evitara que la familia real sustrajera oro o municiones. Sometió a su autoridad al comandante de las fuerzas parisinas, selló los ingresos al palacio real, envió a tres comisarios, designados entre sus miembros, a cada uno de los departamentos fronterizos para convenir con los funcionarios administrativos y militares el restablecimiento del orden y hacer ejecutar sus disposiciones; inclusive estos comisarios estaban facultados con poder discrecional para realizar sus cometidos. La Asamblea Nacional Constituyente tuvo suficiente poder como para ordenar a los ministros que despidieran a todos aquellos militares sospechosos de atentar contra la Revolución. Se trató, en suma, de un gran movimiento en el cual la administración pública establecida fue subordinada a

¹ Schmitt, *La dictadura*, pág. 199.

² *Ibid.*, pág. 200.

la administración extraordinaria dependiente de la Asamblea Nacional Constituyente.

Pero la Asamblea Constituyente funcionó en un momento de cambios rápidos, mas no tan profundos como ocurrió con la Asamblea Legislativa (1791-20 de septiembre de 1792), la cual, mejor asentada, tuvo ocasión de practicar alteraciones significativas al orden social y a la organización administrativa. Con el regreso del Rey, la Asamblea Legislativa también lo exhortó para enviar comisarios para el restablecimiento del orden público. Por ejemplo, los comisarios enviados a las colonias lo eran por indicación real, con el aval de la Asamblea Legislativa para emplear la fuerza pública en caso necesario, a fin de celebrar nuevas elecciones, ser informados con exactitud por los funcionarios establecidos, incluso transportar a personas encontradas como culpables. "Pudieron suspender con frecuencia asambleas y autoridades, y establecer autoridades judiciales. A los comisarios encargados de la reorganización de la administración de distritos singulares les hacían rendir cuentas."³ Pero la Asamblea pudo nombrar por sí misma comisarios a mediados de 1792 para aprovisionar el campamento de Soissons; luego de que el poder ejecutivo —el Rey— fue suspendido en agosto de 1792, la Asamblea Legislativa asumió más poderes, nombrando a la sazón cuatro comisarios para evaluar la gestión real hasta esa fecha, y después otros más para asistir a los ejércitos del norte, del centro y del Rhin, quienes estaban capacitados para exigir la colaboración de los funcionarios establecidos. "Los cometidos y las facultades de estos comisarios se limitan de la manera siguiente: en todas las partes donde lo consideren conveniente pueden convocar a las autoridades administrativas para darles explicaciones y hacerles adoptar, o adoptar por sí mismos, todas las medidas que exigiesen el interés de la patria y la tranquilidad pública. Tienen además el cometido de estimular y conseguir la moral revolucionaria, mediante proclamaciones y declaraciones. Con el decreto del 16 de agosto de 1792 se sientan los cimientos para ejercicio futuro del poder estatal mediante comisarios de la representación popular."⁴ Fueron nombrados asimismo más comisarios, tanto en materia civil como militar y, como en casos anteriores, las autoridades establecidas debían auxiliarlos o ser sustituidas por ellos en la realización de sus comisiones. La totalidad de los comisarios investidos por la Asamblea Legislativa son distintos de los comisarios monárquicos, porque en tanto los primeros están amplia y extraordinariamente facultados, los segundos actúan conforme al derecho establecido.

La Convención Nacional instituida el 20 de septiembre de 1792, no sólo ratificó en sus funciones a los comisarios de la Asamblea Legislativa sino que nombró otros muchos, sobre todo porque el país se encontraba sumido en la guerra civil y desde el exterior ejércitos extranjeros estaban por cruzar las fronteras francesas. "Así se formó todo un sistema de gobierno y de administración

³ *Ibid.*, pág. 202.

⁴ *Ibid.*, pág. 203.

comisariales, cuyo punto central lo constituía el Comitente y Poderdante, esto es, la Convención Nacional, siendo sus órganos miembros de la misma Convención Nacional." Los comisarios preponderaban en el Estado francés; para marzo de 1793 la Convención Nacional envió a 82 de sus miembros hacia las provincias para acelerar el reclutamiento de tropas, convirtiéndose éstos de comisarios en comisarios de acción. Esta situación se mantuvo hasta la caída de Robespierre, época en la cual la mitad de los miembros de la Convención viajaban como comisarios; sin embargo no fueron éstos los únicos comisarios, ya que junto a ellos aparecieron otros con comisiones muy precisas y poderes especiales. Este sistema estaba muy perfeccionado, ya que los comisarios se agrupaban en "diputaciones" de tres a nueve miembros o más, nos dice Karl Schmitt, e incluso podían subdividirse, pero sólo podían actuar en forma independiente de dos en dos. Schmitt señala que incluso usaban ropas que asemejaban una especie de uniforme.

Las facultades iniciales de los comisarios eran de vigilancia y control, pero pronto fueron sustituyendo de manera sistemática a las autoridades constituidas. En el primer momento sus facultades de inspección y control derivaban de reportes dirigidos a la Convención o a su Comité de Defensa General, informes relativos a la situación general del país. Pero después realizaron una gradual expropiación de cargos públicos en manos de aristócratas y contrarrevolucionarios, poniendo en su lugar a republicanos convencidos; pero su actividad fue aún más radical: reorganización de la administración pública, la división en Departamentos y Distritos, la ejecución inmediata de leyes, el apoyo oportuno al ejército, lucha contra la contrarrevolución y combate al acaparamiento de víveres; lo mismo que restablecimiento del orden público, aseguramiento del libre tráfico de cereales y reapertura de los centros de trabajo. De esta manera, las atribuciones comisariales siguieron este proceso: vigilancia y control; inspección; intervención en los nombramientos de cargos; destituciones y nuevos nombramientos. En suma, los comisarios del pueblo se habían apoderado de la administración.

"Todas estas facultades se basaban en una transferencia del poder ejecutivo a los comisarios, de donde se sigue que en un principio no debían efectuar, por encima de las prescripciones legales, indudablemente muy amplias, ninguna otra injerencia en la libertad personal, la propiedad o la vida de las personas privadas que aquéllas a que estaban autorizadas a efectuar las autoridades en cuyo lugar actuaban o a quienes requerían para ello."⁵

Pero su esfera de acción fue más amplia porque de hecho tenían facultades ilimitadas, dado que la convención detentaba la soberanía y sus comisarios eran dotados de plenos poderes para realizar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la seguridad, la tranquilidad y el orden públicos, como lo sugiere Schmitt, toda vez que las circunstancias así lo exigían.

⁵ *Ibid*, pág. 208.

5.2 DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES

Con el establecimiento del Comité de Salud Pública, la organización comisarial fue alterada, en adelante los comisarios serían controlados centralmente y con mayor rigor, ya que este Comité menos numeroso que la Convención Nacional podía actuar más en concierto. Se llegó incluso al hecho de que el Comité de Salud Pública nombrara comisarios especiales para vigilar a los comisarios. "Con ello se redujo la libertad de movimientos de estos comisarios en interés de una centralización rigurosa. Sin embargo, mediante la legislación de la Revolución y la completa eliminación de todos los derechos y libertades ciudadanos, fue ampliándose de una manera ilimitada el poder del comisario en casos singulares, tanto frente a las autoridades como frente a los ciudadanos. La extensión del poder hacia afuera y la dependencia más estricta hacia adentro también eran aquí concordantes."⁶ En otras palabras, se había dado un doble proceso de centralización: de la sociedad al Estado y del Estado a la administración comisarial por la vía del Comité de Salud Pública, lográndose desde ese momento eliminar la antigua administración estatal y crear otra con sentido revolucionario, pero recuperándose en este movimiento la centralización del Estado absolutista. Esto provocó algo más: en Francia fueron anulados los elementos conservadores que dominaban la administración local y provincial, lo mismo que el vigoroso movimiento federalista, produciéndose entonces el hecho de que Francia quedara convertida en un país unitario e indiviso, altamente centralizado, cuyo proceso es magistralmente explicado por Tocqueville.

La organización administrativa creada por el Comité estaba encabezada por él mismo. Sus funciones eran de inspección, ya que se le remitían todos los informes y era el Comité el que aprobaba los programas de trabajo. En cada distrito se integró una comisión central integrada por políticos leales al Comité y resultó tan exitosa esta forma de organización que anuló todo intento de representación local de los organismos políticos centrales de la República. Toda la administración establecida quedó sometida al Comité y sus comisarios. La dictadura soberana de la Convención Nacional estaba fuertemente apoyada en la dictadura comisarial, y según la expresión de Schmitt, "el resultado fue no sólo la eliminación de todos los obstáculos políticos en el interior, sino también la formación de un aparato de gobierno dominado desde el centro, en el cual ninguna autonomía intermedia detenía el impulso que partía del centro". Hacia la época del Comité de Salud Pública, Francia estaba tan centralizada como durante el absolutismo.

La doble centralización, de la sociedad al comisario y del comisario al Comité de Salud Pública, se transformó en una centralización más acusada en el propio Comité cuando se logró que el primero se sujetara estrictamente a un mandato imperativo en el que se reseñaban las instrucciones del Comité. Como esta

⁶ *Ibid.*, pág. 208.

centralización trajo con ella la regularización de la vida administrativa, el comisario dejó de ser tan útil como antaño; ahora se requería una acción regular y regulada, implicada otra vez en un carácter general, ya que como lo menciona Schmitt, las convulsiones políticas habían sido eliminadas y las relaciones con los Estados extranjeros normalizadas. "Además, el representante —comisario— resultaba con frecuencia demasiado independiente, ya que se consideraba como colega de las personas que dirigían el centro y era tan representante del pueblo como ellas."⁷

Lo que ocurrió fue que la centralización había creado una administración pública establecida y permanente, oficial diría Bodino, una administración continuada que repelió naturalmente al comisario republicano incapaz de convertirse en "funcionario sedentario". No podía ocurrir de otro modo, el comisario del pueblo era un agente político comprometido con una causa nacional, útil en circunstancias extraordinarias, apto para resolver problemas extraordinarios; pero él fue la semilla de la nueva administración francesa. "En consecuencia, el comisario de la Convención Nacional estableció mediante su acción una 'burocracia administrativa institucionalizada', que se convirtió en un instrumento de direcciones políticas contrapuestas y subsistió después que su demiurgo, el comisario, se había hecho contraproducente y había retrocedido."⁸

Paralela a la desaparición del comisariado en general, ocurrió la transformación del comisario de acción en comisario de inspección, es decir, "como comisario regular de servicios", como resultado de la constitución provisional promulgada en diciembre de 1793 que situaba como centro único del impulso del gobierno a la Convención Nacional y colocaba a todos los funcionarios bajo la autoridad del Comité de Salud Pública; es entonces cuando se determina que la fiscalización es parte de la ejecución de la leyes. Esta misma Constitución sienta las bases de lo que Schmitt denomina una administración sistemática y unitaria sujeta a la dirección del Comité, contribuyendo a la vez a incrementar aún más el grado de descentralización al abolir el procedimiento de elección de las autoridades locales y provinciales, que había sido conservado por la Constitución de 1791. En lugar de elecciones, el Comité de Salud Pública nombraba Comités Revolucionarios Locales atribuidos con facultades policiales. Como lo anota Schmitt, con esto se consolidó la administración, gracias a lo cual la organización centralizada del Estado republicano pudo sobrevivir a la caída de Robespierre y a la disolución del Comité de Salud Pública. Todavía en marzo de 1795 fue rechazada una proposición que sugería la elección de autoridades por parte del vecindario. Durante el Directorio, la reorganización ocurrida en el año de 1795 conservó la centralización.

El acceso al poder de Napoleón fue precedido por la conversión de los comisarios del Directorio en comisarios supervisores de los Departamentos y las

⁷ *Ibid.*, págs. 213-214.

⁸ *Ibid.*, pág. 214.

autoridades locales, a la vez que fueron ampliamente facultadas, continuando con el proceso de centralización. Pero también con Napoleón desaparecieron los comisarios, y frente a cada Departamento provisional fue nombrado un Prefecto asistido por un Subprefecto. "Intencionalmente y en interés de una centralización incondicionada no se nombraron más vecinos para el cargo de Prefecto y Subprefecto. Con ello se creó la burocracia ideal, y del Intendente del *Ancién Régime*, que todavía era relativamente independiente, se hizo el Prefecto de la administración moderna, integrado en el sistema burocrático, pasando por el comisario de la Revolución, todopoderoso hacia afuera, pero incondicionalmente dependiente de la Convención Nacional en el interior. Ahora la máquina del gobierno podía dirigirse fácilmente desde el centro. Mediante el golpe de Estado del 18 Brumario, Napoleón se convirtió en el director de este aparato, que en tiempos normales trabajaba con competencias regulares."⁹

Esta organización administrativa estuvo al servicio de Napoleón de manera permanente, y en ocasión de necesidades imperiosas que así lo requirieron, el emperador se auxilió de nueva cuenta por medio de comisarios extraordinarios. Los borbones, cuando fueron restituidos en el trono en abril de 1814, también acudieron al servicio de comisarios. Napoleón, al recuperar el poder en junio de 1815, puso nuevamente la organización administrativa a su disposición nombrando más comisarios, y cuando fue derrotado y establecido otro gobierno, otros comisarios funcionaron paralelamente con la administración regular, hasta que por real orden del 19 de julio de 1815 los comisarios extraordinarios fueron abolidos por ser perjudiciales a "la unidad de dirección, que es el primer menester de la administración regular".¹⁰

Tales fueron los sucesos históricos que condicionaron la gestación de la administración pública más avanzada de entonces, y con ella la ciencia de la administración destinada a explicar sus alcances; pero no sólo esto, sino que también sentaron los principios universales y permanentes que rigen la administración.

⁹ *Ibid*, págs. 216-217.

¹⁰ *Ibid*, pág. 219.

TERCERA PARTE

**BONNIN: NACIMIENTO
DE LA MODERNA
CIENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

*Del administrador público es de quien puede
decirse, que cuanto más sabe, más le queda
por saber.*

Bonnin
1808

SUMARIO

- CAPÍTULO 6. BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 7. CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 8. LA MATERIA ADMINISTRATIVA**
- CAPÍTULO 9. DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 6

BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Con Carlos Juan Bonnin culmina un proceso y comienza otro. En su obra *Compendio de los principios de administración* están resumidos los aportes de la policía, ciencia antigua, al tiempo que las modernas contribuciones de la ciencia de la administración. Existe una ciencia cultivada por intelectuales, en su mayoría profesores e investigadores, y ella se expande por Europa y América. La ciencia de la administración es, naturalmente, cultivada en España y México, pero conviene exponerlo partiendo desde su propio corazón, Francia, a fin de sintetizar su desenvolvimiento universal; y luego, desde el país europeo en donde tuvo mayor desarrollo: España. México sigue la tradición española y, por ende, la francesa.

6.1 EL AUTOR Y SU TIEMPO

No es casualidad que Francia sea el país de la nueva ciencia de la administración. La Revolución de 1789 no hizo sino culminar un proceso iniciado durante el antiguo régimen, el Estado absolutista, que sentara las bases de la Francia moderna. Entre los siglos XVIII y XIX Francia era el país más moderno de Europa, el más poblado y de mayor prosperidad, toda vez que el feudalismo había sido totalmente abolido. Y así como el Estado absolutista creó las bases para el desarrollo de la moderna administración pública, así la ciencia de la policía puso los cimientos de la moderna ciencia de la administración. La Revolución capitalizó a su favor los avances absolutistas, haciendo de la centralización administrativa una propiedad que antes había sido de la monarquía.

El *Compendio de los principios de administración* de Bonnin está precedido por una interesante advertencia del anónimo editor francés que reseña el

ambiente inmediato en el que fue elaborado por el autor. En la Advertencia aclara que la Asamblea Constituyente sentó las bases legales del nuevo Estado, la República, pero que no fue sino con Bonnín que Francia tuvo su primer tratado de administración, aunque fue publicado durante el Imperio. "Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni después de la obra de Bonnín, ha formado una idea exacta de la administración, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos extraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exista toda su vida bajo el imperio de la administración, como lo ha demostrado Bonnín, nunca sería propio para señalar la diferencia entre la administración y el orden civil, al cual es igualmente aplicable".¹ Antes de Bonnín no hubo ciencia de la administración, en la acepción moderna del término. Bonnín, según el editor, hizo un servicio "a la humanidad en el arte de gobernar", ya que la administración se consideraba solamente como una "serie de usos o reglas recibidas y consagradas", nunca una ciencia.

La obra fue publicada originalmente en 1808, cuando Francia había regresado a la monarquía, pero no al antiguo régimen, sino al moderno Imperio de Napoleón. Sin embargo, no se trata de una obra napoleónica, sino republicana, ya que el editor atestigua que fue presentada por un diputado ante la Asamblea Constituyente, que sesionó de 1789 a 1791. Incluso, en ese entonces la obra fue el objeto de elogios de periodistas que no dejaron de difundirla. La obra misma es considerada como una buena base para la creación de un necesario código administrativo, así como para ilustrar a los pretendientes de la carrera administrativa o para quienes ya se encuentren en ella. En fin, el *Compendio* es considerado de utilidad para "todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito". Fue una obra conocida, reconocida y elogiada en los tiempos que apareció, y luego, también fue publicada.

Creemos con toda seguridad que el *Compendio de los Principios de Administración* es una obra excepcional, la más importante de la moderna ciencia de la administración. Y que es no sólo por cuanto tal, sino por las condiciones históricas en que tiene lugar su gestación. En este sentido, es oportuno citar la idea de Eugene Meehan con relación al pensamiento político: "¿debe abandonar el estudio contemporáneo de la política a Platón y Aristóteles? Desde luego que no. De hecho, ningún estudioso puede permitirse ignorarla puesto que su altura es mayor cuanto más en serio se le tome. Es ofender a Aristóteles, leerlo como un trozo de historia muerta. La cuestión no está en lo que se lee sino en cómo se lee, en qué contexto se le inserta. *La política* es merecedora de estudio atento por cualquiera que esté interesado en los fenómenos políticos, simplemente por el hecho de que Aristóteles dijo acerca de los fenómenos de la vida social organizada, mucho que es todavía importante, válido y sumamente signifi-

¹ Advertimiento al *Compendio de los principios de administración*, pág. 67.

ficativo".² Ocurre igual con el pensamiento administrativo; hoy día tiene mucho que enseñarnos, y de Bonnin habremos de aprender.

