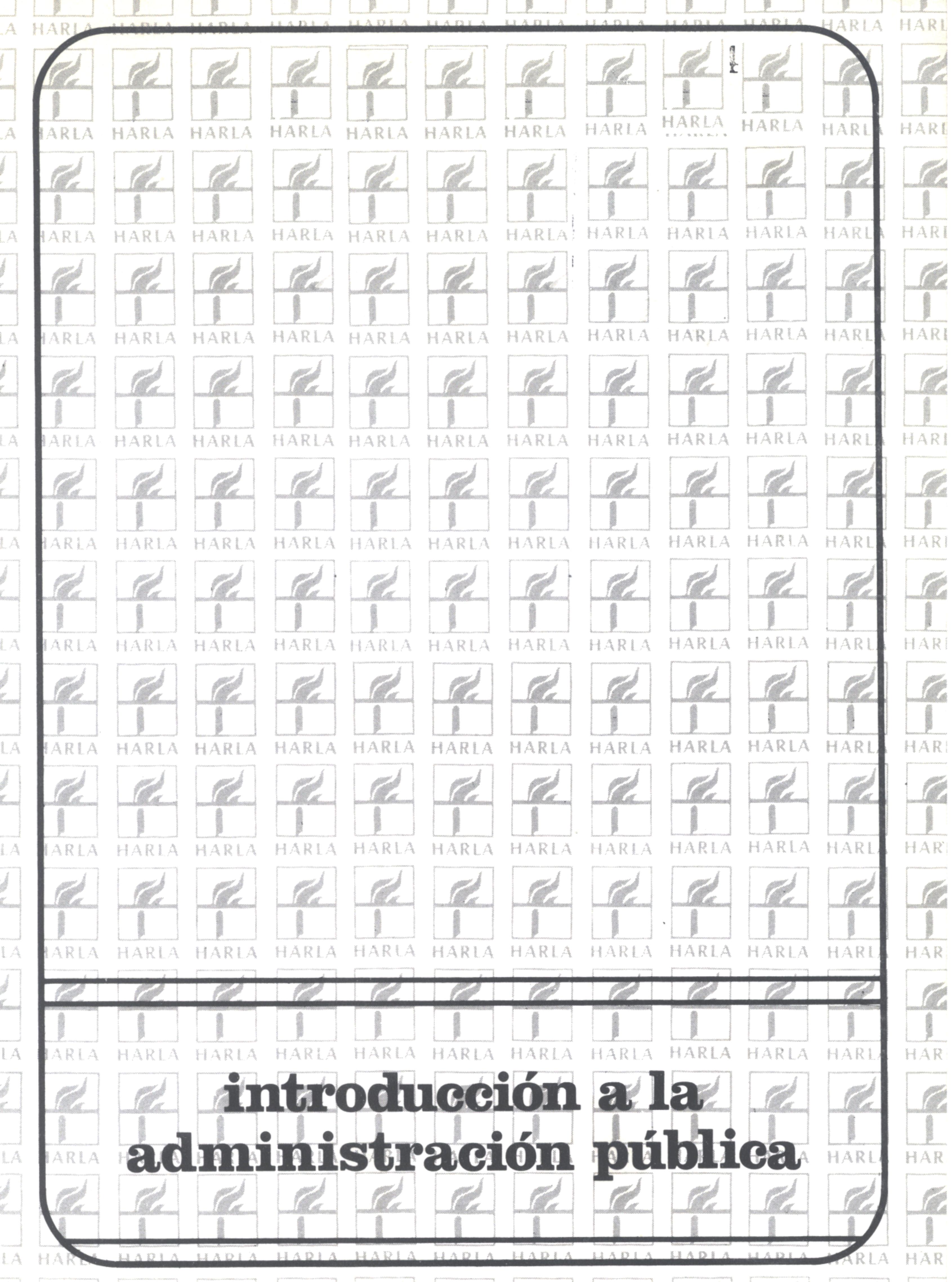


**omar  
guerrero  
orozco**

**introducción  
a la  
administración  
pública**

**colección  
textos  
universitarios  
en ciencias  
sociales**



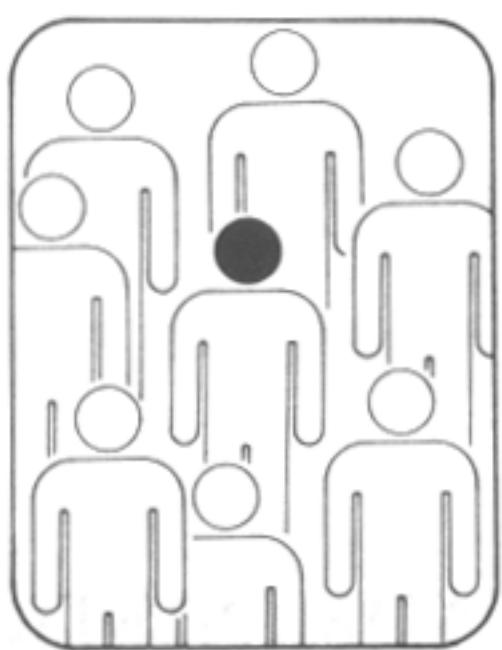


# **introducción a la administración pública**

# **introducción a la administración pública**

**omar guerrero orozco**

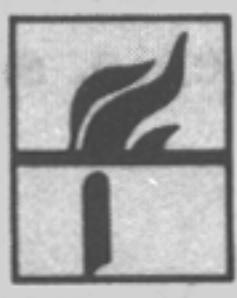
universidad nacional autónoma de méxico



**HARLA**  
**HARPER & ROW LATINOAMERICANA**

MÉXICO

Cambridge  
Filadelfia  
Nueva York  
San Francisco



Londres  
Bogotá  
São Paulo  
Sidney

1817

*Dirección:* Jaime Arvizu Lara  
*Edición:* Leonel Pereznieto Castro  
*Producción:* Oswaldo Ortiz Rocha  
*Cubierta:* Antonio Figueredo Hurtado  
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
<b>Unidad Uno ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>Primera Parte LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1 LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES</b> .....	<b>5</b>
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
<b>Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES .....</b>		<b>19</b>
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
<b>Capítulo 3 LA CIENCIA DE LA POLICÍA .....</b>		<b>25</b>
3.1	EL CONCEPTO DE POLICÍA .....	28
3.2	DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA .....	30
3.3	VON JUSTI .....	33
<b>Segunda Parte CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ..</b>		<b>37</b>
<b>Capítulo 4 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO .....</b>		<b>39</b>
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
<b>Capítulo 5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA .....</b>		<b>61</b>
5.1	DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS .....	64
5.2	DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES .....	68

---

<b>Tercera Parte BONNIN: NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .</b>	<b>83</b>
<b>Capítulo 6 BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .</b>	<b>85</b>
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
<b>Capítulo 8 LA MATERIA ADMINISTRATIVA . . . . .</b>	<b>99</b>
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
<b>Capítulo 9 DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .</b>	<b>113</b>
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
<b>Cuarta Parte LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX.....</b>	<b>129</b>
<b>Capítulo 10 PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX .</b>	<b>131</b>
Antecedentes .....	134
Siglo XVIII .....	134
Siglo XIX .....	135
Década de los treinta .....	135
Década de los cuarenta .....	135
Década de los cincuenta .....	135
<b>Capítulo 11 FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>139</b>
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
<b>Capítulo 12 ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>147</b>
12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA .....	151
12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	151
12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN .....	155
<b>Capítulo 13 MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>159</b>
13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA .....	163
13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	168
<b>Capítulo 14 JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>173</b>
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
<b>Capítulo 15 MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>185</b>
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
<b>Capítulo 16 LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>195</b>
<b>Unidad Dos ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO .....</b>	<b>201</b>
<b>Quinta Parte LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX .....</b>	<b>203</b>
<b>Capítulo 17 EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA .....</b>	<b>205</b>
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
<b>Capítulo 18 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX .....</b>	<b>215</b>
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
<b>Capítulo 19 LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>		<b>241</b>
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

---

---

<b>Sexta Parte</b>	<b>LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO .....</b>	<b>267</b>
<b>Capítulo 20 CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .</b>		<b>269</b>
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
<b>Capítulo 21 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA .....</b>		<b>281</b>
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
<b>Séptima Parte</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX .....</b>	<b>295</b>
<b>Capítulo 22 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN .....</b>		<b>297</b>
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
<b>Capítulo 23 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO POSREVOLUCIONARIO .....</b>		<b>329</b>
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
<b>Capítulo 24 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD .....</b>		<b>351</b>
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 enardeciditas, 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”.<sup>1</sup>

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 obstante 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”<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Las citas son de Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*.

<sup>2</sup> 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 reencontrar 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”<sup>3</sup> 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-

<sup>3</sup> 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"<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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.

---

A parte 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, Ortiz 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 advirtieran 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 Péreznieto 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 trasmitió 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 desnaturizó, 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 precisa 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 dilettantismo, 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, Hijar y Haro, Chellet Osante, Bustos, 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

<b>Primera Parte LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1 LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ORIENTALES</b>	<b>5</b>
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. Inclusive 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."<sup>1</sup> 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".<sup>2</sup> 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 Vishnugupta, por lo que "Kautilya" es un sobrenombre y significa "corcovo". Tanto la tradición

<sup>1</sup> "Arthasastra," *Revista de Administración Pública* (RAP) núm. 54, pág. 403.

<sup>2</sup> *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. Tales la grandeza histórica del *Arthashastra*; 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.<sup>3</sup>

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 funcional, 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, *Arthashastra* 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 *Arthashastra* 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 *Arthashastra* 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".<sup>4</sup> La obra, entonces, es de Kautilya.

*Arthashastra* fue descubierto, traducido al inglés y difundido por el doctor R. Shamastry 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

---

<sup>3</sup> Choudhary, *Kautilya's political ideas and institutions*, pág. 6.

<sup>4</sup> *Arthashastra* (versión en inglés), pág. 463.

de Artha, debemos señalar que el traductor Shamasastray señala que el propio Kautilya define lo que son los *Sutras*,<sup>\*</sup> 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";<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> Op. Cit., pág. 19.

Un texto como el presente, no puede ser prolígio 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* iranios, 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 gobernarón 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 brevíssima 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 Islam<sup>6</sup> 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 Ali.

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

<sup>6</sup> “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, Tahir 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.

Tahir 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*.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Hay una versión con el título *Conseiller du Calife*. Ver bibliografía.

<sup>8</sup> Sobre estas obras, ver bibliografía.

<sup>9</sup> 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 disfrutan 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 Samarcandi, escrito en 1161, y cuyo primer discurso —“el Secretario”— explica las artes relativas a la función administrativa.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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.

---

<sup>10</sup> Ver bibliografía.

<sup>11</sup> 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”.<sup>12</sup>

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.

<sup>12</sup> Ver bibliografía.

<b>Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES .....</b>	<b>19</b>
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 *Kleitorología* 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.<sup>1</sup>

### 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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".

---

<sup>2</sup> 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.

<b>Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES .....</b>	<b>19</b>
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 *Kleitorología* 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.<sup>1</sup>

### 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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".

---

<sup>2</sup> 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.

<b>Capítulo 3 LA CIENCIA DE LA POLICÍA .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA .....</b>	<b>30</b>
<b>3.3 VON JUSTI .....</b>	<b>33</b>

## 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 *cameralística* 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 contemporáneos<sup>1</sup> 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.”<sup>2</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> *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”.<sup>3</sup>

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 cuatrispartita 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.<sup>4</sup>

*Monarquie Aristodemocratique* es una utopía, como muchas que le antecedieron, que fueron contemporáneas, o posteriores como las de Moro, Bacon, Harrington y Campanella,<sup>5</sup> 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 Heroles 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.”<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Utopía, La nueva Atlántida, Oceana y La ciudad del Sol.*

<sup>6</sup> *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.<sup>7</sup>

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.”<sup>8</sup>

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 cameralistica 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;

---

<sup>7</sup> Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>8</sup> 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”.<sup>9</sup>

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”.<sup>10</sup>

Foucault extrae la 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”.<sup>11</sup>

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 Huhenthal; *Precis for the police* de Willebrandt; y *Elements of police* de Von Justi. Analizaremos ahora los dos primeros, y posteriormente el otro.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>10</sup> Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>11</sup> 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, Huhenthal 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, Huhenthal 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”.<sup>12</sup> 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, Huhenthal 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.<sup>13</sup> 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”;<sup>14</sup> 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

---

<sup>12</sup> *Ciencia de la Administración*, pág. 33.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, págs. 35-36. Subrayado nuestro.

actuación práctica de la idea fundamental del Estado”;<sup>15</sup> 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:

Primer: 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”;<sup>16</sup> 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.”<sup>17</sup>

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

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>16</sup> Foucault, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>17</sup> *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".<sup>18</sup>

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, desafiente 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. Despues aparecieron obras peninsulares sobre la ciencia de la policía: Tomás Valeriola, *Idea general de la policía* o *Tratado de policía sacado de*

---

<sup>18</sup> *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 *Ancien 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.

<b>Segunda Parte</b>	<b>CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ..</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo 4</b>	<b>CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO .....</b>	<b>39</b>
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.**
- **Evaluuar 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,<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.”<sup>2</sup>

“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.”<sup>22</sup>

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 anteriores. 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-

---

<sup>2</sup> *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. Influía 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.”<sup>3</sup>

*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-

---

<sup>3</sup> *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 consenso; por así decir, los empareda en la vida privada".<sup>4</sup> 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. . ."<sup>5</sup>

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-

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 20.

<sup>5</sup> *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.”<sup>6</sup>

#### 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.”<sup>7</sup> 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.

---

<sup>6</sup> Tocqueville, *op. cit.*, pág. 34.

<sup>7</sup> *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”.<sup>8</sup> 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”.<sup>9</sup> 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 *corvée* 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.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 47.

<sup>9</sup> *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”.<sup>10</sup> 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 hacia 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

---

<sup>10</sup> *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".<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> *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.”<sup>12</sup> 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 feudal<sup>13</sup> a la nueva organización administrativa monárquica, de los cuales Tocqueville hace una comparación magistral.<sup>14</sup> 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.”<sup>15</sup> 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

<sup>12</sup> *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”.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 64.

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

<sup>15</sup> 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 gobierno".<sup>16</sup> 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 Medioevo— 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 confluyán 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

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 65.

presentes en todas partes.”<sup>17</sup> 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 gobernarón Francia durante la Revolución, fueran los creadores de la disciplina habiendo sido los poseedores del organismo ya desde las postimerías 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.”<sup>18</sup> 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.”<sup>19</sup> 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.

<sup>17</sup> *Ibid.*, págs. 67-68.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 73.

<sup>19</sup> *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 feudalismo<sup>20</sup> 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*<sup>21</sup> 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 interviniere 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”.<sup>22</sup>

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

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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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”.<sup>23</sup> 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”.<sup>24</sup>

#### 4.3 DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

Dentro del Libro Tercero hay un capítulo, el siete, harto 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

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *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."<sup>25</sup> 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

<sup>25</sup> *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.”<sup>26</sup>

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 acostumbró 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.”<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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 compenetran 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.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 252.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 256.

<sup>28</sup> 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.”<sup>29</sup>

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.”<sup>30</sup> 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,

<sup>29</sup> Tocqueville, *op. cit.*, pág. 256.

<sup>30</sup> *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".<sup>31</sup> 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-

<sup>31</sup> *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.”<sup>32</sup>

#### **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, constituyan 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.”<sup>33</sup>

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”.<sup>34</sup>

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

<sup>32</sup> Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

<sup>33</sup> Tocqueville, *op. cit.*, págs. 99-100.

<sup>34</sup> *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".<sup>35</sup>

*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."<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

<sup>36</sup> Tocqueville, *op. cit.*, pág. 265.

<b>Capítulo 5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA .....</b>	<b>61</b>
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.<sup>1</sup> 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,"<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Schmitt, *La dictadura*, pág. 199.

<sup>2</sup> *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."<sup>3</sup> 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."<sup>4</sup> 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

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 202.

<sup>4</sup> *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."<sup>5</sup>

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.

<sup>5</sup> *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."<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> *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.”<sup>7</sup>

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.”<sup>8</sup>

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 las 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 vencindario. 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

<sup>7</sup> *Ibid.*, págs. 213-214.

<sup>8</sup> *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 *Ancien 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.”<sup>9</sup>

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”.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, págs. 216-217.

<sup>10</sup> *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 Bonnin 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 Bonnin, 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 Bonnin, nunca sería propio para señalar la diferencia entre la administración y el orden civil, al cual es igualmente aplicable".<sup>1</sup> Antes de Bonnin no hubo ciencia de la administración, en la acepción moderna del término. Bonnin, 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-

<sup>1</sup> Advertimiento al *Compendio de los principios de administración*, pág. 67.

ficativo".<sup>2</sup> 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 plétórico 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*,<sup>3</sup> 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."<sup>4</sup> 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,

<sup>2</sup> *Pensamiento político contemporáneo*, pág. 17.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Finalmente, no debemos olvidar que esta época es también la de los utopistas modernos Saint-Simon (1760-1825) y Fourier, que como estima Engels,<sup>7</sup> 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

<sup>5</sup> *El espíritu de las leyes*, pág. 3.

<sup>6</sup> Timasheff, *op. cit.*, pág. 32.

<sup>7</sup> *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.”<sup>8</sup>

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.”<sup>9</sup> 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*”.<sup>10\*</sup> Por esta razón, considera Bonnin que la Asamblea

---

<sup>8</sup> *Compendio de los principios de administración*, pág. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>10</sup> *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 Bonnin 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.”<sup>11</sup> El autor exige que los derechos sean restituídos 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.”<sup>12</sup> 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.”<sup>13</sup> Para Bonnin 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”<sup>14</sup>, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración tenga como base leyes estables.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 19.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *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."<sup>15</sup> Con base en estos tres conceptos, ciencia, arte e institución política, Bonnin 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 Bonnin, 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".<sup>16</sup>

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 las 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, Bonnin 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

---

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

<sup>16</sup> *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?”<sup>17</sup> 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”.<sup>18</sup> 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 Bonnin 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.”<sup>19</sup> El autor tenía razón, ya que de esta obra, nunca suficientemente elogiada, surgió la nueva ciencia de la administración, pero no fue rectificada sino menormente, y sí embellecida pero sin llegar a superarla. No conocemos todavía alguna obra más importante que la de Bonnin sobre la ciencia de la administración.

Bonnin no es jactancioso ni tiene vanidad alguna cuando suscinta 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-

<sup>17</sup> Ibid. pág. 25. Subrayado nuestro.

<sup>18</sup> Ibid. pág. 26. Subrayado nuestro.

<sup>19</sup> 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".<sup>20</sup> 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?"<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.* pág. 28.

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

<sup>21</sup> *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."<sup>1</sup> 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".<sup>2</sup> 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 Hobbes<sup>3</sup> y a Rousseau,<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> Compendio de los principios de administración, pág. 33.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Leviatán.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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".<sup>6</sup> 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 bonnинiano, 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".<sup>7</sup> 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

---

<sup>5</sup> Bonnin, *op. cit.*, pág. 35.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *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”.<sup>8</sup>

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”.<sup>9</sup> 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 reciprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 36. Subrayado nuestro.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *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 harto 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*”.<sup>11</sup> 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”.<sup>12</sup> Y, aunque lo anterior Bonnin lo entiende por cuanto la administración pública como “establecimiento social”, ya que es gobierno de la comunidad, y no ha sido todavía confinada 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 Bonnin 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”.<sup>13</sup> 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.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 37. Subrayado nuestro.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *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".<sup>14</sup> 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."<sup>15</sup> 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".<sup>16</sup> Definida la administración como dirección del Esta-

<sup>14</sup> *Ibid.*, págs. 40-41.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 41.

<sup>16</sup> *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”.<sup>17</sup>

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.

---

<sup>17</sup> *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 aquélla 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

Caso contrario es el papel de la administración, la cual si 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

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, págs. 42-43.

<sup>19</sup> *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".<sup>20</sup> El planteamiento, llevado al extremo apologético de la administración en menosprecio del gobierno, cuya separación ni la explica Bonnin 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

Bonnin 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*".<sup>21</sup> 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 Bonnin, 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 Bonnin 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".<sup>22</sup>

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.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, págs. 47-48 y 50.

<sup>21</sup> *Ibid.*, págs. 54-55. Subrayado nuestro.

<sup>22</sup> *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.”<sup>23</sup> 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.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 66.

<b>Capítulo 8 LA MATERIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>99</b>
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”.<sup>1</sup>

## 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

---

<sup>1</sup> *Compendio de los principios de administración*, pág. 88.

y accesorio el otro.”<sup>2</sup> Todas aquellas acciones, incluso los pormenores que tengan relación con la sustentación del orden público, todo lo que signifique prevención 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”.<sup>3</sup> Pero agregaríamos que esta concepción es propia de un liberal progresista como Bonnin; si es verdad que nuestro autor ha desecharido 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.”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*, págs. 88-89. Subrayado nuestro.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 89.

<sup>4</sup> *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 Bonnin 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 Bonnin 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."<sup>5</sup> 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 Bonnin, 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?"<sup>6</sup>.

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-

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 132.

<sup>6</sup> *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".<sup>7</sup>

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."<sup>8</sup> 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.

<sup>7</sup> *Ibid.* pág. 133.

<sup>8</sup> *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."<sup>9</sup> 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."<sup>10</sup> 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."<sup>11</sup> Particularmente en este tema se puede observar con toda claridad el extraordinario

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 170.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 138.

<sup>11</sup> *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".<sup>12</sup>

## 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

---

<sup>12</sup> *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".<sup>13</sup>

## 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

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 291.

constituye su bondad y causa su duración".<sup>14</sup> 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."<sup>15</sup> 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."<sup>16</sup> 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 . . .?"<sup>17</sup>

## 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-

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 440.

<sup>15</sup> *Ibid.*, págs. 443-444 Subrayado nuestro.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 444.

<sup>17</sup> *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.”<sup>18</sup> 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”.<sup>19</sup>

#### 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 Bonnin 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.”<sup>20</sup> De aquí que puede decir: “¿no es todo administración en la nación?”

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 481.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 489.

<sup>20</sup> *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.”<sup>21</sup> 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”.<sup>22</sup>

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 duradera, de la verdad y la libertad que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre.”<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 531.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 557.

<sup>23</sup> *Ibid.*, págs. 615-617.

<b>Capítulo 9 DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>113</b>
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 Marín 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."<sup>1</sup> 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, Laferrière, *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 Marín 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 politica* 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".<sup>2</sup> 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 tarde.

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-

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

<sup>2</sup> *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 entreveradas, 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, *Lecturas 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.<sup>3</sup>

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".<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> "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.

<sup>4</sup> *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”,<sup>5</sup> 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 equívoco 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,<sup>6</sup> 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

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 9.

<sup>6</sup> 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 harto 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”.<sup>7</sup> 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”.<sup>8</sup> 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.”<sup>9</sup> Por último, insiste Presutti, en que la ciencia de la ad-

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>8</sup> *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*.

<sup>9</sup> *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 períodos 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.”<sup>10</sup> 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.”<sup>11</sup> 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

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

<sup>11</sup> *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”.<sup>12</sup> 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 Guiridique*, 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”.<sup>13</sup> 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

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>13</sup> *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".<sup>14</sup>

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 Bustos, *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

---

<sup>14</sup> 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, introducirlas 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.

<b>Cuarta Parte</b>	<b>LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX.....</b>	<b>129</b>
<b>Capítulo 10</b>	<b>PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX .</b>	<b>131</b>
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 india*. 1649.

J. Enríquez de Zúñiga. *Tractatus de oficialibus 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 Ruiz 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 la administración pública.* 1834. Traducción D.G. de S.P.

C.J.B. Bonnin. *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 india* 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 10. 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.<sup>1</sup>

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 prolífico; 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.

---

<sup>1</sup> 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."<sup>2</sup> 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 Madrizo 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-

<sup>2</sup> *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.

<b>Capítulo 11 FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>139</b>
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. Objecciones 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”.<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> *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".<sup>2</sup> 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 prever 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".<sup>3</sup>

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 OBJECCIONES 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 progresó: hízose un ramo de ella

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>3</sup> *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.”<sup>4</sup> 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 —enfrascada 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.”<sup>5</sup> 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.

<sup>4</sup> Citado por Silvela, *op. cit.*, pág. 20.

<sup>5</sup> 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 si 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";<sup>6</sup> 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 libreros 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

<sup>6</sup> *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”.<sup>7</sup> 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.

<sup>7</sup> *Ibid.* pág. 344.

<b>Capítulo 12 ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>147</b>
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 prologuista de la edición que consultamos, Eduardo García de Enterría, dice de la obra: “la primera sugerión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primer libro sistemático en la materia publicado en nuestra patria”,<sup>1</sup> siempre y cuando aceptemos la distinción, como lo hace el propio prologuista, “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 prologuista no son en nada exagerados; si a la obra de Oliván agregamos la de Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Manuel Colmeiro y Francisco de Paula Madrazo estaremos

---

<sup>1</sup> 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."<sup>2</sup> 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,

---

<sup>2</sup> 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.”<sup>3</sup> 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”,<sup>4</sup> 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”.<sup>5</sup> 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”.<sup>6</sup> 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

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 31.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 64.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *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 autonomía la civil".<sup>7</sup> 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."<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 46.

la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos".<sup>9</sup> 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, transgrediendo 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-

<sup>9</sup> *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. Arrraigada 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”.<sup>10</sup> 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 olivaniano 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”.<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 78.

<sup>11</sup> *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 autonomas.

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...”<sup>12</sup> 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-

---

<sup>12</sup> *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 desciende 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."<sup>13</sup>

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 porque constituye la atmósfera que inmediatamente rodea al hombre en sociedad y a todas partes le acompaña."<sup>14</sup> Como materia administrativa de policía se extienda 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".<sup>15</sup> Abarca asimismo lo concerniente a

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 91.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 94.

<sup>15</sup> *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 ataña 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,"<sup>16</sup> 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".<sup>17</sup>

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.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* pág. 105.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<b>Capítulo 13</b>	<b>MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>159</b>
13.1	TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA . . . . .	163
13.2	LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .	168

## CAPÍTULO 13

# **MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer al fundador del derecho administrativo en España.
- Examinar los aportes de Ortiz de Zúñiga a la ciencia de la administración.
- Identificar las materias relativas a la ciencia de la administración.
- Evaluar el papel de este estudioso en la formación de la ciencia de la administración.

## **SUMARIO**

- 13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA**
- 13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Ya hemos analizado dos obras originales, las de Silvela y Oliván; pasamos de un descubridor a un colonizador. Toca ahora el turno al primer libro de derecho administrativo español, escrito por Ortiz de Zúñiga, el cual a la vez constituye un tratado sobre administración. Como Oliván, está fuertemente influenciado por Bonnin, aunque este tratadista sí cita al autor francés, cuestión que no ocurre con el primero.

El autor del libro *Elementos de derecho administrativo*, también estuvo influenciado por Javier de Burgos, escuchaba sus charlas sobre *Ideas de administración* —en Granada en el año de 1840— lugar donde dos años más tarde publica el primer tomo de los *Elementos*. Tomó para su propia obra nociones de las aportaciones de Burgos, así como de sus conversaciones durante las lecciones granadinas. En lo relativo a las fuentes externas, el autor señala sólo a franceses: Bonnin, Huart, Delamare, Gerando, Foucart y Macarel, entre los más conocidos. Para nuestra disertación, los más importantes son Bonnin y Delamare, de cuyas obras parece haber abreviado en forma intensa y directa.

El prologuista del *Libro de los alcaldes y ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga,\* considera que el autor basa su obra —los *Elementos*— en la economía política, de lo cual da fe el propio Ortiz de Zúñiga al citar a Antonio Pérez, Ward y Saavedra Fajardo,<sup>1</sup> de quienes, empero, pensamos que pertenecen más a la ciencia política; menciona también a Smith, Say y Malthus.

---

\* Alejandro Nieto.

<sup>1</sup> Respectivamente: *Norte de principios; Proyecto económico en que se proponen varias providencias para promover los intereses de España, con los medios necesarios para su planificación; y Empresas políticas*.

---

La obra —*Elementos*— como ya mencionamos, consta de tres tomos, el primero de ellos aparece en 1842; al año siguiente salieron a la luz los dos restantes. No sabemos si posteriormente hubo otras versiones. En tanto sólo podemos manifestar que fue gracias a una búsqueda sistemática en colaboración con algunos colegas universitarios, lo que permitió que esta obra fuera localizada en México —en la biblioteca Cepeda de la ciudad de Mérida (Yucatán)— pero únicamente sus dos primeros tomos; desconocemos el contenido del tercero, que no hemos podido encontrar aún. Ambos tomos han sido de extraordinaria utilidad para los fines de este trabajo, ahora procederemos a tratarlos.

### 13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA

El autor, como sus contemporáneos, pertenece a una generación de brillantes intelectuales profundamente sumergidos en la creencia del progreso y la prosperidad. Su ciencia de la administración flota en un ambiente de inusitado optimismo, de un ánimo muy positivo. “Los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido a las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección posible, a crear un cúmulo de doctrina y principios desconocidos o poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles e importantes. Hablo de la administración. Ningún pueblo de la antigüedad se ocupó de esta parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas.”<sup>2</sup>

Señala que desde el siglo XVI algunos pensadores ya estaban preocupados por el problema de la distribución de la riqueza de los pueblos; en España, Pérez, Ward y Saavedra, quienes junto con los *estadistas*, mucho hicieron en favor de la formación de la economía política en la que se alimentó la intelectualidad del siglo XVI. Por el contexto en que refiere a los *estadistas*, a los que sitúa entre los siglos XVI y XVII, bien podría tratarse de los teóricos de la ciencia de la policía, de los cuales conocía a Delamare. Según Ortiz de Zúñiga, los avances en la economía política arrastran siempre “graves reformas en el orden administrativo”, de lo que se concluye que el autor conceptúa a la ciencia económica y a la ciencia de la administración extraordinariamente emparentadas.

Como anotamos, el autor menciona las fuentes externas en las que se inspiró. Entre sus contemporáneos menciona haber leído a Silvela y especialmente a Burgos; de éste dice haber consultado la *Memoria a Fernando VII* en 1826, enviada al rey desde la ciudad de París, alude también a la *Instrucción* de 1833 y las *Lecciones* del Liceo de Granada. De ambos —Burgos y Silvela— opina: “éstos son los principales y casi únicos escritores que forman en España la base

<sup>2</sup> *Elementos de derecho administrativo*, Tomo I, págs. 5 y 6.

de la ciencia". En su día, agrega, no hay pensadores, motivo por lo cual, no sin extrañarse de que habiendo intelectuales de alta calidad en la Península no haya quienes se preocupen de la importante ciencia de la administración y asume la tarea de elaborar por propia mano una obra sobre la materia. "Pero ya en el día es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la administración. El gobierno ha llegado a convencerse de la importancia de estos estudios; y si bien no la ha cuidado aún, porque tal vez todavía no sea la razón oportuna, de proporcionar la enseñanza de la *ciencia de la administración*, ni la *jurisprudencia administrativa*, ha establecido ya en las universidades cátedras de derecho administrativo para la explicación y conocimiento de las leyes que corresponden a esta materia."<sup>3</sup> Al efecto, propone la elaboración de tratados elementales, obras fundamentalmente prácticas que sirvan de guías de estudio en especial para la docencia universitaria, espíritu con el cual, nos dice, antes pudo elaborar *El libro de los alcaldes*.

El espíritu práctico y técnico que inspira a Ortiz de Zúñiga evoca los propósitos similares que inclinaron a Silvela por un manual administrativo. "Con el conocimiento pues de tan grave obstáculo, y desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido a escribir unos *Elementos de derecho administrativo*. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y el método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones legales. No voy pues a crear una ciencia; tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme a la región de las teorías controvertibles, a los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige España, con sus pocos aciertos, con sus irremediables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar sus estudios, dar alguna claridad a ese caos a cuya vista se arredra el espíritu más tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de las leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas más acreditadas. Para ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la común inteligencia. Voy pues a abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores más hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, de cuyos cimientos coloco la primera piedra."<sup>4</sup>

De la exposición de Ortiz de Zúñiga se desprenden tres problemas: primero, que desea componer un vehículo didáctico universitario, pero tan sencillo en su discurso que pueda ser accesible a toda persona; segundo, no se trata entonces de un tratado, digamos al estilo de Oliván, sino un manual básico como la obra de Silvela, pero un manual no de administración, sino de derecho administrativo, aunque sus aportes a la ciencia de la administración son considerables; tercero, es una obra pionera, pero de colonizador, cuya meta, abrir la primera brecha en España, dejó huella.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>4</sup> *Ibid.*, págs. 17-18.