Bonnin compone su obra ya iniciada la Revolución, precisamente durante la Asamblea Constituyente, aunque está lejos de representar la convulsiva etapa revolucionaria; así como tampoco representa a la administración monárquica. Más bien transluce un espíritu de progreso y renovación impregnado de las ideas políticas de entonces, mezclando finalmente las bondades heredadas de la administración del antiguo régimen y las perspectivas progresistas y llenas de optimismo de la Revolución. Es por tanto un libro pletórico del espíritu francés, el más avanzado de entonces, que combina la tradición de centralismo con la novedad del liberalismo.

La época de Bonnin es de vertiginoso cambio. La administración absolutista es desmantelada y luego, en sus partes esenciales, vuelta a ensamblar. En medio de tan complejos procesos sociales aparece su obra, de modo tal que es revelador a la vez de su momento histórico.

En la medida en que el *Compendio de los principios de administración* es la primera obra escrita sobre ciencia de la administración, huelga recalcar su importancia. Nos proponemos desarrollar una visión sintética que permita obtener un panorama de conjunto, ya que la única versión accesible, la de la *Revista de Administración Pública*,³ comprende solamente el prólogo y la parte primera del Libro 1, y la versión hispánica se remonta a 1834, siendo casi imposible su consulta por no existir en las bibliotecas públicas mexicanas.*

Pero antes de emprender el estudio de Bonnin, debemos hacer alusión a la atmósfera intelectual en la cual se gesta la obra, propia de fines del siglo XVIII y principios del XIX, caracterizada por un notable desarrollo de las ciencias en general. "A principios del siglo XIX el clima intelectual de Francia estaba bien unificado. Se sentía orgullo por los progresos de las matemáticas y de las ciencias naturales, y confianza en la omnipotencia de los métodos. En relación con los asuntos humanos, el clima incluía la creencia en la existencia de leyes sociales análogas a las establecidas en las ciencias naturales. Entre esas leyes se daba lugar prominente a la ley del progreso o del inevitable desarrollo de las sociedades humanas hacia etapas más elevadas y mejores."⁴ Timasheff agrega que estas ideas se remontan a Blas Pascal (1623-1662), quien en su época hablaba del transcurso generacional del eterno ser humano, que acumulaba el conocimiento a medida que se sucedían las generaciones. Es famosa la definición de ley elaborada por Montesquieu (1689-1735) como ley natural, que en su época fue de general aceptación: "las leyes, en su significación más extensa,

² *Pensamiento político contemporáneo*, pág. 17.

³ RAP número especial en memoria de Gabino Fraga, págs. 81-102.

* Nosotros pudimos consultarla gracias a la copia obtenida del original que posee don Jesús Rodríguez y Rodríguez, de quien agradecemos su bondadoso gesto.

⁴ Timasheff, *La teoría sociológica*, pág. 31.

,no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido, todos los seres tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes".⁵ Pero fue Turgot (1727-1781) quien más se interesó por los problemas del progreso, tanto en un discurso pronunciado en 1750, como en su opúsculo *Discurso sobre la historia universal*, en los cuales sostiene que el conocimiento sobre la naturaleza avanza conforme se libera de los conceptos antropomórficos. Turgot, como luego lo hizo Condorcet (1743-1794), concibe el progreso en etapas sucesivas siempre ascendentes. Este último pensaba que la ciencia podía prever los progresos futuros y, con base en ellos, conducirlos y acelerarlos, toda vez que las leyes universales e invariables del ser humano fueran debidamente conocidas.⁶ Finalmente, no debemos olvidar que esta época es también la de los utopistas modernos Saint-Simon (1760-1825) y Fourier, que como estima Engels,⁷ fueron quienes pusieron al descubierto las limitaciones del mundo tradicional concebido por los ideólogos del progreso.

Es éste el ambiente en el que se gestaron los *Principios de administración*.

6.2 EL AUTOR Y SU OBRA

Bonnin es un hombre liberal de ideas progresistas, sumergido en el positivo espíritu de los franceses que hicieron la Revolución, por lo que su teoría sobre la administración pública queda totalmente empapada de este ambiente. La ciencia de la administración de Bonnin es una compleja disciplina que sintetiza diversas ciencias sociales, tales como la economía, ciencia política y sociología, cuyos contenidos supone y glosa la ciencia de la administración. Considera que la administración hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está, por así decirlo, preñada de naturaleza social.

"La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues

⁵ *El espíritu de las leyes*, pág. 3.

⁶ Timasheff, *op. cit.*, pág. 32.

⁷ *Del socialismo utópico al socialismo científico*, pág. 122.

su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección.”⁸

En la actualidad hemos perdido ya esta perspectiva, confinando la administración a los convenios humanos, especialmente al derecho administrativo, dejando a un lado una visión tan amplia y fiel de la verdadera naturaleza de la administración pública. Hemos limitado la ciencia de la administración circunscribiéndola al modo de existir de la sociedad moderna. Bonnin pensaba de manera diferente, ya que a su entender la esencia de la administración descansa principalmente en el estado social, aunque su organización esté tan íntimamente relacionada con su modo de existir. Nuestro autor ha llegado a elaborar los principios de la administración con arreglo a la sociedad, es decir, a la existencia de la propia administración, aunque en principio la demarque al modo de existir de entonces: la Revolución. “Este modo, o sistema, constituye, en cuanto los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto su acción, el arte de administrar.”⁹ Es así que Bonnin se conforma a su momento histórico al crear, de este modo, una ciencia histórica de la administración.

El autor se asombra de que hasta su tiempo no hayan sido formulados los principios de la administración, aunque la organización administrativa haya sido alterada en tantas ocasiones, incluyendo en ellas las usurpaciones de los gobiernos que han corrompido la naturaleza de las cosas en su beneficio, pero quedando intacta “la naturaleza primitiva de la administración”. De aquí que Bonnin tenga siempre un espíritu positivo y optimista, y no claudique jamás en su propósito de constituir una ciencia fundamentada, al menos como finalidad postergable, no en el modo de existir de la sociedad, sino en su existir mismo, porque su naturaleza primitiva es eterna. “La ciencia administrativa, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamás de vista que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, sólo procede con arreglo a las invariables leyes de creación y conservación, y que cuando las leyes humanas se separan de ese principio, se ponen en contradicción con las naturales. De donde se deduce con evidencia que *los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política*”.^{10*} Por esta razón, considera Bonnin que la Asamblea

⁸ *Compendio de los principios de administración*, pág. 14.

⁹ *Ibid.*, pág. 15.

¹⁰ *Ibid.*

* Subrayado nuestro.

Constituyente, a la cual califica como el primer órgano legislativo conocido en Francia, fue políticamente exitosa al constituir los “principios orgánicos de administración” restituyendo esta misma en su naturaleza y objeto; por lo que, aunque alterados durante la República, perduraron lo que vivió ella misma. Sin embargo, el Consulado napoleónico los desnaturalizó, como ocurrió con otras instituciones basadas en principios naturales que favorecían la libertad, de lo cual Bonnín deduce el pésimo estado de la administración al llegar los últimos días del Imperio. La situación posterior tampoco fue buena, ya que según lo aprecia, la libertad ha sido limitada en pro del valor artificioso del orden público y las prerrogativas que gobierna, supeditándola a falsos principios fundamentados temerariamente en lo que la aristocracia considera las bondades de la propiedad, la raíz y las riquezas, y no lo que legítimamente vale: el trabajo del hombre. “De treinta años a esta parte, la monarquía fuerte o débil, se desenfrena.”¹¹ El autor exige que los derechos sean restituidos a los ciudadanos, pues de este modo cesará el temor. “Dominados por la influencia de un hombre extraordinario que dirigía los destinos de la Europa, habíamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis *Principios de administración*, que aunque acogidos por algunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud sólo fueron una teoría política.”¹² Confía en que su obra será útil para ilustrar a todo ciudadano interesado en la instrucción política, y por lo cual decide publicar un *Compendio* de los cuatro libros de la obra diciendo que: “sólo contiene textualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organización y leyes de la administración; y más ostensiblemente los principios relativos a las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Al reducir así mi obra a lo que es más esencial saber, la instrucción, podrá ser adquirida más fácilmente.”¹³ Para Bonnín la administración es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, “por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar”¹⁴, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración tenga como base leyes estables.

¹¹ Por la redacción de este pasaje, lo mismo que por lo que inmediatamente se señaló arriba, se infieren tres cuestiones: a) la obra fue presentada durante la Asamblea Constituyente, según lo expresa el editor francés y el propio autor; b) sin embargo fue publicada, hasta 1808; c) el prólogo fue elaborado a fines de la segunda década del siglo XIX, ya que los 30 años a que se refiere parece contarlos a partir del inicio de la Revolución, es decir de 1789 a 1819. *Ibid*, pág. 18.

¹² *Ibid*, pág. 19.

¹³ Este pasaje, situado en la página 19, señala la publicación de una segunda edición de la obra, ahora como *Compendio*, ya que su finalidad es sustancialmente educativa. Empero, no se menciona la fecha de edición de la segunda versión. Subrayado nuestro.

¹⁴ *Ibid*, pág. 20.

Bonnin considera que su obra está comprendida dentro de lo que denomina "economía social", porque la administración tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando a la vez la vida de las personas y asegurándoles sus propiedades, aun aquellas cosas que parecieran ser superfluas. "Me propuse pues tratar de la administración como ciencia, por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa."¹⁵ Con base en estos tres conceptos, ciencia, arte e institución política, Bonnín se propone construir la "*doctrina administrativa*" y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

El autor hace énfasis en la importancia de las reglas permanentes para la administración pública, como ocurre con la administración de justicia, ya que ha sido la voluntad de los reyes y sus consejos, la arbitrariedad y la rutina, las únicas reglas conocidas para normar el trabajo administrativo; según Bonnín, esto tiene como base tanto la ausencia de las leyes, como el desconocimiento de los principios de la administración, "pues aún se ignora qué cosa es la administración en la organización política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados".¹⁶

Sin embargo, hace notar que a mediados del siglo XVIII fueron los economistas los que desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivan una buena cantidad de obras sobre estas materias; pero la administración era entre los economistas un manojo de temas aislados que no formaban parte general de la economía social. Llegó entonces la Revolución, y antiguos conocimientos fueron revisados; se encontraron errores y se replantearon los problemas.

Con la Asamblea Constituyente se creó la administración republicana, basándose las primeras leyes administrativas en el conocimiento de la necesidades sociales, con mayor razón ahora que las nuevas leyes no tienen nada que ver con las anteriores; pero Francia no dispone todavía de un cuerpo legislativo unificado. Asimismo, Bonnín se pregunta por qué las leyes administrativas no pueden integrar un código independiente y agrega que este problema se convirtió en un objeto especial de sus reflexiones sobre la administración pública. Pero el problema no es meramente jurídico, porque el autor no considera suficiente el que la Asamblea Constituyente eliminara el caos de la ciencia legislativa, ya que esto sería inútil si a la sazón no se difunde el conocimiento de la "teoría de la administración y los elementos naturales de esta teoría", es decir, si no

¹⁵ *Ibid.*, pág. 21. Bonnín usa indistintamente los términos "ciencia administrativa" y "ciencia de la administración". Nosotros no lo hacemos así, porque queremos hacer una distinción que creemos fundamental.

¹⁶ *Ibid.*

se establece una ciencia de la administración. Por este motivo recrimina la ceguera de quienes no observan los principios fijos de la administración, estando a la sazón abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada a las necesidades locales. "¡Qué opinión tan contraria a la verdad, a los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! *¿No abraza la administración todo el Estado? Esta institución comunal, elemento y modelo de todo el orden político y a la que todo está ligado íntimamente en los pueblos, ¿no constituye la organización civil de éstos?*"¹⁷ Debemos reconocerle no sólo su extraordinario optimismo, sino también su absoluta certeza.

Bonnin no abriga dudas acerca de que se trata efectivamente de una materia científica. Afirma que la administración ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática, por tanto, reúne las cualidades exigidas a toda ciencia. Pero "lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administración en la institución política, pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administración pública, resultó muy voluminosa, efecto de que *todo en la sociedad procede de la administración*: más no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existían en el orden natural de las cosas, cuyo orden natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos".¹⁸ Y menciona que conforme examinaba las leyes administrativas y apreciaba las dificultades inherentes a su ejecución, tomaba más fuerza su idea del establecimiento de principios que sistematizaran un plan, el cual, a su vez, facilitara su práctica; esto es, percibía la necesidad de principios invariables de la administración.

El que el gobierno esté bien establecido, que la justicia esté bien organizada, que las leyes políticas sean buenas, todo ello es inútil para Bonnín si la administración "peca" en su organización y funcionamiento. "Pero cualesquiera que sean los sistemas de administración de las naciones con relación a las personas y a las cosas, la *doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de países, y por consecuencia universal, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado la senda que otros rectificarán y embellecerán."¹⁹ El autor tenía razón, ya que de esta obra, nunca suficientemente elogiada, surgió la nueva ciencia de la administración, pero no fue rectificadora sino menormente, y sí embellecida pero sin llegar a superarla. No conocemos todavía alguna obra más importante que la de Bonnín sobre la ciencia de la administración.

Bonnín no es jactancioso ni tiene vanidad alguna cuando suscita el contenido de su obra: "este *Compendio* es la exposición analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administración, con entera abs-

¹⁷ *Ibid.*, pág. 25. Subrayado nuestro.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 26. Subrayado nuestro.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 27-28.

tracción de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificación metódica que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia*, una *doctrina administrativa* según mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me había propuesto, un libro para todos los países. No hay que buscar en él una disertación más o menos erudita sobre la administración comparada de los pueblos y mucho menos un análisis de los diversos escritos sobre la materia, porque no sería haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de la obra, que está concebida como un tratado elemental de la ciencia administrativa, y no como disertación sobre ella o como memoria histórica".²⁰ La ciencia de Bonnin no sólo comprende la universalidad de su sentido científico, se extiende igualmente a su trascendencia histórica. Él escribió un libro para todos los tiempos y todos los países, para aquí y allá, ayer y hoy, estableció los principios generales para todo el mundo moderno, y pudo trascender a la historia porque su ciencia no sólo fue del propio Bonnin, ni de los franceses, sino de toda Europa e incluso de América. La obra de Bonnin inspiró en España a Silvela, Oliván, Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Madrazo y Colmeiro, y éstos inspiraron a los mexicanos: De la Rosa, Veytia, Lares, Castillo Velasco y Cruzado; y los mexicanos, a su vez, inspiraron al guatemalteco González Saravia. * El desarrollo de la ciencia de la administración no fue sin embargo propiedad latina y latinoamericana; también influyó la ciencia de la administración de Alemania y la ciencia administrativa norteamericana.

No cabe duda que esta ciencia no podía nacer más que en un sólo momento: la Revolución Francesa. Tanto su época, como los años que la antecedieron, fueron tiempos de una enorme importancia intelectual. Con sólo citar algunos nombres habremos dicho casi todo: Rousseau, Diderot, Montesquieu. Es la edad de la razón y las luces, la época cimera del pensamiento político moderno. "¿Y en qué tiempo será más necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razón amplía la inteligencia y permite al talento abrazar más, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos de la administración? ¿Cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿Cuándo el campo más vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve más pronto en los hombres, las ciencias y las artes se hallan más perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado a hacerse más sencillas y fáciles? ¿Cuándo la instrucción tiende a aumentar el número de hombres útiles?"²¹

²⁰ *Ibid.* pág. 28.

* Autor de la obra *Administración pública*, editada en 1887.

²¹ *Ibid.* págs. 30-31.

Capítulo 7

7.1	SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN	88
7.1.1	La ciencia de la administración	90
7.1.2	La administración pública	92
7.2	NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN	93
7.2.1	Las dependencias sociales	93
7.2.2	La administración como acción y ejecución	94
7.2.3	Gobierno y administración	94
7.2.4	Justicia y administración	96
7.2.5	Los principios de la administración	96
7.3	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	97

CAPÍTULO 7

CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el significado y papel de las dependencias sociales.
- Conceptualizar las nociones de administración como acción y como ejecución.
- Analizar la separación Bonniniana del gobierno y la administración.
- Explicar los principios que rigen el estudio de la administración pública.

SUMARIO

7.1 SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN

7.1.1 La ciencia de la administración

7.1.2 La administración pública

7.2 NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN

7.2.1 Las dependencias sociales

7.2.2 La administración como acción y ejecución

7.2.3 Gobierno y administración

7.2.4 Justicia y administración

7.2.5 Los principios de la administración

7.3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Nadie, antes que Bonnin, se había propuesto establecer los principios universales e invariables de la administración; esta idea, que parece aventurada, no tuvo eco en todos los seguidores del autor, no sólo por falta de audacia, sino por carecer de ambición; y en realidad tales principios no implican sino una extraordinaria sencillez, como lo vamos a observar.

7.1 SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN

Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su *Compendio*. Y es que las ciencias en general evolucionaron rápidamente en esa época; en el caso de las ciencias químicas, por citar alguna, no debemos olvidar las aportaciones a la química moderna de Lavoisier, por cierto victimado durante la Revolución. Lo más relevante es que el desarrollo de las ciencias naturales había penetrado en el espíritu de las ciencias sociales, como antes vimos, y como este espíritu prevaleciera en general sobre todas las ciencias sociales, por qué no habría de serlo también en la ciencia de la administración; es más, ahora sabemos que la primera ciencia social surgida con base en esta atmósfera intelectual es la ciencia de la administración. Todavía la sociología tendría que operar hasta 1822 para que Comte y Saint-Simon formularan la obra: *Plan de las operaciones científicas necesarias para la reorganización de la sociedad*, la nueva ciencia de la física social, tal como se llamó en un principio, y aún más la ciencia política hasta 1897, cuando Gaetano Mosca la sistematizó en sus *Elementos de ciencia política*, no en Francia, sino en Italia.

La ciencia de la administración, entonces, es la primera ciencia social forjada conforme los principios del iluminismo y la razón. Bonnin no encuentra diferencias sustanciales en la composición del orden natural y el orden social, por cuanto a la forma en que se integran. "En el orden social, lo mismo que en el físico, esta relación es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo."¹ Pero no hay nada absoluto por su naturaleza, porque todo procede de las leyes generales que gobiernan a cada especie de seres o de cosas y sus efectos son sólo dependencias de estas "leyes o causas primeras". De tal modo, agrega el autor, "el mundo moral, así como el físico, sólo es una correlación de analogía forzada, sin lo que no podrían subsistir uno ni otro; es una continuación de hechos encadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se transforma".² Por tanto, los mismos principios constitutivos rigen tanto al universo físico, como a la sociedad; leyes equivalentes a las leyes eternas que rigen al universo lo hacen con la sociedad.

Estas leyes, harto claras y sencillas en el pensamiento de Bonnin, se refieren a la sociedad como tal: a) la comunidad no puede existir sin los individuos que la integran; b) no puede subsistir la población sin las relaciones que unen a los individuos; c) no puede el orden social ser mantenido sin reglas que mantengan esas relaciones. En síntesis, la sociedad, que es a la vez comunidad, población y orden social, se integra por individuos, relaciones y reglas que guardan un cosmos. En esto se basan las leyes que rigen el funcionamiento de la sociedad. Tales planteamientos evocan a Hobbes³ y a Rousseau,⁴ sobre todo cuando Bonnin señala que la asociación está fundada en la suma de las necesidades de los individuos que la integran y que están trabadas por las relaciones habidas entre ellas. De ello, insiste el autor, que se trate de un orden natural sólo conservable gracias al mantenimiento de sus integrantes individuales, así como de sus relaciones. La existencia del hombre en sociedad supone la conservación de su individualidad y de sus relaciones.

La conservación de la sociedad está garantizada por el interés público, que también está fundado en el interés particular, toda vez que ambos tipos de intereses tienen como cimiento las leyes aplicadas por las magistraturas, "o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública". La sociedad concebida por Bonnin está construida a partir de los individuos y el individualismo, de modo que su existencia es la existencia del individuo y el individualismo.

"El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos; pues por

¹ *Compendio de los principios de administración*, pág. 33.

² *Ibid.*

³ *Leviatán*.

⁴ *El contrato social*.

interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador.”⁵ Por tanto, en el interés público, al que Bonnin concibe como colección de todos los intereses individuales, descansa el elemento de la asociación, que no es otro que “la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social y porque esta conservación es la causa de la administración y las leyes para el sostén y garantías de las relaciones sociales”.⁶ Dicho de otro modo, la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.

7.1.1 La ciencia de la administración

Por tanto, la administración tiene una “acción social” que sustancia una ciencia basada en elementos naturales y fundamentada en “principios universales y fijos”. El concepto de administración bonniniano, muy amplio y comprensivo, tiene una correspondencia igualmente magna: la ciencia de la administración “es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social”.⁷ Sin embargo, aunque la sociedad concebida por el autor es altamente individualista, será conservada por cuanto ella misma como asociación, como ente distinto a sus miembros individuales, porque las relaciones que agrupa son mantenidas por el efecto de las leyes que aplica la administración; por lo tanto no es la ciencia de los individuos, sino de lo que podríamos llamar *espacio público*, algo contrario a los individuos, a la vez que ciencia de las relaciones entre el espacio público y el espacio privado, porque estudia los vínculos entre la comunidad y los individuos.

La ciencia concebida por Bonnin es eminentemente ciencia social y ciencia política porque toma como base la propia sociedad, haciendo descansar su espíritu sobre la colectividad, es a saber, la generalidad contrapuesta al individualismo; sociológica antes del nacimiento de la sociología, y politológica antes del nacimiento de la ciencia política. En realidad, como la ha ideado Bonnin, es la ciencia social, si no única, sí sintética, porque engloba el conocimiento integral de la sociedad, salvo la economía, a la cual el autor, sin embargo, le reconoce

⁵ Bonnin, *op. cit.*, pág. 35.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, págs. 35-36

raíces intelectuales. “La *ciencia administrativa*, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y las cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones con el interés común”.⁸

Luego de establecer el significado de la ciencia de la administración el pensador francés pasa a conciliar el doble aspecto de ella: teoría y aplicación, señalando que, considerada sobre la base de la naturaleza de las cosas, por cuanto la primera “demuestra el juego de la acción social” y como aplicación consiste en “el arte de poner aquella acción en práctica”. De aquí que, por extensión, señale que “la administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de estas leyes”.⁹ Cuando decíamos que la ciencia de la administración de Bonnin era harto sencilla, sin pretensiones extraordinarias, hemos querido decir que trata simplemente de explicar la teoría de las relaciones sociales, como él lo sostiene, pero la teoría de las relaciones sociales no de manera genérica, sino particular, exclusivamente circunscrita a las relacionadas con la comunidad y los individuos, nada más. Es, a nuestro entender, el intento de explicar la manera en que se constituye el espacio público por la vía de la interacción individual y cómo, una vez definido este espacio, el mismo tiene una relación permanente con el espacio privado, que no es objeto de su estudio, y cuya relación tiene la finalidad de mantener la sociedad mediante el arte de la administración. Pero la ciencia de la administración no es una disciplina pura, sino aplicada, porque la propia administración ha sido engendrada por necesidades y es su misión el darles satisfacción. Por tanto, la ciencia de la administración no es ni más ni menos, ni tiene por qué ser considerada sólo teoría o aplicación, sino ambas a la vez, ya que en el arte nace su propia justificación como institución social y en esta función, Bonnin ha previsto grandes tareas para ella:

“¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia de asegurar los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.”¹⁰

⁸ *Ibid.*, pág. 36. Subrayado nuestro.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, págs. 36-37.

7.1.2 La administración pública

Tal como puede observarse, la ciencia de la administración, como ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objeto de investigación es la administración pública, no la administración privada, cuyo estudio implica una disciplina hartamente diversa. La ciencia de la administración, así, es la ciencia de la administración pública: “*definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*”.¹¹ No es posible aislar la ciencia de la policía de la ciencia de la administración, relacionadas por el legado de la primera a la segunda, a saber, la materia de la administración, si se quiere conocer con absoluta precisión el concepto de la administración pública. Debemos recordar que la policía no es una institución ni un mecanismo estatal, sino, como ya lo mencionó Foucault, más bien una tecnología del Estado y por extensión, un dominio o espacio en el que actúa. La administración es concebida en forma idéntica a la policía; no es una institución, sino una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir, una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad. Pero, al mismo tiempo, asume la dirección de los seres organizados en sociedad, incluyendo sus cosas, “es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general, es su verdadera atribución”.¹² Y, aunque lo anterior Bonnín lo entiende por cuanto la administración pública como “establecimiento social”, ya que es gobierno de la comunidad, y no ha sido todavía confiada a una institución política específica, como ocurre posteriormente, con mayor precisión: *el poder ejecutivo*.

Hemos dicho que la ciencia de la administración es una ciencia social, y una ciencia política, y es en la “naturaleza política” donde Bonnín busca los elementos de la ciencia de la administración, porque “sólo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues la primera da a conocer el mal que resultaría y el precipicio que abriría bajo sus pies”.¹³ Al invocar la política no sólo se refiere a la comunidad en la que se plasma, sino al sentido de la política en la época de la Revolución, y que era concebida como poder y responsabilidad, de modo tal que es ella la que regula y limita la acción de la administración.

¹¹ *Ibid.*, pág. 37. Subrayado nuestro.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, pág. 37.

7.2 NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN

Hay que considerar en todo momento que Bonnin juzga a la comunidad ya formada, por lo cual los problemas de sus procesos de integración no son estudiados, a excepción de un “principio primitivo” del que emanan los secundarios y el cual, nos dice, explicará. Este principio yace en las dependencias sociales.

7.2.1 Las dependencias sociales

El autor expone que el principio fundamental de la sociedad estriba en *las dependencias sociales*, que a su vez, son efecto de la sociabilidad humana, de lo que deduce que esas dependencias constituyen asimismo “el primer elemento de la administración”. El pueblo, que es un agregado de familias, es una expresión de las necesidades colectivas, de las dependencias entre los individuos, de las cuales emana el interés público que se “aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de los individuos asociados”. Se trata de un hecho natural del que brota, con igual calidad, la administración; “es evidente, la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad”.¹⁴ Son las dependencias, insiste el autor, el origen de la sociedad.

“Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre, y su voluntad puede darles sólo tal o cual dirección.”¹⁵ Hay, sin embargo, un proceso acumulativo de las dependencias del cual brotan necesidades de las necesidades, es decir, de las naturales nacen las comunales, que son de la asociación. Estas últimas engendran en sí mismas la “dirección general”, movida por el interés público y cuya misión es —convertida en una institución— reunir las necesidades sociales en un cuerpo y conducir su acción. Llega el momento en el discurso de Bonnin en que define a la administración como institución, pero tan genéricamente que no se identifica de ningún modo, en su aspecto organizacional, por ejemplo, con uno de los tres poderes del Estado, quedando entonces esa concepción tan amplia como la de la policía: “la administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general; esto es lo que puede llamar movimiento en el cuerpo político”.¹⁶ Definida la administración como dirección del Esta-

¹⁴ *Ibid.*, págs. 40-41.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 41.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 42.

do, en que se plasma la asociación desde el punto de vista político, sigue entendiéndola en un sentido magno y extensivo, como el de policía, de modo tal que la administración es caracterizada ampliamente como el movimiento del cuerpo político, es decir, debemos insistir nuevamente, la administración pública es una potencia que mueve al Estado; el movimiento es en sí su naturaleza.

7.2.2 La administración como acción y ejecución

Ese amplio concepto de la administración inclina a Bonnin a entender la administración como “la acción propiamente dicha en los pueblos”, de donde el autor se extiende aclarando que no debe confundirse con la relativa a la justicia. A partir de él, los doctrinarios de la ciencia de la administración ponen énfasis en la distinción entre administración y justicia; para el pensador francés, la primera tiene relación con leyes de carácter general; en tanto que la segunda, con leyes de interés privado. Las primeras tratan de la relación entre la comunidad y los individuos, en tanto que las segundas se refieren a la relación de los individuos entre sí, de aquí que la administración se distinga por la aplicación de leyes “que consideran a las personas como miembros de la comunidad”, es decir, se refieren al ciudadano, no al individuo, según separación formulada por la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Por tanto, enfatiza que “la administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en el interés del orden social”.¹⁷

Y, para subrayar lo discurrido con anterioridad, Bonnin dice que lo expresado no vale por cuanto su persona, sino porque “así lo quiere la naturaleza política”. Es el carácter político uno de los basamentos en los que descansa la conservación de la sociedad, conservación que el autor considera descansar, a su vez, en la división de la población en “cortas porciones” cada una gobernada por sí misma, es decir, un gobierno municipal que por definición es un gobierno *civil*, en contraste con el gobierno *político* que comprende a la asociación entera. Este planteamiento, que parece sencillo, nos lleva al punto más difícil y cuestionable del pensamiento bonniniano: las relaciones entre el gobierno y la administración.

7.2.3 Gobierno y administración

En nuestra opinión uno de los problemas más oscuros en la ciencia de la administración, ayer y hoy —de Bonnin al presente— consiste en la distinción entre gobierno y administración, transfigurada luego, desde Colmeiro, en la dicotomía política-administración.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 45.

La primera ocasión en que el autor toca este tema lo hace por medio de la identificación entre gobierno y "administración central", término que no es definido, pero que señala, se trata de aquella en la cual convergen las administraciones particulares o comunales, a la vez que centro de donde parten y regresan. Dice enseguida que es un error funesto considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, ya se trate incluso de un gobierno antiguo; pues este papel es el de la administración. Por su parte, la acción del gobierno consiste en "trasmisión" y su autoridad es de "vigilancia y censura: es pasivo y no activo". Ocurre así, porque la ejecución de las leyes radica en la administración, que dice ser el "órgano que transmite la vida al cuerpo político". Pero sólo hay confusión en este planteamiento, y en verdad, lo que enseguida comentaremos tampoco resuelve el problema.¹⁸

Contra quienes señalan que el gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta, Bonnin sostiene que la administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, movimiento que ella misma es incapaz de imprimirse; es más, sin gobierno no hay administración y, admitiendo la inexistencia del gobierno, agrega, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad. El asunto inspira a Bonnin, una cuestión: "¿cuál sería el lazo común de estas partes divididas? O por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el Estado? . . . Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque éste sólo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría ni gobierno ni administración, sino despotismo". Añade que, si se entiende por pensamiento el derecho que tiene el gobierno para transmitir la voluntad del legislador a la administración, esto no impide que la administración tenga capacidad ejecutiva atribuida por la propia ley; es decir, Bonnin abandona los argumentos sociales y políticos, que son la fuerza de su razonamiento, para situarse en el debatible punto de asirse de la ley. De aquí que caiga en el error de declarar, textualmente, que "el gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social", y que no habría lugar para señalar que la sociedad se disolvería sin gobierno, porque éste no es indispensable para la sociedad.¹⁹

Caso contrario es el papel de la administración, la cual sí es indispensable para la sociedad y en la medida en que en ésta no hay sino dos poderes, el de hacer las leyes y el de ejecutarlas, el último es su propia atribución. "Se puede concebir una sociedad sin gobierno, pero no sin administración." La importancia de la administración es tanta que Bonnin asigna a su función el papel estelar: "si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administración, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres

¹⁸ *Ibid.* págs. 42-43.

¹⁹ *Ibid.* págs. 48-50.

la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribución".²⁰ El planteamiento, llevado al extremo apologético de la administración en menosprecio del gobierno, cuya separación ni la explica Bonnín ni nos la explicamos nosotros, resulta simplemente estéril, pero que, valga el término y la paradoja, siembra la semilla del error entre sus prosélitos, toda la ciencia de la administración misma, y que será finalmente su talón de Aquiles.

7.2.4 Justicia y administración

Bonnín establece una segunda distinción, ahora entre justicia y administración, con precisión y riqueza conceptual, toda vez que tiene como fundamento la razón histórica de separar jueces y funcionarios públicos. La administración, dice, es la cadena que liga todas las partes de la sociedad "y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político", en tanto que la justicia es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan; la primera obra, la segunda juzga; "*administrar es la regla general; juzgar es la regla particular*".²¹ Lo primero es así porque nace de la reunión común de los hombres, lo segundo porque hay conflictos entre los individuos que viven en la comunidad. En fin, concluye Bonnín, la administración representa a la comunidad y la justicia cura sus males.

7.2.5 Los principios de la administración

Todo lo antes argumentado sirve de base a Bonnín para establecer aquello que es la finalidad de su obra, a saber, los principios de la administración. "Estableceremos, pues, como principios fundamentales:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general".²²

El autor nos recuerda que en sus cometidos, la administración relaciona a la comunidad con los individuos, más todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades, es decir, la materia de la administración, que adelante abordaremos.

²⁰ *Ibid.*, págs. 47-48 y 50.

²¹ *Ibid.*, págs. 54-55. Subrayado nuestro.

²² *Ibid.*, págs. 48.

7.3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El segundo capítulo del Libro I, referido a la "Organización administrativa", es en realidad, por decirlo de algún modo, pobre, sobre todo si lo comparamos con el precedente.

Volviendo al tema de la distinción entre gobierno y administración, nos recuerda que el gobierno municipal es en esencia civil, por lo que los cimientos de su organización deben ser propios, no asignados por el gobierno político. La administración, por su parte, dice que es popular y debe permearse a los ciudadanos en pro del interés público. La administración tiene una acción directa o indirecta porque la autoridad ejecutiva se divide en deliberación y ejecución, lo primero tocante a la asamblea de ciudadanos, y a los magistrados la segunda. "Así, la organización administrativa se divide en dos principios esenciales, el *consejo* y la *magistratura*, lo que da dos caracteres bien distintos, el de censura y el de administración."²³ El resto de los empleos, agrega, no son sino "ruedas en el juego de la máquina política".

Es inútil ampliar una exposición que el autor, parece, no pudo desarrollar, o no lo quiso hacer; es una pena, porque en el organismo hubiéramos encontrado probablemente los remanentes absolutistas en estado latente, esperando, como ocurrió, el momento de su reproducción en un ser mayor y más importante. Es probable que la ausencia del análisis profundo de la organización administrativa obedeció a que la administración era, inmejorablemente concebida, como la potencia que mueve al Estado, aquello que corrige, arregla y mejora, una gran tecnología estatal que, como su antecedente policial —el absolutismo— todavía nutría con toda eficacia las fuerzas interiores de la República revolucionaria.

²³ *Ibid.*, pág. 66.

Capítulo 8	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	99
8.1	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS	102
8.1.1	Dependencias administrativas, civiles y públicas	103
8.1.2	Moral de la administración	104
	A. Instrucción	105
	B. Agricultura, industria y comercio	106
	C. Higiene pública	106
	D. Socorros públicos	107
	E. Prisiones	107
	F. Descubrimientos e invenciones	107
	G. Policía	108
8.2	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES	108
8.3	LA ESTADÍSTICA	108
8.4	LAS LEYES ADMINISTRATIVAS	109
8.4.1	El código administrativo	110
8.4.2	Reglas naturales de las leyes administrativas	111

CAPÍTULO 8

LA MATERIA ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Relacionar la administración y las personas, según planteamiento de Bonnin.
- Vincular la administración y el problema relativo a la propiedad.
- Definir las funciones administrativas que Bonnin comprende bajo la denominación de actividades morales.
- Analizar la necesidad histórica relativa a la creación del código administrativo, con el nacimiento de la República francesa.