La obra no contiene grandes propósitos explicativos; pero, además de las cualidades que hemos mencionado posee la de contener un interesante capítulo. Único, según lo encabeza, que trata de la “Idea General de la Administración y del Derecho Administrativo”, en el cual desarrolla una clara concepción de la ciencia de la administración. Otra cualidad, fundamental a nuestro entender, está contenida en el tomo segundo, en el cual al tratar los “Objetos y Atribuciones de la Administración”, expone la materia de la administración fielmente basada en los planteamientos de la ciencia de la policía, aunque, hay que decirlo, en forma muy esquemática; empero, la mera formación temática del índice tiene valor por sí mismo.

Primero analizaremos su teoría de la administración pública y luego pasaremos a la materia de la administración.

Antes de entrar a la descripción del contenido de la obra, Ortiz de Zúñiga se propone analizar la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Comenzando por la citación literal de la definición de administración de Guizot, *Historia general de la civilización de Europa*, que la concibe como la reunión de medios encaminados a situar pronta y seguramente la acción del poder central en toda la sociedad, así como el ingresar a ese poder todos los recursos de la sociedad, ya sean personales como pecuniarios; el autor prosigue haciendo una segunda citación poco ligada con la primera, pero también dirigida a definir la administración: es, de acuerdo con Escriche, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, la parte de la autoridad pública que cuida a las personas y sus bienes en sus relaciones con el Estado, agregándolas en el bien común, y, asimismo, ejecutante de leyes que llama de interés común.<sup>5</sup> Ambas definiciones, que casi transcribimos literalmente, servirán de base para la exposición de Ortiz de Zúñiga. El autor agrega que la administración es un poder que, del trono a las familias, vela por la protección de los hombres *de la cuna al cementerio*.<sup>\*</sup> Aquí recoge la tradición de la ciencia de la policía, que centra como objeto de estudio al hombre en su totalidad: “cuanto existe, desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración”: el goce de la libertad individual, de los bienes, y la propia existencia; la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias; la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior; espectáculos, recreo y ornatos de los pueblos... “todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente”.<sup>6</sup>

Aclara un asunto que básicamente contribuye a definir el carácter de la administración y de la ciencia que la estudia: la administración se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos que no tienen relación con la

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 2.

\* Subrayado nuestro.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 3.

sociedad; en palabras nuestras, le toca sólo administrar el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. Considera que las "transacciones particulares" y las controversias relativas a lo "tuyo y lo mío", son propios de la justicia, estando a la administración atribuido sólo el prevenir que no se dé paso a lo injusto. "Tales es la idea que yo concibo de la administración. Su objeto y atribuciones son amplísimos, y puede decirse, incommensurables. En términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, hacer el bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo."<sup>7</sup>

El núcleo de la perspectiva administrativa de Ortiz de Zúñiga descansa en las enseñanzas de Burgos, sobre todo en sus lecciones granadinas, de quien hace una larga citación. Para éste, como para todo estudioso de la ciencia de la administración de entonces, la administración lo abraza todo: "Objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y después que ha cesado de existir." La administración crea escuelas en las cuales se prepara a los médicos que atenderán los alumbramientos; ella prepara los contravenenos que combaten los virus que medran la vida de los hombres; lucha contra la lepra, que tanto daño hizo en el pasado; cuando adulto, el hombre es cuidado por la administración mediante ejercicios gimnásticos que fortalecen su cuerpo. "Domiciliado en un pueblo, la administración vela por sobre su seguridad y reposo, y cuida además de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones." La administración crea las condiciones que hacen posible la fecundación de la tierra y abre cauces para la circulación de barcos cargados de mercancías; construye refugios donde descansa el viajero, combate el crimen y alivia la mendicidad. Da trabajo a los hombres sanos, hospeda a los desvalidos y confina a los delincuentes; crea hospitales y difunde los beneficios de la asistencia pública y privada, instituye orfanatorios y talleres para menesterosos. "Ni aun al morir el hombre, abdica la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aisla el asilo de los muertos, y señalando a los vivos la mansión que les guarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad." Tanto la sociedad como la administración se acompañan a través del ciclo biológico del hombre ligado a las demás situaciones en las que éste se encuentra implicado: la administración señala al ejército y la marina los jóvenes aptos para su servicio; precisa a los cobradores de impuestos el objeto de su actividad tributaria; proporciona cárceles, presidios y talleres penitenciarios para la justicia; crea las condiciones sanitarias para que enfermedades provenientes del exterior no penetren al país; y asocia a los ministros de la iglesia en actividades asistenciales. "Con razón, pues, califiqué yo un día de *inmensa*, la administración y enumeré, y aun desenvolví los

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 4.

beneficios de su *omnipresencia*.<sup>8</sup>" Burgos considera tan importante la administración que siente que en su espacio yacen todos los intereses sociales, pero no en una mezcla caótica, sino sujetos a un sistema que los deslinda y clasifica. "Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo o separó aquellos elementos, la mano del Supremo Hacedor, amalgama o separa la administración la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia común la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traería el roce, y el choque a la larga, tal es la misión sublime de ese poder que se designa en la actualidad bajo el nombre de *administración*".<sup>9</sup>

En opinión de Ortiz de Zúñiga poco puede agregarse a la categoría de administración tal y como la expuso Burgos, y tiene razón, salvo al mencionar que esta riqueza conceptual acerca de la misión omnipotente y omnicomprendensiva de la administración tiene su raíz en la ciencia de la policía considerada aisladamente; como se expresa en la larga citación de Burgos, pareciera un concepto idéntico al de policía, y no lo es porque se trata de la moderna ciencia de la administración, ésta tiene como base la separación entre gobierno y administración, motivo por el cual el autor agrega, no sin hacerlo artificialmente, que semejante poder instituido para la conservación y provecho de la sociedad sería insuficiente sin el concurso de un elemento que le dé impulso y acción: *el gobierno*. Y citando a un autor, cuyo nombre omite, asienta que el gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta. Por fortuna, Ortiz de Zúñiga tiene una mayor influencia de la ciencia de la policía y propone que por "omnipresencia de la administración" se extienda la acción protectora del gobierno sobre todos los seres, en todo momento, sobre todos los objetos de la sociedad, acción protectora realizada por los agentes de la administración.

Toca su turno al análisis de la ciencia de la administración. Ya hecha la exposición de la acción administrativa, o mejor dicho, del "poder", según Ortiz de Zúñiga; al igual que Silvela y Oliván, considera establecida una ciencia de la administración atribuyendo el mérito, sobre todo, al pensamiento francés, dentro del cual destaca a Bonnin, del que preconiza que tiene principios y teorías, e invocando una referencia de Burgos, la que dice estimar por ser "la más variada, la más vasta, la más útil de todas".<sup>10</sup> Pero por cuanto ciencia, la influencia de Bonnin se deja sentir en forma más decisiva; "Bonnin, que como ya he indicado, fue acaso el primero que desenvolvió de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas, dice que esta ciencia, 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."<sup>11</sup> A pesar de esto, juzga exagerado el planteamiento de Bon-

<sup>8</sup> Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, págs. 5-9.

<sup>9</sup> Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

<sup>10</sup> Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

nin debido al tiempo en que escribió, considerando por el contrario que la administración es más una ciencia de "hechos", que de principios, por lo que juzga que en su momento son contados los principios generales e incontrovertibles sobre administración, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden ser formuladas con respecto a la misma. Sin que pretenda dejar a un lado la ciencia de la administración, sino, dada a la "naturaleza vaga y alterable de sus principios", profundiza y amplía la investigación sobre sus materias.

### 13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La materia de la administración, como ya lo mencionamos, el autor la engloba en los objetos y atribuciones de la misma contenidos en su tomo segundo; éste consta de siete secciones, dispuestas de la siguiente manera:

*I. Religión y moral pública;* donde trata de la religión y sus ministros, así como de las costumbres públicas, es decir, se refiere a todo aquello que como ideología cohesionne psicológicamente a la sociedad.

*II. Orden público y protección;* seguridad de personas y bienes. Comprende los siguientes temas: el orden público; vagancia y juegos prohibidos; "idea general de la policía" y protección y seguridad públicas; motines, asonadas y conspiraciones; celadores de seguridad pública; pasaportes; licencias de autoridad protectoras de la seguridad; recaudaciones de autoridad que velan por la seguridad. Estas materias comprenden todos aquellos mecanismos encaminados a mantener integrada a la sociedad, reprimiendo todo tipo de desviación social o movimiento disidente. Como las materias de la sección anterior, tocan funciones negativas de la administración.

*III. Sanidad y salubridad pública;* aquí Ortiz de Zúñiga aborda la conservación física de la sociedad respecto a la salud de sus individuos, entendida como un problema general de la población; sus temas son los siguientes: policía sanitaria, vigilancia del ejercicio de las ciencias médicas, baños, aguas minerales y cementerios.

*IV. Instrucción pública;* es una función positiva de la administración, en la cual el autor pone gran énfasis por su carácter formativo de la personalidad humana; señala como atribuciones educativas de la administración, la instrucción primaria, instrucción secundaria, las bibliotecas, museos públicos y la propiedad literaria.

*V. Beneficencia;* toca un tema preocupante para los estudiosos de la ciencia de la administración, un problema sin solución al que la administración, sin resolver, debe atender sin interrupción mediante instituciones y acciones continuas. En esta sección Ortiz de Zúñiga trata los conceptos de beneficencia, casas de maternidad, hospicios, socorros domiciliarios, hospitales, hospitalidad doméstica y casas para dementes.

*VI. Policía de abastos;* el autor entra en un tema modular de la ciencia

---

de la administración, una de las piedras de toque de la conservación biológica de la población como unidad material de la sociedad; una función, por tanto, altamente positiva referente a dos grandes problemas: *suministro de víveres*, que comprende libertad de tráfico, mercados, mataderos de reses, almacenes, pesos y medidas, y aguas; y *la caza y la pesca* por cuanto alimento, que desarrolla en consideración de su situación legal y en sus especiales caracteres de combinar propiedad pública y propiedad privada.

VII. *Agricultura y ganadería*. Es la sección más extensa, toda vez que es una función positiva destinada a fomentar la actividad económica más importante de España. Consta de diez capítulos: fomento de la agricultura: cultivos, aguas de regadio, lagunas y pantanos y régimen municipal de agricultura; póstos: distribución de granos, panadeo y venta de trigo y asuntos comerciales relativos a ellos; banco de labradores; montes y plantíos públicos: tipos de montes, tala, reforestación, industrialización, reglamentos alusivos a la materia; ganado lanar y caballar; aves; animales dañinos a la agricultura; pastos; terrenos baldíos y realengos; la vecindad considerada como disfrute de tierras y pastos públicos.

De acuerdo con textos contemporáneos a los *Elementos*, como el de Oliván, ya visto, y el de Posada de Herrera, por verse, suponemos que nuestro autor, Ortiz de Zúñiga, trataba en el tomo tercero, los temas de la industria y el comercio, que lamentamos tener que omitirlo en nuestra exposición. Lo que no omitiremos son algunas consideraciones sobre el temario anterior, cuando menos de pasajes representativos, ya que el carácter práctico de la obra impide la reflexión teórica en gran medida, pero permite las consideraciones intelectuales.

Comencemos con la moral y la religión, así como la alusión de Bonnin, acerca de lo cual Ortiz de Zúñiga señala que no es pertinente que la administración y los asuntos religiosos tengan relación. Si se piensa que la religión tiene una función integradora de la sociedad, y España es el país más católico del mundo, es evidente que el autor toca el tema porque ‘la administración está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de los bienes, de la moral pública, y de todo cuanto puede contribuir a la mejora del estado social de los hombres’.<sup>11</sup> Por tanto, la moral y la religión interesan a la administración no como problemas teológico o filosófico, sino como asunto práctico que tiene relación directa con su atribución de conservar a la sociedad. El autor sitúa a la religión como base de la moral del pueblo y auxiliar poderoso para conservar las buenas costumbres, es decir, un fuerte adhesivo que impregna las entrañas de la sociedad y repele, a favor del orden social, tendencias centrífugas. No olvidemos que formuló el concepto de “omnipresencia de la administración” como acción protectora del gobierno sobre todos los seres y todos los objetos de la sociedad; lo anterior se relaciona estrechamente con las costumbres

<sup>11</sup> *Ibid*, tomo II, pág. 6.

públicas, a las cuales, junto con la religión, considera las bases de la moral y el orden público.

El tratamiento de la moral, la religión y las costumbres preceden de manera natural en el discurso del autor, al estudio del orden público. Sin orden, dice, no hay prosperidad, por lo que todas las medidas encaminadas a garantizar la paz social que atañen a la administración sirven para conservar a la vez la seguridad de las personas, de sus vidas y propiedades, por lo que conviene que la propia administración combata la vagancia y su secuela, los juegos prohibidos, males menores al fin, pero males, si se comparan con los motines, asonadas y conspiraciones —males mayores— que serán combatidos con energía por la policía mediante la represión. Concibe el espacio público como un estanque quieto e imperturbable. No toda su exposición transpira el conservadurismo, que hasta ahora hemos visto; como cuando, por ejemplo, aborda la salubridad encargada de velar por la higiene pública, preservando la vida de los hombres y la de los animales que le sirven de alimento y compañía.

La sociedad por la que vela la administración no es una sociedad perfecta, sino repleta de defectos de los que adolece dada su propia naturaleza, por lo que la miseria no es sino producto del fracaso de la prosperidad, el resultado de la inmoralidad de una sociedad que reconociendo la existencia de la pobreza deja a la administración la responsabilidad de atender este agudo problema que ella es incapaz de resolver. Por esto la ciencia de la administración, que tiene relación con la moral y la religión, con las buenas costumbres y el orden público que ha de garantizar, también asume funciones contrastantes como el procurar atención a los menesterosos y extender el beneficio de la hospitalidad y la beneficencia. La administración, pues, conserva por igual las virtudes y los defectos de la sociedad, a lo que no son ajenos sus doctrinarios, y por ende Ortiz de Zúñiga, que tanta importancia da a la beneficencia. Sobre esto, destaca el tema de las casas de maternidad: pese a la moral, la religión y las buenas costumbres, hay personas inmorales, ateas y mal acostumbradas de cuyas relaciones carnales nacen seres que con frecuencia son asesinados por sus progenitores; existe pues el infanticidio, y para prevenirlo deben tomarse medidas, ya que todo problema social debe ser atendido por la administración. Casos asociados son los hospicios, asilos para ancianos y otros establecimientos similares.

El espíritu que anima a la acción administrativa y a sus estudiosos es positivo, optimista y eficaz. La ciencia de la administración no se arredra; sigue adelante y propone mejoras. Por encima de los males de la sociedad, males que amenazan destruirla, está el darles solución o el paliar sus efectos. Ante todo se debe conservar a la sociedad, misión que es posible si se garantiza el libre cambio y el suministro continuo de víveres. La sociedad española es librecambista y el autor lo sabe, por lo cual el libre flujo del capital debe ser garantizado, así como la libertad de precios y la libertad de tráfico, es decir, la libre concurrencia; hay que evitar los monopolios económicos.

Para finalizar la exposición, debemos comentar las ideas de Ortiz de Zú-

ñiga con respecto a la acción administrativa en casos extraordinarios, no de carácter natural, como sería el de incendios o inundaciones, sino de corte social. Tal es el caso de los pósitos o repuestos en granos o dinero previstos para socorrer a campesinos necesitados, cuyo efecto indirecto beneficia a la sociedad en su conjunto porque garantiza el suministro alimenticio. Es una función preventiva, como el Banco de Labradores que asegura circulante líquido a los campesinos, son medidas previsoras de la administración que se suman al vasto cosmos creado por aquello que Ortiz de Zúñiga llama *omnipresencia de la administración* y que es precisamente su actividad organizando, dirigiendo, remediando, reprimiendo, vigilando, amonestando, en fin, conservando a la sociedad.

<b>Capítulo 14 JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>173</b>
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 14

# **JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Interpretar la obra que representa el primer curso moderno de ciencia de la administración.
- Examinar la definición de la ciencia de la administración del autor.
- Distinguir los papeles correspondientes a la unidad y la centralización, para la formación de la moderna administración española.
- Identificar las materias de la administración.

## **SUMARIO**

- 14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA**
  - 14.2.1. La unidad administrativa
  - 14.2.2. La centralización
- 14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

Toca el turno a uno de los más importantes pensadores administrativos españoles de siempre, y uno de los más célebres en el mundo, sobre todo en el siglo XIX. Es, a su vez, el primer catedrático, de que tenemos noticia, que imparte un curso completo de administración, precisamente en la primera Escuela de Administración del mundo moderno. Sus *Lecciones de administración*, impartidas en 1843, son producto de las versiones taquigráficas de sus alumnos Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo y Francisco de Paula Madrazo, este último, autor también de una obra sobre administración.

Las *Lecciones* comprenden tres voluminosos tomos en los que están editadas las 66 disertaciones magistrales de Posada de Herrera en la Escuela de Administración y que circunscriben con gran riqueza las variadas y completas materias que trata la ciencia de la administración, en su sentido más fiel, evocando el *Compendio* de Bonnin. El núcleo de la obra se halla en las dos primeras lecciones, que abordaremos en detalle, pero sin dejar de examinar la materia administrativa, que despierta enorme interés.

#### 14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN

La cátedra de administración implica, dice Posada, un gran progreso para la instrucción pública, sobre todo porque la enseñanza sólo comprendía el derecho, la medicina y las ciencias eclesiásticas, militares, naturales y exactas, "y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración como si el regir fuera un arte fácil y sencillo, que no necesitara combinación ni estudio".<sup>1</sup> Esto

---

<sup>1</sup> *Lecciones de administración*, pág. 9.

era explicable cuando el gobierno era el patrimonio de una familia, mas no en la época del autor, según lo dice, en la cual la democracia había ampliado los derechos ciudadanos. Comenta que para los cargos de juez, promotor fiscal y abogado se exigían “años de estudio y una gran cantidad de cátedras y exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar la carrera administrativa, y sin más méritos que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados, haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nación”.<sup>2</sup> En los quehaceres judiciales el trabajo es complejo, reclama la participación de personas inteligentes que demuestren sus argumentos, lo que no ocurre en la administración, en la cual las exigencias son mucho menores. Porque, en tanto los errores de un juez puede corregirlos un superior, los de “la administración son irreparables.” En fin, Posada se muestra muy sorprendido del gran cuidado puesto en los intereses de un individuo y el enorme descuido hacia los de la sociedad, de que se dé preferencia a las relaciones entre los individuos por encima de las relaciones entre el individuo y la nación.

Evocándonos el planteamiento de Burgos en relación al carácter comprensivo de la administración, señala: “¡Cuán importantes, cuán variadas se ofrecen a nuestra vista todas las ramas de la administración! Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro”.<sup>3</sup> Agrega que “si el cielo le dio vida, la administración lo certifica; al abandonado ofrecerá asilo y cuidará de su vida y educación; adulto, siendo pobre, velará por su subsistencia; enfermo, cuidará de su salud. En el trabajo, sea en el campo o la ciudad, le enseñará los métodos de labor mejorando la producción y ahorrándole esfuerzos. Le ofrece cajas de ahorro, cuida de sus propiedades mientras duerme, le proporciona diversiones, le construye caminos, protege sus viajes, vigila por sus intereses ciudadanos en el extranjero. *La administración es la vida de la sociedad.* Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresá, por ella entra en relación con pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella, en fin, protege a todos en sus necesidades y peligros”.<sup>4</sup>

La administración sigue la mano del legislador ejecutando las leyes; sin embargo, hay ocasiones en que examina las necesidades públicas, reúne datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legislativas. Asimismo, preside las elecciones, organiza el ejército, recaba los ingresos públicos, administra el patrimonio público, celebra tratados internacionales, “es, en una palabra, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos”.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 11. Subrayado nuestro.

<sup>5</sup> *Ibid.* Subrayado nuestro.

Todo lo anterior, que Posada de Herrera incluía en lo que llama *una multitud de relaciones que vinculan al hombre y la administración*, que comprenden la organización social, “su vida moral y material”, debe ser enseñado en las escuelas de administración.

## 14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA

Posada comienza su primera Lección con una vigorosa expresión: “señores: la administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones según su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo así la base de todas ellas”.<sup>6</sup> En un principio, prosigue, “la administración era heterogénea, yacía dispersa en los territorios, nacida del egoísmo local, sin principios generales que la unificaran. No había condiciones para la unidad administrativa”.

### 14.2.1 La unidad administrativa

Llama la atención el autor sobre el hecho de no confundir la unidad y la centralización. De entrada, dice Posada que la unidad no es una palabra vacía: “por unidad entiendo la igualdad de las leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo”.<sup>7</sup> Es causa, prosigue, porque la unidad de derechos de la ciudadanía establece una confianza colectiva y generaliza, en el territorio de la nación, los usos y las costumbres. La unidad “crea por así decirlo una especie de espíritu público”. Y es también efecto, porque es el producto de la “mancomunidad de intereses” de la sociedad y las facilidades de comunicación. “Ella, en fin, sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad,” que contribuyen a definir la nación y sus provincias. Es, en suma, lo que nosotros llamariamos *unidad civil de la nación*. Es más, “la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas”. Y Posada de Herrera tiene razón: en su día, lo que caracteriza a las sociedades es la unidad civil de la nación, fruto, como ya vimos, de la supresión total del feudalismo; el autor hace la consideración de que tal unidad está incluso plasmada en la Constitución española.

Seis son las causas, según la obra de Posada, que contribuyeron a la unidad de la sociedad:

- a) La monarquía, de la que su enorme poder se hizo en la sociedad un hábito.
- b) El carácter hereditario de la monarquía, que arraigó los hábitos de generación en generación.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 21.

- c) El sentimiento religioso, que contribuyó a mantener la obediencia a la monarquía por crear espíritu de cuerpo.
- d) Los concilios religiosos en España, que unificaban los criterios y las normas de la iglesia católica en toda la Península.
- e) Las guerras, que funden los intereses parciales en un sentimiento nacional de conservación del país.
- f) Las reuniones de las cortes generales en Castilla y Aragón, gracias a las cuales las regiones del país se hacían representar mediante diputados.

Contra las tendencias centripetas enumeradas, Posada menciona otras, centrífugas, que tendían a entorpecer la unidad: feudalismo, fueros municipales, privilegios provinciales y la topografía del país.

Pero la unidad fue fortalecida por instituciones propiamente administrativas, creadas en la época de Carlos V y Felipe II. Posada se refiere a las *Audien-cias* en las capitales provinciales, las *Cancillerías* de Valladolid y Granada y, luego, con Felipe V, las *Secretarías de Estado y del Despacho*. Aquí queremos hacer notar que la unidad, acompañada por la administración, no crea necesariamente la centralización.

#### 14.2.2 La centralización

Posada menciona que hay dos escuelas en Europa que tratan sobre la administración, ambas contrapuestas, ya que una se inclinó por la centralización y otra por la descentralización, es decir, el punto de análisis son las relaciones entre la nación, las provincias y los ayuntamientos.

Preocupa a Posada de Herrera, en especial, y hace énfasis, el no confundir la unidad y la centralización. Por cuanto a ésta, dice que "la centralización es resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía".<sup>8</sup> Y pone como ejemplo de la diferencia entre una y otra —que es muy ilustrativo— con referencia a los ayuntamientos: cuando se acuerda un margen de cuotas de gasto uniforme entre los municipios, se trata de unidad. En caso contrario, habría centralización si el gobierno nacional dispusiera la ausencia de fondos especiales a los ayuntamientos, cuyos gastos se cubrirían con contribuciones determinadas ingresadas a la Tesorería central, y luego remitido el dinero a los municipios.

Por tanto, Posada observa dos tendencias contrapuestas en la administración. Una, del *poder central*, que quiere adjudicarse el gobierno y la administración en su totalidad. Otra, de *individuos, ayuntamientos y provincias* que quieren resolver por sí mismos sus problemas, emancipándose del poder central. Ambas tendencias, enfrentadas, tienden a provocar parálisis, por lo que el autor propone se busque que caminen paralelamente.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 28.

La centralización tiene, por tanto, ventajas y desventajas; veamos primero las ventajas: cuando todas las cuestiones de administración se deciden por el gobierno central, hay igualdad y justicia; en los pueblos pequeños la centralización crea, por igual, buen orden y administración. En suma, argumenta que la centralización refuerza la unidad, porque consolida la uniformidad. Pero la centralización adolece también de grandes desventajas, como “agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto”, propiciando que las revoluciones se difundan con rapidez, caso que ilustra con el golpe de Estado de Napoleón. Otro gran inconveniente es que muchas veces se emprende la solución de un problema local sin conocimiento de causa, es decir, se asumen medidas sin información fidedigna; ocurre también la burocratización, crece el número de empleados, en fin, no hay lugar para el “gobierno barato, económico”. Finalmente, tiene que motivarse el interés de las personas no sólo por la nación, sino por su propia localidad. Entonces, lo conveniente es hacer coexistir la centralización y la descentralización, pero en puntos en los cuales sus ventajas entran en relación positiva.

“Así, señores, resumiendo este principio diremos: gobierno central, administración central para todos los intereses generales del país; administración local, administración confiada a los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible así con el gobierno de la nación, como con la administración en general.”<sup>9</sup>

### 14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Hay una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo. “Administración es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes. Derecho administrativo será el conjunto de leyes administrativas.”<sup>10</sup> Está muy claro, Posada de Herrera señala, por la primera, un organismo con funcionamiento ejecutivo, en tanto que, por el segundo, el conjunto de la legislación administrativa. Son dos definiciones extraordinariamente estrechas, sobre todo cuando se comparan con su concepto de ciencia de la administración, harto ambiciosa, de la que dice que es “aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación”.<sup>11</sup> Es decir, una versión bonniniana, positiva, optimista, contrastante con la estrechez de su noción de administración, objeto de estudio de aquélla; en

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 34.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>11</sup> *Ibid.*

cuanto a la segunda parte de su definición, señala que los derechos deberán nacer de la sociedad y estar basados en la equidad.

Posada de Herrera hace un balance de las contribuciones hechas por los pensadores a la ciencia de la administración, comenzando con Bonnin, a quien critica el separar el gobierno y la administración. Cita luego al italiano Romagnosi, que define a la administración pública como "aquella serie de acciones interesantes a toda la sociedad política, exigida por autoridad soberana, propia o delegada, sobre materias pertenecientes o interesantes a todo el cuerpo político o la misma soberanía".<sup>12</sup> Dice en su exposición que Romagnosi confina la administración a las autoridades, lo cual resulta inaceptable. Luego alude a Costelli, otro pensador italiano, así como a su paisano Laserna, quienes definen a la administración como "el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan", a quienes critica por marginar las leyes administrativas.

Gobierno y administración encierran un problema que Posada juzga de gran importancia. Para él, la segunda, forma parte del primero, y dice al respecto: "la esfera del gobierno se extiende más que la de la administración, pero la esfera de la administración está comprendida dentro de la esfera del gobierno".<sup>13</sup> No pueden separarse porque son como la voluntad y la acción en el individuo, y sobre el punto, cita a Bonnin en su planteamiento sobre este problema, toda vez que "no deja de ser de mucho peso por ser bastante común y leido, y por haber sido el primero que abrió el estudio de la ciencia administrativa".\* Dice que este planteamiento es comprensible por la época del autor, no así su idea de la administración, que juzga, "absurda", aunque se refiere más bien a su separación del gobierno.

Pero, hay que decirlo nuevamente, también Posada está encerrado en el círculo de la ciencia de la administración, por lo cual niega la separación entre gobierno y administración — "no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración" — y sostiene a la vez su distinción — "ahora bien, ciñéndonos a las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente la diferencia esencial que hay, entre gobierno y administración" — que plantea en estos términos: las funciones gubernamentales son más elevadas que las administrativas, están plasmadas en la Constitución, aunque las segundas son igualmente útiles al "bienestar y a la felicidad de la nación".<sup>14</sup> De modo tal que la crítica a Bonnin hecha por Posada, se le revierte totalmente, cae en la misma contradicción que el pensador francés, al separar gobierno y administración.

No obstante, Posada es el más genuino discípulo español de Bonnin. Como él, concibe la administración como ciencia, arte y establecimiento político, y

<sup>12</sup> Pensamos que cita la obra *Principios fundamentales del derecho administrativo*, 1814. *Ibid*, pág. 37.

<sup>13</sup> *Ibid*, pág. 38.

<sup>14</sup> *Ibid*, págs. 39, 40.

\* Para Posada es indistinto hablar de ciencia de la administración o ciencia administrativa. Nosotros haremos, sin embargo, una separación conceptual.

en su pensamiento se encuentra la más fiel tradición de la ciencia de la administración en la península, tal como se observa cuando trata de la materia de la administración.

#### 14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

Las lecciones números 3-23, que abarcan todo el primer tomo, se refieren a la organización administrativa; la materia de la administración la trata en los dos siguientes —por cierto de manera soberbia, mejor que ningún otro después que Bonnin— sin pretención interpretativa alguna, sino como un problema de ejecución de la administración pública. Puede decirse que hay un elevado nivel de sistematización, a la vez que un tratamiento claro y prolífico de las materias de la administración, tal como enseñada lo exponemos:

1. *Orden público*: responsables de él; medidas preventivas y represivas; límites de la libertad individual; ladrones, malhechores, gitanos, vagos y desertores; commociones, bullicios y asonadas; estado de sitio. Cárcel: atribuciones de la administración y de la justicia: presos, separación de hombres, mujeres y niños; sistemas carcelarios; condiciones sanitarias de los presidios.
2. *Salud pública*: prevención de epidemias; vacunas; higiene pública; aguas, bebidas, alimentos, aire; cementerios, médicos; baños públicos.
3. *Agricultura*: tipos de cultivos; bienes raíces; terrenos baldíos, tierras propias y consejiles; propiedad rural; propiedad libre del productor; pasturas; industria agrícola.
4. *Aguas*: propiedad de las aguas; aguas no apropiables; canales de riego.
5. *Montes*: montes de intereses privados; árboles; montes públicos, realeños y provinciales; prohibición de talas; caza y pesca; animales dañinos; minería.
6. *Ganadería*: tierras de pastoreo; pastos; la meseta; producción de lana; ganado caballar; industria ganadera.
7. *Industria*: aplicación de las máquinas; relación entre la industria y la pobreza; inconvenientes; privilegios sobre la industria.
8. *El trabajo*: asociaciones gremiales; relaciones entre el interés del fabricante y el interés del obrero; relaciones entre la administración, el producto y el trabajador.
9. *Aduanas y aranceles*: puertos de tránsito, depósito y francos; comercio de cabotaje; buques.
10. *Minería*: tribunal de minas; registro de productos mineros; derechos; compañías mineras; impuestos sobre minas; minas de carbón, azufre, azogue, plomo, cobalto, etc.
11. *Comercio*: fomento del comercio; tipos; garantías al comercio; empresas comerciales; pesos y medidas; moneda; metales preciosos; mercados; ferias.

12. *Vías de comunicación*: caminos y canales; ingenieros; construcción y conservación; carreteras provinciales y municipales; vías acuáticas; vías marítimas; puertos.
13. *Correos*: casas y postas.
14. *Intereses morales*: la perfección del hombre; la moral; religión; libertad de conciencia, costumbres públicas.
15. *Diversiones públicas*: festivales populares; representaciones dramáticas; teatros; toros.
16. *Imprenta*: libertad de imprenta; impresores y libreros; periódicos.
17. *Instrucción pública*: enseñanza; profesorado; alumnos; niveles de enseñanza; universidades; tipos de enseñanza técnica.

En realidad, Posada, como otros autores, nos da una versión muy completa de la vida integral del país. Su obra, como la de sus antecesores, es un aporte a la historia, situación social, costumbres, política y vida cotidiana de España en ese momento.

<b>Capítulo 15</b>	<b>MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>185</b>
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 15

# **MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer la obra por la cual transita la ciencia de la administración hacia la ciencia administrativa.
- Explicar los principios de la administración, con base en la organización gubernamental.
- Identificar los elementos de la antigua ciencia de la administración.
- Evaluar los aportes de Manuel Colmeiro.

## **SUMARIO**

- 15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA**
- 15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

El *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro fue publicado en 1850, en Madrid y en Lima al mismo tiempo. Se trata de la obra de derecho administrativo que más influyó el pensamiento mexicano en el siglo pasado.