SUMARIO

8.1 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS

8.1.1 Dependencias administrativas, civiles y públicas

8.1.2 Moral de la administración

A. Instrucción

B. Agricultura, industria y comercio

C. Higiene pública

D. Socorros públicos

E. Prisiones

F. Descubrimientos e invenciones

G. Policía

8.2 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES

8.3 LA ESTADÍSTICA

8.4 LAS LEYES ADMINISTRATIVAS

8.4.1 El código administrativo

8.4.2 Reglas naturales de las leyes administrativas

Ahora, Bonnin estudiará la acción administrativa, a saber, lo relativo a las personas y las cosas, que a la vez son la “vida de la administración”. Por tanto, la materia administrativa implicada en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres, que la administración debe asegurar, comprende tanto a las personas como a las cosas relacionadas con aquéllas; pero, y en esto no cesa de insistir, trata de las personas y las cosas en función de la colectividad. A esta relación Bonnin la llama “moral de la administración”, considerándola como vínculos no obligatorios y que no tienen como base la ley, sino los “deberes que impone el bien público y la humanidad”. Se trata pues de un campo de dimensiones colosales, que comprende desde la higiene pública a la aplicación de inventos y descubrimientos, que no emana de las leyes y que se relaciona con “la policía, que se confunde con la misma administración”.¹

8.1 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS

“Siendo la administración aquella parte del gobierno de la comunidad destinada a poner en armonía las personas y las cosas, la policía es el ojo de vigilancia que impide que la armonía se turbe: la administración es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, y la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar aquellas relaciones; *la administración dirige y la policía reprime*: éstos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno

¹ *Compendio de los principios de administración*, pág. 88.

y accesorio el otro.”² Todas aquellas acciones, incluso los pormenores que tengan relación con la sustentación del orden público, todo lo que signifique previsión y seguridad para las personas y las cosas, son materia de la policía. Pueden observarse en estas consideraciones dos problemas; el primero de los cuales consiste en la sustitución de la policía por la administración, en tanto que el segundo consiste en el confinamiento de la policía, extraordinariamente restringida, a acciones de seguridad y prevención, tal como es hoy día. El propio Bonnin, en una nota al calce, marca la diferencia entre la acepción correcta y el concepto tergiversado de policía: “es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisición política obra del despotismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas”.³ Pero agregaríamos que esta concepción es propia de un liberal progresista como Bonnin; sí es verdad que nuestro autor ha desechado la palabra policía para conservar el contenido de la misma, ahora llamada administración, con la salvedad que la función de la administración en la República, aunque equivalente a la función de la policía en el Antiguo Régimen, se trata de dos sociedades contrastadas, una de las cuales, la revolucionaria, dio a luz suprimiendo a la otra, la monárquica.

La acción administrativa trata también de las cosas, o más bien como lo precisa Bonnin, de *las propiedades*, diciendo que las abordará adelante, “porque la propiedad es de tal modo inherente al hombre, que política y legislativamente no puede prescindir de ella, hablando del hombre social”. Por cuanto a la relación entre la comunidad y la propiedad, señala que su relación radica en el uso de la segunda y su contribución al sostén de las cargas públicas. En fin, la administración se relaciona con el hombre por cuanto su conexión con la comunidad, y con la propiedad por cuanto su uso en correspondencia con la misma.

8.1.1 Dependencias administrativas, civiles y públicas

Bonnin explica que la asociación humana genera tres tipos de dependencias, las cuales hay que diferenciar; las dependencias sociales, que se refieren a las relaciones naturales de las personas; las dependencias políticas, que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social; y las dependencias administrativas, que cimentan la unidad social con base en la necesidad común.

Las dependencias sociales o civiles tienen como base la inscripción cívica, que es de interés para la administración, y que comprende: nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones, defunciones, etc. “Todas ellas son acciones o cosas administrativas; porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente.”⁴

² *Ibid.*, págs. 88-89. Subrayado nuestro.

³ *Ibid.*, pág. 89.

⁴ *Ibid.*, pág. 95.

Las dependencias políticas o públicas, en contraste, tienen una referencia directa con la comunidad, considerada como cuerpo político y cubren, como totalidad, la sociedad entera; se refieren a las relaciones entre el individuo y la comunidad en el punto preciso de la seguridad de la sociedad, más específicamente con el uso de la fuerza pública, que Bonnín define como la participación de cada individuo en la conservación de la comunidad. Toca pues a la administración convocar el reclutamiento militar y organizar su servicio.

Todo lo anterior es útil para entender la materia administrativa, variada y compleja, que Bonnín denomina con el término de "moral de la administración".

8.1.2 Moral de la administración

"Voy a hablar de los deberes que emanan de la naturaleza de la administración, y al entrar en esta nueva carrera, un campo más vasto, un horizonte más dilatado se presenta a mi imaginación. En él se ofrecen a la idea, los últimos designios, las bienhechoras meditaciones, los generosos pensamientos y la propensión al bien, que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo su aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce."⁵ Y, en efecto, se trata de un amplio horizonte que comprende toda la vida social: instrucción, agricultura, industria, comercio, higiene y socorros públicos, prisiones, descubrimientos e invenciones, estímulos y recompensas, la policía y mucho más. El carácter de la moral administrativa, en el que se perfilan fieles reminiscencias de la antigua policía, no sólo tiene una base legal, como antes lo señaló Bonnín, sino que sienta su acción en los deberes y las obligaciones, para que la administración, por sí misma, aumente la "prudencia y sagacidad" en sus actividades, "porque en administración además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, es preciso obtener el de cuanto pueda interesar al hombre en sociedad, importar a su conservación o contribuir a su ventura, como los medios enseñados por la medicina o por las artes rural y veterinaria; poseer en fin los conocimientos necesarios para apreciar el mérito y la utilidad de las invenciones y descubrimientos que puedan servir a la humanidad. Estos conocimientos son extensos, pero el funcionario público debe tenerlos, y cualquiera que sea la naturaleza de sus atribuciones, aspirar siempre a elevarse sobre el empleo que ejerce, para desempeñarlo bien. ¿No es la administración la que enseña a impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?"⁶

Dicho sea de paso, la exigencia para el funcionario del pasado quiere decir mucho. Debía conocer materias disímbolas, pero en el entendido que con relación a los intereses generales, porque de tal modo se relacionaban con la adminis-

⁵ *Ibid.*, pág. 132.

⁶ *Ibid.*, págs. 132-133.

tración. De aquí que Bonnin hubiera señalado que “del administrador público es de quien puede decirse, que cuanto más sabe, más le queda por saber”.⁷

Volviendo a nuestro tema, debemos insistir que es en las funciones metajurídicas donde se encuentra la esencia de la función administrativa, ya que en ella descansa la nutrición de la sociedad, que tiene como misión. “Encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y los bienes, de la moral pública, y de todo cuanto puede conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad y a la mejora de su estado físico y moral, como también de cuanto tiende a dirigir la sociedad en la distribución de auxilios y recompensas, y de contribuir al fomento de la agricultura, la industria y el comercio, la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo en lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa.”⁸ En palabras distintas, la administración, como antaño la policía, vela por la sobrevivencia, vida y vida superior del hombre; su materia es el hombre en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y su trabajo, ya se trate de la industria, el comercio o la agricultura, sin olvidar que debe recompensar sus iniciativas de invención y descubrimiento; y todo ello más allá de lo señalado por la ley, aunque sin contravenir a ésta. Sin embargo, hay que destacarlo, la función metajurídica es la médula de la administración pública concebida en la forma como lo hace Bonnin: *una potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad*.

La ciencia de la administración es una disciplina sistemática y erudita. La administración no puede actuar si no conoce la materia de su virtual actividad; de aquí que habrá de reunirse el documental necesario sobre higiene y veterinaria, así como de agricultura o comercio, si ha de obrar en favor de ellas. “Sólo poseyendo documentos exactos sobre ellos, será verdaderamente el gobierno de la comunidad.” Caso igual ocurre con las demás materias de su acción, partiendo por la enseñanza.

A. INSTRUCCIÓN

Toca a la instrucción formar hombres útiles a la sociedad, fundamentalmente con base en la razón y conocimientos amplios y profundos de la propia sociedad. Debe la administración vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas, cerciorarse de la calidad de la enseñanza, lo mismo que la instrucción intermedia y la educación superior, y los institutos que desarrollan los inventos y hacen los descubrimientos.

⁷ *Ibid.* pág. 133.

⁸ *Ibid.* pág. 140.

B. AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO

La ciencia de la administración presupone la eliminación del feudalismo, de aquí que Bonnin comente que ahí donde la población se encuentra al margen de los embarazosos privilegios y fueros, la administración no sólo asegura al hombre la tranquilidad, sino promueve también su progreso. "Todo cuanto tiende a garantizar este desahogo individual, facilitar los medios de cubrir las primeras necesidades de la vida, mejorar el alimento de los hombres, proporcionarles el trabajo asegurado para criar su familia, prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, aguas y lugares, facilitar la comunicación y transporte de bastimentos y cuidar de la salubridad de las ciudades y campos, debe ser objeto constante de las investigaciones de la administración."⁹ La administración puede, incluso, uniformar condiciones desiguales de la producción agrícola creadas por la naturaleza de los climas y suelos, porque el genio humano está por encima de cualquier condición natural. La administración debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a los hombres. Pero no sólo debe vigilar, sino velar por la incorporación de buenos métodos de cultivo que la incrementen y mejoren. El cultivador interesa a la administración no sólo como individuo, sino como productor de alimentos para la sociedad, "en sus relaciones sociales como miembro de la comunidad". Actúa de manera idéntica sobre la industria, a la cual vigila y fomenta a la vez, lo mismo que el comercio; a todos ellos, Bonnin los estudia trabados en relaciones sociales más extensas que las relativas a su propia materia.

C. HIGIENE PÚBLICA

Por cuanto a la higiene pública, la administración va más allá de las relaciones sociales, adentrándose en la preservación de la especie humana misma, por medio de la salvaguarda de la salud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ambientales. "Así concurren todos los desvelos de una buena administración, a la salud de la especie humana y de los animales, y aun las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces."¹⁰ A la ciencia de la administración no atañe ni la medicina ni la veterinaria, pero sí los efectos de éstas en la salud humana y la higiene ambiental, que sí son materia administrativa. Hay entre aquéllas y la administración una relación estrecha. "Esta intimidad de dirección se nota más particularmente en la parte de la ciencia administrativa que tiene por objeto la conservación de los hombres."¹¹ Particularmente en este tema se puede observar con toda claridad el extraordinario

⁹ *Ibid.*, pág. 170.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 138.

¹¹ *Ibid.*, pág. 203.

parentesco entre la antigua ciencia de la policía y la moderna ciencia de la administración, toda vez que ambas pretenden comprender como objeto de estudio la nutrición de las fuerzas internas del Estado; la *comunidad política* de la que nos habla Bonnin. Es tan amplia la actividad administrativa, que la ley, siempre finita, es incapaz de contener su ilimitada esfera de actividad, que se expande incluso a la promoción de las invenciones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y conservar óptimamente la especie humana; en fin, el hombre como ser biológico y su entorno físico inmediato: “en este caso es la administración una segunda naturaleza, pues ejerce un poder que corrige, mejora y determina lo que existe, dándole una dirección más conveniente a favor de los seres organizados”.¹²

D. SOCORROS PÚBLICOS

Bonnin señala lo penoso que es tratar la indigencia como materia de la administración, pero agrega, los menesterosos existen y la administración debe velar por su subsistencia. Sobre el punto, luego de desarrollar el problema de la mendicidad, el autor menciona las instituciones relativas al tema. Quisiéramos comentar algo que salta a la vista: la despreocupación de Bonnin, así como de sus discípulos, por plantear en forma crítica la materia de la administración porque hay descripción, pero no evaluación, ni juicios sobre la sociedad estudiada. Entienden la mendicidad como natural, como un problema que se ha de administrar, mas no de resolver. No comparan los rubros de la materia administrativa, por ejemplo, la industria y el desempleo, o la agricultura, con el pauperismo, enlazando relaciones de consecuencia que pudieran existir. Omiten el problema no sólo de las deficiencias administrativas, tales como la mendicidad, sino los problemas inherentes a la sociedad estudiada y que la administración desea conservar, pero conservar con sus virtudes y defectos, sus triunfos y fracasos, entre los cuales la mendicidad es uno de los más deplorables, y que por cierto no es una deficiencia de la propia administración.

E. PRISIONES

Deriva el tema de las prisiones de la violación del orden público y dedica al tema apenas cuatro páginas, que no vale la pena comentar.

F. DESCUBRIMIENTOS E INVENCIONES

Sus comentarios sobre el tema se encaminan a alabar el espíritu de superación

¹² *Ibid*, pág. 205.

de inventores y descubridores, y el uso de sus hallazgos. Huelga comentario alguno.

G. POLÍCIA

Esta función ha sido reducida a la represión del delito, aunque Bonnin le asigna aún un carácter conservador y señala que es piedra angular del edificio administrativo. Pero vale la pena agregar un comentario de pie de página: "la policía entre los antiguos significaba la forma de la institución de la sociedad y tenía un sentido *político*. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos".¹³

8.2 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES

En este tema los involucramientos entre la administración y la economía política, o economía pública, como la llama Bonnin, son muy intensos, sobre todo porque tocan el problema de la propiedad; es más, dice que es equívoco el término economía política porque no se trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir cosas o apropiárselas. Sienta la base, pues, en el trabajo, del cual dice, es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor, y de aquí la importancia de la propiedad, que para el autor tiene las siguientes modalidades: propiedad pública y propiedad individual, que a su vez se divide en material e industrial. Sólo habremos de agregar, para dejar este tema que juzgamos importante, aunque secundario frente a lo tratado, que Bonnin señala que la propiedad interesa a la administración en lo relativo a su uso, contribución y empleo de utilidad común.

8.3 LA ESTADÍSTICA

El autor considera que el examen de los deberes de la administración sería incompleto sin el tratamiento de la estadística porque, "en efecto, sólo con el conocimiento positivo de la población, producciones, consumos y comercio interior y exterior, puede la administración formar sabios planes y el legislador dictar leyes necesarias y razonables que reúnan el carácter de utilidad y previsión que

¹³ *Ibid*, pág. 291.

constituye su bondad y causa su duración".¹⁴ La estadística no sólo tiene una utilidad técnica, como saber los recursos y bienes que se disponen para emprender una acción, sino también un uso político. "Al presente que la ciencia administrativa se ha enriquecido con un conocimiento accesorio que proporciona a la administración resultados exactos sobre los recursos del Estado, en población y productos territoriales e industriales; cuando este conocimiento, señalando errores y preocupaciones, destruye las envejecidas rutinas, puede la administración sacar de él todo el partido de que es susceptible, aplicándola, no como una compilación de simples nomenclaturas o una colección de descripciones de productos territoriales y de población, sino como la *ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder y engrandecimiento de un pueblo*; objeto el más grande, útil y positivo que puede ocupar un gobierno."¹⁵ La estadística tiene pues un uso político que, dicho sea de paso, la policía no descuidó, ya que el conocimiento exacto de los recursos y medios fortalece al Estado y lo hace menos vulnerable a las debilidades que suelen invadirlo.

"La estadística no es el conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que se trata, ni el de la aplicación de las leyes a éstos, sino el de los resultados políticos que pueden sacarse de la influencia que más o menos ejercen directamente sobre la población, producciones, industria, consumos y comercio, y por consecuencia sobre el poder y riqueza de una nación."¹⁶ Y bien, ¿cuáles son los rubros que debe atender la estadística como aplicación política de la acción administrativa?: topografía, meteorología, hidrografía, orografía, bosques, animales, valles, plantas, minerales, población, beneficencia, instrucción pública, hábitos, agricultura, productos agrícolas, contribuciones, industria, comercio, medios de comunicación. "La ciencia administrativa es extensa, abraza mucho; pero, ¿hay algún conocimiento que deba ser extraño para la administración, cuando todo lo que depende del orden social, cuanto tiende a estrechar los lazos del hombre con la comunidad y poner en armonía a las personas, las voluntades, los intereses y las acciones, y hacerlas concurrir a la prosperidad común, a asegurar la conservación, la seguridad y la moralidad de los hombres. . .?"¹⁷

8.4 LAS LEYES ADMINISTRATIVAS

Bonnin comenta, al prologar su Libro Cuarto, que en él se resumen los temas tratados en el resto de la obra, con base en su principio vital, o sea, la legislación, que es entonces causa del principio vital de la administración. El autor pre-

¹⁴ *Ibid.*, pág. 440.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 443-444 Subrayado nuestro.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 444.

¹⁷ *Ibid.*, págs. 473-474.

cisa que ésta, junto con la justicia y el gobierno, son los tres establecimientos orgánicos de la sociedad; entonces, va a tratar de las leyes administrativas y de su importancia.

“Por leyes administrativas se entiende, las que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.”¹⁸ Es decir, el hombre como miembro de la sociedad. A la ley, en relación con la administración, le interesa el hombre no como individuo, sino como ciudadano. Las leyes administrativas están integradas por la irretroactividad, la equidad y el derecho natural. Las leyes públicas, remarca, son correlativas en su conjunto, por lo que el código administrativo no es sino el complemento de la administración, “porque la administración en sí misma no es más que la comunidad en su acción vital”.¹⁹

8.4.1 El código administrativo

Las leyes administrativas tienen su base en la constitución política, cuyo tratamiento, decide darlo por supuesto para entrar en materia, sosteniendo que la Constitución establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que al código administrativo toca contener “las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución”. Por tanto, si existieran leyes sin Constitución, en ellas no habría armonía. En Francia los principios fundamentales de la administración, agrega, fueron establecidos por la Asamblea Constituyente; pero, se extiende, el agregado y la superposición de leyes republicanas, directoriales, consulares e imperiales, han precipitado la legislación administrativa en la confusión, que deberá eliminarse si se desea constituir el código administrativo. Asimismo, dicha confusión obedece a las mudanzas políticas que han tergiversado el espíritu político sobre el cual se fundaron las instituciones republicanas, basadas a su vez en principios naturales, que fueron desnaturalizados por lo que Bonnín llama “el falso espíritu de unidad de poder y centralización”. Hoy día es distinto; los actuales enfoques de la administración, sobre todo los que sostienen los principios de la burocracia, descansan en los argumentos de la unidad y la centralización.

Juzga que la administración tiene funciones “detalladas y minuciosas”, que son las primeras y más importantes. “Como magistratura popular, encargada de la confianza de los ciudadanos, responsables a ellos y a la nación de la parte de poder que ejerce, más próxima a los individuos que al gobierno, es el órgano intermediario de la voluntad del legislador, así como ésta es el garante de su comportamiento.”²⁰ De aquí que puede decir: “¿no es todo administración en la nación?”

¹⁸ *Ibid.*, pág. 481.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 489.

²⁰ *Ibid.*, pág. 504.

En fin, su preocupación es la elaboración de un código administrativo que juzga necesario para Francia. “Un código administrativo debe ser la reunión, en un sistema legislativo, de todos los *principios fundamentales* en la materia de administración pública.”²¹ Debe estar integrado por normas constitutivas e invariables, por disposiciones fundamentales, normas esenciales que dirijan a la administración y al ciudadano; pero que puedan variar según condiciones de importancia general, en forma de reglamentos y disposiciones secundarias.

8.4.2 Reglas naturales de las leyes administrativas

Estas reglas, que suman 128, resumen el contenido general de la obra. De entre ellas destaca una, que compendia este apartado, que huelga considerar, ya que hemos comentado toda la obra; es la novena; “el ciudadano existe toda su vida sometido a la administración”.²²

El *Compendio* concluye con estas palabras:

“Este tratado es una demostración de los hechos naturales del organismo administrativo. . . doy estos principios, base y espíritu de mi obra, menos como mías que como resultados de la observación de su naturaleza política en esta materia. . . si yo no hubiera resuelto el problema, siempre habré sembrado un germen en algún buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y la libertad que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre.”²³

²¹ *Ibid.*, pág. 531.

²² *Ibid.*, pág. 557.

²³ *Ibid.*, págs. 615-617.

Capítulo 9	DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	113
9.1	DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS	116
9.2	EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL	119
	A. Como filosofía	123
	B. Como técnica	124
	C. Como acción	124
	D. Como política de la administración	125
	E. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado	125
	F. Como sociología	126

CAPÍTULO 9

DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el desarrollo general de la ciencia de la administración en el mundo.
- Relacionar la evolución de la ciencia de la administración con la del derecho administrativo.
- Situar los avances de la ciencia de la administración mexicana, dentro del desenvolvimiento universal de nuestra materia.
- Sintetizar los adelantos mexicanos relativos a la ciencia de la administración.

SUMARIO

- 9.1 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS**
- 9.2 EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL**
 - A. Como filosofía
 - B. Como técnica
 - C. Como acción
 - D. Como política de la administración
 - E. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado
 - F. Como sociología

El nacimiento de la ciencia de la administración moderna supone ciertas condiciones políticas que pueden resumirse en una cuestión: *la eliminación del Estado absolutista y su reemplazo por el Estado liberal, cuyos cimientos descansan en el derecho*; por tanto, la creación del Estado de derecho es una condición medular para el nacimiento de la ciencia de la administración, porque ésta se supone sometida a la ley, cuestión por la cual la ciencia de la administración y el derecho administrativo tienen un origen común y se encuentran, en un principio, estrechamente emparentados. Analicemos enseguida este problema.

9.1 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

La ciencia de la administración supone la eliminación del absolutismo, un Estado basado en el derecho y la división de poderes. Pero estas condiciones no han sido uniformes, sino especiales en cada país.

En Francia ocurre el proceso típico y original del nacimiento de la ciencia de la administración conforme los supuestos antes mencionados. De hecho, Francia es la cuna de la ciencia de la administración; es en ella donde, antes que en ningún otro país, el feudalismo es eliminado como propiedad, poder y privilegio; donde el absolutismo alcanza más rápidamente la unidad y la centralización política y administrativa; donde una Revolución, la de 1789, crea el más puro y representativo Estado liberal; donde existen, entonces, las condiciones propicias para la codificación de las normas administrativas; en fin, es el país en el cual la ciencia de la administración se hace posible.

José Gascón y Marin ha sostenido acertadamente que una condición indispensable para el surgimiento del derecho administrativo fue la separación de poderes, imposible en el absolutismo, porque ésta es asimismo una condición de la autonomía del derecho administrativo dentro del marco del derecho en general; es decir, la independencia del poder ejecutivo implica como consecuencia la independencia del derecho administrativo. "La Revolución comenzó por separar lo administrativo de los tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo."¹ Estos hechos dan pie a la época de los grandes tratados de derecho administrativo francés, a saber: Macarel, *Elementos de jurisprudencia administrativa* (1818); Cormenin, *Cuestiones de derecho administrativo* (1822); Gerando, *Programa de derecho administrativo* (1819); y, para citar a otro ilustre jurista, Laferriere, *Curso de derecho público y administrativo* (1839). Pero antes de estas obras, que fundan el derecho administrativo, nace una disciplina que le antecede: la ciencia de la administración, gracias a la obra de C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administración*. La ciencia de la administración en Francia fue posible de este modo.

Contrastando con el caso francés, en Alemania los antecedentes de ciencia de la administración del absolutismo (la policía), no posibilitaron sino un surgimiento tardío de la moderna ciencia de la administración. Esta dilación obedece, a nuestro entender, a la persistencia de remanentes feudales en la ciencia de la policía, que es transmitida por Von Justi a Von Stein. Gascón y Marin ha visualizado el problema de la siguiente manera: considera que en un principio prevalecen los derechos señoriales de los príncipes, luego la separación entre el *jus eminentis* de éstos frente al *jus politiea* del pueblo y, finalmente, la constitución de la llamada *polizeistaat*, o sea, el Estado policía del que ya hablamos en la primera parte. Durante el Estado policía "originase la doctrina del Estado-físico, sociedad de intereses pecuniarios, persona moral de derecho civil, distinta del Estado propiamente dicha, persona de derecho público".² No es sino hasta el establecimiento del Estado de derecho que se posibilita el nacimiento de la ciencia de la administración, tarea que cumple el célebre Lorenzo Von Stein hacia la segunda mitad del siglo XIX con su *Ciencia de la administración*, magna obra que publica en ocho volúmenes a partir de 1866. La ciencia de la administración alemana surge al fin, pero tardíamente.

Italia es un caso similar al de Alemania. Ambas llegan rezagadas a la unidad nacional, que cuaja hacia fines del siglo XIX; las dos, igualmente, crean una importante aunque tardía ciencia de la administración. No obstante, en la materia del derecho administrativo tienen los italianos el mérito de haber elaborado el primer tratado: *Principios fundamentales del derecho administrativo* (1814) de Dino Doménico Romagnosi; pero sus libros de ciencia de la administra-

¹ "Desarrollo histórico del derecho administrativo". *Revista de Administración Pública* (RAP), edición especial en memoria de Gabino Fraga, pág. 39.

² *Ibid.*, pág. 41.

ción son muy posteriores: Wautrain Cavagnari, *Elementos de ciencia de la administración* (1894); y Presutti, *Ciencia de la administración* (1910). La ciencia de la administración italiana, sin embargo, no tiene sus propias fuentes; surge de la alemana*.

En Inglaterra y Estados Unidos la ciencia de la administración no emanó de sus circunstancias particulares. Éstas son las razones: en ambos países hubo un menor grado de codificación de las normas administrativas, sobre todo en Inglaterra donde es tan importante el derecho consuetudinario, y por lo que hace a los Estados Unidos la preocupación fundamental descansó en el derecho constitucional.

Hasta 1921, merced a la "Ciencia de la administración pública" de W.H. Moreland, Inglaterra parte al cultivo de la disciplina; en tanto que en Estados Unidos la ciencia de la administración se inicia por influencia externa, francesa y alemana, y cuyo proceso antecedió al derecho administrativo: Woodrow Wilson, "Estudio de la administración" (1887); Frank Goodnow, *Derecho administrativo comparado* (1893).

En Inglaterra, pues, se dio la ciencia de la administración muy tardía, pero de propia raíz, en tanto que en Estados Unidos la ciencia administrativa fue tardía y de influencia extranjera.

Finalizaremos con España, un caso oscuro y paradójico, extraordinariamente importante. En la Península el derecho administrativo y la ciencia de la administración nacen de raíz hispánica de un lado, y por influencia francesa del otro, al tiempo que ambas disciplinas están entrecruzadas, tanto en sus contenidos como en la secuencia de su desarrollo; de hecho, los tratados de ciencia de la administración son también buenos textos de derecho administrativo y éstos son, igualmente, magníficos tratados de administración. Toca a Javier de Burgos fundar la ciencia de la administración española, la cual, sea dicho de paso, antecede al derecho administrativo, con su *Memoria* a Fernando VII (1826), la *Instrucción* de 1833 y sus *Ideas de administración* (1841); antes y después de las *Ideas* brota un caudal de extraordinarias obras de administración y derecho administrativo; Francisco Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839); Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-43); Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1843); Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo* (1843); Posada de Herrera, *Leciones de administración* (1843), y Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850). El caso español es de gran relevancia, pues fue el único país en el cual durante el siglo XIX, sobre todo en la primera mitad, se desarrolló la ciencia de la administración en forma sistemática, programada y pedagógica; a la vez que, pese a todo, con mayor noción de independencia del derecho administrativo. Las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera son testimonio de esta aseveración.

* Sabemos que en 1897 Brunialti Attilio tradujo la obra de Stein, con el título *La scienza della pubblica amministrazione*.

La ciencia de la administración en ese país, no sólo es de importancia mundial, lo cual es suficiente, sino especialmente para México, ya que en nuestro país es engendrada una ciencia de la administración inspirada directamente en la española. Este punto será abordado enseguida.

9.2 EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL

El problema de deslindar la ciencia de la administración y el derecho administrativo, es uno de los puntos más oscuros en la mayoría de los países, quizá salvo Estados Unidos y los estados anglosajones, sobre todo en aquéllos en los que el derecho administrativo ha sido la materia básica para el estudio de la administración pública. México es un país de una antigua y fuerte tradición jurídica y la administración pública ha sido estudiada generalmente desde esta perspectiva; es más, la ciencia de la administración mexicana ha sido, en esencia, disciplina fuertemente influida por el derecho administrativo. Estos problemas fueron objeto de un insospechado trabajo elaborado en 1938 por el jurista Gustavo R. Velasco, miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y uno de los grandes conocedores de la ciencia de la administración en el país.³

Según lo plantea Velasco, las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo han sido planteadas en forma diferente en cada país. En Italia, para empezar, estas relaciones se han planteado como una antinomia; en la España de fines del siglo pasado hasta la cuarta década del XX, se ha hecho una copia de los trabajos italianos; en Alemania quedó subordinado el derecho administrativo como un elemento de la ciencia de la administración; en Estados Unidos se puso el acento en la metodología, esto es, en la concepción disciplinaria de la ciencia de la administración. En aquel entonces Velasco pensaba que existían valiosos puntos de vista acerca del tema, pero que "probablemente debido a que dichas publicaciones provienen casi en su totalidad de escritores de una sola nacionalidad, la discusión se resiente de dicha estrechez y los argumentos se mueven en un círculo vicioso. . . Además en los escritores más recientes se advierte un como cansancio con la controversia y una tendencia a eludirla, aunque ni es posible considerarla resuelta, ni existe razón alguna para pensar que ha perdido interés".⁴ Coincidimos con el autor, aunque nos separen más de cuatro décadas, toda vez que creemos que por no estar resuelto el problema planteado es menester expresar proposiciones acerca de la real concepción de la ciencia de la administración como cuestión distinta al derecho

³ "El derecho administrativo y la ciencia de la administración". Escuela Libre de Derecho, 1938. Hay una edición en la RAP en memoria de Gabino Fraga.

⁴ *Ibid.*, pág. 8.

administrativo. Y, como Velasco hace más de cuarenta años, esperamos no pedir al derecho administrativo lo que nos puede ofrecer la ciencia de la administración.

Velasco decide pasar revista a las teorías correspondientes, algunas de las cuales juzga peregrinas. La primera versión analizada —la más antigua— señala que la ciencia de la administración tiene por objeto la investigación de los principios y las normas racionales, en tanto que el derecho administrativo tiene a su cargo “la exposición y exégesis de las leyes administrativas en que se aplican y concretan los primeros”,⁵ es decir, hay una diferencia de grado identificable por la acción de cada cual sobre el mismo objeto de estudio. Se desprende, entonces, de acuerdo con esta concepción, que la ciencia de la administración y el derecho administrativo, tal como expone Velasco, comparten el mismo objeto de estudio, pero lo abordan en dos momentos sucesivos y complementarios. Tal es la idea de Manuel Colmeiro, español, aunque señala a la ciencia de la administración el ser absoluta y al derecho administrativo el ser relativo; y del mexicano Manuel Cruzado, quien sostiene la generalidad de la ciencia, que no desciende a los pormenores y la aplicabilidad del derecho, que sí lo hace. Gustavo R. Velasco disiente con esta proposición, por considerarla primordialmente negativa al derecho administrativo, al que juzga digno de generalizar, comparar, ordenar y sistematizar, no apto sólo a la aplicación, toda vez que califica con razón, de equivoco el dicotomizar entre lo racional y concreto, lo científico y legal, lo que debe ser y lo que es.

La segunda perspectiva atañe al jurista italiano Carlos F. Ferraris, de quien Velasco obtiene sus ideas a través de Orlando,⁶ y que sostiene lo siguiente: “la ciencia que estudia la administración en su organismo es el derecho administrativo; la que examina a la administración en su acción, en sus objetivos, es precisamente la ciencia llamada de la administración”. Velasco comenta que esta perspectiva —a la que nosotros encontramos emparentada con la precedente— deriva de antiguas ideas alemanas basadas en el derecho constitucional las cuales atribuían a éste el estudio del organismo total del Estado, incluyendo el organismo administrativo comprendido en su seno, dejando la actividad del Estado al derecho administrativo, y agregando que la separación entre organismo y actividad es injustificada e insostenible. Este argumento es suficientemente sólido como para no requerir más comentarios.

La tercera proposición también nace de la pluma de Ferraris. Velasco señala que, inspirado en la tripartición las *Institutas*, de Gayo con relación a las personas, las cosas y las acciones, el jurista italiano sugiere que al derecho administrativo corresponde las personas y las cosas, en tanto que a la ciencia de la administración las cosas, y agrega a la contradicción original ya analizada

⁵ *Ibid.*, pág. 9.

⁶ Citado por Velasco, Orlando: *Principios de derecho administrativo*, quien a su vez cita a Ferraris, *La estadística y la ciencia de la administración en las facultades de derecho*. *Ibid.*, pág. 12.

en el párrafo anterior, una segunda nacida de la separación —de las cosas— dentro de la administración en la actividad jurídica, que atañe al derecho administrativo, y actividad social, correspondiente a la ciencia de la administración. Una clasificación hartamente confusa, como ésta, cae por su propio peso y Velasco refuta con el peso de la solidez que él cree encontrar en los argumentos kelsenianos.

Gustavo R. Velasco juzga con gran rigor estas propuestas, de las que piensa hay poco o nada aprovechable, afirmando que las que enseguida comenta sí tienen gran valor:

El primer planteamiento es del español Antonio Royo Villanova, cuya idea es que “el derecho administrativo es la parte del derecho aplicado a la administración”, en tanto que la ciencia administrativa “trata de lo administrativo como fenómeno social”.⁷ En este sentido, agrega Velasco, el jurista hispano refuerza su tesis sosteniendo que ambos estudian los fines del Estado, pero que el primero aborda el ángulo jurídico y la segunda la perspectiva sociológica. La debilidad del planteamiento yace en el concepto de sociología como suma de las ciencias sociales, concepción a la cual Velasco, con toda razón por cierto, no reconoce tener consenso.

La segunda proposición se inclina a considerar que la ciencia de la administración es parte de la ciencia política. Es una escuela italiana en la cual están implicados Donati, D'Alessio y Presutti. El primero declara que toca a la ciencia de la administración el estudio de los principios políticos relativos a la administración pública, en tanto que el segundo expresa que se refiere al estudio de un aspecto especial del Estado, lo subjetivo y objetivo de la administración, mientras que la ciencia política comprende el análisis del Estado en general. Velasco se opone a estos planteamientos, que considera débiles por atender una impresión ambigua de la ciencia de la administración como disciplina aplicada o descriptiva, aunque dice que “constituye un acierto indudable el llamar la atención sobre el carácter político de la ciencia administrativa”.⁸ Presutti, por su parte, cree que la administración es regulada por normas diversas que proceden por igual de la ciencia jurídica, ciencia de la administración y ciencias técnicas, por lo cual debe estudiarse desde esta triple perspectiva. El ángulo técnico se relaciona con las actividades que deben desarrollarse para alcanzar los fines; el jurídico se refiere a las instituciones que el derecho pone a disposición de la administración; el administrativo señala en qué casos debe intervenir la administración, tomando como base la norma “generalísima” de obtener el mayor efecto con el menor esfuerzo. “El conjunto de leyes derivadas de ésta, que estudian los casos de intervención y los medios a qué recurrir, constituyen la ciencia de la administración.”⁹ Por último, insiste Presutti, en que la ciencia de la ad-

⁷ *Ibid.* pág. 15.

⁸ *Ibid.* pág. 17. La obra de Donati es *Principios generales de derecho administrativo y ciencia de la administración* (1932) y la de D'Alessio *Instituciones de derecho administrativo italiano*.

⁹ *Ibid.* pág. 17. La obra de Presutti es *Instituciones de derecho administrativo italiano*.

ministración es parte de la ciencia política porque participa en la investigación de las leyes de desarrollo y funcionamiento de las fuerzas sociales que actúan sobre la constitución del Estado. A la posición de Presutti, del agrado de Velasco, responde éste que la triangulación de ciencias convergiendo en la administración no tiene por qué engendrar la ciencia de la administración, ni ellas mismas se convierten en algo distinto de lo que son, como la higiene pública no deja de serlo por ponerse al servicio de la administración.

Termina Velasco el análisis de los diversos enfoques acerca de las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, señalando que esta problemática no tiene cabida en Estados Unidos e Inglaterra donde la ciencia administrativa es una disciplina racionalizadora de resultados óptimos, la ciencia y el arte de la dirección y el gobierno aplicados a los asuntos del Estado, según definición tomada de Leonard White en su artículo "Administración pública" (1933). Nosotros agregaríamos que, luego de nuestras investigaciones sobre la ciencia administrativa norteamericana, discrepando con Velasco, el problema prevalece pero con el agravante de haberse convertido en la tristemente célebre dicotomía política-administración.

Sin embargo, la tradición de la ciencia de la administración en México no tiene raíces anglosajonas, sino franco-españolas. En este sentido, los problemas de definición de nuestra disciplina deben buscarse en esa tradición.