## 15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

“Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última sugiere datos y noticias.”<sup>1</sup>

Recordándonos el pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau,\* pero sin citación alguna, señala que “poder es querer con eficacia”, es decir, se compone de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar; sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego. Así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad existe la deliberación y la ejecución, cuestiones que, comenta, señalan una íntima relación entre la política y la psicología. De aquí que “gobernar será ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común”.<sup>2</sup> El gobierno ejerce un “poder general”, prosigue, ya que personifica al Estado, teniendo como funciones el dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común: “legisla, juzga y administra”.

---

<sup>1</sup> *Derecho administrativo español*, pág. 5

\* Ver *El contrato social*, págs. 30-31.

<sup>2</sup> Colmeiro, op. cit., pág. 5.

Según el planteamiento de Colmeiro, el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado, al que personifica, ya que incluye en su función legislar, juzgar y administrar; pero el autor es un teórico de la ciencia de la administración, también separa gobierno y administración, recogiendo antes la triple identificación de Rousseau:<sup>\*</sup> “administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo”, esto es, restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo. Pero las argumentaciones del autor van más allá, entrando a una problemática peligrosa: la dicotomía política-administración. “El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la *política* y la *administración* propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía... la *administración pura*, es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.”<sup>3</sup>

Las ideas de Colmeiro merecen alguna reflexión; primero, el autor sigue sumergido en la tradición de la ciencia de la administración, pero ha agregado la separación política-administración que vulnera aún más el punto débil de la disciplina: la separación entre gobierno y administración, de lo que deriva un concepto de ciencia de la administración no relacionado a su idea original: “estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y gobernados; orden de derechos y deberes intermedio respecto a la justicia y a la política internacional”.<sup>4</sup> Pero, como reminiscencia del espíritu original de la ciencia de la administración, se extiende apuntando que “abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad”. Fomentar el bien, combatir el mal; es inmensa la tarea del poder administrativo, dice, es más, “es una verdadera providencia de los estados, porque debe ser sabio, previsor y estar siempre despierto y presente en todas partes”.

Recordando la idea de Burgos —sin citarla— en el sentido que la administración acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, agrega que cada paso del hombre es acompañado por un acto de administración que lo ampara o lo reprime, por lo que los hombres, aunque estuvieran aislados entre sí, siempre estarían acompañados por la administración. Y, como la tradición administrativa franco-española marcó, insiste en la variedad inmensa de sus funciones que implican: el subsistir, el vivir, y vivir mejor de los hombres. En fin, “nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño,” que no son otra cosa que las necesidades materiales y morales de los pueblos. Entre las primeras debemos incluir no sólo las del “corazón”, sino también las del pensamiento.

\* *Ibid*, pág. 6. Rousseau plantea este problema así: “llamo por consiguiente, *gobierno* o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y principio o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración”. *Op. cit.*, pág. 31.

<sup>3</sup> Colmeiro, *op. cit.*, págs. 6-7.

<sup>4</sup> *Ibid*, pág. 7.

La administración tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo, que, según Colmeiro, es más propio del poder judicial. Sus funciones no sólo se orientan a conservar la sociedad, sino también a perfeccionarla. Sólo a ella toca satisfacer las necesidades públicas, ya que hay una "regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma".<sup>5</sup> Colmeiro es el primer pensador administrativo que declara expresamente —los anteriores lo plantearon sin declaración formal— que hay una separación entre vida pública y vida privada,<sup>6</sup> y que la primera es el espacio de la ciencia de la administración: "hay pues una vida moral y social, separada de la oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres".<sup>7</sup>

Pero, en el tono de las contradicciones de la teoría administrativa de Colmeiro, en el que encontramos todavía el peso de la ciencia de la policía, junto con un replanteamiento de fondo de la ciencia de la administración, aún concibe a la administración magnamente, ya que dentro de los confines en que la sitúa, considera que "abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos".<sup>8</sup> Con Colmeiro asistimos a la renovación de la ciencia de la administración, a su conversión, como veremos, en ciencia administrativa, pero igualmente a su confinamiento dentro del derecho administrativo.

## 15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

La sociedad es, como ente vivo, un ser activo; pero actúa como sociedad por medio y gracias a la administración. "La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social", pero como "reflexión" de las fuerzas individuales que se suman en el poder político que actúa irradiando, formando de ello la administración. Sin embargo, la sociedad es individualista y sus individuos egoístas; los intereses individuales pueden chocar, por lo que la administración debe suavizar el impacto; si son "simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; sin son afines, no turba su reposo". "El orden social exige —he aquí la ironía de la teoría de Colmeiro— que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 9.

<sup>6</sup> Aunque Marx ya había observado este problema en 1844 en un artículo sobre la administración titulado "Sociedad, Estado y administración," así como en "La cuestión judía."

<sup>7</sup> Colmeiro, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>8</sup> *Ibid.*

tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora.”<sup>9</sup>

### 15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN

Colmeiro concibe una ciencia de la administración en la cual no hay ni “reglas fijas” ni “leyes absolutas”. Ello se debe, dice, a los cambios constantes de la sociedad y sus individuos. “Por eso la ciencia de la administración debe ser variable y el poder que la aplica flexible.” Conviene buscar ideas en la “inmovilidad” de ciertos principios, por lo que en la ciencia de la administración tienen lugar dos cantidades, una fija y constante, la “verdad absoluta”, y otra variable e indefinida, la “verdad relativa”.<sup>10</sup> En la economía política, a la cual define como la “ciencia de la administración pura”, deben buscarse las reglas del arte del gobierno, pero cuidando en esta empresa el distinguir la verdad científica del filósofo y la verdad de conveniencia del estadista. Todo esto le lleva a concluir que, dado que los actos administrativos son de tal variedad que no es posible clasificarlos, se imposibilita la comparación y sistematización en reglas fijas, no existe una “teoría general de la ciencia administrativa”, sino más bien “aquel don de acierto para guiar los estados que sabemos llamar tacto gubernativo”.

Con base en lo anterior, Colmeiro plantea lo que define como ideas afines acerca de lo común en la variedad de los actos de la administración, a lo cual denomina como: “las condiciones orgánicas de la administración o los caracteres propios de la organización administrativa de cualquier Estado”, que son cinco, como veremos, y que conviene analizar, ya que estas generalizaciones no están planteadas con base en la acción administrativa, que es el sustento de la ciencia de la administración, sino en la organización administrativa. Esto acredita a su favor el haber realizado la innovación más profunda en la ciencia de la administración: sentar sus principios no en la *acción*, donde se encontraban, sino en su *organización*, haciéndola mirar hacia su interior, no a su medio de actividad. Dejó entonces de ser una ciencia de la administración de la sociedad, para convertirse en la ciencia de la organización administrativa del gobierno; se transformó en una ciencia que estudia la organización administrativa, dejando de ser el estudio de sus relaciones con la sociedad. Abandona sus investigaciones sobre la relación entre el espacio público y el espacio privado, abdicando con ello a su naturaleza sociológica y politológica, cediendo también el espacio público al desinteresarse por el Estado. Así se empobreció la ciencia de la administración, transformándose en una ciencia administrativa extraordinariamente estrecha basada en los siguientes “principios”:

1. *La administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada*

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>10</sup> *Ibid.*

*nación*. Esto es, estar conformada de acuerdo a los principios que rigen la vida política de cada pueblo.

2. *La administración debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía*. Es general porque aplica las leyes del fuero común; perpetua, porque en su gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso; pronta, porque de otro modo falla en su cometido, la acción; energética, porque no debe dejarse vencer por los obstáculos alzados ante su movimiento.

3. *La administración debe ser centralizada*. “La centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad de la nación y el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno.”<sup>11</sup> Para Colmeiro, contrastando con Posada de Herrera, existe una confusión entre unidad y centralización, con la cual no concordamos, que no cesa de considerar como tal: “centralizar es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad. . . ,” que para Posada sería unidad, no sin razón.

4. *La administración debe ser independiente*. Debe preservar los intereses públicos, tarea posible siempre y cuando cuente con medios coercitivos para exigir la obediencia de sus actos.

5. *La administración debe ser responsable*. Como responsable, la administración debe sujetarse al legislativo, de cuya voluntad es su ejecutor. La administración está sujeta al derecho.

Estos son, concluye Colmeiro, los caracteres comunes de cualquier administración.

La estructura del contenido de la obra de Colmeiro es muy similar a la de Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. Desarrolla ampliamente la organización administrativa y el extenso Libro Cuarto, bien encabezado como “De la Materia Administrativa”, trata de la acción administrativa en sus variados campos.

#### 15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

El título comprende los deberes de la administración hacia las personas. Pero hay una interesante división que conviene analizar: 1) deberes de la administración comunes a las personas (registro civil, subsistencias públicas, policía sanitaria y el orden público y prisones); deberes de la administración relativos al estado natural de las personas (beneficencia pública, atención de menesterosos, inválidos, educación, religión y espectáculos públicos); deberes relativos al estado civil de las personas; y deberes relativos al estado político de las personas (derechos civiles y políticos, libertad de imprenta y elecciones).

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 17.

El título II se refiere a los derechos de la administración con respecto a las personas y comprende: cargas públicas, servicio militar, matrículas del mar, cargas provinciales y municipales, y lo referente a las personas morales.

El título III toca lo que compete a los deberes de la administración respecto de las cosas. Colmeiro divide su exposición en cuatro secciones: a) bienes públicos (dominio público, el mar y sus riberas, aguas, caminos y obras públicas); b) bienes del Estado (dominio del Estado, baldíos, montes, minas, bienes nacionales y bienes mostrencos); c) dominio colectivo, y d) dominio privado.

Finalmente, el título IV se refiere a los derechos de la administración con relación a las cosas: a) contribuciones; b) administración de la hacienda pública; c) contabilidad; d) servidumbres públicas, y e) de la expropiación.

Como se observa, la obra de Colmeiro implica el 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. Sin embargo esto no fue una decisión de Colmeiro o sus contemporáneos, sino la consecuencia de las condiciones imperantes de su tiempo: se había consolidado el Estado de derecho y con ello sistematizado el derecho administrativo; los pensadores vieron en ello, aunque en parte con equivocación, el lugar natural de la ciencia administrativa. En adelante el interés de los pensadores descansaría en la organización de los ministerios y las direcciones generales, en su jerarquía interna, en las relaciones orgánicas entre los funcionarios, los caracteres de los cargos públicos y las funciones de las diferentes dependencias administrativas. La acción administrativa en la sociedad no era una preocupación de los doctrinarios de la ciencia administrativa.

## CAPÍTULO 16

# **LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN**

La ciencia de la administración española abarcó todo el espectro intelectual de la materia: su ejercicio, con Silvela; su divulgación general, con Olivián; su desarrollo docente, con Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera; su expresión formal, con Colmeiro. También creó otra dimensión: su desenvolvimiento temático, por medio de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, cuyo primer volumen, llegado a nuestras manos de una librería de obras antiguas de la Ciudad de México, apareció en 1848 encabezado por Lorenzo Arrazola.

Entre las páginas 526 y 563 se desarrolla el significado de la voz “administración pública”, brevemente precedida por la palabra “administración”. Analizemos ambas voces.

Los autores mencionan que la palabra administración deriva del vocablo latín *ministrare*, *administrare*, que “indican con preferencia la idea de prestar un servicio en favor de las cosas o las personas”. En la antigüedad europea su significado se extiende al “manejo y dirección de los bienes o negocios de otros”, así como el desempeñar oficios. También implicó, antaño, régimen o gobierno y la “administración del Estado”.

La administración pública “es la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, pág. 527.

De acuerdo con la tradición de la ciencia de la administración, sus autores dividen el desarrollo de su contenido en cinco secciones: 1) idea general de administración; 2) instrumento y materia de la administración; 3) acción administrativa y judicial; 4) acción administrativa propiamente dicha, y 5) organización administrativa.

Dentro del campo de las “ciencias políticas” tuvo lugar el nacimiento de la ciencia de la administración, como ciencia independiente con “verdades, máximas y principios” a ella inherentes. La ciencia de la administración “tiene por objeto el poder, la organización, los deberes, las atribuciones y reglas de aplicación relativas a cada una de las partes que constituyen la institución misma que era objeto de la ciencia, esto es, la administración pública”;<sup>2</sup> y, como su propia tradición lo traza, también separan el gobierno y la administración para tratar de definir con mayor exactitud la administración pública, a la que consideran el “poder social activo”, el movimiento de la sociedad.

La administración debe ser examinada bajo la doble perspectiva de “acción que obra, que ejecuta y provee a las necesidades sociales, y bajo estas mismas necesidades y objetos, como término reservado al ejercicio de dicha acción...” Del mismo modo, la ciencia de la administración debe también ser dividida en dos partes: una que trata del poder administrativo; “y otra que estudia, ilustra y determina los objetos a que aquél se aplica”, o sea, la materia administrativa.<sup>3</sup> La primera se refiere a las funciones, organizaciones y agentes; “a la segunda pertenecen todos los objetos que son materia de la acción administrativa, aplicada tanto a las cosas como a las personas en relación con la sociedad, o consideradas como miembros de ella”. La segunda es la importante, y los autores así lo consideran: “esta parte es inmensa e inagotable. Es toda la sociedad con sus multiplicadas necesidades...”, y luego citan a Burgos y a Vivien.

En su conjunto el artículo repite y compendia las contribuciones españolas a la ciencia de la administración de entonces, la que huelga repetir, ya que las hemos tratado con bastante extensión en esta obra. No quisimos omitir a Arrazola y sus colegas, porque su Enciclopedia es un broche de oro a la conclusión de la ciencia de la administración española.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 529.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<b>Unidad Dos</b>	<b>ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....</b>	<b>201</b>
<b>Quinta Parte</b>	<b>LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX.....</b>	<b>203</b>
<b>Capítulo 17</b>	<b>EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA .....</b>	<b>205</b>
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

UNIDAD DOS

**EL DESARROLLO DEL  
ESTUDIO DE LA  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA EN MÉXICO**

## QUINTA PARTE

# LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX

*La ciencia administrativa. . . su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna, en cuanto a la índole, con todos aquellos principios que no tengan una aplicación meramente práctica*

Manuel Cruzado  
1895

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO 17. EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA**
- CAPÍTULO 18. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX**
- CAPÍTULO 19. LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## CAPÍTULO 17

# **EL DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. VISIÓN PANORÁMICA**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Sintetizar el desenvolvimiento del estudio de la administración pública en México.

## **SUMARIO**

*El desarrollo de la ciencia de la administración en México.*

- a) Época virreinal
- b) Etapa independiente
- c) Época porfiriana (1877-1910)
- d) Época revolucionaria (1910-1939)
- e) Época posrevolucionaria (1940-1967)
- f) Época actual (1968-1983)

Ciertamente es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México. Recientemente, la búsqueda y sistematización de la bibliografía administrativa de nuestro país,<sup>1</sup> el hallazgo de abundante y variado material que, desde la época colonial, ha sido fruto de la preocupación de los estudiosos de la administración pública mexicana, nos ha dejado gratamente sorprendidos. Para hacer una exposición panorámica del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en México, la hemos dividido convencionalmente en cuatro etapas: virreinal,<sup>2</sup> independiente, porfiriana y revolucionaria; y esta última, a su vez, en revolucionaria propiamente, posrevolucionaria y actual. La exposición, cuidadosamente seleccionada, será lo más completa posible a fin de no omitir obra importante alguna; sin embargo en este capítulo no incluiremos algunos de los títulos de las obras que serán examinadas en el transcurso del texto.

El primer intento de sistematización de la bibliografía administrativa mexicana tuvo lugar en 1956 gracias a la pluma de Catalina Sierra Casasús.<sup>3</sup> Más recientemente, José Chanes Nieto escribió un artículo<sup>4</sup> en el cual aparecen en buena cantidad libros, artículos y ensayos sobre la administración pública, que tomaremos como base.

---

<sup>1</sup> Esta tarea ha sido realizada en colaboración por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>2</sup> De la época prehispánica sólo se cuenta con material que describe la organización administrativa de entonces, pero no sabemos de obras que reflexionen sobre la materia administrativa de aquellos días.

<sup>3</sup> "Estudios sobre administración pública en México"; RAP núm. 1.

<sup>4</sup> "La investigación sobre la administración mexicana", RAP. Conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

---

a) *Época virreinal.* Poco sabemos de la etapa colonial. Sin embargo, a últimas fechas el grupo de investigación al que nos referimos, encontró valiosos testimonios de la administración pública virreinal: hablamos de las *Instrucciones reservadas* que cada virrey saliente dejaba a su sucesor.<sup>5</sup>

Desde 1873 fueron publicadas la mayor parte de las que se conservan: Luis de Velasco, Antonio de Mendoza, Martín Enríquez, Marqués de Montes Claros, Marqués de Mancera, Duque de Linares, Primer Conde de Revillagigedo, Marqués de Branciforte, y Marquina, así como otros documentos similares dirigidos por los virreyes o del gobierno español a ellos.<sup>6</sup> Hay otros documentos similares, como el Informe General del Visitador José de Gálvez de 1771, dejado al virrey Bucareli<sup>7</sup> y el dictamen de Revillagigedo sobre la implantación de las intendencias en la Nueva España de 1791.<sup>8</sup>

Empero existe una obra —ya no documentos— en la cual tenemos un magnífico análisis de la administración colonial en sus postimerías: *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarroel y publicada, en parte, por vez primera en 1830.<sup>9</sup> Se trata de un valioso texto relativo al estado de la capital, que comprende un diagnóstico de toda la colonia. Consta de seis partes: la primera aborda el tema de la Iglesia y el clero; la segunda al gobierno en general, describiendo muchos de los cargos administrativos virreinales, tales como los de fiscales, procuradores, alcaldes y otros más; la tercera trata el tema de la “policía”, en su sentido original, abarcando todo género de servicios municipales; la cuarta parte es una miscelánea sobre la vida virreinal; la quinta parte versa sobre diferentes temas; la sexta, una de las más interesantes, de la implantación de las intendencias en la administración de la Nueva España.

Lamentablemente no tenemos espacio para abundar más en este importante tema. Es interés de este libro abocarse a la ciencia de la administración moderna en México, a partir del siglo XIX, y particularmente desde la época independiente.

b) *Etapa independiente.* Pensamos que es la época de oro de la ciencia de la administración mexicana. Haremos una sucinta relación de las obras siguiendo un riguroso orden cronológico, dividido en décadas:

1820-29

Juan María Barquera, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo*. 1822.

<sup>5</sup> Las publicaciones recientes son éstas: Juan de Palafox y Mendoza, 1946; Marqués de Croix, 1960; Miguel José de Azanza, 1960; Conde de Revillagigedo, 1960 y Juan de Ortega Montañez, 1965.

<sup>6</sup> Publicadas en dos tomos. Ver bibliografía.

<sup>7</sup> Publicado en 1867. Ver bibliografía.

<sup>8</sup> Publicado por la Secretaría de Economía Nacional.

<sup>9</sup> Reeditada en 1979. Ver bibliografía.

Lorenzo de Zavala, *Aspirantismo y parcialidad, Aspirantismo, y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo*. 1828.

1830-39

Tadeo Ortiz, *Méjico considerado como nación independiente*, 1832.

Juan Wenceslao Barquera, *Directorio Político para los alcaldes constitucionales*. 1834.

Juan Rodríguez de San Miguel, *Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal*. 1834.

José María Luis Mora, *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. 1837.

Lucas Alamán, *Examen general de la organización de la administración pública*. 1838.

1840-49

Juan Rodríguez de San Miguel, *Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. 1845.

Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz*. 1845.

Mariano Otero, *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847* (Capítulo sobre los "empleados"). 1847.

1850-59

Mariano Galván Rivera, *Novísimo manual de alcaldes*. 1850.

Luis de la Rosa, *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. 1851.

R.M. Veytia, *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*. 1852.

Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*. 1852.

Luis de la Rosa, *Sobre la administración pública de Méjico y medios de mejorarla*. 1852.

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

1860-69

Guillermo Prieto, *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*. 1858 (1861).

Manuel Dublán, *Curso de derecho fiscal*, 1865.

Julio Jiménez, *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal*. 1868.

José María del Castillo Velasco, *Disposiciones de policía*, 1869.

1870-76

Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*. 1871.

---

José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. 1874.

Manuel López Meoqui, *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. 1874.

Julio Jiménez y Agustín Lozano. *Manual de los ayuntamientos*. 1875.

c) *Época porfiriana* (1877-1910).

Idelfonso Estrada y Zenea, *Manual de gobernadores y jefes políticos*. 1878.

Juan M. Vázquez. *Curso de derecho público*. 1879.

Manuel López Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*. 1879.

Julio Jiménez, *Manual de administración económica y contabilidad fiscal*. 1885.

Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz), *La ciencia política al alcance de los jóvenes*. 1885; aparecida después, en 1890, con el título *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. 1890.

Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica del empleado en la República mexicana*. 1887.

Eduardo Ruiz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*. 1888.

Emiliano Bustos, *La administración pública de México*. 1889.

Miguel León: *Directorio para los ayuntamientos*. 1890.

Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*. 1895.

Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales*. 1897.

Francisco Bulnes. *El porvenir de las naciones hispanoamericanas* (capítulo “El canibalismo burocrático”). 1899.

C. Trejo Lerdo de Tejada. *Derecho administrativo mexicano*. 1911.

d) *Época revolucionaria* (1910-1939). Hemos dividido convencionalmente este periodo, que produjo las siguientes obras:

Alberto J. Pani, *El camino hacia la democracia* (Capítulo “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”). 1918.

Alberto Hijar y Haro, *Administración y contabilidad fiscal*. 1919.

Manuel Gamio, *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. 1920.

G.L. de Llergo, *La desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación del Departamento de Contraloría*. 1920.

Ezequiel A. Chávez, *Manual de organización de archivos*. 1920.

Luis G. Aragón, *Administración pública del Estado*. 1921.

Anónimo, *La Confederación Nacional de la Administración Pública*, folleto alusivo a la misma. 1924.

Julián Soto, *Manual para autoridades y particulares*. 1924.

---

Severino Santa María, *Catalotecnia cartoeconómica o sea reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios.* 1927.

*Informe de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* 1927-1928.

Anónimo, "Conferencia sobre la administración pública". 1933.

Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su solución.* 1930.

Gabino Fraga, *Derecho administrativo.* 1934.

José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento.* 1936.

Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado.* (Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM). 1937.

e) *Época posrevolucionaria (1940-1967).* Este periodo, también convencional, concluye en 1967 con el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana de 1967*, obra de la Comisión de Administración Pública.

Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México.* 1942.

Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República mexicana.* 1955.\*

William Ebenstein, *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano.* 1955 (1945).

Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana.* 1955.\*

Antonio García Valencia, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana.* 1958.

William Patton Glade, *Las empresas gubernamentales descentralizadas.* 1959.\*

Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México.* 1956.

José Galván Escobedo, *Tratado de administración general.* 1962.

f) *Época actual. (1968-1983)* La literatura administrativa contemporánea es abundante por lo que en lugar de enumerar las obras, ensayos y artículos, en el capítulo correspondiente, abundaremos en torno a las mismas.

Esta relación de obras sobre administración pública, de 1821 a la fecha, no incluye todos los libros que podrían comprenderse en la materia; ello se debe, primero, a que hicimos una selección, y segundo, a que desconocemos otras

---

\* Autores extranjeros.

muchas que están enterradas en los estantes de las bibliotecas mexicanas, en espera de ser descubiertas.<sup>10</sup>

Al comienzo de este capítulo relacionamos algo más de cincuenta obras sobre la administración pública mexicana, con propósitos variados y composición diversa: tratados, artículos, ensayos, textos, lecciones, informes, manuales, guías técnicas, instructivos, directorios, folletos, etc. Existen obras sobre administración municipal y estatal; textos generales sobre la administración, polémicas, diagnósticos sobre varios temas; tratados de administración financiera y contabilidad gubernamental; además obras sobre la burocracia, así como de la administración de personal; también libros especializados en administración de archivos y catalogación de la información gubernamental, y por último, tratados sobre ciencia de la administración precisamente derivados de la ciencia de la administración franco-española. Esto último es el objeto fundamental de nuestra obra; empero, situar la ciencia de la administración mexicana en el contexto general del estudio de la administración pública en nuestro país es necesario y es precisamente tema de esta sección.

Consideramos que la preocupación intelectual de los pensadores mexicanos estuvo enfocada primordialmente sobre los puntos siguientes: 1) la burocracia; 2) la organización y el funcionamiento de la administración pública; 3) la organización administrativa; 4) la administración financiera; 5) reforma administrativa; 6) miscelánea, y 7) la ciencia de la administración. Omitiremos el último punto, pasando a explicar los anteriores, pero no sin antes realizar algunos comentarios en torno a las ciencias sociales en México en el siglo XIX.

Las ciencias sociales tuvieron en México un desarrollo notable durante el siglo pasado. Las obras de Mora, Zavala y Otero representan fielmente aquel ambiente;<sup>11</sup> pero no analizaremos de estos autores sino sus estudios sobre la burocracia. Nos interesa destacar el papel de la ciencia política, la economía política y el derecho constitucional. Con respecto a la primera, nos referiremos a dos obras poco conocidas; *Política Natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno* de Ignacio García Malo, publicado en 1822, que trata temas en boga en esa época: el gobierno, la obediencia, formas de gobierno, magistrados, economía del Estado, la política y otros similares. Hay un opúsculo aparecido en 1839, obra de Marcos Arnaud, con el sugestivo título de *El justo medio o Ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República mexicana*. Se trata de una breve exposición sobre la vida política de entonces, la cual comprende, entre otros temas, los empleos públicos, el ejecutivo y las rentas del Estado.

<sup>10</sup> Mientras se redactaba esta unidad, encontramos en la Biblioteca Nacional de México el *Novísimo manual de alcaldes* de Galván Rivera, clasificado en la palabra "policía", (D345, 7372, GAL.n.g.2), y que antes no habíamos localizado aunque se exploraron otros temas, tales como los de "ayuntamientos" o "municipios".

<sup>11</sup> Ver: *Obras sueltas* de José María Luis Mora. Lorenzo de Zavala, *Obras*, en tres tomos; Otero, *Obras*, dos tomos.

El estudio de la economía es también antiguo; sabemos, por ejemplo, que la obra española *Curso de economía política* vio la luz en Londres en 1828 y posteriormente se publicó en París en 1831. Su autor, el ibero Alvaro Florez Estrada, agradece en la "Advertencia" la bondad del mecenazgo del mexicano Lorenzo de Zavala, quien solventó los gastos de la edición; por lo que podemos darnos cuenta que los mexicanos estaban al día en esta materia, al igual que en otras ciencias sociales. Nuestra obra más antigua es *Economía política en México*, 1838, de Esteban de Antuñano, brevísimo opúsculo dividido en dos partes, más un resumen y apuntes, redactado a manera de catecismo, en el cual el tema central es el concepto de producción. Tiempo después, el polifacético y brillante Guillermo Prieto nos dejó, en 1871, sus *Lecciones elementales de economía política*; destacan en su exposición el tratamiento de la propiedad y la riqueza, contempladas desde el triple ángulo de la circulación, distribución y consumo. Por último, ya concluyendo el siglo, en 1897, Lázaro Pavía escribe sus *Nociones generales de economía política*. Su obra contrasta con la de Prieto por la incorporación de temas tales como el derecho, la sociedad, el gobierno y las razas; aunque el punto más destacado es su preocupación por las finanzas públicas.

Por cuanto al derecho constitucional, uno de los antecedentes más antiguos se remonta a 1861 y es obra de Nicolás Pizarro, está escrito en forma de catecismo y sigue a pie juntillas los grandes rubros de la Constitución de 1857. Aunque ya antes, M. R. Veytia, había escrito el *Opúsculo del derecho constitucional y administrativo*, en 1852, este es, al parecer, el único tratado existente sobre la Constitución de 1824, posteriormente hablaremos acerca de él. José María del Castillo Velasco escribió los *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional*, y Eduardo Ruiz, del cual también nos ocuparemos más adelante, su *Curso de derecho constitucional y administrativo* en 1888. Mariano Coronado en 1887, elaboró *Elementos de derecho constitucional mexicano*. Finalmente, Luis Velasco Rus dio a imprenta sus *Nociones de derecho constitucional mexicano* en 1897 para que se realizara su tercera edición.

En una ambiente de tales preocupaciones intelectuales, el estudio de la administración pública no podía estar excluido.

<b>Capítulo 18</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX .....</b>	<b>215</b>
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 ZNEA: 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 18

**EL ESTUDIO DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL SIGLO XIX**

## **SUMARIO**

- 18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**
  - 18.1.1 Zavala y el aspirantismo
  - 18.1.2 Mora y la empleomanía
  - 18.1.3 Otero: los empleados
  - 18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal
  - 18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático
- 18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN**
  - 18.2.1 El manuscrito Alamán
  - 18.2.2 Bustos y la administración pública comparada
- 18.3 ESTRADA Y ZENEA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**
- 18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**
- 18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**
  - 18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto
  - 18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui
- 18.6 MISCELÁNEA**

No sería posible comprender el desarrollo de la ciencia de la administración en México tanto del siglo pasado como del actual, sin un examen previo del estudio de la administración pública en general. Ciertamente la distinción entre ciencia de la administración y otros estudios de administración pública obedece a una finalidad didáctica, sistematizar la exposición de esta parte; de ninguna manera significa una separación efectiva. La materia administrativa es harto espesa y prolífica, ya pudimos apreciar su omnicomprensión; de aquí que los tratados de doctrina —llamémoslos así— que sintetizan su estudio, sean el vehículo elegido en este texto para explicar el nacimiento, desarrollo y contenido de la ciencia de la administración.

Hecha esta pertinente aclaración, entremos en materia.

## **18.1 EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**

La República, apenas constituida en 1824, estaba todavía sumida en la lucha de partidos, provocando con ello el “aspirantismo” y la “empleomanía”, prácticas viciosas que fueron preocupación, entre otras no menos importantes, de Zavala, Mora y Otero.

### **18.1.1 Zavala y el aspirantismo**

La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo de Zavala, publicada en el periódico *Águila Mexicana*

---

durante 1828; algunos de sus artículos llevan los siguientes títulos: "Federación" (febrero 13 y 14), "Aspirantismo y parcialidad" (febrero 15), "Aspirantismo" (abril 3), y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir al aspirantismo" (abril 14). La preocupación fundamental de Zavala radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios. Entre los males de la nueva República se halla el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público; por consiguiente, ya que el federalismo es la mejor opción del país, el federalista debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, no prive a nadie de los beneficios que goza y dé a cada cual lo que le corresponda. Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quienes las merecen es parcialidad.

"El aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella."<sup>1</sup> Inquieta al autor que el país esté dominado por "aspirantes" y, en sus artículos da la voz de alarma. Los "hombres de bien" no quieren nada para sí, pero tampoco nada para los "ineptos", de aquí que su disgusto nazca no de que sean empleados, sino de que no sean capaces. "La virtud excluye al amor propio, y de consiguiente al alto concepto de sí mismo. Éste sobra en el aspirante, como que carece de ella. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar al mundo."<sup>2</sup>

Pero el aspirantismo es un mal que no sólo se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, esto es, la ayuda de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria, acallando "la obligación" y escuchando el "compromiso." Por eso, el federalista debe combatir el aspirantismo y la parcialidad, aunque ésta sea una condición del sistema liberal.

En el mes de abril (1828) Zavala vuelve a escribir sobre el mismo tema, sólo que esta vez propondrá formas para contener el aspirantismo, trátase de funcionarios públicos, o de simples ciudadanos, porque es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva con él la corrupción y el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos. "De suerte que puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de estar ocupados por los peores ciudadanos, y de consiguiente los más mal gobernados."<sup>3</sup> Convoca entonces a la ciudadanía a combatir el aspirantismo, procurando convencerles de que si quieren medrar, deberán seguir vías distintas

<sup>1</sup> Zavala, *Obras. El periodista y el traductor*, pág. 121.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 132.

a la de los cargos públicos. Hay en México restos de una educación deficiente que sólo lleva a los “empleos, ciencias y armas”. Se ha visto —dice Zavala— que los jóvenes se conforman con sueldos miserables en los empleos públicos; y seguramente cuando ancianos la situación no habrá variado. Otra cosa sería el seguir una ocupación distinta a la de la administración pública, como las artes mecánicas, tan útiles para el desarrollo de un país.

“Desengáñense los mexicanos, entiendan bien sus intereses, desarraiguen las preocupaciones y detesten la empleomanía. Recuerden continuamente que vivimos en un gobierno republicano, e imitemos a los antiguos héroes que también empuñaban la espada como el arado, y desde el carro triunfal pasaban a cultivar personalmente sus campos. La igualdad, que es una base fundamental de nuestro sistema, abre la puerta a todas las profesiones para influir en los negocios grandes de la patria.”<sup>4</sup> El aspirantismo y la empleomanía es propio de los regímenes aristocráticos, “en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar”. El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.

### 18.1.2 Mora y la empleomanía

Ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados merced a las advertencias y el prestigio del examen de Lorenzo de Zavala. Todavía una década después, en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus peligros: José María Luis Mora, quien en su *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* hace una crítica, y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República. Hay, dice Mora, un equívoco nacido de una mala interpretación de la “igualdad legal” de los hombres: “el título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos. . . la ignorancia ocupa un lugar al lado de la ciencia. . .”<sup>5</sup> De aquí el error de querer multiplicar los empleos, retribuir la ambición de todos los aspirantes “y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta”. La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros, continúa, ha dado mayor fuerza a la empleomanía y “hecho de la administración un campo abierto al favor, las intrigas y los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos”.<sup>6</sup> Mora, como Zavala, es un típico liberal de principios del siglo XIX, para quien, como lo afirma, la libertad no consiste en vivir del erario, sino lo más alejado posible de

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 134.

<sup>5</sup> *Obras sueltas*, pág. 531. Hay una versión moderna en RAP. núm. 50.

<sup>6</sup> *Ibid.*

---

la autoridad gubernamental; un hombre es más libre, ratifica Mora, no cuando domina más, sino cuando es dominado menos, cuando sus facultades tienen más desarrollo y goza ampliamente de los frutos de su trabajo.

Es contrario a una República hacer más dependientes a los ciudadanos con respecto del Estado, es "socavarlo" desde sus bases. "La empleomanía, por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza".<sup>7</sup> Esto, como ya vimos, fue estudiado también por Tocqueville en 1856 cuando analizó la administración de la monarquía absoluta.

Mora percibe la íntima relación entre la empleomanía y la centralización, y en un pasaje de su *Discurso* comenta que cuando aquélla ha sentado sus reales en el "coloso de la administración", ha puesto el pie, al mismo tiempo, en todo el territorio y creado con ello una masa de intereses que se reproduce a sí misma: "este mal... se halla consolidado y robustecido con una serie de dependientes ligados entre sí por ideas comunes e intereses recíprocos y estrechamente adheridos al poder que reconocen por centro y único exclusivo"<sup>8</sup>; es decir, la sociedad se ha burocratizado. Contra quienes pudieran afirmar que esta condición es innata en el hombre, por darle "brillo y subsistencia", el autor responde que sí, pero con salvedades de tiempo y lugar; y que la empleomanía es más peligrosa "cuando un pueblo se ha sacudido el yugo de la opresión y de los privilegios que estancaban la administración en pocas y determinadas manos", cuando los cargos del gobierno han dejado de ser monopolio de una casta y se han abierto como posibilidad al mérito, porque se abre la puerta también al aspirantismo.

La burocracia es un legado colonial y, como bien lo dice Mora, ya que las naciones pueden cambiar de gobierno sin mudar sus ideas, las precedentes persisten durante mucho tiempo. Como antaño eran fuente de fortuna y prestigio, por qué no después, en la República. Sólo que antes la administración era privilegio de unos cuantos; ahora, son muchos los que creen no sólo tener la "facultad sino también el derecho" de tomar posesión de los cargos.

Pero, ¿quién es el empleómano? Mora responde: el adulador; que no tiene opinión propia, ya que se miente a sí mismo y a los demás; que no contradice ideas y palabras, "calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad que el camaleón cambia de colores"; el ingrato a quien ya no le sirve, pero le sirvió, y ahora cuya relación es peligrosa para sus relaciones con su nuevo benefactor. "Enemigo por necesidad de todos los que le hacen sombra" es proclive al odio, al descrédito, al chisme y los enredos. Aunque Mora ha hecho un fiel retrato de este personaje, lo juzga incompleto y parcial: "este bosquejo imperfecto de lo que es un aspirante, pues el entendimiento humano es incapaz de seguirlo en todas sus sendas tortuosas, contar

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

el número indefinido de sus extravíos, intrigas y maldades; este bosquejo, repetimos, podrá en alguna manera conducir al conocimiento de lo que será una nación compuesta de una muchedumbre de ellos".<sup>9</sup>

La alternativa señalada por el autor es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía procura a los aspirantes "una vida descansada", el empleado, enfatiza Mora, trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados; "todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende". De no lograrlo se convierte en un crítico amargado, transformando el favor en mérito propio. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración, sino a todo el país: "una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias a la industria".<sup>10</sup> La costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la "invención" y la "perfectibilidad". Hombres talentosos, sigue Mora, han ido a la administración sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo.

Por tanto, finaliza el autor, la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, su mayor víctima, porque paraliza sus facultades activas, "destruye el carácter inventivo y emprendedor." Pero lo peor es que muchos brazos, aptos para la industria y el trabajo, están utilizados en la administración pública, o en el empeño de emplearse en ella.

### 18.1.3 Otero: los empleados

Ni Zavala ni Mora pudieron, sin embargo, con la empleomanía y el aspirantismo. Otro cerebro contemporáneo, Mariano Otero, también abordó el tema en su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, donde refiere el estado del país en todos sus aspectos —población, indios, comercio, industria, agricultura, justicia, minas, artes y oficios— en la primera parte y en la segunda, da lugar al estudio de los empleados junto al tratamiento del ejército y el clero. Aunque se trata de breves consideraciones, éstas son muy pertinentes y acertadas.

Señala que por el constante desorden del gobierno "se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno",<sup>11</sup> es decir, la empleomanía y el aspirantismo denun-

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 535.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 536.

<sup>11</sup> *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, pág. 25.

---

ciados por Zavala en 1828 y Mora en 1837 sobreviven hasta 1847. La selección de los funcionarios no ha sido ni por el mérito ni por la honradez; sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas haciendas hay empleados que no sólo “ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente”, también hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario. “La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario.”<sup>12</sup>

Cuando ocurren despidos, el empleado es reinstalado después, o bien, pásandose al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay entonces corrupción, inefficiencia, empleomanía y aspirantismo. “En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados.”<sup>13</sup> La empleomanía ha complicado la contabilidad de los salarios destinados a los oficiales públicos, ya que una función es cubierta por un cargo, pero convergen a él tres o cuatro más, cuyos depositarios están “cesantes o jubilados”, pero gozando aún de sueldo íntegro, con lo que el gasto del gobierno se dispara. En suma, es evidente que el gobierno tiene más empleados de los que puede sostener.

#### 18.1.4 Díaz Rugama: la administración de personal

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no varió mucho, aunque parece que mejoró el rendimiento de la administración pública por medio de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías fueron los manuales. Hay uno magnífico y al parecer, único: *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*. Su autor es Alberto Díaz Rugama y fue elaborado en 1887; es el primer paso para sistematizar los principios del servicio civil en México.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido muchos años, y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su *Guía*, ofreció soluciones. “Empleado en diversas oficinas del gobierno desde hace dieciséis años, he tenido ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”.<sup>14</sup> Comenta ser testigo del nombramiento de personas incapaces, conver-

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid, pág. 126.

<sup>14</sup> *Guía práctica del empleado de la República mexicana*, pág. 1. Hay una versión en RAP Núm 52.

tidos con el tiempo en “verdaderos parásitos”, a la vez que los competentes no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir la *Guía práctica del empleado*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

Dos grandes partes componen la obra; la primera, explicativa, trata lo relativo al personal público de entonces: Capítulo I, Perfil del candidato a ocupar los empleos; II, Organización de la administración pública; III, Nombramiento, despacho y toma de posesión; IV, Horario de trabajo y labores; V, Comunicaciones, expedientes e informes; VI, Registro de correspondencia, inventario de expedientes y libro de partes; VII, Fianzas y anticipos, pagos de marcha, descuentos y nóminas; VIII, Pólizas, comprobantes, liquidaciones y facturas; IX, Cortes de caja y estado de valores; X, Consultas, proyectos e iniciativas; XI, Circulares, leyes, decretos y reglamentos; XII, Promociones, permutas, licencias y jubilaciones. Al comienzo de esta parte aparece un listado bibliográfico, legislativo y documental que Díaz Rugama denomina “Biblioteca del Empleado”. La segunda parte, es una abundante colección de “modelos”, o sea, formularios en uso dentro de los variados procedimientos del trabajo administrativo.

En la Biblioteca del Empleado fija Díaz Rugama el mínimo de conocimientos exigibles a “todo” funcionario público, porque habrá de requerirlos en su trabajo: la Constitución Política; Ley del timbre; Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería; Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos correspondientes al año fiscal en ejercicio; Ley sobre facultad económica-coactiva; algún reglamento de contabilidad, de preferencia el de la Tesorería General de la Federación; el Catálogo de Cuentas de orden y el de Presupuestos; Reglamento de Visitadores; Mapa de la República; una obra de geografía de la República; un libro de historia de la república; y un diccionario de lengua castellana. Además, para el caso de empleados hacendarios, incluye otros reglamentos y documentos; ocurre lo mismo con funcionarios de correos, ayuntamientos, justicia, relaciones exteriores, fomento y guerra. Se necesitaba, entonces, una buena preparación, que al parecer no existía en la época de Porfirio Díaz.

“Generalmente en nuestro país se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido.”<sup>15</sup> Menciona que las influencias se ponen en movimiento y de un día para otro aparece un nuevo empleado, que por sí mismo se acredita la “inteligencia y la buena voluntad” para ejercer un cargo; en tanto aprende su trabajo no cumple debidamente su responsabilidad. “Las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.”<sup>16</sup> Sigue triunfando la em-

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*

pleomanía y el aspirantismo. Hay que agregar, dice el autor, que muchos "jovenecitos" pierden el tiempo, son "verdaderas sanguijuelas del erario", que consumen sin producir.

La Biblioteca del Empleado es el instrumental que se debe conocer y usar. Pero no basta, se requiere más, nos dice: "toda persona que deseé seguir la carrera de empleado, debe en mi concepto saber cuando menos lo siguiente: leer, escribir y contar lo mejor posible; gramática, lógica e ideología; historia y geografía, principalmente del país; tener algunas nociones de economía política; conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas".<sup>17</sup> El autor aclara que estas exigencias son necesarias a todo empleado; no se refiere a las que requieren título profesional, que quedan excluidas de su análisis.

### **18.1.5 Bulnes: el canibalismo burocrático**

Ya concluyendo el siglo XIX, Francisco Bulnes escribió un interesante libro que lleva por título *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*. El capítulo 14 lleva el sugestivo título "El canibalismo burocrático", mismo que será objeto de nuestra atención por las importantes contribuciones al estudio de la burocracia en general, si bien muchos de sus planteamientos son aplicables a nuestro país.

Es verdad que el libro de Bulnes comprende el conjunto de los países latinoamericanos, entre ellos México, y sus tesis con frecuencia son privativas a cada país en lo particular. Pero, como arriba anotamos, buena cantidad de sus apreciaciones son aplicables al caso mexicano y así lo haremos notar. El autor principia su estudio del canibalismo burocrático diciendo que los países latinoamericanos son fundamentalmente acreedores de la cultura greco-romana, más que de la egipcia, y que de ella mucho hubieran podido aprender; esto se puede hacer constar en las obras de grandes pensadores políticos, como Montesquieu y Tocqueville, que abrevaron en los principios del gobierno egipcio. Estos principios son: uno, impedir que gobierne una sola clase social; dos, sólo pueden gobernar aquellos interesados en sus conveniencias personales en interés público.

Bulnes dice que todo gobierno se integra por tres partes: la moral, que representa a la tradición; la económica, representada por las riquezas individuales y sociales, y la intelectual, expresada en las "clases profesionales". La proporción de los tres elementos determina la calidad del gobierno. Por esto, lo señala con énfasis, no son los cuartelazos sino las revoluciones que derrocan los gobiernos, las que alteran los tres elementos: "tradición, riqueza y ciencia". En ocasiones la modificación de estos elementos, agrega, puede ser altamente revolucionaria, pero sin derramamiento de sangre alguna.

En el mundo moderno el elemento dominante en el gobierno, y que a la vez produce la paz, es la riqueza industrial, "representada por quienes la produ-

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 2.

cen: capitalistas y trabajadores". En los países latinoamericanos no ocurre tal cosa: "nuestras únicas fuerzas de gobierno consisten en una amplia clase profesional, que inunda la América y que probablemente no cabría en el río Amazonas, compuesta de millares de abogados, de generales, de médicos, de periodistas y de pordioseros de levita que acusan siempre como servicio mejor haber salvado a su patria por haber participado del pillaje de alguna revolución o de muchas".<sup>18</sup> Esta clase es un "excelente" elemento del gobierno, siempre y cuando no sea el único. Ocurre así, señala el autor, porque la clase profesional es la "*clase que no produce*"; su proyecto no consiste en incrementar y conservar la riqueza social, sino "el poder comer y enriquecerse aunque perezca la riqueza social".

"Cuando sólo gobierna una clase social sin dinero, su objeto único de gobierno es comer y enriquecerse a costa de la vida, del honor, del trabajo, del porvenir de la nación y a esa clase de gobierno se le llama socialismo de levita".<sup>19</sup> Cuando alguna sociedad se encuentra atrapada en el "canibalismo burocrático" hacen falta ciertos elementos conservadores para mantener alguna estabilidad. Ocurre de tal modo, dice Bulnes, en Francia, pero no en Argentina. En el primer caso, el canibalismo burocrático crea "dos o tres esferas de anarquía" en el marco de un gobierno aparente. En contraste, cuando los elementos conservadores están ausentes, el canibalismo burocrático forma de "cincuenta a cien atmósferas de anarquía", lo que impide a cualquier sociedad toda defensa y reclama la presencia de la "dictadura enérgica que ponga en orden en el *tumulto parlamentario* de las clases profesionales entregadas al canibalismo burocrático sin piedad para la patria, ni para sus trabajadores y pacíficos individuos".<sup>20</sup>

El canibalismo burocrático es un precipitante de las dictaduras, porque crea, multiplicadamente, muchas atmósferas de anarquía. El planteamiento de Bulnes, a quien se reconoce como uno de los grandes ideólogos del conservadurismo mexicano, es claro: la burocracia es buena si participa en el gobierno al lado de otras clases sociales; no lo es, cuando lo hace sola. Parasitaria como es, se alimenta de una riqueza que no contribuye a producir; medrar es su forma de vida. La aristocracia, la plutocracia y "un César" pueden gobernar, no así las clases profesionales ni las populares; "se hacen del poder para ejercerlo exclusivamente; ni una ni otra pueden gobernar y las dictaduras aparecen para contener las anarquías. Ésta es la ley histórica sin ninguna excepción, y todo lo que se haga o se diga en su contra, es tan vano e insulto como querer evaporar las aguas del mar con una lámpara de minero".<sup>21</sup>

La fobia de Bulnes al parlamentarismo es notoria. En un cuadro en el que se reseña la composición de una Cámara de representantes latinoamericana integrada por miembros de ideología liberal, así como otra que representa una Cámara conservadora, señala que el alto número de integrantes de las clases

<sup>18</sup> *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*, pág. 242.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 247.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 251.

<sup>21</sup> *Ibid.*

profesionales en la primera (90 abogados, médicos, militares, periodistas e ingenieros; 60 funcionarios y empleados y 46 parientes de funcionarios, de un total de 200 miembros) lleva a los países hispanoamericanos al canibalismo burocrático, o bien al canibalismo teocrático, y finalmente a la dictadura. Conforme a esta idea, la democracia en Latinoamérica a fines del siglo pasado era algo imposible.

Bulnes establece una *ley histórico-política* en la que clasifica siete "formas efectivas de gobierno"; de las cuales nos interesa particularmente la última, que identifica como canibalismo burocrático o dictadura, y cuya "condición" es la siguiente: "clases medias dominantes, profesionales liberales famélicas. Estado rico". Si como antes dijimos, la democracia de aquellos días en América Latina es imposible atendiendo el planteamiento de Bulnes, habrán de variar las condiciones para darle cabida. Bulnes mismo da la solución: "lo que necesitan las naciones americanas es transformar sus clases profesionales liberales famélicas en clases industriales ricas o por lo menos con vida fácil fuera de la política, o lo que es lo mismo, necesitan desarrollarse industrialmente".<sup>22</sup> La industrialización capitalista, pues, es la única solución que reconoce Bulnes para el cambio en la condición social de América Latina.

Pero Bulnes es realista. Las clases profesionales deben ser alimentadas trabajen o no, en espera de que el proceso de industrialización las obligue más adelante a trabajar para comer, es decir, hagan un trabajo útil para la sociedad. "El estado en América española debe ser de preferencia una cocina socialista para la clase profesional." Para concluir, el autor remarca su planteamiento en torno al carácter parasitario de la clase profesional, señalando que los países donde existe el canibalismo burocrático, como Argentina y Uruguay (aunque valdría la pena preguntarse por qué no incluyó a México), son los que mayor deuda pública tienen. España, a la que califica como "monarquía burocrática caníbal", es también una de las naciones más expliadas por ese fenómeno. En otras palabras, tanto España como sus antiguas colonias padecen el mismo mal: son víctimas del canibalismo burocrático, que Francisco Bulnes se ha propuesto denunciar.

Creemos haber dicho suficiente sobre el apasionante tema de la burocracia durante el siglo XIX. En el siglo siguiente fue de nueva cuenta objeto de la reflexión de los pensadores de la administración, en especial de Lucio Mendieta y Núñez, quien más adelante será objeto de nuestra disertación.

## 18.2 ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN Y REORGANIZACIÓN

### 18.2.1 El manuscrito Alamán

En el Archivo Noriega se conservó inédito un manuscrito de Lucas Alamán, sin título, tocante al tema del "Examen de la organización general de la admi-

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 254.

nistración pública".<sup>23</sup> Es el documento conocido más antiguo sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, así como de su reforma, pues se remonta a 1838.

Alamán dice al principio de su escrito que una comisión, de la cual forma parte, se ha abocado a "reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública," tema que por extensión invita, a lo que el autor denomina "reforma", ésta debe ser integral, porque todos los ramos administrativos están interrelacionados, ya que las reformas realizadas tiempo atrás son sólo parciales. Sin embargo, como la Constitución de Cádiz y las constantes revoluciones han colaborado al desconcierto de la administración, la situación ha empeorado; la Constitución española alteró no sólo el estado de la administración mexicana, sino la de todos los países hispanoamericanos; "en todos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía, todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado"<sup>24</sup> Pero Alamán encuentra que no sólo se reduce el problema a esto, sino que se le han dado soluciones equívocas originadas por el falso supuesto de que los yerros tienen un origen político, sobre lo cual, siguiendo el pasaje precedente, el autor señala: "y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que la falta de medios de ejecución para llevarlos a cabo."

En situación tal, las revoluciones han encontrado campo fértil a su desarrollo y, quienes con propósitos personales las han encabezado, se han aprovechado de la ocasión. Pero Alamán es un pensador inteligente y profundo que observa algo más: "*es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos*,"\* por lo que se ha desecharido "la obra de arreglar la administración". La reforma sugiere mucho y tesonero trabajo, conocimientos prácticos más que teóricos, reforma frustrada por la precariedad y carácter efímero de gobiernos que más que realizar su misión —gobernar— se dedican a defender su existencia.

Luego de su aguda explicación, donde sienta los principios que deben sustentar la reforma administrativa, Alamán hace un diagnóstico de las cuatro secretarías de Estado existentes, el cual, lejos de confinarse a la organización sola, contempla también la situación de la época:

a) *Ministerio de Guerra*. Encuentra como problema general el que la legislación militar sea obsoleta y complicada y que la contabilidad interna se encuentre en confusión. Al respecto, la Comisión propone: 1) que la Comisión de Guerra presente a la brevedad posible una iniciativa de ley sobre reclutamiento,

---

<sup>23</sup> Desconocemos quién le dio el título. Hay una versión en RAP núm. 52.

<sup>24</sup> *Examen de la organización general de la administración pública*, pág. 70.

\* Subrayado nuestro.

para hacer más equitativa su distribución; 2) que la misma Comisión presente otra iniciativa, ahora de amnistía, para reincorporar a los desertores; 3) que se leven 10 000 hombres a organizarse de acuerdo con disposiciones del gobierno; 4) que aquella Comisión presente un plan de fuerza total que integre el ejército y de las armas con que se deba equipar; 5) que se restablezca la denominación numérica de los cuerpos; 6) que se simplifique de inmediato la contabilidad; 7) que se actualicen las ordenanzas militares; 8) que, para ejecutar estos trabajos, la Comisión se auxilie de los oficiales que requiera.

b) *Ministerio de Hacienda.* La reforma del Ministerio de Hacienda es crucial, según se desprende del documento; señala que la escasez es mayor que el grave desorden imperante, por lo que la Comisión propone: 1) concluido el año presupuestal debe cerrarse la cuenta y no hacerse gasto alguno que no esté señalado en el presupuesto actual; 2) ya que por las "conmociones políticas" hay hasta tres empleados por plaza, se recomienda que se pague una y las otras se cubran como cesantes, en tanto se reacomoda a los empleados si tienen méritos para ello; 3) se paguen los adeudos de años anteriores; 4) lo mismo para el caso de deudas o indemnizaciones; 5) como hay una gran confusión en el estado de los sueldos, hay empleados que han cambiado de adscripción para asegurar su pago, haciendo caótica la situación, la Comisión determinó que las oficinas recaudadoras sólo paguen a sus empleados, reduzcan su nómina a sus funcionarios, se nivelen sueldos y en el ramo de guerra se remueva a todos los comisionados.

c) *Ministerio de Relaciones Exteriores.* Alamán menciona que las relaciones con el exterior están en pleno deterioro. Sugiere: 1) normalizar las relaciones con otros estados; 2) examinar los reclamos, que se estudien los tratados y se realicen convenios particulares; 3) que se acelere la aprobación legislativa de los convenios; 4) se estrechen vínculos con los países hispanoamericanos; 5) colonizar la frontera norte, pues será un medio más eficaz que el ejército para contener las invasiones; 6) reorganizar las ligaciones con el exterior; 7) reorganizar también el propio Ministerio.

d) *Ministerio de Relaciones Interiores.* La clave de la reforma administrativa la sitúa en la reorganización de este ministerio: "el medio necesario para hacer practicable todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior."<sup>25</sup> Aunque la Constitución ha ofrecido las facultades, no señala su forma de ejecución, dice, y como el problema es complejo, deberá seguirse trabajando sobre el asunto, sugiere las tareas posibles en lo inmediato, por lo que propone: 1) revisar los reglamentos de policía; 2) un proyecto de reforma de los presidios y caminos; 3) establecimiento de una fuerza policiaca dependiente del gobierno de los Departamentos, modelada al estilo de la *Acordada*; 4) continuar el levantamiento estadístico; 5) un proyecto de organización municipal; 6) un proyecto de reforma de la administración de justicia.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 76.

Discurrimos este resumen con cierto detalle porque el examen de la organización general de la administración pública es a la vez una exposición muy clara de la situación del Estado mexicano en 1838, toda vez que puede apreciarse paralelamente las propuestas de solución, da a conocer los complejos problemas de entonces.

### 18.2.2 Busto y la administración pública comparada

Muy posterior a la elaboración del manuscrito Alamán, en 1889, se publica un estudio completo que lleva por título *La administración pública de México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México*. Fue redactado por Emiliano Busto en el breve lapso de seis meses y publicado poco después. El grueso de la voluminosa obra trata de la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana. Probablemente sea ésta la primera obra de administración pública comparada escrita en la era de la ciencia de la administración; fue elaborada como parte de la Exposición Mexicana en París, por lo que contiene también la traducción al francés.\*

Emiliano Busto dice haber escrito la obra especialmente “al inmigrante, capitalista o trabajador,” para que conozca los derechos en el país; es decir, se trata de un libro de divulgación universal, de aquí que aclare lo siguiente: “no es mi ánimo dar a esta obra otro objeto que el de sugerir indicaciones que puedan ser útiles a los hombres de Estado, y a aquéllos que por su posición política o social deseen completar las nociones generales de administración que ya tengan”.<sup>26</sup> El autor comenta haberse servido del libro del escritor francés J. Josat. *El ministerio de hacienda y la organización general de los otros ministerios*, así como de obras sobre economía política, “administración en general” y administración hacendaria, pero no dice cuales.

Luego hay un pasaje que resulta muy extraño, dice Busto que, de acuerdo con Josat, se desconocen los “principios de la administración pública” tal vez debido a “la falta de una obra elemental sobre la materia”, de lo que nació la publicación de su obra en Francia. Y concluye: “¿qué podrá pasar en México? Lo mismo; pues hasta hoy ninguna obra se ha publicado aquí, que yo sepa, sobre este linaje de estudios”.<sup>27</sup> Ni Josat conoció a Bonnin, ni Busto a Veytia, Láres, De la Rosa, Madrazo, Castillo Velasco y Nordhoff; había ocurrido entonces una gran amnesia administrativa o Busto leyó autores que nosotros no conocemos, y que no son tampoco españoles. En vista de esto es comprensible que Busto se refugie en Josat.

---

\* Busto fue un hombre versátil; también escribió *Estadística de la República mexicana*, publicada en 1880.

<sup>26</sup> *La administración pública en México*, pág. 11. Hay una versión (1976), de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 12.

Al decir de Bustos, en el Estado el gobierno es el “alma que inspira y la administración el cuerpo que obra”, un ente que abraza directa o indirectamente todos los intereses que tengan relación con ese cuerpo. Así, en tanto los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no son sino “ideas vagas, abstracciones... la administración, por el contrario, nos circunda por todas partes: es la realidad palpable y constituye en algún modo un ser tangible que se encuentra a cada paso y cuando se necesita penetra en nuestro hogar”.<sup>28</sup> En este planteamiento sobrevive empero el espíritu de la ciencia de la administración, lo que desdice la ausencia de tratados franceses o mexicanos sobre esta materia. El concepto de omnipotencia y omnipresencia de la administración le reconcilia con una ciencia de la administración que, por ironía, no conoce con suficiencia.

Busto define a la administración como “el conjunto de los servicios destinados a ayudar bajo el impulso del gobierno, a la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos que tienen por objeto prestar un beneficio al Estado, proteger sus intereses o mantener en sus justos límites el ejercicio de las libertades públicas”.<sup>29</sup> Por cuanto a la materia administrativa, “la administración tiene por objeto lo que atañe de cerca o de lejos al interés de la sociedad”, y abraza por extensión lo relativo a sus bienes, la seguridad individual, la fuerza pública, la moral y la riqueza nacional. Por último, sus atribuciones comprenden la implantación de reglamentos generales o especiales que complementan la ley, prescribe las medidas conducentes a este propósito, ejerce tutela, castiga delitos, reprime controversias, anula la legislación contraria al interés general, recaba los impuestos, ejecuta las obras públicas, examina las reclamaciones que le presentan, “practica el derecho en cuestiones jurídicas”, juzga las respuestas a sus actos y protege el interés público.

De las 292 páginas, muy grandes por cierto, que comprende la obra, poco más de 100 reseñan en detalle la organización, facultades y funciones de los seis ministerios porfirianos: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina. Juzga que la organización administrativa es perfectible, por lo cual “debieran unirse a una misma Secretaría los servicios homogéneos”, tales como los siguientes: la estadística, retirada de Fomento y atribuida a Hacienda; agregadas a Justicia e Instrucción Pública, las Escuelas de Beneficencia y de Minas, ahora asignadas a Fomento; y creada una Secretaría de Correos y Telégrafos que unifique ambos servicios.

Omitiremos reseñar la organización administrativa de México, ya que escapa al propósito de este texto. Pero queremos dejar constancia de esta colossal obra.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*

### 18.3 ESTRADA Y ZNEA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

En el año de 1851, Luis de la Rosa escribió un trabajo importantísimo sobre la administración pública mexicana: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. Aunque su objeto fue estudiar la administración de una sola entidad federativa, Zacatecas, sus apreciaciones se extienden a la administración estatal en general y a la del país en su conjunto, motivo por el cual dejamos para después su exposición, cuando examinemos el pensamiento administrativo de De la Rosa.

Como veremos enseguida, los trabajos más numerosos de la generación decimonónica son los que comprenden la administración municipal; sabemos de la existencia de ocho manuales de ayuntamientos, de los cuales hemos localizado seis, y Luis de la Rosa dice haber escrito un artículo sobre administración municipal para la Biblioteca Económica de México en el año de 1851. Los estudios de administración estatal, hasta donde sabemos, son menos numerosos, pero no menos importantes.

Hay uno muy relevante: *Manual de gobernadores y jefes políticos* de Ildefonso Estrada y Zenea, cubano radicado en México, publicado en 1878. La obra está dedicada a Trinidad García, secretario de Gobernación, ilustrada con fotografías de otros ministros y gobernadores, así como una de Porfirio Díaz. Por su título puede interpretarse que se trata de un trabajo referente a la praxis administrativa; pero sólo en parte, porque en realidad es un documento formativo y moralizador. En su discurso está inmerso un ánimo edificante y constructivo, una estructura sugerente que transcurre en proposiciones perfilando al gobernador idóneo. Se asemeja mucho a los Espejos de Príncipes musulmanes de los que hemos hablado.<sup>30</sup>

“A toda autoridad conviene tener a la mano en un solo volumen no sólo la doctrina correspondiente a su empleo, sino todas aquellas órdenes y disposiciones que tienden a facilitar el despacho y a poner en manos aun de los menos versados en materias de oficinas, los medios de proveer con inteligencia, equidad y justicia en los asuntos que directa e inmediatamente dependen de las facultades de que se halla investida”.<sup>31</sup> Antes, con espíritu similar, Estrada y Zenea dice haber escrito el *Manual de secretarios*, que por mala fortuna no hemos podido encontrar. La obra es rica y aparentemente voluminosa, toda vez que tiene la siguiente composición: primera parte, *Cualidades y condiciones que deben tener los gobernadores*: educación, moralidad, ilustración, honradez, afabilidad, audiencia, maneras; segunda parte, *Principales atenciones de las autoridades*: instrucción pública, talleres de artes y oficios, bellas artes, academias literarias, bibliotecas y museos, sociedades, ornato público, juegos, estadística,

---

<sup>30</sup> “Los espejos de los príncipes musulmanes”, *Tlamati*, págs. 5-14.

<sup>31</sup> *Manual de gobernadores y de jefes políticos*. pág. 9. Hay una versión en la RAP núm. 50.

museo nacional militar, inmigración, agricultura, correos, asilos de pobres, diversiones públicas, vías de comunicación, hospitales, cárceles y cuarteles, educación de los indígenas, reparto de aguas y minería; tercera parte, *Extractos de la Constitución Federal y de las constituciones de las entidades federativas*.

La segunda parte, la más relevante, trata la materia administrativa concerniente a los gobernadores, que el autor sistematiza y resume. A la primera parte que perfila al gobernador idóneo, circunscribiremos una breve exposición.