El debate doctrinario de la administración, que originalmente siguió la vía franco-española, tuvo durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX una variación fundamental, al tener como centro Italia. Desde entonces la ciencia de la administración italiana influyó a España y Argentina, y en grado mucho menor a México. La sacudida fue muy fuerte en España, donde una obra recoge las proposiciones italianas, las cuales, por cierto, también captaron la atención de Gustavo R. Velasco. El libro tiene como centro los aportes italianos.

La obra que nos referimos, publicada en 1920-22 por Recaredo Fernández Velasco Calvo, intitulada *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, presenta interesantes propuestas acerca de la definición del campo de estudio de la ciencia de la administración, considerando equívoco circunscribir a la administración pública toda la actividad del Estado; en cualquier caso, debe identificarse como una actividad específica del Estado. La administración se refiere al gobierno, pero excluyendo — agrega — al legislativo y al judicial. La clave, conforme al planteamiento de Fernández Velasco, radica en la localización de una función que garantice la existencia del Estado. "La realización de los fines del Estado, implican el desenvolvimiento de actividad. El Estado exige de actividad para constituirse, para conservarse, para perfeccionarse" . . . "Los autores y las instituciones reducen a tres esas actividades: legislativa, ejecutiva y judicial. La primera y la última, la legislativa y la judicial, obran intermitentemente: aquélla en periodos fijos, constitucionalmente señalados o por convocatoria del jefe de Estado, y el judicial a requerimiento de parte. Forzosamente, pues, la tercera función, la ejecutiva, será permanente, y en ella,

incluso como sinónima, se inserta la administración o función administrativa.”¹⁰ El autor refuerza su argumento sosteniendo que la administración no sólo garantiza la permanencia del Estado, sino también su continuidad. “El Estado que cambia y se modifica, que a veces se destruye, se perpetúa y subsiste en sus obligaciones anteriores, mediante la administración. . . Esa continuidad en la administración descubre entre dos gobiernos distintos la unidad del Estado.”¹¹ El tránsito entre el Antiguo Régimen y la Primera República, por medio de la Revolución, tal como nos lo ha explicado Tocqueville, es el mejor testimonio de esta aseveración.

El autor intenta delimitar el concepto de la actividad administrativa, idea que desarrolla por la combinación de dos criterios: subjetivo, basado en el órgano que desarrolla la función, y por tanto en la división de poderes; y el objetivo, fundando en la “razón a la materia misma” y asimismo en la división de funciones. En el primero ve la inconveniencia de confinar la administración en un solo poder, cuando la función administrativa es tan amplia que comprende a los tres. Contra el segundo encuentra problemas de definición relativos a las competencias de los órganos a cuya encomienda está la administración, pero la salida al problema es poco satisfactoria. Dice que siendo definidas las actividades legislativa y judicial, la tercera, la ejecutiva, puede apreciarse por exclusión: “actividad administrativa será toda la del Estado que no sea legislativa ni jurisdiccional”.

De acuerdo a la idea anterior, la administración puede ser definida conforme la siguiente clasificación: 1) como gestión económica; 2) como función de conservación del Estado; 3) como actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines; 4) como acción del Estado en sus relaciones con los particulares, y 5) como sistema de servicios públicos. Aunque de esta tipología podría pensarse que excluye y selecciona, en realidad sintetiza. Consideramos que, de una u otra forma, la administración pública es todo ello.

Es mucho más interesante el estudio de Fernández Velasco con relación a la ciencia de la administración, aborda el tema partiendo de la tradición europea: cita a Bonnin, Tocqueville, Stein, Cavagnari, Curato (*Sul concetto della scienza dell'amministrazione*, 1908), Presutti, Oliván, Posada de Herrera y Borsi (*L'unità del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione*, 1906). De conformidad con su interpretación de diferentes pensadores, Fernández Velasco considera que la ciencia de la administración puede ser definida de las siguientes maneras:

A. COMO FILOSOFÍA

La ciencia de la administración tiene principios jurídicos racionales relativos a la organización y acción de la administración pública. Es un campo, dice el

¹⁰ *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, págs. 3-4.

¹¹ *Ibid.*, pág. 5.

autor, sujeto a la “especulación” y los problemas del “debe ser”. Sus doctrinarios son Maccarel, Di Bernardo y otros autores, de los cuales no da ningún dato.

B. COMO TÉCNICA

Los medios que permiten a la administración alcanzar sus fines son técnicas jurídicas y sociales, ambas concebidas como instrumentos racionales. El problema de la eficiencia es su elemento. Meucci, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Cavagnari y Presutti son sus seguidores.

C. COMO ACCIÓN

Fernández Velasco señala que bajo este rubro hay dos “escuelas”. La primera concibe a la ciencia de la administración como el estudio de los medios por los cuales el Estado se procura los bienes económicos y los servicios necesarios para “promover el desenvolvimiento físico, económico e intelectual de la sociedad”. Dentro de este esquema, Ferraris señala que toca a la ciencia de la administración el estudio de las cosas, atendiendo la clasificación antigua de Gayo entre personas, cosas y acciones. La ciencia de la administración se interesa entonces por la política, estadística y economía, “subdividiéndose en dos grandes ramas: la ciencia de la administración política relativa a la determinación de los medios de que el Estado se vale para la realización de sus fines, y la ciencia de la administración social relativa a la incorporación y empleo de esos medios en las diversas actividades provocadas por las exigencias de la prosperidad colectiva”.¹² Asimismo, la primera se subdivide en ciencia de la jerarquía civil relativa a los funcionarios, según lo argumenta Cavagnari, ciencia del ejército y ciencia de la hacienda; y la segunda es la ciencia de la administración interior, ciencia de la administración económica y ciencia de la instrucción pública. Este pretencioso examen debido a Ferraris, *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle Facolta Giuridique*, 1877, tiene, sin embargo, unidad: “todos estos elementos mediales del Estado surgen de la vida social y se refieren a la vida social en el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral. De aquí que el mismo Ferraris propusiera que la ciencia se denominara ciencia de la administración social”.¹³ Cavagnari propone una división muy similar a la de Ferraris; en su planteamiento hay una división tripartita: ciencia de la administración económica, relativa a la producción y distribución de la riqueza nacional; ciencia de la administración interior, interesada en las condiciones físicas de la población (sanidad, migración y beneficencia), y ciencia de la administración

¹² *Ibid.*, pág. 22.

¹³ *Ibid.*, pág. 23.

de la cultura pública, que le incumbe el desenvolvimiento intelectual y moral del pueblo.

Aparte de Ferraris —de quien debemos también mencionar su *Scienza dell'amministrazione, oggetto, limite ed ufficio e la relazioni della scienza dell'amministrativo col diritto amministrativo*, 1890— y Cavagnari, Fernández Velasco apunta otros autores italianos que se suman a esta perspectiva: Gentile Agneta, *Prelezione al corso di scienza dell'amministrazione*; Rabbene, *Corso di scienza dell'amministrazioni sociale*, y Garelli della Morea, *Saggio sulla scienza dell'amministrazioni*, de cuyas obras no tenemos fecha de edición.

La segunda escuela a que se refiere el autor habla de la ciencia de la administración, a la que agrega, "social", que dice estar definida por la intervención del Estado en la vida social. Empero, tal división sería artificial en atención al concepto globalizador de Ferraris en el sentido que la ciencia en análisis se llamaría "ciencia de la administración social". Pero Fernández Velasco insiste en esta segunda escuela se incluyen a Von Stein y Orlando, *Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione*.

Aunque tal vez resulte ocioso mencionarlo, lo haremos: hay una extraordinaria similitud entre los argumentos de la ciencia de la policía y los correspondientes a los doctrinarios de la ciencia de la administración considerada como acción.

D. COMO POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Tiene una relación estrecha con los problemas de eficacia, pero sólo en relación con la ciencia política, porque se concibe a la administración como un medio para la consecución de los fines políticos del Estado. Es entonces que puede hablarse de política financiera, política económica o política militar. Sus doctrinarios son el alemán Holtzendorf, *Principios de política*, Presutti y el español Adolfo Posada, *Derecho público*.

E. COMO SUMA DE PRINCIPIOS REGULADORES DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

El autor más relevante en esta perspectiva es el italiano Giura, *Introduzione allo studio della scienza dell'amministrazioni*, 1895, que sostiene que: "cuando la sociedad humana haya alcanzado su pleno desarrollo, esos dos términos (Estado y sociedad) se integran mutuamente y el Estado no tendrá sólo por fin la determinación de los principios de la coexistencia, sino que señalará también las condiciones del desarrollo de toda actividad particular o colectiva, mediante un conjunto de instituciones para la realización de los múltiples fines del consorcio humano. Negada, pues, la distinción entre lo jurídico y lo social, se llega

a resolver el problema de los fines del Estado con el criterio panteístico del monismo socialista y se define a la ciencia de la administración: disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo sus límites jurídicos y políticos correlativamente a la conservación y al normal desarrollo del cuerpo social".¹⁴

Esta interesante perspectiva, agrega Fernández Velasco, sólo observa una ciencia de la administración, con lo que estamos de acuerdo. Infortunadamente no hay más información que nos permita penetrar con alguna profundidad en este planteamiento. Basta sólo agregar que se trata de una alternativa teórica que en un futuro convendría desarrollar.

F. COMO SOCIOLOGÍA

Es la idea del español Royo Villanova, *Elementos de derecho administrativo*, que argumenta que la ciencia de la administración es parte de la sociología en el punto particular de los fines del Estado, es decir, "la consideración sociológica de la actividad teleológica del Estado".

Estas variadas posiciones con respecto a la definición de la ciencia de la administración señalan un abanico de doctrinas, pero también la preocupación de los pensadores por nuestra materia de estudio. Mucho queda aún por hacer sobre el estudio de esta ciencia. Por ahora debemos al menos comenzar por la bibliografía que estamos descubriendo. En un futuro inmediato habremos de examinar otros trabajos italianos: Borsi, *L'unità didattica del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione*, 1906; Bruggi, *Scienza dell'amministrazione*; Longo, *La distinction entre le droit administratif et la science de l'administration*, 1894; Presutti, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, 1910; Vacchelli, *La scienza dell'amministrazione como scienza autonoma*, 1894; Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, 1919. No olvidemos, igualmente, que en Italia fue traducido Stein en 1897.

Pero volvamos al caso de México. Gustavo R. Velasco ha implicado someramente la participación mexicana en el problema aquí abordado, gracias a la cita de Manuel Cruzado. Al margen, en la nota al calce número 10, menciona otros autores a los cuales, no sabemos por qué, no incluyó en el debate: José María del Castillo Velasco, *Derecho administrativo mexicano*, 1874; Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, 1852; Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 1934; Emiliano Busto, *La administración pública de México*, 1889; y José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, 1936. Menciona asimismo a Luis G. Aragón, *La administración pública del Estado. Estadística y tecnología*, 1921 y Manuel López Meoqui, *Breves lecciones en forma de catecismo sobre administración pública*, 1879. De la primera

¹⁴ Citado por Fernández Velasco, *op. cit.*, pág. 25.

dice que carece de interés público. La segunda señala no haberla encontrado, nosotros sí, pero se trata de una obra de contabilidad gubernamental.

En todo caso, los nombres y obras dicen suficiente como para ser incluidas en el concierto internacional, que tan bien conoció el finado profesor Gustavo R. Velasco, toda vez que algo interesante hubieran podido decir. Toca a nosotros, por tanto, introducir las no sólo a la problemática de las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, sino dentro del desenvolvimiento general de la primera.

Por principio de cuentas debemos no sólo exonerar a Velasco, sino alabarle su aporte, porque es uno de los autores que será señalado entre los mexicanos que más han contribuido a la ciencia de la administración. Dijimos primero exonerarlo, porque no le tocó conocer, cuando redactó el magnífico artículo aquí expuesto, las dos obras de administración escritas en México antes y después del artículo: me refiero a *La administración pública de México y medios para mejorarla* de Luis de la Rosa, 1852, y *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez, 1942, ambas, por cierto, planteadas fuera del derecho administrativo. Parece que tampoco conoció el *Opúsculo del derecho constitucional y administrativo* de M.R. Veytia, escrito en el mismo año que la obra de Lares y De la Rosa, o sea, 1852. Finalmente, y sólo a guisa de ejemplo, tendríamos que incluir otro texto sobre la administración pública en general, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, 1955, de Roberto Chellet Osante, una modesta pero importante obra del México de entonces; dejaremos para después la reseña y comentarios de otros aportes de nuestro país.

Sólo debemos recalcar que dentro del importante problema planteado por Velasco, y que fue la médula de este capítulo, así como más allá, existen posibilidades ilimitadas para explorar tanto la ciencia de la administración universal, como la desarrollada en México. Antes examinaremos el pensamiento administrativo español, del cual se formó, de manera esencial, la ciencia de la administración mexicana.

Cuarta Parte	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX.....	129
Capítulo 10	PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX .	131
	Antecedentes	134
	Siglo XVIII.....	134
	Siglo XIX	135
	Década de los treinta	135
	Década de los cuarenta	135
	Década de los cincuenta.....	135

CUARTA PARTE

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX

*Señores: la administración es de todos los
tiempos y todas las sociedades; pero en
todas las administraciones según su diversa
clase hay siempre un principio que domina,
y forma por así decirlo la base de todas
ellas.*

José Posada de Herrera.
1843

SUMARIO

- CAPÍTULO 10. **PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX**
- CAPÍTULO 11. **FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 12. **ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 13. **MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 14. **JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 15. **MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**
- CAPÍTULO 16. **LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 10

**PANORAMA GENERAL DE
LOS ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS EN
ESPAÑA EN EL SIGLO XIX**

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Sintetizar el pensamiento administrativo español del siglo XIX.

SUMARIO

Panorama general de los estudios administrativos en España en el siglo XIX

Antecedentes

Siglo XVIII

Siglo XIX

Década de los treinta

Década de los cuarenta

Década de los cincuenta

Podría afirmarse, casi sin temor a equívoco, que la ciencia de la administración francesa, la de Bonnin, influyó más en España que en la propia Francia, toda vez que los autores peninsulares estudiaron en tierra gala, o leyeron los trabajos de sus vecinos, o los tradujeron al castellano. Durante la década de los treinta en el siglo pasado tiene lugar la aparición de los primeros estudios de administración, que comprenden obras de ciencia de la administración, trabajos prácticos de administración y traducciones del francés, aunque ya a fines del siglo XVIII la influencia gala había motivado versiones al castellano de obras de ciencia de la policía. Siguiendo un curso histórico y, por ahora, considerando solamente obras sobre ciencias de la administración, podemos reseñar el desarrollo del estudio de la administración española en la forma siguiente:

ANTECEDENTES

Jerónimo Castillo de Bovadilla. *Política para corregidores*. 1597.

Juan de Solórzano Pereira. *Política indiana*. 1649.

J. Enriquez de Zúñiga. *Tractatus de officialibus reipublicae*. 1676.

Antonio Fernández de Otero. *Tractatus de officialibus reipublicae*. 1682.

SIGLO XVIII

Juan Enrique de Justi. *Elementos generales de policía*. 1784.

Traducción de Antonio Francisco Ruíz y Gelabert.

Tomás Valeriola. *Idea general de la policía o Tratado de policía sacado de los mejores autores.* 1798-1802.

SIGLO XIX

Antes de la década de los treinta

Valentín de Foronada. *Cartas sobre la policía.* 1801

Luis Pereira, *Ensayo de los elementos de la ciencia del buen gobierno.* 1811.

Javier de Burgos. *Memorial a Fernando VII.* 1826.

DÉCADA DE LOS TREINTA

Javier de Burgos. *Introducción al decreto de noviembre de 1833 para los subdelegados provinciales.*

Bourbon-Leblanc. *Filosofía política o Elemento de la ciencia del gobierno y de administración pública.* 1834. Traducción D.G. de S.P.

C.J.B. Bonnín. *Compendio de los principios de administración.* 1834. Traducción de D.J.M. Saavedra.

Gandillot. *Curso de derecho administrativo.* 1835. Traducción de D.J.M. Saavedra.

Cristóbal Bordiu y Antonio Gil de Zárate. *Cuestiones políticas y administrativas.* 1836.

Agustín Silvela. *Estudios prácticos de administración.* 1839.

DÉCADA DE LOS CUARENTA

Javier de Burgos. *Ideas de administración.* 1841.

Alejandro Oliván. *De la administración pública con relación a España.* 1842.

Manuel Ortiz de Zúñiga. *Elementos de derecho administrativo.* 1842, 1843.

José Posada de Herrera. *Lecciones de administración.* 1843.

Pedro Gómez de la Serna. *Instituciones de derecho administrativo español.* 1843.

Pedro Mariano Ramírez. *Tratado de administración práctica en España.* 1844.

Eduardo Gómez Santamaría. *Manual completo de administración.* 1845.

J.B. Casas. *Estudios acerca del régimen y administración de España en ultramar.* 1845.

DÉCADA DE LOS CINCUENTA

Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español.* 1850.

Francisco de Paula Madrazo. *Manual de administración*. 1857.

Pelayo Cabeza de Vaca. *Tratado para mejorar nuestra administración*. 1859.

El listado de obras españolas refleja muy bien la preocupación hispánica con respecto a la ciencia de la administración, preocupación que tuvo como centro el nacimiento y desarrollo de la disciplina, tanto en la academia como a través de la imprenta.

Como ha podido observarse, el estudio de la administración en España es antiguo; dio comienzo en el momento mismo en que España se convierte, en el siglo XVI, en la primera potencia de Europa. La obra de Castillo de Bovadilla sobre los corregidores muestra gran interés por la administración provincial, en tanto que las de Enríquez de Zúñiga y Fernández de Otero, ambas en latín, son dos importantes trabajos sobre la jerarquía de los funcionarios reales. Del mismo modo, *Política indiana* de Solórzano Pereira es una obra monumental sobre la administración colonial americana; tal producción forma un cuadro completo de la administración imperial, estos textos son de inspiración exclusivamente española. Sin embargo, la Península no estuvo ajena a los avances continentales, en especial los de la ciencia de la policía, y a fines del siglo XVIII se había traducido el tratado de von Justi y escrito obras sobre el tema debido a la pluma de autores españoles, entre los que destaca Valeriola. Sobre el tema de la policía debemos agregar el *Manual de policía urbana*, 1877, de Fermín Abella. Pensamos que la ciencia de la policía es la semilla de la ciencia de la administración, tal como ocurrió en Francia, y más adelante tendremos oportunidad de demostrarlo.