Estrada y Zena considera que un gobernador debe ser educado en lo físico, moral e intelectual, lo que constituye las tres fases orientadas a la “*perfectibilidad humana*.” Debe, asimismo, procurar una figura gallarda, tener buenas maneras y voz dulce y persuasiva; ser generoso de sentimientos, puro de intenciones, leal y tener grandeza de alma. Por cuanto a su educación intelectual, debe conocer de ciencias, literatura y bellas artes, aunque no sea “ni sabio, ni artista, ni poeta.” Tener buena cultura en general, que incluya nociones de arquitectura, economía, ingeniería mecánica, agricultura, comercio y mineralogía, historia y física. Finalmente, ser honrado y afable. En suma, “el gobernador o jefe político de un estado o territorio, es el centro en el que convergen todos los intereses de los gobernados y a la vez el foco de donde parten las disposiciones que han de proporcionar el desarrollo y el fomento de todos los ramos que constituyen la riqueza del territorio encomendado a su ilustración, a su honradez y patriotismo”.<sup>32</sup>

## 18.4 LOS MANUALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La materia municipal es el tema que más preocupó a los pensadores mexicanos durante el siglo pasado, no como problema teórico sino como razón práctica; elaboraron manuales de administración municipal, abarcando desde los años primeros de la independencia hasta los últimos del siglo. Para escribir estas líneas hemos acudido a seis obras<sup>33</sup> que reseñaremos brevemente, aunque merecerían ser objeto de una disertación particular por su enorme riqueza temática, ya que en su contenido yace la historia, concepto y significado del municipio mexicano.

a) *Manual de providencias económico-políticas para uno de los habitantes del Distrito Federal* de Juan Rodríguez de San Miguel; fue elaborado en 1834 y comparte con el *Directorio de Barquera* su antigüedad. De San Miguel lo escribió con la intención de ilustrar a los ciudadanos sobre “las disposiciones ge-

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>33</sup> Realmente son siete, ya que Ezeta refunde el manual de Barquera. Ver apartado b) de esta sección. Sabemos igualmente, por una nota en la solapa de la obra de Ezeta, que hay un octavo: *Guía de alcaldes auxiliares de México*, al cual no hemos tenido acceso.

nerales de más frecuente uso a que se arregla la sociedad en que viven", así como para hacerles conocer sus derechos y obligaciones. "Por tal motivo he formado estos apuntamientos nada científicos, pero sí muy útiles" y con el ánimo de glosar en un volumen disposiciones diversas y abundantes.<sup>34</sup> Su obra tiene un carácter ilustrativo para la ciudadanía, en la que el autor comprende también a regidores, sindicos y alcaldes. De su contenido, destaca el examen en detalle, relativo a la división de la ciudad de México en ocho cuarteles menores y 245 manzanas, si bien el manual es un prolífico documento de 43 encabezados que tratan los más diversos ramos municipales, algunos tan particulares como los bandos de vacas de ordeña o el reglamento de baños y temascaleras, estos últimos que se remontan a la época prehispánica.

b) *Manual de alcaldes y jueces de paz* de Luis de Ezeta, elaborado en 1845, como una refundición del *Directorio político para alcaldes constitucionales* de Juan Wenceslao Barquera que, como antes mencionamos, apareció en 1834. Ezeta se tomó el trabajo de actualizar el *Directorio* de Barquera, por considerarlo obsoleto: "he creído hacer un servicio acomodándolo a las instituciones actuales, y con sujeción a las leyes que nos rigen", tarea que juzga incomparable con la calidad del de Barquera e incluso conserva el prólogo de éste. El *Manual* de Ezeta, como el anterior, trata en un listado la variada materia municipal, pero sin capitulación.<sup>35</sup> Destaca en la obra, en varios puntos, la organización y funciones municipales, básicamente jurídicas, ya que es una compilación de disposiciones legales sobre materia de ayuntamientos.

c) *Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México y para los alcaldes y jueces de paz de los estados* de Mariano Galván Rivera, aparecido en 1850. Se trata, como todos, de una compilación legal que el autor dividió en seis capítulos: 1) atribuciones civiles; 2) materia criminal; 3) policía; 4) juicios; 5) formularios, y 6) disposiciones de policía.<sup>36</sup> En comparación con las anteriores, el *Novísimo manual* está mejor estructurado y sirve por tanto con más eficacia a sus propósitos prácticos e ilustrativos.

d) *Manual de los ayuntamientos* (1875), de Julio Jiménez y Agustín Lzano.<sup>37</sup> Es una obra especializada en contabilidad financiera municipal, documento único en su género. Jiménez, quien aparece como autor principal, se distinguió en esa materia. Su composición, muy posterior al trabajo de Galván Rivera, visiblemente mejorada como material ilustrativo, consta de seis partes, cinco de las cuales son contables o de temas conexos, en tanto que la primera, brevíssima, se refiere a las atribuciones y organización de los ayuntamientos,

---

<sup>34</sup> *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, págs. 1, 2. Hay una versión (1980) editada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

<sup>35</sup> *Manual de alcaldes y jueces de paz*, pág. 3. Hay una versión en la RAP núm. 53.

<sup>36</sup> *Novísimo manual de alcaldes*, pág. 5.

<sup>37</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

las funciones del presidente, síndicos y regidores, a las comisiones, a la comisión de hacienda y los fiscales. La obra, insistimos, es recomendable para conocer con profundidad la hacienda municipal.

e) *Directorio para los ayuntamientos*, 1890, de Miguel León. Fue elaborado ya entrada la época porfiriana y corresponde con mucho al espíritu administrativo de entonces, a saber, el perfeccionamiento administrativo del régimen en todos sus aspectos. Contiene siete partes: 1) origen de los ayuntamientos; 2) renovación de los mismos; 3) cabildos; 4) actividades de los funcionarios municipales; 5) el secretario y el tesorero; 6) disposiciones legales; 7) modelos y formularios. Esta obra posee la particularidad de haberse elaborado con énfasis en los ayuntamientos del Estado de México y no en el de la capital de la República como los de Rodríguez de San Miguel y Ezeta.

f) *Manual de los presidentes municipales* de Cosme Garza García, publicado en 1897 en Saltillo, Coahuila.<sup>38</sup> Quizá por ser el más reciente, sea el más didáctico, o corresponda más a la noción moderna del manual administrativo. Consta de 31 capítulos muy bien diferenciados: 1) deberes constitucionales; 2) instrucción; 3) régimen interior; 4) elecciones; 5) estadística; 6) ejidos; 7) licores y tabacos; 8) hacienda; 9) fiel contraste; 10) montepíos; 11) gendarmería; 12) policía; 13) salubridad e higiene; 14) silvicultura; 15) policía municipal; 16) penitenciaría y cárceles; 17) caminos; 18) ferrocarriles; 19) prevenciones contra el abigeato, registro de fierros; 20) bienes mostrencos; 21) corridas de ganado, 22) cercas y predios rústicos; 23) registro civil; 24) cementerios; 25) vagancia y mendicidad; 26) portación de armas; 27) protestas de libranzas; 28) registro público; 29) contrabando; 30) timbre; 31) servicio postal. No podemos sino evocar la materia administrativa en toda su riqueza, ahora confiada no al gobierno nacional, sino a la administración municipal.

Como dijimos, la administración municipal es materia prolífica, aquí hemos bosquejado sus caracteres generales; otro tanto haremos con la administración financiera, tema muy apreciado también en el siglo pasado, sobre todo en sus postrimerías.

## 18.5 TRABAJOS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Este es otro ramo muy interesante, en el que cabe mencionar las obras de tres autores: Guillermo Prieto, Julio Jiménez —ya examinado— y Manuel López Meoqui.

### 18.5.1 Estudios presupuestarios de Guillermo Prieto

Guillermo Prieto, ilustre liberal mexicano que hizo grandes aportaciones a la economía política, escribió en 1871 su manual relativo a esta materia, autor

<sup>38</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

también de un notable trabajo sobre la administración financiera, en el cual hace un extraordinario análisis sobre el estado de la administración pública en la década de los sesenta. Este trabajo lleva como título *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*, redactado en marzo de 1858 y publicado en 1861.

Se trata de un opúsculo elaborado en forma epistolar y dirigido al Presidente Benito Juárez.

Considera la administración presidencial de entonces como un régimen transitorio, agitado por los peligros de la época. "Penetrado de esos sentimientos, paso a exponer ante mis compañeros mis dudas sobre la situación financiera del país, y mis creencias sobre el remedio radical de los males que le aquejan".<sup>39</sup> Se trata pues, originalmente, de una exposición ante el gabinete, del cual Prieto era Secretario de Hacienda.

Guillermo Prieto ve más allá de los números que plasman el presupuesto federal. "Tras los números. . . se deben descubrir las relaciones internacionales, las cuestiones del ejército, del clero, de colonización, de comunicaciones: ver aislada la cuestión de hacienda, reduciéndola a una operación de sumar y restar, será pervertirla dejándola intacta".<sup>40</sup> La cuestión de la hacienda es de tal importancia, que el autor la refiere como "gran cuestión de vida del país"; con tal tenor, Prieto comienza el estudio de la organización hacendaria del país partiendo de la situación que priva en el clero, en la que aún observa ciertas fallas legales y también políticas, así como la situación relativa al ejército, sobre el particular señala la conveniencia de formar un grupo armado permanente. Sin embargo, el tema principal es el estudio de la hacienda con relación a la sociedad en general. "A la hacienda pública deben reorganizarla el trabajo, la libertad, la colonización, en una palabra, los adelantos sociales".<sup>41</sup>

Lo modular del trabajo de Guillermo Prieto es el análisis, partida por partida, del presupuesto federal. El autor va profundizando o matizando, de conformidad con lo que juzga de mayor o menor importancia. Respecto a la partida 1 considera que si bien el sueldo del Presidente de la República es justo, pese a la elevada suma de sus ingresos, no ocurre lo mismo con el del secretario de la Presidencia y el numeroso personal de "escribientes y mozos" que le rodean. La partida 2, que comprende el ministerio de Relaciones Exteriores, incluye observaciones de Prieto en torno a la organización de la administración pública y su necesaria reforma. Al respecto sugiere que Gobernación y Relaciones Exteriores deben fundirse en una sola, como ocurrió antaño.

Su consejo relativo a la abolición del Ministerio de Fomento resulta curioso, ya que es un instrumento organizativo que todo liberal debiera apreciar;

<sup>39</sup> *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública. . .* pág. 15. Utilizamos la versión de la RAP núm. 54.

<sup>40</sup> *Ibid.* pág. 17.

<sup>41</sup> *Ibid.* pág. 18.

podríamos decir que es el gran aporte a la administración pública en los estados liberales del siglo XIX; sin embargo, Prieto se muestra contrario a “esa gran máquina de centralización”. Melchor Ocampo, decía que un Ministerio tal equivale a uno de “felicidad pública”, Guillermo Prieto juzga que esa felicidad nace mediante buenas leyes, “no porque haya muchos empleados y una oficina dotada con liberalidad”.

Hace una larga disertación cuando aborda la partida relativa a la Tesorería General. La materia hacendaria vive entre grandes problemas y hay muchos males en ella; uno preocupa especialmente al autor, el error de la separación entre conducción y ejecución. “Deben enumerarse como muy notables (males), que el pensamiento directivo se desvirtúa cuando se desmoraliza o pervierte, al independizarse de la ejecución, y ese mal se palpó en la época de la existencia de las multiplicadas direcciones que abolió la pasajera administración del señor general Álvarez”.<sup>42</sup> Las direcciones generales se convirtieron en enemigos de los ministerios rompiendo la unidad de su mando, sustrayéndose a su autoridad y haciendo más engorrosos los trámites.

Guillermo Prieto es contrario al burocratismo representado por las direcciones generales. “En administración, todo debe ser activo, rápido; tener la obligación de andar y tener rémoras es un contraprincipio; el mando administrativo, como la responsabilidad, tienen que ser necesariamente unitarios; la dislocación administrativa es la anarquía, y una administración anárquica es débil y desastrosa para una nación”.<sup>43</sup> He aquí un planteamiento que antecede con mucho tiempo a los llamados principios de la administración, pero con un rigor que ahora no se tiene: *unidad de mando, responsabilidad compartida; vigor, fuerza y consistencia*. Tales son las necesarias cualidades de la administración pública eficiente.

Al tocar el punto relativo a la Tesorería, dice que está en el propio Ministerio de Hacienda, y que así ocurre en “las naciones más adelantadas en materia de administración.” Pero este Ministerio sufre graves problemas de organización y funcionamiento: el ministro decide sin tener antecedentes sobre el asunto tratado, la Tesorería ejecuta las decisiones conforme su arbitrio “y el gran aparato de empleados viene a nulificarse ante el escritorio o la simple cartera de un agiotista.” Esto ocurre porque, al decir de Prieto, “el interés privado es más sagaz siempre que la sobrevigilancia de la administración”, explota con gran medro la Tesorería de la nación.

En lo tocante al ramo de pagadurías, Prieto aborda el problema de la empleomanía. El erario ha sido víctima de la inmoralidad y el desenfreno de funcionarios y particulares. “La sed de empleos”, las revueltas constantes, los compromisos contraídos por los vencedores han creado el hábito de “jubilar a la víctima para colocar al vencedor”, sufriendo el erario las consecuencias. Se ha

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 23.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 24.

llegado al extremo de pagar el salario a tres ministros, tres oficiales mayores y tres tesoreros. Entonces este sistema se llamaba de “*para-caída*”. Guillermo Prieto nos da la noticia de la abolición de las alcabalas, a las que considera uno de los grandes males del gobierno español. Existe el peligro de dejar a los estados con una o la única fuente de ingresos con que cuenta; pero la medida, que se juzga durará un año su implantación, debe ser general, no excepcional para uno o varios estados, porque esto desataría la guerra entre ellos y reforzaría el “feudalismo”.

El autor propone implantar un sistema postal, dotado de “regularidad, celeridad, moralidad y baratura”. Describe a grandes rasgos la forma de su organización, incluyendo tanto las vías terrestres como las marítimas; considera que el sistema debe plasmarse en un organismo de la administración pública, pero no centralizado, tampoco una dirección general. Sin definirlo con precisión, se inclina por una especie de órgano descentralizado basado en la calidad de la administración pública como “negociante”.

El diagnóstico general de la administración pública mexicana, fundado en su interpretación de la hacienda pública, tiene como remedio el inicio de una “reforma administrativa” suficientemente combativa para enfrentarse al “favoritismo y la empleomanía”. La perspectiva positiva que tiene Prieto sobre el país le hace llegar a esta conclusión.

#### **18.5.2 Tratados de administración financiera de Julio Jiménez y de López Meoqui**

De la época del gobierno juarista (1861-1872) y la de Porfirio Díaz hay dos buenos libros del género que nos ocupa: *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general* y *Manual de administración económica y contabilidad rural*. El primero fue escrito en 1868 por Julio Jiménez; se trata de una obra especializada sobre contabilidad gubernamental que a la vez expresa con fidelidad, la forma en que funcionaba este sector en la época de Juárez. El segundo es un texto más amplio escrito en 1885 y adicionado en 1888 y 1891. Esta obra, más amplia que la anterior comprende problemas de economía, en especial agricultura y ganadería, pero desde el punto de vista compartido de la economía política y la contabilidad en general.

López Meoqui escribió en 1874 su *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa* para las escuelas nacionales y estatales, especialmente para la Escuela Nacional de Comercio y Administración, a manera de catecismo, y cuenta con abundante documentación sobre el tema. También, en 1879, escribió, su *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*; no coincidiendo sino parcialmente con su título, trata más bien de contabilidad fiscal.

Hemos querido apuntar la existencia de cuatro obras de contabilidad ad-

ministrativa importantes para el estudio de la administración pública, cuyos contenidos rebasan el propósito de sus títulos.

## 18.6 MISCELÁNEA

Hemos dejado para el final tres pensadores, cuyas obras no pueden ser omitidas si se quiere tener una panorámica completa del estudio de la administración pública en México: Tadeo Ortiz, Juan Rodríguez de San Miguel y Juan M. Vázquez.

Tadeo Ortiz fue autor de obras importantes, entre ellas dos significativas para la ciencia de la administración: *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1822), y *Méjico considerado como nación independiente y libre* (1832), en las cuales realiza aportaciones importantes para nuestra disciplina. Un magnífico artículo sobre el autor, “Uno de los primeros teóricos de México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, de José Chanes Nieto,<sup>44</sup> desarrolla una interpretación magnífica acerca de los aportes de Ortiz relativos a la administración pública, y que pueden sintetizarse en: a) arreglo de la administración; b) mejoramiento de la administración; c) medidas administrativas relativas al plan de desarrollo económico y social. Con Tadeo Ortiz encontramos problemas abordados por Mora, Zavala y Otero, como la empleomanía y el aspirantismo, critica a la administración colonial y señala la necesidad de cimentar la mejora de la administración sobre la “ciencia de la administración social.” No quisieramos abundar aquí sobre Ortiz de Ayala, porque sería repetir el artículo de José Chanes Nieto que es inmejorable, por lo que sugerimos su lectura.

Rodríguez de San Miguel, de quien ya analizamos su *Manual*, fue autor de otra interesantísima obra: *La república en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, publicada no en 1846, sino en 1845, lo cual no nos lo explicamos.<sup>45</sup>

En fin, se trata de un *Directorio* que comprende las altas jerarquías políticas, militares, administrativas y eclesiásticas de entonces. En él encontramos a grandes personajes y los cargos que ocupaban; haremos una breve lista de ellos: Lorenzo Arellano, diputado por Guanajuato  
Mariano Otero, diputado por México  
Melchor Ocampo, diputado por Michoacán  
Carlos María Bustamante, diputado por Oaxaca

José María Lafragua, diputado por Puebla  
Ignacio Comonfort, diputado por Puebla

Juan Rodríguez de San Miguel, diputado por Puebla y Suplente de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.  
José María Luis Mora, diputado por Puebla

<sup>44</sup> RAP núm. 50.

<sup>45</sup> Hay una versión en RAP núm. 53.

Luis de la Rosa, diputado por Zacatecas  
 Valentín Gómez Fariás, diputado por Zacatecas  
 Nicolás Bravo, senador por México  
 Andrés Quintana Roo, [Segunda clase, agricultores] (de Senadores)  
 Anastasio Bustamante, candidato al Senado  
 Pedro María Anaya, cubrió vacante en el Senado y Secretario de Guerra y Marina  
 José Joaquín Herrera, Presidente de la República  
 Manuel de la Peña y Peña, a la vez: senador, Secretario de Relaciones exteriores  
     y Magistrado de la Suprema Corte de Justicia  
 Teodosio Lares, magistrado del tribunal Superior de Justicia del Estado de Zá-  
     catecas  
 Lucas Alamán, vocal de la Junta Superior de Hacienda  
 Manuel Payno, vocal de la Junta Superior de Hacienda  
 Guillermo Prieto, sección de Naipes de la Renta del Tabaco  
 José María Bulnes, Oficial 1o. de Fábrica de Puros y Cigarros de México  
 Benito Juárez, magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca con el  
     cargo de Fiscal.

Este Directorio contiene también información demográfica y geográfica, además de otra de menor importancia. Es precursor de los modernos directores del gobierno federal.

No queremos concluir este apartado sin tomar nota de otra obra de la época porfiriana, *Curso de derecho público*, fruto de la pluma de Juan M. Vázquez en 1879, entonces magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Esta obra es importante en general para los juristas, pero tiene además relevancia para los estudiosos de la ciencia de la administración, ya que en ella se hace un extenso examen sobre la administración municipal y la administración estatal. Sus interpretaciones sobre el gobierno federal son también dignas de tomarse en consideración. Hay un capítulo, el último de la obra, dedicado al "poder gubernamental" y el anterior al "ministerio público".<sup>46</sup>

Esta breve reseña es solamente una ilustración de los aportes dados por tres autores cuya preocupación no fue esencialmente la ciencia de la administración, pero que contribuyeron a darle contenido.

<sup>46</sup> Estos últimos fueron reproducidos en la RAP en honor de Gabrino Fraga.

<b>Capítulo 19 LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>241</b>
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

## CAPÍTULO 19

# **LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Explicar el desenvolvimiento de la ciencia de la administración mexicana, a través de sus principales doctrinarios.
- Distinguir los aportes de los estudiosos, tanto a la ciencia de la administración, como los correspondientes al derecho administrativo.
- Relacionar las raíces franco-hispanas y los desarrollos administrativos mexicanos.
- Evaluar las contribuciones mexicanas a la ciencia de la administración en el siglo XIX.

## SUMARIO

### **19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN**

- 19.1.1 Federalismo y división de poderes
- 19.1.2 El presidente y los ministros
- 19.1.3 La administración pública

### **19.2 LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO**

- 19.2.1 Derecho y administración
- 19.2.2 Gobierno y administración

### **19.3 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN**

- 19.3.1 La ciencia de la administración
- 19.3.2 Unidad y centralización
- 19.3.3 La administración

### **19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

- 19.4.1 La ciencia de la administración
- 19.4.2 La acción administrativa
- 19.4.3 La materia administrativa

### **19.5 MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

- 19.5.1 La ciencia de la administración
- 19.5.2 La acción administrativa
- 19.5.3 La administración

### **19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO**

- 19.6.1 La originalidad de la obra
- 19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

Dentro de la variedad temática de la ciencia de la administración, en México se escribieron tratados de doctrina en los cuales se planteaba expresamente la problemática de la concepción científica de la administración pública, contribuyendo al desarrollo de los principios de la ciencia moderna, apenas gestada a principios del siglo XIX. Dentro de la tradición franco-española de la ciencia de la administración, ciertamente la ortodoxa por excelencia, se originaron en nuestro país, hasta donde sabemos, seis tratados de doctrina destinados a explicar el carácter científico de la administración pública, escritos por Veytia, Larres, Madrazo, Castillo Velasco, Cruzado y De la Rosa. En este y el siguiente capítulo expondremos estas obras; una más, de Nordhoff y Eduardo Ruiz, que presenta una perspectiva diferente, ha sido también incluida en este capítulo.

### 19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

En 1852 apareció el cuarto y último tomo del *Nuevo Febrero Mexicano* (editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852), que en sus páginas 231 a 378 contiene un trabajo casi desconocido denominado *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*, cuyo autor es M. R. Veytia. Se trata de una obra de valor inestimable en el que se aprecia, desde el ángulo del derecho constitucional y administrativo, la organización política y administrativa del país a mediados de siglo, especialmente de la segunda.

El *Opúsculo* está integrado por cuatro títulos: el primero, comprende el régimen federal; el segundo, la división de poderes; el tercero, la organización general de la administración, y el cuarto, la administración estatal y municipal.

---

La obra está precedida por una pequeña exposición de su propósito: “como he llegado a entender que muchas personas se han figurado que mi ánimo fuese combatir el sistema federal que nos rige, o cuando manifiestan los huecos y vacíos de nuestra Constitución política, los defectos que adolece, y los remedios o reformas que debieran adoptarse; y como tampoco faltan otros que han imaginado que el derecho administrativo sea una ciencia desconocida en su totalidad, y esperan por lo mismo que se les diga y descubra alguna cosa enteramente nueva; me apresuro a desvanecer estos dos conceptos equivocados”.<sup>1</sup> Por cuanto al régimen federal, señala que no hará juicio alguno, sino una descripción de lo existente tal cual es; a lo segundo, dice que el derecho administrativo es tan antiguo como los gobiernos que rigen la sociedad, definiéndolo como “el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes”. Extiende su exposición mencionando que del mismo modo como no hay sociedad sin gobierno, “tampoco puede haber gobierno sin administración”.

Veytia aclara no haber “puesto de caudal propio”, sino haber abreviado en las disposiciones establecidas y los autores contemporáneos, pero omite sus nombres.

### 19.1.1 Federalismo y división de poderes

La obra de Veytia interesa también por otro motivo; es el producto de la pluma de un liberal y federalista, trata de la Constitución de 1824, quizá la única obra que lo hace. Hasta donde conocemos, este *Opúsculo* es el primer tratado de derecho constitucional mexicano; el más cercano es el *Catecismo político constitucional* de Nicolás Pizarro, publicado en 1861, o sea, diez años después. Es un texto sin grandes pretensiones intelectuales que por el carácter de Veytia como “descubridor”, tiene en sí importancia doctrinaria, no sólo para el derecho constitucional, sino también para el administrativo, toda vez que inicia en México —junto con el *Derecho administrativo* de Lares— esta materia.

El autor señala que en 1824 se sentaron las máximas constitucionales sustentadoras del régimen federal: independencia, integración territorial, soberanía nacional, religión, forma de gobierno, partes integrantes y división de poderes. Hace una reseña del gobierno interior de los estados, de la historia de éstos, y examina la división de poderes, comenzando por el bicamerismo; el examen comprende los requisitos para acceder a las diputaciones y senadurías, así como las atribuciones y funciones del Congreso.

### 19.1.2 El presidente y los ministros

La exposición del cargo presidencial la divide en seis secciones: el presidente

<sup>1</sup> “Opúsculo de derecho constitucional y administrativo”, *Nuevo Febrero Mexicano*, pág. 231. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

como jefe del poder ejecutivo, sus atribuciones, derecho de gentes, custodia de la justicia, “como administrador supremo” y la intervención ministerial. Como titular del poder ejecutivo tiene a su cargo la administración pública: “*como administrador supremo*”... actúa “publicando y haciendo ejecutar las leyes, y expediendo al efecto los decretos, reglamentos e instrucciones convenientes, disponiendo cuanto conduce a la conservación del orden público, decretando la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración que le están encomendados, cuidando de la fabricación de moneda y nombrando a los empleados públicos”.<sup>2</sup>

Bajo la autoridad del Presidente, como sus auxiliares, se encuentran los ministros: “los ministros son los empleados funcionarios del poder ejecutivo que firman y son responsables de cuanto el Exmo. Sr. presidente mande o disponga en el ejercicio de su autoridad”.<sup>3</sup> Según Veytia, son los agentes cuya tarea es la de imprimir movimiento al cuerpo político, que les transmite a su vez el presidente. Bajo la autoridad de los “ministros” o “secretarios del despacho”, como también los llama, se encuentra funcionando la administración pública, también integrada por las Direcciones Generales; nacidas de la acumulación de tareas en los ministerios; pero se encuentran en calidad de “delegadas” del mismo y no pueden extenderse mucho ni hacerse independientes. “Las ventajas de estas Direcciones consisten principalmente en que la inspección sea más eficaz, más activa y más inmediata, y de consiguiente más fáciles las reformas y mejoras administrativas.”<sup>4</sup> Tienen el inconveniente de que, “cuando no están bien organizadas”, debilitan, retardan y entorpecen la “acción del gobierno”. Conforme con la exposición de Veytia, las Direcciones Generales funcionaban como organismos descentralizados, integrados de manera distinta a los ministerios. En su tiempo, estaba en cuestión su utilidad, respecto de lo cual el autor propone su reforma para convertirlas en auxiliares de los ministros, manteniendo su carácter delegado, como “secciones de los ministerios”.

La parte más jugosa del ensayo de Veytia es un pequeño apartado que lleva el título tercero, denominado “De la naturaleza, límites y organización general de la administración”.

### 19.1.3 La administración pública

Luego de recapitular en torno a lo tratado hasta el momento, Veytia indica que pasará a estudiar la administración “transcribiendo al efecto las doctrinas de uno de los más célebres y modernos escritores, amoldándolas a nuestra actual

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 250.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 257.

forma de gobierno".<sup>5</sup> No dice de quién se trata, pero se deduce que sea algún extranjero, francés o español.

En la ciencia de la administración, uno de los supuestos consiste en la definición del poder ejecutivo separado en poder administrativo y poder judicial, Veytia señala al primero la tarea de ejecutar las leyes de carácter general y al segundo la aplicación de las leyes a casos particulares. Del mismo modo, desarrolla la separación entre poder ejecutivo y poder legislativo, igualmente básica como presupuesto de la ciencia de la administración.

Dentro de este apartado, la médula de la exposición radica en el examen de la acción administrativa: "el ejercicio de la administración se desarrolla de un modo activo, por vía de decisión", teniendo entonces la administración varios modos de acción:

a) *Como órgano de instrucción*, promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución, inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente.

b) *Como instrumento de operaciones materiales*, administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidando de las obras públicas.

c) *Como poder moral*, en "una misión altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliendo, la administración instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía a los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos a sus intereses".<sup>6</sup>

d) *Como autoridad*, mandando en todo aquello que es de interés para la sociedad, tanto en lo que se refiere a las cosas (servicios públicos o expropiando por causa de interés general), como en lo relativo a las personas, por ejemplo, la salvaguarda del orden público o haciendo cumplir las leyes.

e) *Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes*, es decir, todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares.

f) *Como inspector de gastos públicos*, esto es, exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración.

g) *Como medio de represión*, castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

Estas siete facetas de la acción administrativa rememoran con nitidez la materia administrativa, sobre todo aquella relativa a las actividades de la administración respecto a las cosas y a las personas. De ello extrapolamos que el autor anónimo en quien se inspira, al parecer casi literalmente, es uno de los teóricos de la ciencia de la administración, aunque no parece ser ninguno de los que hemos examinado.

Veytia prosigue su exposición tratando acerca de los caracteres de la ac-

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 258.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 264.

ción administrativa, de la que asegura, exige “unidad en su ejercicio, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija de sus agentes, para que no pierda el carácter de fuerza que debe distinguirla”.<sup>7</sup> Por *unidad* entiende el poder que tiene el gobierno para “vigilar y disponer la acción general de la administración”, poder que es ejercido mediante funcionarios, bajo un impulso y una dirección única. Esta unidad, de la que se origina el “orden jerárquico”, es lo que unifica y fortalece a los pueblos. *Dependencia* implica que teniendo cada funcionario atribuciones propias y actividades relativas a su cargo, éstos se encuentran “encadenados entre sí” en torno a un centro común, a saber, el titular del poder ejecutivo, quien tiene la facultad de nombrarlos y removerlos con toda libertad. La *responsabilidad* señala que “los agentes de la administración no pueden tener otra voluntad que la de la ley, a la que están sujetos, y cuya ejecución deben promover”,<sup>8</sup> se trata de un impedimento contra el abuso por parte de los funcionarios públicos. Finalmente, la *residencia* es la localización de los funcionarios del Estado en un lugar fijo, cosa que facilita la ejecución rápida y plena de la ley.

Para Veytia, la administración, analizada dentro del derecho administrativo, tendría elementos relativos a la ciencia de la administración; él mismo es un doctrinario de esta ciencia, aunque modesto en pretensiones. El objeto principal de la exposición del autor es jurídico y por tanto la administración se confina al derecho administrativo, e irónicamente, la materia de la administración, objeto de su acción, se revierte a su interior y toca entonces su anatomía, no su actividad misma ni los efectos que tiene en el cuerpo de la sociedad. La definición de *administración* propuesta por el autor corrobora esta aseveración: “en su significación estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la acción de sus diversas partes, o lo que es lo mismo, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan”.<sup>9</sup>

Poco puede agregarse a la exposición de un “descubridor”, mejor será ceder el turno a otro develador de la ciencia de la administración, también jurista, pero conservador y defensor del centralismo: Teodosio Lares.

## 19.2 LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO

En el mismo año en que aparece el *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo* de M. R. Veytia, en 1852, aparecen publicadas las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano.\*

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 265.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 259.

\* Sobre el pensamiento de Lares recomendamos: *Fichas para el estudio del derecho administrativo en México (Teodosio Lares)*, de Jesús Castaño Rodríguez.

Fueron catorce las lecciones y según se asienta en la obra, éstas concluyeron el 19 de agosto del año anterior. La primera lección tiene una finalidad introductoria; la segunda trata del derecho administrativo, la tercera y la cuarta, del poder ejecutivo, la quinta de la administración activa, la sexta y la séptima, de las atribuciones de la administración graciosa; la octava y la novena, de la administración contenciosa, la décima, de la división de poderes, las undécima y la duodécima, del poder judicial; la decimotercera, del poder administrativo, y la decimocuarta, de la jurisdicción administrativa.

### 19.2.1 Derecho y administración

Lares indica en la primera lección que el derecho administrativo es “una ciencia poco cultivada entre nosotros” y que es en Francia donde se ha intentado establecer como una ciencia basada en principios positivos, necesarios e incontestables, tarea en la que participaron Cormenin y Macarel en 1818, Gerando en 1819 y Foucart en 1841, toda vez que Laferriere ha sintetizado sus elementos y Chaveau Adolphe ha puesto la cimentación académica en la que descansa.

Parece ser Laferriere quien influye más profundamente el pensamiento de Lares, de él adopta su concepto de derecho administrativo como la ciencia y la competencia del poder ejecutivo, pero abarcando también a los funcionarios y tribunales administrativos en relación con los intereses y derechos de los ciudadanos, así como con el “interés general del Estado”.<sup>10</sup> El punto de análisis radica en la “organización” del poder ejecutivo. Un concepto tan amplio como el que Lares sugiere del derecho administrativo, lo relaciona con el derecho público al que concibe como “la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil”, o más precisamente, “la ciencia de la organización de los poderes sociales”.<sup>11</sup> Según Lares, la diferencia entre el derecho público y el administrativo consiste en que el primero se refiere a todos los poderes sociales, en tanto que el segundo sólo tiene incumbencia con “la acción” del poder ejecutivo. Estas referencias a los planteamientos jurídicos generales de Teodosio Lares nos servirán para centrarnos en su teoría de la administración.

El autor considera que allí donde haya existido gobierno hubo también administración. “No puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos.”<sup>12</sup> Lares evoca el planteamiento de Laferriere en el sentido que el derecho administrativo no se constituyó durante la monarquía absoluta, sino en la época de la Asamblea Constituyente, tal como nosotros mismos lo hemos podido constatar por la exposición de Alexis de Tocqueville, época en la que la centralización

<sup>10</sup> *Lecciones de Derecho Administrativo*, pág. 2. Hay una versión en RAP núm. 50.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*

administrativa jugó un papel preponderante, así como en la obra de Bonnin, en la que hemos abundado. Para Lares fue asimismo el tránsito de la unidad nacional a la unidad administrativa: "estableciendo la unidad nacional, establecida igualmente la unidad administrativa, y proclamando los derechos del hombre y los principios de la razón que habían de ser realizados por las instituciones administrativas, zanjaba los fundamentos de la ciencia".<sup>13</sup> Pero, agregaríamos que no sólo nace aquí el derecho administrativo, sino antes que él, la ciencia de la administración tal y como lo había demostrado Bonnin.

Cabe mencionar que en opinión de Lares, la unidad es el fundamento de la acción administrativa y la combinación entre las "atribuciones del poder público" y "los intereses y derechos de los particulares", que ambos resumen la ciencia del derecho administrativo. Por tanto, el derecho administrativo se sustenta en "principios racionales", siendo por extensión las instituciones administrativas "la realización o consecuencia de tales principios".<sup>14</sup>

Lares es un profundo conocedor del derecho administrativo francés, tanto como lo es de la ciencia de la administración española. Expone que España capitaliza los progresos intelectuales franceses y que una vez rebasado el feudalismo y eliminados los fueros municipales, quedan sentadas, en la Península, las bases de la unidad administrativa gracias a los esfuerzos de los reyes de Castilla y Aragón por uniformar la legislación y centralizar el gobierno. Evoca las condiciones óptimas que en España propiciaron el desarrollo del derecho administrativo, a saber, el gobierno representativo, la libertad de igualdad y los derechos del hombre y del ciudadano, y cita a Burgos como creador del proyecto de ley encaminado a la creación de los tribunales administrativos, lo mismo que a nuestro también conocido Francisco Agustín Silvela.

Juzga que en México las instituciones administrativas y el derecho administrativo, a los que identifica, se encuentran dispersos en distintas fórmulas jurídicas que atan a los "diferentes ramos de la administración pública", como ocurre con la confusión entre el contencioso administrativo y el orden civil. Todo esto exige el nacimiento de una ciencia, la de la administración, en México. "Así es como la necesidad de la ciencia se hace sentir, en los casos graves y complicados de la administración. Debemos, pues, todos aspirar a su desarrollo, porque en él estamos todos interesados. No hay uno solo sobre el que no haga sentir la acción de la administración. Ni las personas, ni los bienes pueden estar exentos de ella. Administrar, es obrar, y la acción del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la acción el interés público con los derechos e intereses de los particulares, de tal manera, que aquél prefiera sin herir ni ofender a éstos, es el gran problema de la administración, y su resolución comprende toda la ciencia de la administración. Ciencia en que todos tenemos un grande y particular interés, porque de ella depende que el

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 5.

<sup>14</sup> *Ibid.*

gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos, ni perjudicar nuestros intereses.”<sup>15</sup> De acuerdo con este pasaje, y evocando la tradición franco-española de la ciencia de la administración, para Lares, como para sus doctrinarios, es aquélla que estudia las relaciones entre el espacio público y el espacio privado.

### 19.2.2 Gobierno y administración

Lares, como el español Colmeiro, elabora su discurso intelectual combinando elementos fidedignos de la ciencia de la administración, tales como la idea de esta disciplina como relación entre el espacio público y privado; y elementos estrictamente jurídicos que confinan el estudio de la administración a los marcos del derecho administrativo. Pero hay más: Lares, como todo doctrinario de la ciencia de la administración, sostiene la separación entre gobierno y administración.

Lares sitúa, como lo hemos mencionado, a la problemática del derecho administrativo, y por tanto de la administración, en torno al poder ejecutivo al que considera, dividido “en poder ejecutivo puro, o propiamente dicho, y poder administrativo, o administración activa”.<sup>16</sup> Por extensión, agrega que, “gobernar” implica poder administrativo *strictu sensu* y “administrar” implica administración activa. Dice que la acción del gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes encaminados al cumplimiento de la Constitución; es decir, en las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas, los convenios militares, los nombramientos, retiros y licencias de los funcionarios “y en otros actos de orden, disciplina general y alta política. En todos estos casos, se dice con toda propiedad que el poder ejecutivo gobierna. La administración activa, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces, se dice que el ejecutivo administra.”<sup>17</sup>

Considerado críticamente, el planteamiento de Lares relativo a la separación entre gobierno y administración resulta dudoso, porque los problemas de alta política a los que se refiere, así como a la disciplina general, lo mismo que la seguridad pública, las relaciones internacionales y las relaciones como funcionarios públicos, constituyen un problema de interés general para la sociedad, cuestión que atañe a la administración. Pero si quisieramos aceptar el matiz referente a que los intereses generales de la sociedad se preservan por la administración mediante la vigilancia de la acción de cada ciudadano, entonces, el gobierno estaría definido por su desvinculación con la sociedad, en tanto que

15 *Ibid.*, pág. 10.

16 *Ibid.*, págs. 15-16.

17 *Ibid.*, pág. 16.

la administración, lo estaría por sus relaciones con ella. O lo que es lo mismo, la separación aludida es no sólo artificial, sino falsa.

El argumento elaborado por Lares nos deja frente a una administración activa, cuyo obrar se ejerce sobre las personas y las cosas: "si la *administración activa* toca a sus intereses, provoca sus reclamaciones, y se llama *poder gracioso*; si hiere sus derechos, da lugar a un recurso contra sus decisiones, y se llama *poder contencioso*".<sup>18</sup>

Las *Lecciones de derecho administrativo* de Lares implican importantes contribuciones a la ciencia de la administración, pero contadas y sin articulación con la propia disciplina, pues se trata de una obra de derecho administrativo y que, pese a la íntima relación que guarda con la ciencia de la administración, son cosas distintas. Tal sería la diferencia entre Posada de Herrera y Colmeiro, o bien, entre Oliván y Ortiz de Zúñiga. Oliván y Posada de Herrera fueron esencialmente doctrinarios de la ciencia de la administración; mientras que Ortiz de Zúñiga y Colmeiro fueron tratadistas del derecho administrativo. En México, Veytia y Lares contribuyeron sustancialmente al nacimiento y desarrollo del derecho administrativo, en tanto que Luis de la Rosa y el español Francisco de Paula Madrazo lo hicieron fundamentalmente en la ciencia de la administración. Analicemos ahora a Madrazo, y dejemos para después a De la Rosa.

### 19.3 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN

Francisco de Paula Madrazo nació en Barcelona en el año de 1817. A la edad de 25 años asistió a las lecciones de administración impartidas por José Posada de Herrera, que copió junto con dos condiscípulos suyos, las cuales fueron editadas en 1843. En 1857 salió a luz la obra de Madrazo, *Manual de administración*, pero no en España sino en México, formando parte de la Enciclopedia Popular Mexicana. Tal es el motivo por el cual Madrazo es desconocido en España, donde no encontramos referencia a su obra, y conocido en la sexta década del siglo pasado en nuestro país.

El autor fue un discípulo ortodoxo de Posada de Herrera; su *Manual* está inspirado extraordinariamente en las *Lecciones* de Posada de Herrera, aunque de menor extensión que la obra de su maestro, es una especie de síntesis de la obra de Posada de Herrera quien, junto con Oliván, es el más grande pensador administrativo español y uno de los más eminentes del mundo durante la moderna época de la ciencia de la administración. Los datos que menciona señalan un hecho relevante: en México había una significativa actualización intelectual sobre esta materia en el siglo XIX, que era, además, la ciencia de la administración más avanzada durante la primera mitad del siglo pasado: la española, por lo cual su difusión en nuestro país contaba con los mejores auspicios.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

### 19.3.1 La ciencia de la administración

“La afición que de algunos años a esta parte se ha despertado hacia el estudio de la ciencia de la administración, no sólo debe, a nuestro juicio, mirarse como un notable progreso de la instrucción pública, sino como uno de aquellos fenómenos que revelando el estado de la sociedad, prueban de un modo indudable que este ser moral se acerca ya a su completo desarrollo, y que ha llegado el día de entregarle el cuidado de sus propios intereses.”<sup>19</sup> Este interesante pasaje, es complementado por Madrazo haciendo alusiones indirectas de Posada de Herrera, o bien citaciones literales, como aquélla antes vista y que dice que la administración “es la vida de la sociedad”. Y, como todos los doctrinarios de la ciencia de la administración aclara que su obra no tendrá por base ni teorías vanas ni principios abstractos, sino “doctrinas de aplicación práctica. . . objeto será de este tratado todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de ésta. . . escribimos un tratado científico, no un libro de política. Si conseguimos consignar en él, siquiera sea en compendiado resumen, los buenos principios, los únicos sobre que puede establecerse una administración inteligente, ilustrada, justa y vigorosa, algo habremos hecho en favor de las buenas doctrinas, y nuestra ambición de escritores quedará cumplidamente satisfecha”,<sup>20</sup> todo ello, subraya, “sin preocupación de escuela, sin pasión de partido”.

Los conceptos plasmados en la obra de Madrazo son entonces de la mejor calidad que pudieran difundirse en nuestro país en aquellos años; se trata de la moderna ciencia de la administración, que tiene todavía sus bases en el ambicioso espíritu de la vieja ciencia de la policía.

### 19.3.2 Unidad y centralización

Francisco de Paula Madrazo inspirado en su maestro, Posada de Herrera, sienta el argumento de su exposición administrativa en los conceptos de *unidad* y *centralización*. Tomado literalmente de Posada, dice que la unidad es el hecho más marcado e importante de las sociedades modernas, y como su profesor, la define como la igualdad de leyes y derechos de los ciudadanos. Extiende el espíritu del concepto a la gestación de la confianza entre los ciudadanos, a la generalización de las costumbres, es decir, valga el término, a la publicitación de la vida civil, a la ampliación del espacio público; como lo señala, a la creación del “espíritu público”: hay una ampliación en la comunicación de los individuos. Distingue, como Posada entre unidad y centralización, y como él, define a la centralización “como la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar

<sup>19</sup> Manual de administración, pág. 5. Hay una versión en RAP núms. 51-53.

<sup>20</sup> Ibid., pág. 9.

a un país por el gobierno central".<sup>21</sup> Es tal la fidelidad de Madrazo con relación a su maestro que, como era usual y legítimo entonces, reproduce sus planteamientos como hemos expuesto; sin embargo, no deseamos fatigar al lector con repeticiones.

### 19.3.3 La administración

En el capítulo relativo al estudio de la administración y el derecho administrativo, Madrazo transcribe literalmente párrafos completos de Posada de Herrera relativos a las definiciones de administración, derecho administrativo y ciencia de la administración. Se trata de los planteamientos más importantes de la ciencia de la administración de entonces, pero también Madrazo pone de su propia cosecha, como cuando se refiere a las diferentes funciones de la administración que clasifica en económicas, morales y tutelares.

Por cuanto a la materia de la administración, ésta comprende la enorme riqueza implicada en el objeto de la ciencia de la administración, como aquella disciplina "que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; más aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación",<sup>22</sup> a saber: deberes de administración respecto al orden público (cárcel es y presidios) y respecto de la salubridad pública. Los intereses materiales colectivos: agricultura, aguas, montes, caza y pesca, ganadería, pósitos, industria, aranceles, comercio, minería, pesos y medidas, moneda, bancos, ferias, mercados y bolsa de comercios, caminos públicos, obras públicas, comunicaciones acuáticas y correos. Intereses morales: religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública. De los derechos de la administración con respecto a las personas: quintas, matrículas de mar, cargas provinciales y municipales. De los derechos de la administración relativos a las cosas, tales como las contribuciones. Todo esto encierra la materia de la administración conforme el espíritu de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración más progresista y poderosa de entonces, la española, llega a México, a través de Madrazo, inspirada en Posada de Herrera.

### 19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Uno de los más distinguidos pensadores de la administración en México, José María del Castillo Velasco, autor de un texto sobre *Derecho constitucional y*

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 18.

de otro titulado *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, fue profesor de derecho administrativo y constitucional en la Escuela Especial de Jurisprudencia de México. Escribió su obra en la época intermedia entre la presidencia de Juárez y el régimen porfiriano, es decir, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876).

La idea fundamental de su obra se orienta a examinar los problemas relativos al derecho administrativo; sin embargo, dos capítulos (1 y 2), los dedica a la ciencia y la acción administrativas, y su extenso contenido, a la materia administrativa, que mucho se relaciona con la moderna ciencia de la administración franco-española.

#### 19.4.1 La ciencia de la administración

Tanto la obra sobre derecho constitucional de Castillo Velasco, como la que ahora examinaremos, tuvieron una finalidad magisterial. “El deseo de cumplir mis labores como profesor en la Escuela Especial de Jurisprudencia, que me animó a escribir y publicar mis *Apuntamientos sobre el estudio del derecho constitucional*, me ha inspirado ánimo para escribir el presente *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. . .”<sup>22bis</sup> Su modestia le hace solicitar la comprensión para los defectos de su obra, “por lo importante y delicada que es la ciencia de la administración”.

Enfrascado en el espíritu progresista y liberal propio de los doctrinarios de la ciencia de la administración, nuestro autor, se refiere a las constituciones políticas como el ambiente de libertad en el cual se desarrollan los hombres. “Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la *ciencia administrativa*, consiste en el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas que pueden producir el desarrollo y el adelantamiento de los pueblos, o su decadencia y postración, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males”.<sup>23</sup> La ciencia de la administración, según la perspectiva de Castillo Velasco, es muy amplia, progresista y positiva, trata de aquello que es común a las naciones y de aquello otro que se vincula a su desarrollo, sin lo cual sobrevendría la decadencia y empobrecimiento. Su tesis descansa en la firme tradición bonniniana de la ciencia de la administración, plétórica de actividad en el seno de la sociedad, ya sea conduciéndola, conservándola o mejorándola; es la ciencia que “provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña al sepulcro”.<sup>24</sup> Tiene que ver con el mejoramiento de las razas, el progreso

<sup>22bis</sup> *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* pág. 3. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 5.

<sup>24</sup> *Ibid.*

de las generaciones, la difusión de la enseñanza, la preservación de las costumbres, la salvaguarda de la industria, el comercio y las artes, el desenvolvimiento del talento y el trabajo, y la eliminación de la miseria; "haciendo sentir por todas partes su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos".<sup>25</sup>

Si para los estudiosos de la materia, ésta es de importancia capital, para el autor no lo es menos, ya que considera que la ciencia de la administración es un crisol en el que se funden "los principios de las ciencias administrativas, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material de los hombres",<sup>26</sup> es decir, una ciencia social sintética en la que se glosan magnamente todos aquellos conocimientos que tienen por objeto el mejoramiento moral, intelectual y material del hombre, en otras palabras, todos los conocimientos susceptibles de ser creados por las ciencias sociales. Castillo Velasco trata con una ciencia de la administración encaminada a mejorar a la sociedad, pero como los demás doctrinarios, se refiere a una sociedad integrada por individuos, la administración tiene entonces el deber de velar por el desarrollo de estas unidades individuales de la sociedad.

Castillo Velasco visiblemente influenciado por la obra de Manuel Colmeiro, toma de este pensador español la idea de separación entre política y administración, que derivan, en su opinión, de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial previamente deslindados: "al poder legislativo corresponde únicamente legislar y al ejecutivo quedar confiadas la política y la administración: la política cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades".<sup>27</sup> La dicotomía política-administración en Castillo Velasco es tan injustificada como en el caso de Colmeiro, ya que en realidad es una transfiguración de la antinomia entre gobierno y administración, sustituyendo el primero por la política. El cumplimiento exacto de la constitución y las leyes, el mantenimiento de la armonía interior y el establecimiento de las relaciones internacionales son realizados no tanto por la política, sino por dependencias administrativas encargadas de cumplir y hacer cumplir la constitución; asegurar el orden público y mantener las relaciones internacionales, son funciones de la administración, lo mismo que la satisfacción de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 7.

Por cuanto al gobierno, no solamente no es definido, sino tampoco considerado en el planteamiento anterior; dice que no debe hacer aquello que la “sociedad sabe y puede hacer”: no limitar ni la libertad ni la actividad individual; ni enervar las fuerzas del pueblo para gobernarse por sí mismo; ésta es la mejor forma de que la administración, agrega Castillo, salvaguarde el bien público y el beneficio particular, evitando la tiranía que somete al pueblo como ocurre en el despotismo.

Vuelve a la separación entre política y administración cuando aborda el terreno de las disciplinas: “así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder de la administración difiere de la acción del poder en la política” . . . “la ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada. La ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales.” De esto se extrae una distinción artificial de objetos de estudio entre la ciencia política y la ciencia de la administración, porque la armonía de todos los elementos políticos encauzados hacia un punto determinado no puede realizarse sin la armonía previa entre todos los intereses sociales y todos los intereses individuales, en otras palabras, es la armonía entre el espacio público y el espacio privado lo que permite que la sociedad y el Estado, que no es sino su organización política, tengan una dirección única: en este punto, que es la médula de la política y la administración, yace no su diferenciación de campos, sino su identificación. “En el ejercicio de la acción política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse a las minorías. En la práctica de la administración no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea.”<sup>28</sup> Conforme al planteamiento de Castillo Velasco, si fuera cierto, la “acción política” y la “práctica de la administración” se tocarián en el punto en el cual quedaría garantizada a la vez la preservación del interés general y la conservación del interés particular, lo cual es falso, ya que si se preserva el interés ciudadano se afectan no sólo pequeños intereses individuales, sino grandes intereses particulares; lo mismo ocurre cuando se garantiza la satisfacción de un interés particular en detrimento del beneficio e interés público; por tanto, la administración por estar preñada de naturaleza política garantiza, según la tradición de la ciencia de la administración, más bien el interés general que es el interés de todos los individuos, afectando uno o varios intereses particulares no por pequeños, sino por grandes que sean.

“La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos e individuales. La administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes.” Ciertamente la política satisface las necesidades generales sin contemplar los intereses políticos individuales, pero también lo hace la administración, de donde resulta falso que estudie las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. Hasta ahora

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 8.

Castillo Velasco había estado situado en el genuino espíritu de la ciencia de la administración, espíritu que abandona en favor de una causa perdida que se denomina dicotomía política-administración. La ciencia de la administración según el concepto de Bonnin, de los pensadores españoles y algunos estudiosos mexicanos, *tiene por objeto el estudio de aquello que es relativo a la dirección, conservación y mejoramiento de la sociedad, así como de las relaciones entre ésta y los individuos que la integran*. En todo caso, la administración tiene relación con los individuos a partir de la sociedad, no a la inversa, del individuo a la sociedad como lo plantea equívocamente Castillo. Por último, el autor dice que “la política considera siempre el conjunto de la nación y el Estado. La administración se empeña en la consideración de cada parte de los componentes de ese conjunto que forma la nación o el Estado”.<sup>29</sup> Como el autor no define qué es “cada parte”, supondremos que se trata de los individuos o de grupos de individuos; esto es, que la administración se refiere a los individuos y los segmentos del Estado, en tanto que la política se refiere a la generalidad, lo que en ambos casos es falso: tanto la política como la administración se encierran en el concepto de Estado como totalidad.

“Entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay la diferencia de que aquélla no es suficiente por sí sola y sin auxilio de ésta para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, cuando la ciencia administrativa sin el auxilio de la política puede ser bastante para obtener el progreso material de las naciones, y hasta cierto punto el adelantamiento moral e intelectual de la sociedad y del individuo.”<sup>30</sup> ; Esto es lo que han sostenido los doctrinarios de la ciencia de la administración! De lo que se deduce no sólo la contradicción de Castillo con respecto a la separación entre la política y la administración, sino también lo artificial e inútil de sus argumentos.

#### 19.4.2 La acción administrativa

Respecto a la acción administrativa, Castillo Velasco también es ambivalente; tiene aciertos y desvaríos. Señala que la acción administrativa ha sido confiada a funcionarios públicos dotados de poder para preservar tanto el bien común como el interés particular, haciendo uso de la fuerza si fuere necesario. Castillo Velasco sigue parapetado en las almenas del individualismo, al que defiende a ultranza, sobre todo cuando los intereses individuales son “legítimos, justos y verdaderos . . . y de ninguna manera debe entenderse que la acción administrativa puede salvar un interés por más que pudiera convenir a la mayoría, siempre que fuese contrario a otro ya particular, ya general, que tuviera las cualidades de legitimidad, justicia y verdad antes referidas”;<sup>31</sup> o sea, que un

---

<sup>29</sup> *Ibid.* págs. 8-9.

<sup>30</sup> *Ibid.* pág. 9.

<sup>31</sup> *Ibid.* pág. 11.

interés particular que se juzgue legítimo, justo y verdadero siempre estará por encima de cualquier interés conveniente, ya lo sea para la mayoría. Habiendo ratificado su convicción de la preponderancia del interés particular sobre el interés general, agrega: "se ha dicho antes y es conveniente repetir que la administración no debe sacrificar ningún interés legítimo ni aun a la mayoría de otros intereses contrarios", porque según lo menciona, "el hombre ha nacido para vivir en sociedad y habiendo la triada de necesidades intelectual, moral y física para ser satisfechas, nada debe contrariar esta satisfacción, porque de ocurrir semejante cosa sería impedir el desarrollo de la sociedad para imponer tal sacrificio que importaría una violación del derecho individual y con ella una violación del derecho natural, exige que la acción administrativa prevea para evitarlos todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interés particular y el bien público, y que llegado alguno de esos casos concilie al uno con el otro".<sup>32</sup> Si este planteamiento fuese riguroso, lo que no es, el individualismo que sostiene Castillo sería, como en la realidad, irreconciliable con el interés público.

Dice, conforme lo antes establecido, que es difícil el ejercicio de la acción administrativa porque atañe a los hombres y las cosas, y que pese a que la ciencia de la administración se integra de las demás ciencias y progresó día a día, aún no tiene "la suma de principios universales o verdades absolutas", evocando ideas de Colmeiro; de aquí que la acción administrativa quede bajo la responsabilidad del "talento y de la instrucción" de los funcionarios públicos, es decir, del "don de gobierno", del que nos habló antes Colmeiro.

También del autor español toma aquellos aspectos comunes a las administraciones en general, que hacen referencia a que la administración debe estar en armonía con las instrucciones políticas, así como ser independiente, activa y responsable, lo que ya analizamos en el caso de Colmeiro e invitamos al lector, si así lo desea, a regresar al capítulo correspondiente.

#### **19.4.3 La materia administrativa**

Por cuanto a la materia administrativa, Castillo Velasco nos da mucho más, y resulta irónico que el estrecho concepto de administración que formula, contraste con la bondad, amplitud y riqueza del análisis relativo a la materia de la administración. Como Colmeiro, en quien se apoya también, divide su tratamiento con los deberes de la administración con relación a las personas y con relación a las cosas.

Por lo que hace a las personas, marca la siguiente distribución: a) personas: población, subsistencias, policía sanitaria, policía de alimentación y cremación de cadáveres; b) orden público: policía de seguridad, juegos prohibidos, vagos,

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 10.

uso de armas, malhechores, reuniones públicas y asonadas y motines; c) prisiones: en Europa, Estados Unidos y México; gobierno de las prisiones, régimen interior y policía de salubridad; d) beneficencia pública: monte de piedad, bancos de socorro, pobres inválidos, casa de maternidad, casa de expósitos, asilos, hospicios, hospitales, asistencia domiciliaria, mendicidad, y embriaguez; e) educación en sus diferentes niveles y especialidades; f) culto religioso; g) espectáculos públicos; h) estado civil; i) libertad de imprenta; j) de las elecciones; k) de las cargas públicas; servicio municipal, servicio militar y organización del ejército.

Tocante a las cosas, el autor se refiere a las siguientes: bienes públicos, mar y aguas; caminos, obras públicas, caminos de fierro, puertos, bienes del Estado (baldíos, montes, repartimientos y minas), bienes nacionalizados, bienes mostrencos, bienes de corporación, bienes de particulares, propiedad literaria, agricultura y ganadería, policía rural, industria, comercio, sociedades mutualistas, propiedad, bancos, ferias y mercados, pesos y medidas, moneda, contribuciones, administración hacendaria, contabilidad, servidumbres públicas, expropiación, aranceles, egresos.

De lo anterior podemos concluir que la actividad administrativa en relación a estas variadas materias no puede ser ejercida por la administración, tal y como lo concibe Castillo Velasco en la estrechez de su definición. Toda una ironía.

## 19.5 MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Como se anota en la cabeza de este apartado, Manuel Cruzado es el último doctrinario de la ciencia de la administración, tal y como fue concebida por el pensamiento de Bonnin, y desarrollada por Silvela, Oliván, Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera y Manuel Colmeiro, y los mexicanos Veytia, Lares, el español Madrazo, Castillo Velasco y Luis de la Rosa; aunque ciertamente la ciencia de la administración se iba circunscribiendo al estudio de la organización administrativa.

Cruzado menciona haber elaborado un libro de texto: *Elementos de derecho administrativo*, con la idea de combinar “la teoría y la práctica de la administración”. La obra aparece en 1895, más de una veintena de distancia después de que Castillo Velasco escribiera la suya, y a cinco años de extinguirse el siglo XIX. Comenzaremos con el concepto de ciencia de la administración formulado por Cruzado.

### 19.5.1 La ciencia de la administración

Al decir de Cruzado, la autoridad política requiere para la ejecución de las leyes de una “guía luminosa” que la conduzca. “La realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues comprende

diendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolífico del cual depende la eficacia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna en cuanto a la índole, con todos aquellos principios que tengan una aplicación meramente práctica.”<sup>33</sup> Agrega que el origen de esta ciencia obedece a las reformas y al desarrollo de las sociedades de su tiempo, argumentando que ha existido siempre, aunque antaño sus principios estuvieran confundidos en otras disciplinas.

Según lo expresa, la rapidez de los cambios ocurridos en la organización de los pueblos ha creado cierta inestabilidad en las teorías de la ciencia de la administración e impedido el establecimiento de “un sistema uniforme de administración para todas las naciones”. No existe pues, “una teoría general de la ciencia administrativa”, sino “un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto de la acción administrativa”.<sup>34</sup> En contraste con Castillo Velasco, Cruzado observa una gran intimidad entre la política y la administración: “existe aun otra ciencia que se relaciona con la administración, la cual es la política, y que de ningún modo puede consistir, como opinan muchos en evitar esa inquietud que fatiga al Estado en un curso incierto y engañoso. Tiene un objeto mucho más noble como es el del cumplimiento de las leyes fundamentales y realizar los principios contenidos en ella, conservar la armonía entre los elementos, y por fin mantener ilesa la soberanía al contraerse y reanudar sus relaciones con el extranjero.”<sup>35</sup>

### 19.5.2 La acción administrativa

Concibe Cruzado una sociedad nacida de los impulsos de las transacciones entre sus miembros, activa por naturaleza; su acción la confiere a “un brazo poderoso” apto para movilizarla. “En consecuencia, la acción administrativa es la misma actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirige.”<sup>36</sup> Señala que existe controversia en lo relativo a la mutua autonomía de la acción administrativa y la libertad individual, entre las cuales debe haber una clara delimitación, para evitar el abuso contra la esfera de libertad de los particulares; pero sostiene una argumentación diametralmente opuesta a la de Castillo Velasco al opinar que la exageración del principio de libertad es tan dañina como la exageración de la esfera de actividad del poder público. La sobrelimitación del principio de libertad “puede degenerar en la anarquía”. En este sentido, Cruzado se encuentra al margen tanto

<sup>33</sup> *Elementos de derecho administrativo*, pág. 6. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, pág. 8.

del individualismo, como de las inclinaciones de supercentralización; “es preciso que la administración tenga el menor número posible de atribuciones para con los administrados; mas no por esto debe desecharse aquella saludable influencia que le es inherente cuando trata de suplir la falta de cultura de un pueblo. Esto es obvio, porque cuando aquél ha llegado a cierto grado de perfección el interés individual reemplaza con ventaja la intervención de la autoridad pública”.<sup>37</sup>

Conforme lo anterior y basándose en las ideas de Colmeiro y Castillo Velasco, dice que el gobierno no debe suplir a los particulares en aquellos negocios en los cuales éstos puedan desenvolverse, ni limitar los derechos y las garantías que “aseguran la vida del hombre”; no debe coartar la iniciativa y la libertad individuales, ni enervar la fuerza colectiva “de los asociados cuando se dirija hacia un objeto lícito”. Por todo esto, sugiere un “justo medio” entre la acción administrativa y la libertad individual y lo refuerza citando a José María Luis Mora, al referir que un gobierno es más liberal cuanto menos interviene en la persona del individuo y el individuo es más libre por cuanto tiene menos relación con los funcionarios del Estado.

### 19.5.3 La administración

Luego de establecer la etimología latina del término administración, define conceptualmente administración pública: “es la institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la Ley”.<sup>38</sup> En abstracto, Cruzado centra el concepto de administración en el suministro de servicios públicos como atribución del poder ejecutivo: “a esa reunión de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares, se ha dado el nombre de administración”. Incluso dice que la administración y el poder ejecutivo se asimilan, y extendiéndose en su intención de precisar el concepto, agrega, “la administración considerada abstractamente, es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes”.<sup>39</sup> La administración no es un invento y ha existido siempre.

Nuestra materia debe ser examinada desde un doble ángulo: servicios públicos y relaciones entre el gobierno y los particulares; concibiéndose primero de manera “orgánica y reglamentaria” y en seguida como “órgano de derecho”. En tal sentido, el autor establece, con todo acierto, que la administración se confunde con la policía, aunque ésta ha venido a confinarse a las categorías de prevención y represión; de aquí que el autor en cuestión sostenga que la admi-

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, págs. 8-9.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

nistración hace el bien y la policía impide el mal. Manuel Cruzado, como último representante de la ciencia de la administración, no olvida que “el oficio de la administración” está orientado a mejorar al hombre, desde su nacimiento, a través de toda su vida y aun después de muerto. Extrae del pensamiento de Colmeiro la proposición de que la administración, en consonancia con las instituciones políticas, es activa, independiente y responsable; sujeta, al mismo tiempo, a cuatro condiciones: “ser esencialmente civil” esto es, “extendiendo su dominio a los intereses generales de la sociedad, y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades”;<sup>40</sup> procurar en forma constante la gestión de los intereses públicos; actuar con prontitud; y hacerlo en forma energética. Este pensador fue un hombre docto en materia de administración y derecho administrativo: leyó a los franceses Cormenin y Macarel, Gerando y Fourcart; a los españoles Gómez de la Serna y Colmeiro; además a los mexicanos Lares y Castillo Velasco. Cita, asimismo, las obras de sus compatriotas de la época: de Julio Jiménez, *Manual sobre ayuntamientos*, y Emilio Pardo y Pablo Macedo, *Diccionario de derecho y administración*.

En Cruzado no existe ya, sino en cuanto a elementos mínimos, la ciencia de la administración; se ha convertido en la ciencia de la organización administrativa. Trata de la organización y atribuciones de las autoridades federales y locales. Ha desaparecido la materia administrativa, y con ella la médula de la ciencia de la administración. Nació la ciencia administrativa en México.

## 19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO

En 1885 apareció en México una obra titulada *La ciencia política al alcance de los jóvenes*, escrita originalmente en inglés por Charles Nordhoff, y “traducida al castellano y arreglada a las instituciones y el carácter mexicano por el Lic. Eduardo Ruiz”. En 1890 hubo una segunda edición titulada *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. Antes de explicar la variación del título, indicaremos que el libro tiene esencialmente propósito didáctico, ya que tanto el autor original, Nordhoff, como quien lo arregló en relación con las instituciones mexicanas, Ruiz, buscaban instruir tanto a los jóvenes como a la ciudadanía acerca de sus derechos políticos.

### 19.6.1 La originalidad de la obra

En el libro no aparece ninguna aclaración que explique el porqué del cambio del título de 1885 a 1890; sin embargo la variación queda justificada en el conte-

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 12.

nido, mismo que en la primera edición es el siguiente: 1) la sociedad; 2) la libertad; 3) los gobiernos; 4) las funciones principales del gobierno; 5) otras funciones del gobierno; 6) utilidad e inconvenientes del gobierno libre; 7) las partes del gobierno; 8) la descentralización; 9) el poder ejecutivo; 10) los partidos políticos; 11) los votantes; 12) los empleados que no deben ser elegidos; 13) las constituciones políticas; 14) el poder legislativo; 15) los ayuntamientos; 16) la enseñanza; 17) impuesto; 18) la deuda pública; 19) la propiedad; 20) la moneda; 21) trabajo y capital; 22) la usura; 23) los bancos; 24) los billetes de banco; 25) el comercio; 26) la diversidad de industrias; 27) de las corporaciones; 28) del sistema político norteamericano; 29) los derechos del hombre; 30) los deberes del ciudadano mexicano; 31) importancia y deberes de minoría; 32) régimen municipal; 33) reglas para la conducta de las asambleas deliberativas. Además de algunos párrafos o partes de ellos omitidos, en la edición de 1890 desapareció el capítulo 18 relativo a la deuda pública y el 22 dejó de llamarse "de la usura", para denominarse "del préstamo con intereses". En la edición de 1890 aparecen dos capítulos nuevos: el poder judicial, y distrito federal y los territorios. Es muy probable que los dos últimos hayan inspirado a Eduardo Ruiz para cambiar el antiguo título de ciencia política a ciencia administrativa.