Lo que aquí debemos destacar es que luego de los aportes de Burgos y Silvela —pioneros de la ciencia de la administración española— en la primera mitad de la década de los cuarenta nacen las más grandes obras sobre nuestra materia, la mayoría por efectos del decreto del 1.º de octubre de 1842 en el que en la Facultad de Jurisprudencia es fundada la cátedra “Elementos de derecho administrativo”. Y como no había bibliografía que pudiera nutrir el programa de la nueva asignatura, Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna elaboraron los textos.¹

Burgos imparte sus lecciones sobre *Ideas de administración* en el Liceo de Granada en 1840, en donde lo escucha Ortiz de Zúñiga y es influido fuertemente. Ortiz de Zúñiga fue un autor prolijo; además de sus *Elementos de derecho administrativo* (tomo I, 1842 y tomos II y III, 1843), escribió las siguientes obras: *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, 1832; *El libro de los alcaldes y los ayuntamientos*, 1841, complementado con la *Práctica de los secretarios de ayuntamientos*, 1843; *Biblioteca de escribanos o Tratado general teórico-práctico para la instrucción de los escribanos*, 1843, y *Práctica general forense*, 1856.

¹ Estudio preliminar a *El libro de los alcaldes y ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga, obra de Alejandro Nieto, págs. 13-18.

Gómez de la Serna aclara en su obra que la idea de un libro sobre las instituciones administrativas era muy necesario, y que comenzó su elaboración en 1840, para luego dejarlo en el olvido; hasta que en 1843 y por instancia de sus compañeros académicos lo publicó como libro de texto. Idea similar inspiró a Ortiz de Zúñiga.

Por cuanto a Posada de Herrera, sus *Lecciones de administración* nacen del decreto de 29 de diciembre de 1842, mediante el cual se creó en Madrid la Escuela de Administración. Dentro de la curricula se incluían cátedras de administración y derecho administrativo, además de que la Escuela serviría como sinodal de los postulantes al servicio público español; dicho sea de paso, en un proyecto de 1841 se pensó en una Facultad de Administración orientada a la formación de funcionarios públicos, pero el proyecto no prosperó en las Cortes españolas. Por cuanto a la Escuela, los cursos eran dos y duraban de septiembre de un año a junio del siguiente; en el segundo se enseñaba administración y derecho administrativo. La cátedra era diaria durante dos horas y a ellas concurrían funcionarios, estudiantes y graduados de la Facultad de Jurisprudencia. "La idea de esta Escuela parece, como se ve, excelente, y se adelanta en más de un siglo a las realizaciones de la mayor parte de los países europeos."² Sin embargo, pese a su éxito, la Escuela fue cerrada y los estudios de administración pasaron nuevamente a la Facultad de Jurisprudencia. José Posada de Herrera fue quien por primera vez impartió en la Escuela el curso de administración, y gracias a tres de sus alumnos, Juan José de Bascón, Francisco de Paula Madrazo y Juan Pérez Calvo, que las tomaron en taquigrafía, ahora podemos consultarlas.

Pero como bien lo afirma Nieto, no se trata de un mero movimiento académico, sino un replanteamiento intelectual acorde a la España renovada en el constitucionalismo que siguió a la muerte de Fernando VII y la conclusión de la guerra civil, es al mismo tiempo, su incorporación al progreso de Europa. En este ambiente, Burgos expone sus "Lecciones" en Granada, luego editadas en el periódico local *Alhambra*; Oliván publica su trabajo en la Enciclopedia Española del Siglo XIX; Silvela realiza su gran compilación; Arrazola y socios crean su Enciclopedia Española de Derecho y Administración, 1848. Todas estas obras, como las anteriores, son importantes para el desarrollo de la ciencia de la administración.

La idea del presente capítulo ha sido la de elaborar un bosquejo del desarrollo de la ciencia de la administración española, transmitir al lector el ambiente académico en el cual tuvo su origen y los factores que contribuyeron a ello. En los capítulos siguientes, al tratar a los principales pensadores españoles, entraremos más en detalle al estudio de la ciencia de la administración peninsular.

El motivo de nuestro libro no es sino el sintetizar, lo cual es válido para este capítulo, razón por la cual recomendamos al lector tres lecturas para pro-

² *Ibid.*, pág. 17.

fundizar sobre el desarrollo global del estudio de la ciencia de la administración en España: *Historia de la administración española e hispanoamericana* de Juan Beneyto, obra monumental acompañada por una abundante bibliografía. *La administración española* de Eduardo García de Enterría, cuyo capítulo 1 se dedica a la ciencia de la administración y el 2 a Alejandro Oliván. Y *Sobre la génesis del derecho administrativo español, 1812-1845*, de Juan Alfonso Santamaría Pastor, cuya introducción comprende el examen de la ciencia de la administración española.

Capítulo 11 FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN	139
11.1 NECESIDADES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ..	142
11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO	143
11.3 PLAN DE LA OBRA	144
11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS	145

CAPÍTULO 11

FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer a uno de los pioneros de la ciencia de la administración.
- Examinar uno de los modernos planteamientos de reforma administrativa.
- Analizar una obra de investigación práctica, según planteamiento de Silvela.
- Analizar los aportes de este notable pensador hispano.

SUMARIO

- 11.1 NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**
- 11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO**
- 11.3 PLAN DE LA OBRA**
- 11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS**

Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas; o Estudios prácticos de administración, son dos títulos de una misma obra a la cual representan con absoluta fidelidad. Tal es el libro de Silvela, una colección de leyes administrativas; empero está precedida por una larga introducción de 41 páginas en donde trasluce su concepto de administración, que tiene tres apartados:

1. Necesidad de la reforma administrativa
2. Objeciones posibles a su planteamiento
3. Plan de la obra

11.1 NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La obra comienza con una amplia definición de la acción gubernativa: “gobernar, en su más alta acepción, es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley”.¹ Dice que en la monarquía las potestades legislativa y ejecutiva están reunidas, en tanto que en las democracias están separadas, lo que exige la participación de los más “sabios y virtuosos”. Luego de abordar brevemente el tema de la división de poderes, procede a tratar el de la administración.

Según lo expresa, las leyes administrativas son las que tienen por objeto organizar la administración, así como el crear y armonizar los medios de ejecución de las demás leyes, generales o particulares. Con base en este planteamien-

¹ *Estudios prácticos de administración*, pág. 3.

to, y como diferente a gobierno, señala: "y por administración del Estado, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la acción y juego de las diversas partes del poder ejecutivo".² Pero, como ocurre con Bonnin, en quien se inspira, dice que poder ejecutivo y gobierno son la misma cosa.

Silvela identifica al poder ejecutivo con el gobierno, pero entendido éste tal como fue definido arriba; asimismo, lo distingue del poder judicial, por cuanto que éste aplica reglas o hechos consumados y probados, en tanto que el poder ejecutivo se caracteriza por preveer hechos futuros, evitar que tengan lugar hechos perjudiciales y cooperar en todos aquellos que favorezcan lo que se juzga conveniente para la prosperidad pública. Lo distingue del legislativo, al cual define como el encargado de sentar reglas generales y uniformes, en tanto que aquél "tiene que cuidar de su ejecución, descender a infinidad de pormenores sutiles y variables, según las circunstancias y las localidades, y suplir a cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo o el silencio de la ley".³

Con base en tales planteamientos, el autor señala que toca al gobierno el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior; la administración de la hacienda pública; la protección de los derechos políticos; el fomento de la industria, el comercio y la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes; la tutela de pueblos, provincias, establecimientos públicos de educación, de beneficencia o de corrección; en fin, concluye Silvela, cuidar de la ejecución de todas aquellas leyes políticas y administrativas relacionadas con la forma de gobierno, la ciudadanía y las relaciones con el exterior.

11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO

Un severo juicio de Silvela acerca de la situación de entonces en España —una atmósfera de conflictos constitucionales, irritaciones entre los grupos políticos, el carácter peculiar de la monarquía, las atonías provinciales, la carencia de ilustración de las clases inferiores y los movimientos de independencia en las colonias— lo lleva a considerar como causas de la ausencia de "un sistema completo y bien entendido de gobierno". Estas preocupaciones lo encaminan hacia el estudio tanto de la administración como de la política, y al efecto cita la obra de un autor español, mismo que demuestra conocer profundamente ambos temas; se trata de Alberto Lista,* quien menciona que la entronización de la casa de Borbón en España anuló tanto la libertad como los fueros municipales, a lo que debemos agregar la reforma administrativa del siglo XVIII, la cual, tomando como modelo la administración francesa, se caracterizó por la centralización de la vida nacional. "La ciencia política progresa: hízose un ramo de ella

² *Ibid.*, pág. 6.

³ *Ibid.*, pág. 7.

* "Del régimen municipal en España", *Revista de Madrid*, art. 1, Núm. 1.

la ciencia administrativa,* de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado como condición imprescindible del orden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales.”⁴ Agrega que la monarquía colocó en su propio seno el gobierno y logró atenuar la resistencia de las fuerzas sociales, tarea que en un régimen representativo haría el parlamento; “y que la concentración de los poderes del Estado era la única condición de que se *nacionalizacen*, por así decirlo el orden y la libertad, el trono y las garantías individuales”; en otras palabras, es la separación de poderes y la centralización, que unifica social y políticamente a la Península, las que crean las condiciones para el desarrollo de la ciencia de la administración, cuestión ya planteada, así por Tocqueville como por Bonnin, para Francia.

Por tanto, las objeciones en torno a la imposibilidad de la ciencia de la administración en España, Silvela las ha refutado con base en el desarrollo mismo de la Península —enfascada ya, en la cuarta década del siglo pasado, en la eliminación del carácter absolutista de la monarquía—, y como dice al principio de este apartado, la atmósfera conflictiva del país no obstruyó el desarrollo de la nueva disciplina; más bien, agregaríamos, fue uno de sus mayores estímulos.

11.3 PLAN DE LA OBRA

Entonces, la ciencia de la administración es posible y Silvela se propone escribir un libro sobre esta materia, sin que fuera un tratado teórico sobre la misma, ya que el autor se consideraba él mismo un practicante del quehacer administrativo. “Pero si bien deseábamos ofrecer a los legisladores, por así decirlo, el cuadro de los asuntos pendientes y facilitar de algún modo sus tareas, debemos manifestar que el objeto principal que nos hemos propuesto, como más a nuestro alcance, ha sido el auxiliar a esa juventud de quien se exige, y a quien se manda ejecutar, lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarle. La mayor parte de los empleados en los gobiernos políticos, lo mismo que los demás encargados subalternos de los diversos ramos de la administración pública, carecen de la preparación de estudios necesaria para desempeñar bien su cometido; porque no siempre suple el buen deseo, o el despejo natural, al indispensable acopio de conocimientos.”⁵ Se trata de una obra pedagógica que intenta ilustrar a funcionarios en servicio, en ese momento incompetentes para desempeñar con acierto sus encomiendas, y entre tales funcionarios, el autor encuentra a personas que juzga son en “alto grado respetables”, y cuya ignorancia no hace sino agravar

* Silvela, como Bonnin, no distinguen entre ciencia de la administración y ciencia administrativa. Nosotros sí y más adelante argumentaremos por qué.

⁴ Citado por Silvela, *op. cit.*, pág. 20.

⁵ Silvela, *op. cit.*, pág. 34.

la situación. Silvela incluso llega a comentar que en España hay muchos que presumen de políticos y muy pocos son en realidad “inteligentes en la ciencia de administrar”. Por tal motivo, juzga que se debe dar a la juventud una nueva orientación y encaminarla hacia estudios más positivos.

Asume que por falta de fuerzas no pudo escribir unos “Elementos de administración”, porque en medio de ánimos agitados los “estudios puramente teóricos o especulativos” no consiguen fijar la atención, y sí logran captarla las reflexiones propiamente aplicadas, de ahí el origen de su colección de proyectos y leyes aplicadas, de los cuales dice que junto con los dictámenes de comisiones legislativas y los discursos y discusiones preliminares de las propuestas de ley, darán una idea más cabal y exacta de la materia que se trata, por ejemplo la administración municipal, que la que puede dar un “tratado de administración”. Y a este respecto agrega: “apelamos al testimonio de cuantos hayan leído el Bonnin, el Gandillot y el Bourbon-Leblanc, que son los tres tratados que tenemos traducidos en castellano”;⁶ e insiste en que este argumento se basa en su propia experiencia, pese a las lecciones que tomó en la Universidad de París. Sin embargo, considera que el caso francés es buen ejemplo a seguir, e incluso para adoptar, pero de acuerdo con las condiciones españolas, ya que, según afirma, lo bueno no tiene nacionalidad, sino que es propiedad de todas las naciones.

Para finalizar la introducción, señala que elaboró un índice analítico de materias que puede servir como diccionario administrativo, aunque de manera imperfecta. La obra, insiste, puede ser útil para empleados de gobierno, tanto del Ministerio del Interior como de las demás Secretarías, así como para abogados y hombres de negocios que carezcan de tiempo para investigar y requieran información de manera sucinta y sencilla.

Cuando tuvimos el placer de encontrar un ejemplar de la versión original de esta notable obra, entre los librerías de la Lagunilla, sospechamos que se trataba del primer trabajo sistemático de la ciencia de la administración española; y así se corroboró en el curso de nuestras investigaciones. Aunque el autor sostiene no haber escrito un tratado de administración, cierto es que elaboró un libro de administración, a la postre, el primer documento sistemático de la moderna ciencia de la administración en España; tal como él mismo lo señala: “el único título de recomendación que nos atrevemos a suponer a esta obra, es el de presentar por primera vez entre nosotros un sistema completo de organización administrativa”, toda vez que los únicos tratados de administración en España hasta entonces eran los ya mencionados de Bonnin, Gandillot y Bourbon-Leblanc.

11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS

Esta obra, escrita de manera tan especial, cuenta con un excelente apéndice

⁶ *Ibid*, pág. 36.

donde se analiza un dictamen sobre el proyecto del Consejo de Estado, y el propio autor explica el carácter y concepto de los Ministerios españoles y las Direcciones Generales. En la parte final contiene una conclusión en la cual el autor refiere la ausencia de un necesario código administrativo y hace hincapié en la urgencia de introducir el estudio de la administración en las universidades: "si a estas medidas se añadiese la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendría a hacerse más rápida y más sólida nuestra regeneración administrativa. Entonces pudiera exigirse suficiencia aprobada por exámenes públicos para obtener ciertos y determinados empleos de la carrera, como se exigen para la civil y militar; y *entonces tendríamos mayor número de Ministros, Directores Generales, Jefes Políticos y Secretarios de Gobierno, dignos de ocupar sus puestos,** y capaces de encaminar a la nación hacia su felicidad; mayor número de administradores hábiles, que reuniesen en sí los conocimientos del publicista, la ciencia del jurisconsulto y los desengaños de la práctica".⁷ Silvela está planteando aquí la creación del servicio civil de carrera con base en la incorporación de la ciencia de la administración a las aulas universitarias, y en ellas los postulantes al servicio público español.

* Subrayado nuestro.

⁷ *Ibid.*, pág. 344.

Capítulo 12	ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	147
12.1	PANORAMA GENERAL DE LA OBRA	151
12.2	IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	151
12.3	LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	155

CAPÍTULO 12

ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Explicar el carácter peculiarmente administrativo de la obra de Oliván, en comparación con la naturaleza del derecho administrativo.
- Definir la administración pública en concordancia con las ideas del autor.
- Relacionar el concepto de ciencia de la administración y la materia que trata.
- Conocer los aportes del autor a la ciencia de la administración.

SUMARIO

- 12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA**
- 12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

Francisco Agustín Silvela fue un autor de sólidos conocimientos sobre la ciencia de la administración, pero que carecía del interés y los motivos para realizar una obra doctrinaria; elaboró un manual práctico de administración. Con Alejandro Oliván ocurrió cosa distinta: redactó el primer tratado completo de administración pública con aspiraciones científicas, a fin de explicar la compleja naturaleza de tal administración.

Oliván escribe su obra *De la administración pública con relación a España* en 1842, como parte de la *Enciclopedia Española del Siglo XIX* y cuya función era la de tratar la palabra "administración"; pero al año siguiente aparece en edición por separado dentro de la colección *Biblioteca de Educación*, edición tan limitada que la obra sólo fue consultada por muy pocas personas. El prologoista de la edición que consultamos, Eduardo García de Enterría, dice de la obra: "la primera sugestión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primer libro sistemático en la materia publicado en nuestra patria",¹ siempre y cuando aceptemos la distinción, como lo hace el propio prologoista, "entre descubridores y colonizadores". Burgos y Silvela serían descubridores, en tanto que Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera y Oliván serían colonizadores. Añade García de Enterría que se trata de una obra única dentro y fuera de España, y que en ella se sintetiza un "régimen administrativo" de factura "napoleónica", de cuya exposición no existe paralelo. Creemos que los juicios del prologoista no son en nada exagerados; sí a la obra de Oliván agregamos la de Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Manuel Colmeiro y Francisco de Paula Madrazo estaremos

¹ Prólogo a *De la administración pública con relación a España*, pág. 6.

finalizando la primera mitad del siglo XIX, ante la ciencia de la administración más importante del mundo.

12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA

Puede afirmarse que la obra de Oliván es filial, genuina de la ciencia de la policía, pero por vía de Bonnin, en donde encontramos la dualidad temática de los problemas relativos a la nutrición de las fuerzas del Estado propios de ella y los pertenecientes a la moderna ciencia de la administración relacionados con los temas de la separación de poderes y la distinción entre gobierno y administración.

El contenido de la obra comprende cinco capítulos: 1) Idea general de la administración; 2) Atribuciones de la administración; 3) Organización administrativa; 4) Acción administrativa, y 5) Reforma administrativa en España. El capítulo final es muy útil para comprender las diversas modificaciones a la organización administrativa hispánica; en tanto que el tercero nos introduce al modo concreto en que está conformado el organismo administrativo. Los capítulos 1, 2 y 4 son los más ricos y relevantes.

12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Oliván es un pionero del estudio de la administración y en tal circunstancia comprende el papel de su obra dentro de su seno. "Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el poder supremo para la *conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales*. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna."² Tan moderna que el autor es uno de los iniciadores; pero, con pertenencia tan inmediata y directa a la nueva ciencia, hunde todavía sus raíces en la vieja ciencia de la policía que perseguía idéntico objetivo: *la conservación y mejora de la sociedad*. Pero la ciencia de la administración, con base en el principio vital del Estado liberal, propone la separación de poderes; entonces Oliván ofrece la posibilidad de un poder supremo compuesto por los tres actos: *pensar, resolver y ejecutar*, en los que se encierra la soberanía y que implican de hecho la separación de poderes. Es la división de poderes un principio vital, porque la libertad política descansa en la ausencia del despotismo; en un mundo donde existe libertad política, la administración pública tiene una función distinta a la tarea que le es propia en el despotismo, como fue durante el Estado absolutista. "La administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico,

² De la *administración pública con relación a España*, pág. 27. Subrayado nuestro.

se presenta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado."³ Gran combinación de elementos de la vieja y la nueva ciencia.

Según Oliván, la trascendencia del mero carácter fiscalista de la administración hacia tareas en las que se incluye la protección y el fomento, consiste en el reconocimiento de la propia administración de la importancia que ella misma encierra, asumiendo a partir de entonces el carácter de una verdadera "ciencia social" relativa "al conjunto de cuidados que exige la cosa pública",⁴ y considerándola no como el ejercicio de la autoridad; sino más bien como una forma de asumir la responsabilidad de gobernar. Es que, remarca Oliván, quien administra reconoce dependencia. Bella remembranza de Bonnin.

El autor nos habla de una acción administrativa profundamente comprometida; la administración pública o de la "cosa pública" habrá de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilará la buena marcha de los negocios para el beneficio de los asociados, pero someterá a las reglas dictadas por el poder supremo, que no es otra cosa que la personificación de la propia sociedad.

Como hemos podido observar desde Bonnin, los pensadores administrativos están interesados en la distinción entre gobierno y administración, naturalmente Oliván también lo está; "el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna".⁵ Es decir, caminan de la mano pero son entidades distintas; pero la distinción merece ser explicada y Oliván se propone hacerlo: el gobierno entra en contacto con otros gobiernos del extranjero, mantiene las instituciones fundamentales de la sociedad y determina el movimiento que, en cada etapa, habrá de tener la sociedad, en tanto que la administración provee los medios para realizar estos fines, ya que desde "el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa" no media distancia considerable, ya que ambos se tocan y se "confunden a la vista".⁶ Este planteamiento, al cual puede uno difícilmente adherirse por su formalismo y precariedad, constituye el talón de Aquiles de la moderna ciencia de la administración, toda vez que su confusión con el agregado de la participación del poder supremo crea más interrogantes; al respecto nuestro autor señala que el poder supremo es una voluntad social que encabeza, la administración es el brazo ejecutor y que el gobierno piensa, existen entonces dos cabezas pensantes y un solo brazo activo. El sentido amplio y positivo dado inicialmente a la administración, es en consecuencia restringido y empobrecido

³ *Ibid.*, pág. 31.

⁴ *Ibid.*, pág. 64.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, pág. 34.

por cuanto se le asigna un mero papel ejecutor de leyes, o cuando más, el de desarrollar sus contenidos; como lo plantea Oliván, la administración cumple, hace cumplir las leyes o, en su caso, las desenvuelve o suple en sus pormenores.

Aunque un autor no puede sino ser analizado y enjuiciado como totalidad, ciertamente tampoco hay pensador perfecto; la exposición del que analizamos debe ser reconocida por sus aportes y no alimentar la crítica destructiva de sus insuficiencias. Oliván tiene más grandeza que pequeñeces; ello es observable en la claridad con que marca la división de materias sociales tocantes a la administración pública, de lo que deriva una magnífica interpretación de sus matices: “la administración general se distingue en administración civil u ordinaria, que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad, y en administraciones especiales o profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a ella, le sirven de auxiliares; son las de la hacienda, de la justicia y culto, y de la fuerza armada. Cuando se trata indeterminadamente de administración, se entiende por antonomasia la civil”.⁷ Al igual que otros autores que le precedieron, Oliván se preocupa por el problema de la centralización, cuestión que emprende analizando el punto a través de la separación entre intereses generales e intereses particulares, estando los primeros sumergidos en el cuerpo social y los segundos entre las localidades y los individuos, aunque entre ambos hay que considerar lo que el autor denomina “demarcaciones territoriales”. Existe un escalonamiento de intereses que principian en la base con los individuos y concluyen en la cúspide, en el seno de la sociedad en su conjunto, siendo superiores estos últimos y conforme esta idea, tal debe ser la organización y el funcionamiento de la administración pública; éste, según el autor, es un fundamento en el que descansa la doctrina de la administración.

Oliván difiere de todos aquellos autores que sostienen la necesidad de centralizar el gobierno y descentralizar la administración; dice que con ello se piensa que lo relativo a la conservación e independencia del Estado brota de un centro único de manera enérgica, en tanto que lo concerniente a los intereses especiales y la administración local y provincial debe ser conferida a los habitantes de esos lugares. Sin embargo, como él la considera, la administración es una cadena de transmisión de las decisiones gubernamentales que nacen del poder supremo y, por cuanto tal, es dependiente, de modo que si estuviera descentralizada no contaría con agentes propios y en cada lugar cada decisión gubernamental estaría sujeta a la discusión de las autoridades locales: “Sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos.”⁸ y, en caso de haber duda sobre este planteamiento, se propone de antemano elaborar una aclaración a partir de la definición misma de centralización, sobre lo que dice que “centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que

⁷ *Ibid*, pág. 36.

⁸ *Ibid*, pág. 46.

la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos".⁹ Sobre esto, el autor señala que es Francia el país donde se ha dado la centralización, y con ello ilustra su planteamiento; y tiene razón, aunque no así cuando señala que la centralización comienza con Napoleón Bonaparte, a quien no cita, pero alude, argumentando que gracias a él, luego de eliminarse la anarquía republicana y abolirse los estertores absolutistas, del eje del poder imperial se unificó la nación centralizándose del modo más "sencillo, expedito y eficaz que recuerda la historia" a la que parece desconocer Oliván, ya que el Imperio no fue sino una de las fases progresivas de la centralización, luego que había sido creada por el Antiguo Régimen y desarrollada por la Revolución.

En contraste, define a la descentralización como el esparcir los atributos de la autoridad, antes radicados en un punto, hacia el resto de las fases de la superficie. Una vez ocurrido tal fenómeno, surge un Estado federal con provincias independientes y en lugar de un espíritu nacionalista nace el egoísmo provincial, transgrediéndose la idea fundamental de que el interés general está por encima de los intereses particulares. Lo prudente es el sano equilibrio entre la centralización y la descentralización para que ambas esferas operen en concierto, pues una excesiva centralización es tan perniciosa como una excesiva descentralización. La supercentralización es evitable si el centro descarga en las provincias y localidades atribuciones sobrantes o acumuladas en su seno, o bien, continúa Oliván, confiando y descargando en ellas parte de esas atribuciones; incluso, fraccionando la administración en ramos independientes, sin cabeza única, o debilitando en su totalidad la acción administrativa; pero considera que lo uno imposibilitaría un buen sistema y lo otro lo paralizaría.

De todo lo anterior, el autor llega a las siguientes conclusiones:

1. La administración debe estar centralizada para obedecer el impulso del gobierno, transmitiéndolo en todas direcciones, con autoridad para hacer cumplir las leyes con respecto a los intereses generales y para el estímulo con relación a los particulares.

2. Tanto la centralización como la descentralización excesivas son perjudiciales, porque la primera acumula incumbencias y limita el autogobierno a las poblaciones, en tanto que la segunda, que traspasa la acción de las localidades, priva al gobierno de la intervención y conducción adecuadas para el servicio óptimo del Estado.

3. El exceso de centralización es propio del absolutismo y el exceso de descentralización lo es de las federaciones; lo que tienda a eliminar ambos vicios favorece la flexibilidad.

4. Y "que, por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la administración".

Dentro de la tónica impuesta por el discurso de Oliván, la dicotomía gobier-

⁹ *Ibid.*

no-administración, aunque es el talón de Aquiles, paradójicamente es la base de su argumentación; de aquí su afirmación de que el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene al gobierno, por lo que argumenta que el primero estará en el aire sin el soporte de una buena administración. De ello deduce que dado el caso de que se decida descentralizar el gobierno y se determine conservar “arreglada, compacta y prudentemente centralizada” la administración, se está cayendo al error de vulnerar al primero y fortalecer la segunda, lo cual, en todo caso es un error. Un gobierno centralizado supone siempre una administración igualmente centralizada.

Reconoce Oliván tal importancia a la administración que hace la siguiente afirmación: “en administración, que es una ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los raptos de imaginación, y menos disculpables los desórdenes. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene en la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena administración, no nos cansaremos de indicarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin una buena administración las sacudidas políticas se traducen en trastornos sociales”.¹⁰ Tocqueville ya había dado fe de esto cuando demostró que la Revolución administrativa engendrada por los efectos negativos de la reforma de 1787 precipitaron la Revolución política de 1789.

12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Consideramos que en lo referente a las materias de la administración pública es donde la obra da los mejores frutos, toda vez que evoca los tradicionales objetos de acción de la policía de la antigüedad. El núcleo de esta exposición tiene lugar en el capítulo 2 y en algunos pasajes del 3.

El concepto olivániano de la administración en su carácter de protectora de la conservación y mejoramiento de las fuerzas e intereses de la sociedad, deriva, naturalmente, en la noción de servicio público, de aquí que “administrando se lleva con regularidad el conjunto de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa, en la cual figuran los individuos como partícipes de las cargas y los goces comunes”.¹¹ Los servicios públicos son una respuesta administrativa a las necesidades sociales, que adoptan la forma de la vida material, intelectual y moral de los pueblos. Con mayor precisión, enumera Oliván los intereses que surgen de las necesidades de la sociedad: de la individualidad, de familia, de asociaciones voluntarias, de comunidades creadas por la división del territorio, de nacionalidad, de civilización y de la humanidad.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 78.

¹¹ *Ibid.*, pág. 79.

Oliván tiene un concepto positivo de la acción administrativa, al decir que la “sociedad se conserva y mejora” a través de ella. Hay una “conservación ordenada dentro de la órbita de la administración”. Por tal razón, la administración pública tiene en primera instancia los medios pertinentes para hacer respetar la integridad nacional y territorial respecto del exterior, para lo cual, antes que todo, el Estado debe ser una entidad fuerte, próspera y leal, según sus propias palabras. En este punto, la materia exterior, como la entendemos, es tema actual de las relaciones internacionales, mismas que tienen una estrecha relación con la ciencia de la administración en el punto en el que el interés público, las transacciones comerciales y el honor nacional son materia vinculada a la conservación de la sociedad, así como al fomento de su progreso en relación con otras sociedades nacionales. Asimismo, toca a la administración pública organizar el reclutamiento militar y proveer el movimiento de tropas y equipos, así como todo aquello relacionado con la justicia militar, prisioneros, hospitales, transportes, etc.

Por cuanto a la conservación de la sociedad en lo interior, Oliván comenta que la fuerza pública, como materia administrativa, funge como mera auxiliar de la autoridad civil. Toca a la administración levantar, instruir y utilizar esta fuerza para el beneficio de la sociedad. En estrecha relación con la fuerza pública, se desenvuelve, en las sociedades, la justicia como elemento sustancial para la conservación de la sociedad, especialmente porque promueve la unión de sus miembros. Pero ha de distinguirse la acción judicial sobre intereses privados y la acción administrativa conciliando los intereses privados y los intereses colectivos. Incumbe a la administración, anota el autor, organizar y vigilar el orden judicial en su plena extensión, actuando con la denominación de “ministerio público”. Junto a la fuerza armada y la justicia aparece la hacienda pública, que recaba las rentas que permiten sufragar los gastos colectivos de la sociedad. Estas administraciones especiales, fuerza pública, justicia y hacienda, son una remembranza muy directa a la antigua concepción española de las cuatro causas —guerra, justicia, hacienda y gobierno— este último transformado en la administración civil que Oliván ha concebido como administración por antonomasia.

Un bello pasaje, encabezado con el significativo título de la “mejora de la sociedad”, sintetiza el concepto policial de la administración, tal y como lo desarrolla el autor: “. . . mejora. Ésta corresponde en su totalidad a la administración civil. . .”¹² Señala que los individuos no deben esperar de la sociedad, con relación a su existencia material, sino sólo protección y estímulo. El concepto liberal de la sociedad propio de entonces, lo impele a establecer que del intercambio individual se engendra la prosperidad social, de cuyo intercambio surgen necesidades sociales que reclaman la acción administrativa; pero Oliván es muy claro en sus argumentos: no sólo la administración abate los obstáculos que se oponen a la prosperidad social, porque tal sería una tarea supletoria, mera-

¹² *Ibid.*, pág. 90.

mente reactiva, propia de un Estado liberal que sólo deja hacer y deja pasar; tiene un concepto liberal de la sociedad, pero no de la administración, porque la materia administrativa descende directamente de la ciencia de la policía del Estado absolutista y se trata de una ciencia que supone una administración con iniciativa, activa y flexible. Su acción es esencialmente positiva. "Todavía avanza más la buena administración. No solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que las favorece y fecunda, procurando que logren ventajosos resultados y que llega a estimularlas, promoverlas y crearlas. Esto es propiamente *fomentar*."¹³

La administración, entonces, está estrechamente relacionada con los diversos grupos de la sociedad, con sus diferentes facetas, con sus distintos productos, manifestaciones y relaciones. Es una potencia entrañablemente ligada a la sociedad.

Aunque el contenido de la ciencia de la policía subsiste en la moderna ciencia de la administración, de la que nuestro tratadista es un digno representante, hay en su seno un concepto restringido de policía que el autor define con precisión y el cual, si bien emparentado con el original, ha variado en significación. "Son materia administrativa las cosas de uso común o del dominio público, cuyo disfrute se regulariza para que no resulte perjuicio a terceros ni a la comunidad; tales como la vía pública, las aguas, el aire considerado en su salubridad y cuantos goces permitan las leyes. Todas estas cosas, que interesan al buen orden, son objetos de la *policía*; que si entre los antiguos era la policía el gobierno de la ciudad cuando éste se confundía con el Estado, hoy es el ínfimo gobierno si se quiere, ínfimo en el orden jerárquico, pero importante y trascendental hasta lo sumo, tanto por los extremos que abraza cuanto constituye la atmósfera que inmediatamente rodea al hombre en sociedad y a todas partes le acompaña."¹⁴ Como materia administrativa de policía se extiende a la tranquilidad pública, la libertad y la seguridad personal. La policía, asimismo, comprende la declaración de utilidad pública de cierto tipo de construcciones o demoliciones, las vías públicas por cuanto al alineamiento de los edificios conforme a los caminos, además de fincas, arboledas, carruajes, todo aquello que tiene un uso de carácter común. Le toca igualmente aguas de navegación y pesca, tales como ríos, canales, deltas y tomas de aguas, etc.; la salubridad del aire con relación a la prevención de epidemias, incluyendo baños minerales, ventilación de cementerios y el ejercicio de la farmacia y la veterinaria. Asume como responsabilidad la vida humana: "también tiene aquí lugar el cuidado de la vida de los hombres, precaviendo incendios, inundaciones y otros desastres, reparando lo necesario para atajarlos, vigilando la solidez de las construcciones y obligando a la renovación de los edificios ruinosos".¹⁵ Abarca asimismo lo concerniente a

¹³ *Ibid*, pág. 91.

¹⁴ *Ibid*, pág. 94.

¹⁵ *Ibid*, pág. 97.

las subsistencias, de las cuales dice que no deben dejarse al interés particular, porque tiene relación estrecha con la salud y el "sosiego público". En fin, toca también a la policía el cuidado y la conservación de los lugares públicos de reunión para fiestas y espectáculos, así como establecimientos tan variados como cárceles, orfanatorios, casas de asistencia pública, lo mismo que infinidad de acciones orientadas a la represión de escándalos, el cuidado del ornato de la ciudad y otros más que huelga mencionar.

La vida material del hombre también es atendida por la policía, así lo hace cuando protege la industria, la agricultura y el comercio, garantizando sobre todo la libertad y evitando los monopolios. Al efecto difunde la enseñanza industrial, promueve las asociaciones de empresarios, robustece el crédito, crea vías de comunicación, distribuye premios, retribuye las innovaciones, explora mercados y forma establecimientos que sirven de modelo. También le atañe la vida moral de los hombres en lo relativo a la ética, y la educación relacionada con el desarrollo intelectual. "La administración promueve la religión y hace respetar sus ceremonias y sus ministros en el interés de la moral pública, así como entiende en todos los actos exteriores originados de ella y los vigila en el interés del orden social,"¹⁶ es decir, la religión es un instrumento de la conservación de ciertas costumbres que contribuyen a la integración de la sociedad y, por tanto, útil para su mantenimiento. Por cuanto a la educación, no sólo la policía se relaciona con la enseñanza en sí, la cual debe cuidar, sino también con la administración de los distintos niveles y especialidades educativas.

La ciencia de la administración es una disciplina precisa. Por ello se auxilia de la estadística, a través de la cual obtiene datos sobre la sociedad que conserva y desarrolla. En la estadística la administración tiene un espejo; "allí observa la misma administración los resultados de su acción más o menos acertada y determina las mejoras y su oportunidad, y allí se facilitan a los particulares todas las noticias relativas a la producción y al consumo, para iluminarles en la dirección y empleo de las fuerzas industriales que tengan disponibles".¹⁷

Poco puede agregarse a la exposición de Alejandro Oliván, cuya obra *De la administración pública con relación a España* fue elaborada con carácter ilustrativo y para difusión de la nueva ciencia, la de la administración.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 105.

¹⁷ *Ibid.*

La publicación de la obra se
terminó el 31 de octubre de 1984.
En ella intervinieron:

Fotomecánica: **Repro Imp, S. A.**
Impresión: **Offset Rebosán, S.A.**
Encuadernación: **Servicios Editoriales Profesionales, S.A.**

El tiro consta de 4 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.