Con objeto de hacer una descripción lo más fiel posible, expondremos basándonos en la primera edición y cotejando con la de 1890 los apuntamientos correspondientes.

La ciencia administrativa de Nordhoff y Ruiz es una disciplina totalmente distinta de la hasta ahora analizada; de hecho nada tiene que ver con ella. En la Introducción, Eduardo Ruiz comenta que la obra se formuló originalmente para ser leída por los jóvenes, pero en realidad pretende ilustrar a todos los ciudadanos. "Entre nosotros no han faltado hombres que se hayan consagrado al estudio de una materia tan importante; pero sus trabajos, o son obras de consulta, más útiles a los profesores de derecho que al pueblo en general, o son simples cartillas o compendiados manuales en que los niños pueden aprender, solamente de memoria, el resumen de los derechos y obligaciones del ciudadano y unas cuantas definiciones aisladas e incoherentes."<sup>41</sup> Asegura que las primeras han contribuido al estudio del derecho constitucional, pero las segundas han sido contraproducentes. La ciencia política no se aprende mediante simples listados de preceptos, tal como se hace con los dogmas de la religión, sino mediante el razonamiento convincente. Puesto que no se había escrito en México una obra de ciencia política contenido semejante espíritu, Ruiz elabora la propia para llenar ese vacío.

Contra lo que pudiera pensarse, Eduardo Ruiz no es sólo un traductor, sino un verdadero coautor de Nordhoff: "de traducirlo literalmente habría resultado nuestro trabajo útil nada más para el estudio comparado entre el derecho

---

<sup>41</sup> Versión de 1885, pág. 3; versión de 1890, pág. 3. En adelante citaremos ambas versiones, correspondiendo el primer número a la de 85 y el segundo a la de 90. Hay una versión en RAP núm. 52.

constitucional norteamericano y el nuestro, y esto para los hombres inteligentes en la materia; pero el libro no sería propio para el pueblo. Y lo que hemos querido, lo que creemos que se necesita entre nosotros es un libro popular que dé a conocer las bondades del gobierno libre, entre ellas la facilidad de comprender y practicar nuestras instituciones".<sup>42</sup> Según se desprende de la introducción el título original de la obra es "*La ciencia política al alcance de los jóvenes norteamericanos*" del que el estudioso mexicano omitió "norteamericanos"; y que después en 1890 cambió por *ciencia administrativa*; más que poner atención en las palabras de Nordhoff, conservó el espíritu del libro, cuidando las cuestiones que son propias "de la enseñanza universal". Según el autor mexicano la obra consta de tres partes: Derecho constitucional, Economía política, y Aplicación de sus enseñanzas "a la vida práctica de los pueblos". Del detallado contenido del libro hemos escogido sólo aquellos capítulos y pasajes directamente relacionados con la administración pública.

### 19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

Los autores refutan la idea de que el gobierno es un mal necesario, señalando que tiene por objeto cuidar los intereses comunes de la sociedad. Sus funciones principales son: "conservar la paz y administrar justicia", que no es otra cosa que la protección de la vida y propiedad de los ciudadanos, pero sus actividades comprenden el acopio de recursos para solventar las necesidades sociales. Nordhoff y Ruiz proponen extender las actividades gubernamentales a otras que juzgan de interés: las funciones relativas al ejército, policía, relaciones internacionales y otras similares; incluyendo el correo, la enseñanza pública, los trabajos científicos, los deslindes y mediciones de terrenos, la administración hacendaria, la salubridad y el mantenimiento de caminos. Ruiz precisa las actividades que están a cargo del gobierno federal, los estados y los municipios.

Los autores sostienen un liberalismo clásico; "se puede comprender que todos estos ramos podrían ser atendidos por empresas particulares, tan bien o mejor que por el gobierno; por ejemplo, el correo, la conservación de caminos; pero todo el mundo conoce que estos deberes se desempeñan más uniformemente, de una manera más rápida y expedita, y a precios más baratos por el gobierno, que por los particulares, y ésta es la razón legítima de que se le encomienden".<sup>43</sup> Pero el hecho de que el gobierno desempeñe funciones que podrían realizar los particulares, no implica que deba extender sus actividades englobando el área de acción la empresa particular; "y sin embargo, ésta es la constante tendencia de los que mandan"; Nordhoff y Ruiz sostienen un juego de puestos entre el gobierno y los particulares que debe establecerse equilibra-

<sup>42</sup> *Ibid.* pág. 4.

<sup>43</sup> *Ibid.* pág. 23, pág. 19.

damente; consideran que hay tres razones por las cuales el gobierno debe realizar sólo aquellas actividades que le son inherentes: 1) tendría que incrementar el número de empleados; 2) aumentaría el gasto gubernamental; 3) enervaría la iniciativa de los particulares.

El capítulo relativo a la descentralización, muy interesante, plantea las formas de dividir al poder: primero la división de poderes; segundo, el régimen federal. Los autores se muestran partidarios de la descentralización, porque juzgan que mediante ella, el pueblo interviene sustancialmente en la "acción política" y en el gobierno mismo y además porque limita los abusos de los gobernantes. Cabe mencionar que algunos pasajes relativos a la centralización en Francia, contenidos en la versión del 85, son deliberadamente omitidos en la del 90. En los capítulos relativos a la descentralización administrativa en México, así como al régimen municipal y el gobierno del Distrito Federal y los territorios, Eduardo Ruiz realiza algunas precisiones propias de nuestro país, más bien descriptivas que huelga analizar.

Por su carácter divulgativo la obra no tiene pretensiones teóricas y poco podría agregar a nuestro estudio, pero quisimos dejar testimonio de ella, pues contribuyó de alguna manera al estudio de la administración pública en México.

Intencionalmente hemos excluido el examen de la obra *Derecho constitucional y administrativo* de Eduardo Ruiz, aparecida en el año de 1888, en dos tomos; el primero para tratar la parte constitucional y el segundo, la administrativa. La omisión se debe al escaso valor interpretativo y explicativo de la publicación, cuyo propósito fundamental fue describir la organización jurídica de la densa estructura administrativa porfiriana, lo cual sí se logra en el tomo segundo. Quienes se interesan en este asunto encontrarán en el libro de Ruiz un material inapreciable; pero si buscan vestigios de la ciencia de la administración del porfiriato se sentirán decepcionados.

<b>Sexta Parte</b>	<b>Luis de la Rosa: fundador de la ciencia de la administración en México .....</b>	<b>267</b>
<b>Capítulo 20</b>	<b>CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .</b>	<b>269</b>
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

## SEXTA PARTE

# **LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO**

*La obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración: Yo me propongo examinar la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y la economía*

Luis de la Rosa  
1852

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO 20. **CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**  
CAPÍTULO 21. **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

## CAPÍTULO 20

# **CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **SUMARIO**

- 20.1 LA OBRA**
- 20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
  - 20.2.1 Gobierno y administración
  - 20.2.2 La ciencia de la administración

El siglo XIX fue época de hombres ilustres. Hemos hablado de algunos de ellos, y ahora lo haremos de Luis de la Rosa, economista, sociólogo y político. Sin embargo, sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración, en cuya pluma se fundó como disciplina científica en México.

Sabemos de Luis de la Rosa que fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, y debemos a su esfuerzo dos obras de valor extraordinario para nuestra disciplina: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, publicada en 1851, y *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, editada al año siguiente. La primera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas, es el primero realizado en México acerca de la administración estatal en general; pero además, ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración en su sentido más genuino. La otra es el único tratado puramente administrativo sobre esta disciplina escrito hasta la época de Porfirio Díaz. Emiliano Bustoscribe su obra en la misma época, pero sin alcanzar la calidad ni la importancia lograda por Don Luis de la Rosa. Comenzaremos nuestra exposición con la segunda.

## 20.1 LA OBRA

*Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* es, en nuestra opinión, el estudio más importante escrito sobre la materia durante el pasado

---

y el presente siglos. Al ser puesto en nuestras manos, la emoción que sentimos por su hallazgo se vio ensombrecida por el pesar de verlo incompleto.\*

De la Rosa inicia su libro discurriendo: "yo escribí esta obra, y comencé a imprimirla en circunstancias en que, todavía, se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instrucción pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración". Agrega que la nación cansada de disputas y conflictos disfrutaría de los beneficios de la civilización y que se reanimaba el espíritu de empresa, refiriéndose a caminos, telégrafos, el vapor, exposiciones industriales, hospicios, penitenciarias, construcción de nuevos teatros, maquinaria agrícola e industrial, el país tenía un porvenir halagador. Concluye diciendo: todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, "esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día".<sup>1</sup> En el país, hasta 1852, existían condiciones tales, que incluso se recrudecieron después de ese año, como para considerar que la "buena administración" era una quimera; sin embargo, al cuestionarse acerca de la utilidad de una obra sobre administración pública en aquel momento, en el que no correspondía sino hablar de mejoras, civilización y progreso, De la Rosa se responde:

"Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos extemporáneos o inoportunos en la época de desgracia en que vivimos. Pero después he reflexionado, que no pudiendo existir una sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un grande interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha reanimado, y resuelto a continuar la impresión de mi obra, voy a dar una idea sucinta de ella, exponiendo cuál es su objeto, y la distribución de materias que en ella he examinado."<sup>2</sup>

Considera falso que la administración pública haya empeorado luego de la consumación de la independencia, error que, declara, se propone combatir. Cree que se han cometido yerros que residen no en la novedad, sino en el pasado, ya que los mexicanos conservan "muchos errores administrativos del gobierno colonial". Reconoce que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de "un sistema completo de administración", ya que las cuestiones polí-

\* El doctor José Chanes Nieto, la persona más enterada de la historia de la administración pública mexicana, lo localizó sepultado en el Archivo Lafragua, acervo que forma parte de la Biblioteca Nacional de México.

<sup>1</sup> Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, pág. 3.

Hay una versión parcial en RAP núm. 50.

<sup>2</sup> Ibid. pág. 4.

ticas —que todo lo invaden— han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan el espíritu” y “extravían las más nobles pasiones”. En tales condiciones, el gobierno no se ocupa sino de cómo mantenerse, toda vez que el erario se destina a alimentar a un cuantioso ejército cubriendo con dificultad una deuda que una “buena administración” podría amortizar más fácilmente. “Muy pocas mejoras, pues, ha podido hacerse en esa clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia hasta nuestros días.”<sup>3</sup> Y sin embargo, insiste, fue peor la situación administrativa durante la Colonia; el demostrarlo es, entre otras cosas, la finalidad de su libro:

“Él tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este Ensayo la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México.”<sup>4</sup>

En uno de los pasajes patentiza con profundidad y sapiencia el objeto de estudio de la ciencia de la administración y el correspondiente al derecho administrativo; menciona que Teodosio Lares publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*; aclara que su obra no versa sobre esa materia, sino en la ciencia de la administración cuando dice, “la obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración: yo me propongo examinar la *teoría de la administración pública* en su aplicación a la moral y la economía”.<sup>5</sup> Por consiguiente la obra de Lares servirá de consulta básicamente a jurisconsultos, tribunales e interesados en “cuestiones jurídicas de la administración”, en tanto que la suya será materia provechosa para funcionarios públicos, pero con la salvedad de “que se trate de mejoras e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración”. Pese a las diferencias anotadas, De la Rosa aclara haber obtenido buenos frutos de la obra de Lares para redactar su libro.

Cabe mencionar que desde Bonnin, los autores estuvieron preocupados por deslindar en sus textos la ciencia de la administración (Posada de Herrera), del derecho administrativo (Ortiz de Zúñiga y Colmeiro), pero no elaboraron un tratado que separara absolutamente lo primero de lo segundo, a excepción de Oliván en 1843.

Diez años después. Luis de la Rosa integra una obra exclusivamente sobre la ciencia de la administración, logrando separarla en una época en la que su

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, págs. 4-5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 5. Subrayado nuestro.

estudio se consideraba inmerso en el derecho administrativo, según la concepción del español Manuel Colmeiro, cuyas ideas prevalecían en México. Contempla claramente el objeto de estudio de la ciencia de la administración y la necesidad de escindirla de la materia del derecho administrativo; sin embargo, Castillo Velasco y Cruzado no lo hicieron así, ni hubo quien continuara la obra de Luis de la Rosa.

Volviendo al texto, la primera versión de la obra consistió en un "programa administrativo" destinado a la gubernatura del estado de Zacatecas; pero al imposibilitarse su aplicación lo amplió a modo de que abarcara el estudio de la administración pública "de toda la nación". En el capítulo siguiente analizaremos dicho programa.

Se trata de una obra dedicada exclusivamente a la ciencia de la administración, en el sentido más fiel, a la fundada por Bonnin, testimonio que da su contenido:

Primera sección. *Ideas generales sobre la administración pública*, que resalta su importancia con relación al bienestar de las sociedades y la diferencia entre gobierno y administración.

Segunda sección. *Administración general de la República*, extraordinariamente pormenorizada por De la Rosa, comprende los siguientes apartados: 1) tierras públicas, colonización y emigración extranjera; 2) división territorial de la República. Mapa de los estados. Perfiles o cortes verticales de las montañas. Planos topográficos de las principales poblaciones. Planos y vistas de los principales edificios y monumentos públicos —del cual sólo se publicaron tres páginas—; 3) censo y población de México; 4) catastro general del país; 5) fomento gubernamental de la agricultura, artes e industria; 6) comercio, caminos, medios de transporte, ferrocarriles, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros, escuelas de marina; 7) pesos y medidas, amonedación y males relativos de los arrendamientos de los ramos importantes de la administración; 8) ley general de quiebras y bancarrota; 9) educación y fomento de las bellas artes, literatura y ciencias; 10) relaciones con las tribus salvajes; 11) las guerras de castas; 12) Ministerio del Interior; 13) ventajas y desventajas de la centralización.

Tercera sección. *Administración interior de los estados*: 1) caminos estatales, minería, agricultura, industria y comercio estatales; 2) educación; 3) penitenciarias, hospicios, instituciones de beneficencia y policía de seguridad pública; 4) fundación de nuevas poblaciones.

Cuarta sección. Estudia lo relativo a la *administración particular del Distrito Federal y territorios de la República*.

Quinta sección. *Administración municipal*: 1) eliminación del sistema de abastos legado por la Colonia; mercados, alhóndigas y rastros; 2) acueductos y fuentes públicas; 3) hospitales, baños y lavaderos públicos y vacunas; 4) cárceles y policía municipal; 5) policía de ornato y recreo; 6) educación; 7) autonomía municipal; 8) organización de los ayuntamientos.

Sexta sección. Entra en el campo de la *estadística considerada como una rama de la administración*.

Séptima sección. Toca lo relativo a la defensa militar y marítima del país.

Octava sección. Referente a la moral pública y el catolicismo, y sus relaciones con la administración. Había un apéndice integrado con curiosos manuscritos inéditos relativos a la administración colonial.

De la Rosa calculaba que su obra tendría alrededor de 400 páginas y se publicaría en 10 entregas de 40 páginas. La primera entrega estaba "ya impresa". A nuestras manos ha llegado una edición que suma 85 páginas. En la página 84 una mano anónima anotó "no se publicó más"; de ser cierto, faltaron de publicarse algo más de trescientas páginas que quedaron, quizás, en borradores.

## 20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De la Rosa, como doctrinario de la ciencia de la administración, se plantea el problema de la diferencia entre gobierno y administración, como antes se hizo en Francia y España.

### 20.2.1 Gobierno y administración

"Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización."<sup>6</sup>

De acuerdo con esta clásica división entre gobierno y administración, corresponde al primero la función soberana encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y de las instituciones y los derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia; en cuanto a la segunda, es un servicio dirigido a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, tanto las imperiosas como las que son inherentes al mundo civilizado con todas sus comodidades. Como en otros pensadores, es ésta una

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 1.

separación artificial porque la defensa y preservación de la nacionalidad conlleva la satisfacción de sus necesidades, y éstas a su vez, la solidez política de la nación. Pero, en todo caso, es encomiable que De la Rosa tenga una idea más clara con respecto a esta división, aunque resulte estéril por estar al margen del discurso y el argumento de los estudiosos, es decir, tal separación se plantea, pero no se desarrolla.

También para De la Rosa, la ciencia de la administración es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país: clima, productos naturales, oro e hidrografía, población, “usos y costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad”, y grado de civilización alcanzado. La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe “poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso”, crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarias, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin, tiene como objeto de estudio.

La “buena administración” que preocupa a De la Rosa no es mera retórica: una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una “administración torpe”, pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una larga argumentación sobre los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan “la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado”, porque ambos, gobierno y administración, no son compartimientos estancos sino que están en interacción. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración, lo que afecta al gobierno atañe a la administración y a la inversa. Aunque el gobierno “manda y se hace obedecer”, no toca a la administración lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración servir.

### 20.2.2 La ciencia de la administración

De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquélla, tanto con los Habsburgo como con los Borbones. Dice que no debe sorprendernos porque la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia, los errores españoles eran comunes en toda Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII; aclara que “España, nuestra maestra e institutora”, rebasó la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como

en las colonias, México, sin embargo, mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

"No sólo se han hecho en España grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros días han examinado e ilustrado en escritos originales o tratados especiales la teoría de la administración y que se enseña como cualquier otra en España y aun en Cuba, como debería enseñarse en la República."<sup>7</sup> Tal como lo expresa el autor, nos hace pensar que pudo consultar las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera, que tratan esencialmente la administración.

De la Rosa considera que la ciencia de la administración, disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones a la vez que sus instituciones administrativas. Deberá entender además, que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales; afirma: "lo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administración expuestas principalmente por autores españoles y franceses, he procurado también formarme una idea exacta de los principales planes e instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y Estados Unidos. . ."<sup>8</sup> Dado que como él mismo señala, Estados Unidos es el único país extranjero que ha visitado, podría atribuirsele alguna predilección por esa nación. El refiere su admiración por ese país, pero que está "lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella República está casi en embrión".<sup>9</sup> En su formación intelectual deben haberse incluido los autores franceses traducidos al *español*.

Recordemos que para De la Rosa la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad; veremos que con toda certeza propone que los inventos y las innovaciones sean consideradas por aquélla para cumplir con su propósito, y evitar que el gobierno no sea objeto de "especuladores y charlatanes proyectistas". Muchas teorías administrativas son obsoletas y ahora deben considerarse progresos morales de la "economía industrial", tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Hasta aquí el desarrollo doctrinario de la obra, que correspondió a la introducción y la sección primera. El resto de la publicación, una pequeña parte de

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*

la segunda sección, comprende un apartado completo sobre colonización, espléndidamente desarrollado, así como lo relativo a la división territorial de la República, también completa. Por último, como ya mencionamos, quedó inconcluso el apartado del "mapa general de la República".

Hemos analizado una obra de importancia extraordinaria. Quien desee conocer la ciencia de la administración en México no puede dejarla de lado, debe conocer, cuando menos, de qué trata y cuál es su papel en la formación de esta disciplina.

<b>Capítulo 21 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA .....</b>	<b>281</b>
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

## CAPÍTULO 21

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer el estudio de Luis De la Rosa sobre la administración pública de la época.
- Relacionar las ideas de De la Rosa con la realidad y la ciencia de la administración en México.
- Analizar el concepto de materia administrativa del autor.
- Sintetizar los aportes de De la Rosa al estudio de la realidad administrativa de México.

## **SUMARIO**

- 21.1 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**
- 21.2 DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD**
- 21.3 ORDEN PÚBLICO**
- 21.4 CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA**
- 21.5 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**
- 21.6 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA**

Durante el siglo XIX hubo en México un desusado interés por la administración municipal; a la fecha hemos encontrado seis manuales sobre los ayuntamientos, los que abarcan desde los inicios de la independencia hasta la época del porfirato. Ahora bien, las obras de administración estatal son menos numerosas, pero de mayor profundidad que las relativas a los ayuntamientos, de las cuales recientemente han sido encontradas dos de gran interés; la primera, de Luis de la Rosa, escrita en 1851 y denominada *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*; la segunda, escrita en 1878 por el cubano, radicado en México, Ildefonso Estrada y Zenea, titulada *Manual de gobernadores y jefes políticos*, ya analizada anteriormente.

El opúsculo de Luis de la Rosa es mucho más que un programa de actividades encaminadas hacia la consecución de la gubernatura del estado de Zacatecas —cual era su objetivo—, toda vez que la exposición incide constantemente en la situación general del país.

## 21.1 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

La obra se divide en dos partes; en la primera, el autor bosqueja la situación global del país y de su estado natal, Zacatecas, intercalando en el discurso las actividades administrativas relativas a las materias inherentes. La segunda parte es una sección pormenorizada donde profundiza los temas de la parte inicial, clasificados conforme a la siguiente distribución:

- a) Educación, enseñanza e instrucción pública.
  - b) Protección y fomento a la minería.
-

- c) Comercio interior de los Estados.
- d) Sistema de abastos.
- e) Carros y otros medios de transporte.
- f) División de la propiedad territorial.
- g) Emigración extranjera a México.
- h) Colonias agrícolas. Aumento de la población en la República.
- i) Hospicios y casas de beneficencia.
- j) Robos, salteadores y bandidos.
- k) Fomento y protección de la agricultura.
- l) Robos de animales.
- ll) Desiertos de los Estados Unidos.
- m) Fundación de nuevas poblaciones en el Estado.
- n) Derecho de denuncia en las minas.
- ñ) Terrenos realengos o nacionales.
- o) Tierras de comunidad de indios.
- p) Colonias limítrofes de Zacatecas.
- q) Cárcenes, casas correccionales y penitenciarias.
- r) Organización de la policía.
- s) Milicia nacional. Mala distribución de la riqueza.
- t) Estadística de Zacatecas.
- u) Aumento de población en el Estado.
- v) Catastro de las propiedades, rentas de giros.
- w) Sistema de hacienda en el Estado.
- x) Administración municipal.
- y) Aranceles parroquiales.
- z) Terrenos salinos del Estado.

El 13 de marzo de 1851 el Sr. José González y Echeverría, entonces gobernador del estado de Zacatecas, envió una carta a Luis de la Rosa, que en aquellos días se encontraba en la legación mexicana en Estados Unidos, para invitarle a encargarse del gobierno de esa entidad federativa. Las *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas* es la respuesta a tal solicitud, y si bien es cierto que Luis de la Rosa nunca se encargó de la gubernatura zacatecana, también lo es que su obra, para beneficio nuestro, fue publicada en Baltimore, Estados Unidos, en 1851.

En la citada carta, De la Rosa se entera del deplorable estado en el que se encuentra Zacatecas: quiebra del Erario estatal, insuficiencia de la seguridad pública, deficiencia en la enseñanza, en fin, “que en el estado de Zacatecas no ha quedado ya ninguno de los elementos que constituyen la felicidad de los pueblos y que todo es preciso organizarlo.” Y agrega que la minería está paralizada, la agricultura en decadencia y la población tiende a disminuir.

En su respuesta que consta de cuarenta párrafos, De la Rosa responde al Sr. González y Echeverría estar imposibilitado para regresar en breve y que

en ningún momento intentaría hacer reformas a la administración estatal como él se lo propone, finalmente puntualiza sus observaciones y propuestas.

## 21.2 DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD

De la Rosa sostiene al tratar el problema de los víveres, que en gran medida las deficiencias remontan su origen a la época colonial pues son el resultado del sistema de alcabalas y gabelas municipales impuestas y de lo que juzga "el sistema antieconómico" de los abastos españoles, los peajes, los malos caminos y la escasez de transportes. Se ha llegado al extremo de que algunos estados prohíban, mediante leyes, la importación de víveres producidos por otros estados. "Considero estas leyes incompatibles con los sentimientos de justicia y de benevolencia que deben existir entre estados que forman una sola nación, y las considero también como opuestas al espíritu de la Constitución Federal que ha declarado como una de las facultades exclusivas del Congreso Nacional de arreglar el comercio exterior entre los diferentes estados de la federación."

Juzga conveniente la expedición de una ley que rija el comercio interestatal y evite todo intento de restringir la libre circulación mercantil en el país. Al respecto propone algo que nos parece inusitado a mediados del siglo XIX: la *abolición* de alcabalas y pensiones municipales; así como el mejoramiento de caminos y la importación de carrozados del extranjero. Sin embargo, la causa original del problema del abasto de víveres la adjudica a la inadecuada distribución de la propiedad territorial: "En la circunstancia verdaderamente lamentable de que los terrenos de la República, por resultado de causas muy lejanas, se hallan todavía acumulados en un corto número de propietarios, y la muchedumbre reducida a la triste condición de proletario". Hay extensos territorios incultos y al mismo tiempo millones de familias "de la clase agrícola" que carecen de terrenos y han sido reducidos a la condición de "arrendatarios" o inclusive a la de "jornaleros". De la Rosa declara que, de llegar a la gubernatura, se esforzaría por redistribuir la tierra sin paternalismos que provocan la pereza y la indolencia del pueblo, y sin afectar los derechos de los propietarios, ya sean de una clase, corporación o establecimiento, pero en ese planteamiento encontramos una contradicción: todo lo que podría repartirse está apropiado. El mismo De la Rosa estaría dispuesto a repartir sus propiedades mediante *enfiteusis* o renta perpetua, o bien por venta directa, para favorecer familias pobres. Propone, asimismo, la colonización del estado por parte de mexicanos, no de extranjeros, y al respecto agrega que ha comprado maquinaria y herramientas tanto agrícolas como artesanales para ser vendidas a precios bajos entre las familias de escasos recursos. Con ello, al crear fuentes de trabajo, irán disminuyendo la desocupación y la mendicidad.

La escasez de víveres ha propiciado también el bandolerismo y los asaltos en los caminos, lo mismo que el contrabando en el que se refugian gran cantidad

---

de familias; sigue diciendo: "Otra de las principales causas de esta inmoralidad consiste también en la miseria a que está reducida esta clase proletaria, que desgraciadamente es la más numerosa del Estado. De no mejorarse la situación de estos miserables no cesará el robo, ya que están cansados de estar ocupados en un trabajo incesante, improbo, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastándoles ni aun para satisfacer las primeras necesidades de la vida, no les deja ni la remota esperanza de que mejore su porvenir o el de sus hijos."<sup>1</sup> Uno de los males ligados a la condición de esta clase es que las grandes propiedades son trabajadas por jornaleros, lo cual, dice De la Rosa, es funesto tanto para la moral pública como para los grandes propietarios.

Muy aguda es la visión de nuestro autor sobre el origen del pauperismo en el campo; no acepta que se llame a los campesinos salteadores y ladrones, en su favor alega que "forman la clase más recomendable de la sociedad por sus buenas costumbres, por su laboriosidad y su carácter pacífico y naturalmente benévolos".<sup>2</sup> También agrega que en el campo hay otras clases de hombres ligados más bien a la ganadería y la crianza de animales que viven de alguna manera del robo, y cuya condición de vida no tiene empacho en diferenciarla radicalmente de la de los campesinos: se trata de los arrimados, arrendatarios, pastores y vaqueros. Los arrimados son artesanos de bajo nivel o comerciantes sin capital que se acomodan cerca de las haciendas y entran en conflicto con los propietarios, a la vez que mediante el comercio fraudulento envilecen a los campesinos usando del tráfico y el contrabando de tabaco, licores y juegos de naipes. Los arrendatarios crian ganado y pasan el tiempo poco ocupados; practican el fraude, vagabundean y provocan pleitos por donde pasan. Los pastores son una clase a la que De la Rosa califica como ruda e ignorante, dedicada tanto al vicio como al abigeo. Y los vaqueros, al igual que los pastores, aprovechan su trabajo itinerante para enviciarse, dedicarse al abigeo y establecer relaciones con contrabandistas.

Basado en lo anterior insiste en que los robos y los asaltos en los caminos nacen de la inmoralidad de las rancherías en donde habitan estos sujetos, situación inexistente en países donde la propiedad territorial está dividida en pequeños solares y estos están distribuidos entre una gran cantidad de propietarios. Estos solares no sólo evitan los campos desiertos ya que las familias tienden a distribuirse uniformemente, sino que crean también centros de producción agrícola y ganadera animando los lugares donde se asientan. "Si se han de atacar de raíz las causas de los vicios y desórdenes que hay en nuestro país, una de las principales reformas debe consistir en que las grandes haciendas de campo, en las que con el transcurso del tiempo se ha reunido una numerosa población, se transformen en villeríos o municipalidades siempre que su situación topográfica, su salubridad, su abundancia de agua y combustible las hagan a

<sup>1</sup> *Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, pág. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, págs. 7-8.

propósito para aquel objeto.”<sup>3</sup> De la Rosa considera que la reforma a la propiedad territorial puede ser pacífica, legal y ventajosa mediante el siguiente proceso:

Primero, el estado podría comprar las haciendas y los terrenos circunvecinos para formar un nuevo centro de población, con base en la elaboración de un plan en el que se establezca una distribución adecuada de los solares. Acto seguido, y luego que el Estado hubiera reservado terrenos para dar servicios públicos, tales como mercados, graneros, cementerios, hospitales, etc., serían puestos a la venta solares para ser adquiridos por pequeños propietarios. En ningún caso se obligaría a los propietarios a vender sus predios. Por cuanto a las condiciones de venta, propone que a los nuevos propietarios no se les cobre derechos por ventas de mercancías, fincas y solares durante diez años, que no se les restrinja la libre importación y exportación, así como el almacenamiento y venta de granos, semillas, víveres y similares, pero se ataje el libre acceso a productos nocivos a la salud; y que todos los productos de la tierra, en su superficie o en su interior, sean de su propiedad.

La exposición de De la Rosa se extiende a los terrenos realengos, que a partir del México independiente se llaman terrenos nacionales, y de los cuales no se conoce su asignación exacta a tal o cual territorio o Estado. Opina que tales terrenos deben ser una pertenencia de la nación, no de los estados, y venderse luego parcelados. Las tierras comunales, considera, no se han repartido entre las familias indígenas debido a su escasa extensión.

### 21.3 ORDEN PÚBLICO

Por cuanto a los delitos en si, De la Rosa señala que él, de llegar a ser gobernador, evitaría la pena de muerte y haría uso del indulto; asimismo, piensa que los azotes son una buena forma de castigo y que sería del todo conveniente establecer una penitenciaria para el mejoramiento material y moral de los presos. Opina que el cuerpo de gendarmería es buen complemento del sistema y más eficaz que cualquier milicia rural.

En lo relativo a la milicia nacional, el autor dice a González y Echeverría que comprende sus dificultades para formarla, pero que éstas tienen como raíz la naturaleza de la sociedad mexicana. “Como por desgracia la mayoría de la población está formada de miserables proletarios que no tienen ni una propiedad raíz, ni un giro, ni un pequeño capital que los arraigue al país y que les dé un vivo interés en conservar el orden, falta en nuestra sociedad una clase media muy numerosa, la base de que se forma la milicia nacional en los países libres.”<sup>4</sup> Por tanto, De la Rosa subraya que sólo en la medida en que la muche-

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, págs. 9-10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 15.

dumbre transforme su condición proletaria y en su lugar exista una numerosa clase media, se podrá establecer firmemente la milicia nacional.

## 21.4 CLASES SOCIALES Y HACIENDA PÚBLICA

Debido a que en esa época estaba en proceso la elaboración del mapa del estado de Zacatecas, evocando las funciones del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Luis de la Rosa analiza la relación de las clases sociales con la hacienda pública. Menciona que una junta de estadística establecería el censo general del Estado, importante catastro que era en su opinión la base del sistema tributario del país el cual no funcionaba bien debido a una concepción equivocada del gobierno republicano. "Uno de los errores más generalizados en nuestro país, por lo menos entre ciertas clases de la sociedad, consiste en creer que bajo instituciones libres y principalmente bajo instituciones republicanas, el gobierno no puede tener facultad para investigar las rentas, capitales y bienes que posee cada persona o corporación en el Estado. Este error es tanto más funesto, cuanto que ningún gobierno podrá acertar jamás con el mejor sistema tributario que convenga establecer, si no tiene el más exacto conocimiento que sea posible adquirir, del valor de la riqueza pública, de las diferentes clases de bienes, capitales y giros que la forman y de la manera con que está distribuida entre las diferentes clases del Estado."<sup>5</sup>

Considera que en México por lo general no se pone en duda la facultad del gobierno para conocer la riqueza pública y hacer gravitar en ella los tributos del Estado. Pero es en la propiedad, o más bien en la distribución de la propiedad, donde residen los problemas más graves que enfrenta la administración pública. Como la riqueza está acumulada en pocas manos, "los opulentos propietarios y capitalistas (con pocas pero honrosas excepciones), son los primeros que se oponen con todo su poder e influencia a que se hagan investigaciones dirigidas a conocer el estado de la riqueza".<sup>6</sup> Las clases acaudaladas saben que los impuestos serán distribuidos en proporción a lo que posee cada persona por lo cual se unen y enfrentan al gobierno con gran oposición.

Ligado al problema anterior se encuentra el de las exenciones, tales como la del clero para contribuir al gasto público, los privilegios de la minería y el comercio y la pretensión de la industria manufacturera para no contribuir de ninguna manera... "y en fin, de exención en exención, de privilegio en privilegio, toda la ley viene a ser ineficaz y todo plan para un arreglo financiero queda nulificado enteramente".<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 17.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Deseamos comentar un pasaje en el cual el autor expone el sentido de la administración como una disciplina, y una forma de acción, que requieren de cálculo, información y datos de absoluta precisión. Al tratar de la formación del catastro de las riquezas del estado de Zacatecas, dice que es facultad del gobierno exigir los datos correspondientes; ya se hizo antes en 1796 y 1813. En su opinión, el catastro debe sustentarse en las siguientes bases: títulos, planos y acordonamiento de propiedades territoriales, y sus inventarios y avalúos recientes; títulos, planos, inventarios y avalúos de las fincas urbanas, así como las escrituras de ventas de todo tipo de propiedad raíz; los registros de hipotecas; los libros de los capitalistas dedicados al comercio. Estos datos, pensamos, sirven para establecer una administración meticulosa y eficaz, sobre todo lo de la hacienda pública, materia que enseguida trata el autor.

De la Rosa ve con muy buenos ojos que el gobernador tenga en mente la abolición de las alcabalas a las que, junto con el derecho de consumo y las pensiones municipales, por considerarlos entre las más grandes calamidades del país, imposibilitan el espíritu de empresa, desaniman el comercio, matan la industria y mantienen decadente la agricultura, lo mismo que la minería. Insiste en que es tan grande su mal que entorpece todo tipo de comercio, retarda los cambios, alienta el fraude, propicia el contrabando y la corrupción de los empleados y otros defectos más que no tiene empacho en denunciar y que ya antes hemos mencionado. La exposición sobre la hacienda estatal concluye con un breve párrafo relativo a las contribuciones directas, de las cuales no proporciona mayor información.

## 21.5 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

“Siempre he creído que para mejorar muy notablemente la suerte del Estado era necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal.”<sup>8</sup> El bienestar de los municipios es el bienestar del Estado, para lograrlo, el municipio debe contener una multitud de instituciones y servicios: archivos, alhóndigas, graneros, mercados, fuentes, baños, hospitales, escuelas, bibliotecas, imprentas, periódicos, empedrados, jardines, alumbrado, etc. Encuentra que la administración municipal adolece de tres grandes defectos que se remontan a la época virreinal; primero la intervención de los ayuntamientos en materias puramente políticas, actuando con ellos en asuntos de partidos, falsificando en su obrar la verdadera voluntad popular y sustituyendo el real sistema representativo, aceptable durante la Colonia por la ausencia de derechos políticos, pero no en su tiempo —dice el autor— en que ya están garantizados, toda vez que el Estado está representado por los senadores y los diputados en el Congreso Nacional, y las municipalidades en el congreso

---

<sup>8</sup> *Ibid.* pág. 21.

local. Juzga tan importantes los asuntos municipales que no acepta como razonable desatenderlos por razones políticas. "Otro defecto radical que me parece existe en la administración municipal de nuestro país es la excesiva sumisión y dependencia en que están los ayuntamientos con respecto al gobierno del estado."<sup>9</sup> Establecido el orden jurídico de los municipios, debe dejarse a sus autoridades el mayor margen de acción libre, por ello señala también como gran defecto de la administración municipal, el que consiste en "la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia a que están reducidos los fondos municipales, estando sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recursos tan escasos en beneficio público".<sup>10</sup> Son muy pocos los municipios que cuentan con ingresos propios, por lo que la mayor parte tienen que hacer uso de los "arbitrios", formas inadecuadas de captación de ingresos municipales. Considera que la solución del problema consiste en asignar a los municipios una cuarta parte de las contribuciones directas del Estado, siempre y cuando éstas fueran establecidas, asunto que parece posible en el estado de Zacatecas.

Tales reflexiones en torno a la administración municipal nos dan una idea muy clara de la situación de aquel entonces, aunque no parece haber cambiado mucho hoy en día pese a que, como ya vimos, los trabajos sobre administración municipal fueron de las aportaciones más importantes a la ciencia de la administración mexicana del siglo XIX; y pese a que tenían un objeto totalmente práctico, es decir, eran manuales y directorios creados precisamente para mejorar la administración municipal.

Concluye De la Rosa esta sección diciendo que en caso de obtener la gubernatura del estado de Zacatecas estaría animado por un espíritu de reforma y mejoramiento de la administración pública tomando en consideración para tal fin algunas ventajas que ha apreciado en los Estados Unidos.

## 21.6 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Por cuanto a la educación pública, De la Rosa sugiere que se elabore una ley orgánica de enseñanza, así como la creación de instituciones conjuntas que sirvan de base para el fortalecimiento de la enseñanza en el Estado y que son las siguientes: Dirección de Instrucción Pública, Imprenta, Biblioteca Pública, Colegio de Matemáticas, Astronomía, Geografía, y de Ingenieros Militares y Civiles, Colegio de Minería y Ciencias Físicas, Colegio de Ciencias Médicas, Escuela de Agricultura, Academia de Bellas Artes, y Escuela Normal de Enseñanza; para el Instituto Estatal sugiere la incorporación de cátedras sobre economía política, estadística y ciencia de la hacienda.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Cuando alude a la protección y fomento de la minería, recomienda que no se afecten los intereses de la sociedad beneficiando a una sola clase, y la creación de una Inspección General de Minas del Estado con personal competente en mineralogía, geología, química, metalurgia y ciencias físicas; su secretario tendría que ser una persona instruida en preparación de planos, cortes y perfiles geológicos, toda vez que el personal de esta "Inspección" debe ser experto en lo relativo a minas. Convendría que se estableciera un Colegio de Minas, un Museo Mineralógico y la difusión relativa a las disciplinas ligadas a la mineralología y la metalurgia. La Inspección de Minas tendría a su cargo funciones tales como la elaboración del mapa geológico y mineralógico del Estado, la estadística e historia de las minas de Zacatecas, la plantación y conservación de áboles que circundan los lugares de explotación, la premiación de descubrimientos e invenciones en la materia, y la presentación anual de una memoria de las actividades realizadas, así como las cuentas relativas a sus gastos.

Además de estas medidas, De la Rosa insiste en que se eliminen las alcaballas, gabelas municipales y derechos de consumo; se mejoren los caminos y la seguridad aprovisionando de víveres los caminos y brindando comodidades para los viajeros; se facilite la importación de carros del extranjero; se mejoren las razas caballares; y se permita la importación de todos aquellos artículos que contribuyan al desarrollo de la minería. El autor realiza otras proposiciones muy precisadas, pero que por razones de espacio no podemos considerar en esta obra.

Respecto al comercio exterior de los estados, nuestro tratadista sugiere la creación de una "Junta de Fomento", cuyas funciones serían: proponer, junto con la Dirección General de Rentas, una Ley para establecer un derecho de patente sobre giros mercantiles; administrar los fondos destinados a la construcción, arreglo y ampliación de caminos, puentes y calzadas. Se promovería la apertura de una Escuela de Comercio para impartir cátedras sobre esta materia, así como una "Lonja" en la que existieran objetos de recreo y gabinetes de lecturas relativos al comercio. Y se fundaría un diario económico o diario del comercio a fin de publicar las noticias, observaciones, anuncios y avisos sobre el comercio interior.

El sistema de abastos es otra de las preocupaciones de Luis de la Rosa, tema que desarrolla con amplitud en la primera parte de su trabajo; en el anexo D hace referencia a la administración de abastos imperante en la época colonial, pero no da mayor tratamiento a la de su época. De la Rosa era, a no dudar, una persona culta y bien preparada tanto en economía como en administración pública. En este apartado cita la obra *Elementos de la ciencia de hacienda* de Canga Argüelles, de origen español, así como su propio artículo "Abastos", publicado en la Biblioteca Económica de México e invita al lector a consultarla pues en él ha "examinado con más extensión esta materia".

Por cuanto a carros y medios de transporte, el autor reitera su idea de que la construcción de carrozajes en nuestro país es ineficiente, por lo que sugiere su importación, cuestión que trata ampliamente en la primera parte.

---

Al abordar el aspecto de la propiedad territorial, el autor cita al francés Thiers, quien considera que la propiedad es el cimiento de la sociedad, y critica a los "socialistas modernos" por proponer el comunismo de los bienes. Juzga que la propiedad territorial es la más importante porque, en gran medida, el desarrollo de la agricultura la tiene como base, sin embargo, se muestra contrario a la acumulación de la tierra en México; sobre ello nos ha informado con anterioridad.

En el ramo de migración extranjera a México, Luis de la Rosa sostiene que se han dado todas las facilidades, aunque se piense lo contrario. El autor, experto de la economía política, hace una excelente proposición para seleccionar al tipo deseable de colonizador extranjero: mineros sajones para explotación de minas de plata; austriacos o peruanos para las minas de azogue; vizcaínos para fundición de metales; norteamericanos para las minas de carbón de piedra y zinc; los de Nueva Granada para las vetas de esmeralda y platina; brasileños para las minas de diamantes. Cultivadores españoles para trigo y viñas, así como fabricación de vino; portugueses para olivo y fabricación de aceite; de Granada para la morera y la cría de gusanos de seda; habaneros (cubanos) para la cría de abejas; guatemaltecos para el cultivo de añil. Españoles para ganado merino; suizos para vacuno; peruanos para iniciar la crianza de alpacas y llamas. Sudamericanos para la explotación del árbol de la quina, el mate y el caucho; chinos para el desarrollo del cultivo del té; colonos portugueses para el clavo, pimiento, canela, moscada y almendra. Alfareros chinos para la porcelana; de Málaga para el barro; artífices chinos para el marfil y filigrana de oro y plata. Tejedores europeos de paño; fabricantes franceses de seda; herreros ingleses y suecos; carpinteros, carroceros, ladrilleros, albañiles y constructores de buques, norteamericanos. Holandeses para la construcción de obras hidráulicas. Sabios y artistas de todas las naciones.

En cuanto a colonias agrícolas y aumento de la población, De la Rosa propone un interesante proyecto basado en la población nacional por la vía del aumento de recursos y medios de subsistencia, y al respecto sugiere su artículo "Abundancia de recursos en Estados Unidos" publicado también en la Biblioteca Económica de México, añadiendo que el proyecto es posible siempre y cuando hubiera una modificación en la propiedad territorial de tal modo que los cultivos se extiendan y diversifiquen, se aumente el alimento para los animales y con ello el abasto para las personas.

En lo referente a hospitales y casas de beneficencia, el autor consulta brevemente los *Tratados de legislación* de Benthan, que trata la mendicidad, sugiriendo la creación de una Junta de Beneficencia cuya preparación intelectual puede lograrse mediante "una pequeña biblioteca" que comprende nueve obras, de las cuales citamos tres: *Memoria sobre los pobres mendigos y sobre los medios de hacerlos subsistir* (París, 1724); *Del hambre*, de Benjamín Bell (Génova, 1804); y *Estado de los pobres* de Morton Eden (París, sin fecha).

La agricultura tiene serias dificultades en el Estado, ocasionadas por: 1) esca-

sez de riego para el campo y carencia de agua potable para los pobladores; 2) escasez de bosques y carestía de leña, carbón y madera para construcción; 3) falta de terrenos cultivables que se puedan ampliar; 4) falta de instrumentos de cultivo y medios de transporte; 5) falta de animales útiles; 6) imperfección de los métodos de cultivo; 7) falta de educación y de medios de vida de las clases jornaleras. Para atender estos problemas, De la Rosa propone que el gobierno del estado realice obras hidráulicas y aporte equipo agrícola conexo. Para forestar y diversificar los cultivos y mejorar al mismo tiempo las condiciones de vida de los cultivadores, habría que aplicar los adelantos de la agricultura. Relata el autor que en 1840 se decretó en México el establecimiento de una escuela de agricultura, los trabajos iban muy avanzados, pero con la guerra de 1847 quedaron truncados. Por último, sugiere la creación de la Inspección de Agricultura, Tierras y Colonización, equivalente de la Dirección General de Agricultura del País.

De la Rosa no trata del rubro del robo de animales, únicamente recomienda la lectura de su artículo "Abigeato". Además escribió un artículo sobre "Abortos". En la página 94, dice estar preparando otro relativo a la administración municipal y que lo entregaría a la Biblioteca Económica de México, en donde fueron publicados estos tres artículos. Dejaremos hasta aquí la exposición de De la Rosa, habida cuenta de estar cumplido ya el cometido de ilustrar a nuestros lectores sobre la operacionalización programática de la materia administrativa por el más distinguido estudioso mexicano de la ciencia de la administración.

<b>Séptima Parte</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX.....</b>	<b>295</b>
<b>Capítulo 22</b>	<b>EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN .....</b>	<b>297</b>
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

## SÉPTIMA PARTE

# EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX

*Hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los períodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo.*

Carlos Duplán  
1930

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO 22. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN**
- CAPÍTULO 23. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO POSREVOLUCIONARIO**
- CAPÍTULO 24. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD**

## CAPÍTULO 22

# **EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer el desarrollo general de la ciencia administrativa durante la etapa revolucionaria.
- Examinar los distintos aspectos del desenvolvimiento del estudio de la administración pública en esa etapa.
- Evaluar las aportaciones a la ciencia administrativa.
- Sintetizar el conocimiento acumulado acerca de la administración pública mexicana.

## **SUMARIO**

- 22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**
- 22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA**
  - 22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga
  - 22.2.2 La Obra de Mijares Palencia
  - 22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937
  - 22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco
- 22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**
  - 22.3.1 Debate en torno a la Contraloría
  - 22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa
  - 22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo
- 22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**
  - 22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda
  - 22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.
  - 22.4.3 El aporte de Carlos Duplán
- 22.5 MANUALES TÉCNICOS**
  - 22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa
  - 22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos
- 22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA:  
LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## 22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la ciencia administrativa en México durante la revolución y luego de la misma, hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para el estudio de la administración pública mexicana. Por convención dividiremos el análisis en dos períodos: uno que comprende por igual la etapa de lucha armada y los regímenes comprendidos entre las presidencias de Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas, y el otro que abarca desde la época del gobierno de Ávila Camacho hasta el de José López Portillo; este último subdividido en posrevolucionario propiamente dicho, de Ávila Camacho al comienzo de la reforma administrativa en 1967, y contemporáneo de 1968 a 1982.

El primer período se caracteriza por su acento en estudios prácticos de organización y reorganización, aunque también se desarrollaron trabajos con cierta dosis de doctrina describiendo ampliamente la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. La etapa siguiente se define por la ampliación en el desarrollo de la ciencia administrativa, toda vez que en ese lapso se fortalece la docencia y la difusión de la misma, a pesar de que al lado de la investigación aplicada llevada a cabo para realizar la reforma administrativa yace un pobre desarrollo de la investigación básica, en demérito de la formación teórica de la disciplina. Ambos períodos denotan la ausencia del espíritu de la vieja ciencia de la administración y un dominio pleno de la idea de la disciplina como un campo de estudio de la *organización administrativa, no de la acción administrativa*.

Dado que la ciencia administrativa durante la etapa revolucionaria comparte el florecimiento de trabajos sobre organización y doctrina administrativa,

---

haremos un análisis separado de cada una de las fórmulas. Comenzaremos por citar obras de gran importancia, las que por desconocimiento de su contenido y aun de su existencia se las ha marginado de las aulas, limitando así la investigación y la difusión de la ciencia administrativa: De José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*; Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*; y “Derecho administrativo y ciencia de la administración” de Gustavo R. Velasco. Salvo el caso de la obra de Fraga, *Derecho Administrativo*, que ha sido muy difundida.

## 22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA

### 22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga

A principios de siglo, C. Trejo Lerdo de Tejada escribe su *Derecho administrativo mexicano*; se trata sin embargo, más bien de una obra relativa al porfirismo que al moderno derecho administrativo; por tal motivo, la obra *Derecho administrativo* de Gabino Fraga debe ser considerada con toda certeza como el primer tratado —en el sentido moderno— sobre esta materia escrito en nuestro siglo.

Mientras preparábamos una edición especial de la *Revista de Administración Pública*,<sup>1</sup> entonces a mi cargo, encontramos en el despacho de Gabino Fraga las versiones mecanográficas de sus lecciones de 1926 y 1930, las cuales le sirvieron de base para la elaboración de su libro.

Dimos, asimismo, con otros trabajos inéditos, uno dedicado a las atribuciones cuasijudiciales de la administración y otro en el que se proponía un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1958).<sup>2</sup>

Dichas lecciones son especialmente significativas pues en ellas se aprecia la maduración gradual del texto de derecho administrativo más consultado en México y de amplia difusión en América Latina. Las lecciones de 1926 perfilan ya la noción de derecho administrativo en Fraga y, lo que es de especial interés para nuestro trabajo, su concepto de administración dentro del propio derecho administrativo. Su definición del derecho administrativo la basa en el significado de la *función administrativa del Estado*, concebida ampliamente como la “*actividad general del Estado*”. Al decir de Fraga, administración pública significa legislación, ejecución y jurisdicción. Sin embargo, aclara, el derecho administrativo no tiene por base tal acepción, sino que se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el ejecutivo es el único que actúa por cuenta del Estado, “tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones

<sup>1</sup> *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, Noviembre, 1982.

<sup>2</sup> Ambos pueden ser consultados en el número de la RAP antes citado.

del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo".<sup>3</sup> Fraga argumenta la imposibilidad del poder legislativo y el poder judicial para actuar en nombre del Estado, subrayando que de acuerdo a la división de poderes tal actividad es prerrogativa exclusiva del ejecutivo.

Por extensión hay un problema que preocupa a Gabino Fraga: el confinamiento de la administración a la ejecución de la ley. Opina que la administración opera en concierto con leyes, pero de ningún modo se restringe a las mismas. Nunca en contra ni por encima de ellas. Lo anterior nos recuerda la noción de Bonnin con respecto a las funciones morales de la administración, quizá inspiradas en el espíritu creativo y altamente eficaz de la policía en el orden absolutista del que ya tratamos. El derecho administrativo, sin embargo, por su propia razón de ser está imposibilitado a efectuar el estudio de las funciones metajurídicas de la administración pública, sobre todo el moderno, no tanto el decimonónico; el aporte de Fraga debe apreciarse sustancialmente en función del derecho administrativo y a la propia administración a través del derecho administrativo.

En las lecciones de 1930, desarrolla mayormente la administración. Partiendo del hecho que de ella hay muchas acepciones, Fraga señala que gramaticalmente se refiere a la prestación de un servicio, en particular a la gestión de los servicios públicos, aunque todavía esta acepción es laxa en grado sumo. La administración pública es una atribución del poder ejecutivo, "pero sin estar reducida a ese poder". En función de esto, sostiene que la denominación de "función administrativa" es más rica que la de "función ejecutiva", toda vez que ésta es harto restringida.

Por cuanto al *Derecho administrativo* Fraga llega a un mayor grado de madurez, después de los cursos mencionados. Dentro de tan densa obra, libro de texto por excelencia, hay dos apartados que representan con mucha fidelidad la teoría administrativa de este gran jurista, uno, concerniente a la actividad del Estado y el otro, relativo a la función administrativa. El Estado debe proveer su propia existencia, por lo cual el contenido de sus funciones son sus propias atribuciones para satisfacer los fines del Estado mismo. Tales fines son: el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana, la conservación tanto del orden material como del jurídico y de todo lo que pueda favorecer el bien público; las atribuciones del propio Estado podrían reducirse a actividades sin afán de lucro que condujeran a la realización de aquellos fines.<sup>4</sup> Quedando las lucrativas como atribución de los particulares, a saber, las relativas a la producción, el intercambio y el consumo. Sería erróneo pretender que el Estado no realizara actividades económicas, así como restringirlo a funciones meramente políticas, pues debe proveer la existencia material de la organización social, afectar el patrimonio individual por medio de los impuestos, expropiar, requerir servicios y administrar sus propios bienes.

---

<sup>3</sup> "Lecciones de derecho administrativo", *RAP en memoria de Gabino Fraga*, pág. 331.

<sup>4</sup> *Derecho administrativo*, pág. 1.

En relación a la función administrativa menciona que es a la vez jurídica y práctica, y que hay discrepancia por cuanto al peso e importancia de cada cual, señalando buena cantidad de actos materiales, como la enseñanza, la existencia y las operaciones militares, que constituyen un medio para la realización de las finalidades jurídicas. Hemos escogido este apartado porque denota que para Fraga no existe el purismo legal que confine la administración al orden jurídico, sino que va más allá. Como estudioso del derecho administrativo que fue su especialidad y en ella uno de los más distinguidos en todos los tiempos, Fraga aporta más al derecho administrativo que a la administración pública, al menos en los trabajos mencionados. Sin embargo sería parcial y equívoco limitar su obra a la disciplina del derecho administrativo, pues en otros trabajos realizó importantes contribuciones a la ciencia administrativa. Gabino Fraga fue el fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y su primer presidente. Otras de sus obras quedan comprendidas en el segundo periodo de modo que en su momento las abordaremos.<sup>5</sup>

## 22.2.2 La obra de Mijares Palencia

*El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia publicado en 1936 es un valioso texto, el único que conocemos sobre la administración pública cardenista. El autor dedica su libro al Presidente Lázaro Cárdenas y cuenta que le llevó dos años de intensa investigación y profundo estudio, buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano de manera llana y didáctica:

“Este trabajo es una sencilla aportación literaria de índole técnica-descriptiva, producto de la sincera animación de colaboración real y modestamente para que nuestro pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, complementando de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquieren en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios de las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas.”<sup>6</sup>

El autor dice que su libro tiene una sustancia latinoamericana que será útil para que en Centro y Sudamérica tengan una visión exacta del funcionamiento del gobierno mexicano. Tuvo el acierto de realizar una versión en inglés que contribuyó probablemente a difundir la obra en países anglosajones. Está compuesta de 24 capítulos, divididos conforme la separación de poderes; por primera vez se comprende el estudio de nuevos organismos públicos tales como

<sup>5</sup> Invitamos al lector a leer la semblanza de la vida y obra de Fraga, hecha por José Chanes Nieto en el número de la RAP publicado en su memoria.

<sup>6</sup> *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, pág. 14.

la Universidad Nacional Autónoma de México y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, así como la organización política denominada Partido Nacional Revolucionario.

Es pues un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración tenido por el autor. En primer lugar, consideremos que hasta el tiempo de Mijares Palencia —precisamente el de Cárdenas—, caracterizado por ser la época en la cual la revolución llega a su clímax, no hay un texto que al menos reseñe la organización y materia de la administración pública de ese lapso. Si bien desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa de aquellos días. Las acciones revolucionarias del Presidente Cárdenas, en todos los órdenes de la sociedad mexicana, son comprendidas mejor si se estudia la administración pública que las llevó a cabo.

### 22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937

Manuel Hinojosa Ortiz obtuvo el título de Licenciado en Derecho en 1937 al presentar su tesis titulada *La actividad administrativa del Estado*. Se trata de un trabajo básicamente jurídico, pero de interesantes ángulos sobre la ciencia administrativa tal y como se concebía en aquellos días, es decir, subordinada al derecho administrativo; está dividido en cuatro capítulos: 1) actividad jurídica y actividad social; 2) actividad estatal; 3) actividad administrativa, y 4) administración estatal y administración pública. Nos limitaremos al estudio de los dos últimos.

Como lo hacen los doctrinarios del derecho administrativo, Hinojosa señala que el Estado se activa mediante legislación, jurisdicción y “administración”. Vigentes en su época las dictaduras fascista y nacional-socialista en Italia y Alemania respectivamente, el autor las considera, con razón, que actuaban al margen del derecho. Para definir las diversas actividades jurídicas alude a las teorías de Gastón Jéze, Hans Kelsen, Merkel y Fraga; del primero toma la idea de que los actos administrativos se relacionan con los actos realizados por los individuos adscritos a un servicio público, con la cual se muestra en desacuerdo. Asimismo, está inconforme con la diferencia kelseniana entre jurisdicción y administración que, juzga, corresponde simplemente a la separación de órganos del Estado. Con respecto a Merkel, comenta su definición de la administración como actividad del Estado para alcanzar sus fines, en especial como función ejecutiva distinta a la judicial. Para finalizar, aludiendo a Gabino Fraga, señala que este jurista define a la administración como la ejecución de actos materiales que se traducen en situaciones jurídicas individuales. Del análisis de los cuatro autores concluye lo siguiente: “en consecuencia, para delimitar el objeto de una *teoría jurídica de la administración*, no queda más recurso que echar mano de un criterio formal u orgánico. De tal suerte que la función administrati-

va será la actividad que realicen los órganos ejecutivos, y el derecho administrativo el conjunto de normas que regulen la actividad de esos órganos".<sup>7</sup>

En el último capítulo aborda el estudio de la administración pública mexicana diferenciada en tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Explica que desde 1914 Carranza había reformado la Constitución de 1857 para abolir las jefaturas políticas y establecer los municipios. Para Hinojosa el municipio debe ser comprendido dentro del concepto de descentralización. Con respecto a los Departamentos Administrativos no encuentra fundamento en la Constitución, a excepción de las facultades del Congreso relativas a la creación de la administración pública. Concluye con algunos planteamientos sobre la virtual distinción entre "administración estatal" y administración pública, concluyendo "que el objeto de esta ciencia —de la administración— es la actividad administrativa estatal".

#### 22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco

Gustavo R. Velasco es el único pensador de quien conocemos un trabajo en el que trata específicamente la ciencia de la administración, es decir, cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración como ciencia.<sup>8</sup> En su artículo *El derecho administrativo y la ciencia de la administración* señala que "no es exagerado afirmar que aún no existe" esta ciencia. No se debe cuestionar ni su método ni sus fronteras: "la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida".<sup>9</sup> De aceptar tan extrema aseveración nos hubiéramos ahorrado el río de tinta vertido en esta obra, no podemos sino expresar nuestro desacuerdo con Velasco, su planteamiento tiene una relativa ignorancia histórica del pensamiento administrativo, situación en la que debemos reconocernos muchos profesores dedicados a la materia. A Velasco se le debe observar en su tiempo, cuando parece que no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración de Bonnin, a quien ni siquiera cita; tampoco tiene noticia de Oliván, Silvela, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. De los mexicanos no conoce la fundamental obra de De la Rosa, y con ello se explica la audacia errática de afirmar la inexistencia de la ciencia de la administración. En todo caso, Velasco tendría razón si se refiere a la ciencia de la administración de Bonnin; como tal, ya no existía en su tiempo: la ciencia de la administración había sido sustituida por la ciencia administrativa. Pero no es así.

Ahora bien, lo que él llama ciencia de la administración pública, lo consi-

<sup>7</sup> *La actividad administrativa del Estado*, pág. 53. Subrayado nuestro.

<sup>8</sup> Por supuesto no es su única obra; además fue un destacado profesor de la Escuela Libre de Derecho, de cuyas lecciones de derecho administrativo de 1939 poseemos una copia.

<sup>9</sup> *El derecho administrativo y la ciencia de la administración*, pág. 24.

dera "un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico", ya que la fuente de su idea —la teoría norteamericana— es equívoca. La ciencia administrativa (como antes la ciencia de la administración) es la de la administración pública; la privada es otra materia, no integran ambas una ciencia general. Los autores que lo inspiraron —White, Willoughby y Pfiffner<sup>10</sup> son mucho más útiles para apreciar la realidad estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en la ciencia de la administración.

Pero Velasco, crítico poderoso, ha preparado anticipadamente la respuesta a nuestras objeciones y en ella yace su teoría administrativa. Manifiesta su inconformidad hacia una concepción más amplia de la ciencia administrativa como cúmulo de todas las disciplinas y artes relativas a la propia administración, aludiendo un principio de especialización disciplinaria, y considerando que en esta suma no varían los objetos de estudio de índole diversa. Se preocupa de la salud, la agricultura y la construcción de caminos, no como materia técnica de estudio sino de sus efectos administrativos.

Tampoco juzga viable el concepto restringido que la limita a la ciencia militar, la ciencia de la policía y la ciencia de la hacienda pública, porque no ve en ello ninguna utilidad práctica; se inclina más bien por la concepción de "la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta".<sup>11</sup> Según lo expresa, la actividad de la administración "es consciente e intencional", tiene un motivo, un sentido y se encamina a un fin. La "acción oficial" se distingue, por su estudio, en: a) la situación o necesidad que suscita la acción; b) la acción misma, y c) el resultado obtenido. Es decir: qué, por qué y para qué se hace, dice Velasco. La situación social, económica o política obliga a recurrir para su análisis a una ciencia teórica: sociología, economía o ciencia política. La acción exige en contraste ciencias prácticas: ingeniería, higiene, pedagogía. El resultado, corresponde a las ciencias descriptivas o del conocimiento. Ni la situación ni la consecuencia —dice Velasco— requieren una ciencia social, como tampoco la acción misma. Rechaza la proposición de situar en la organización administrativa el objeto de estudio de la ciencia de la administración, señalando que esto es motivo de la "business administration" o la "scientific management" de los norteamericanos.

Concluye, por tanto, que no hay lugar para que a la administración pública se le conceda el rango de ciencia, que si bien existen problemas peculiares a la administración no inspiran verdadera respuesta científica. La única vía posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo, por lo que uno y otro son inseparables.

Si recordamos la tendencia del estudio de la administración pública a par-

---

<sup>10</sup> White, *Public administration e Introduction to the public administration*; Whilloughby, *Principles of public administration*; Pfiffner, *Public administration*.

<sup>11</sup> Velasco, *op. cit.*, pág. 26.

tir de la ciencia de la policía, pasando por Bonnin, los pensadores españoles y los mexicanos del siglo XIX, el planteamiento de Gustavo R. Velasco cae por su propio peso.

La existencia de una ciencia de la administración ampliamente desarrollada cuatro siglos antes y desconocida para él hace más evidente lo equivocado de sus conclusiones.

## 22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre 1919 y 1933 se elaboraron varios trabajos que el interesado en la ciencia administrativa mexicana no puede desconocer: *El camino de la democracia* (Cap. “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”) de Alberto J. Pani; *Administración y contabilidad fiscal* de Alberto Hijar y Haro; *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría* de G. L. de Llergo; *Contraloría General de la Nación; Administración pública del Estado. Estadística y Tecnología* de Luis G. Aragón; la anónima *Conferencia de la administración pública, y Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento* de Manuel Gamio.

### 22.3.1 Debate en torno a la Contraloría

Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917 se publicó *El camino hacia la democracia* de Alberto J. Pani, que contiene un capítulo, “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”, dedicado a tan importante y novedoso organismo de la administración pública. Fueron originalmente declaraciones de Pani —quien era Secretario de Industria y Comercio— a la prensa.

Comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. “Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la *eficiencia, economía y moralidad de la administración pública*, y como además la ley reglamentaria respectiva —aunque sea reproducida por todos los periódicos del país— puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos —para cuya lectura *todos parecen tener siempre telarañas en los ojos*— me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley...”<sup>12</sup>

El autor explica que el término “contraloría” es castizo y da las raíces etimológicas, entrando en materia dice que las cuentas del erario han sido una

<sup>12</sup> *El camino hacia la democracia*, págs. 63-64.

"madeja difícil de desenredar", creándose un vacío legal que impide castigar las faltas administrativas y la inmoralidad. Tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo se implantan reformas administrativas para poner fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda a la cual está subordinada. "¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político —puesto que el que paga manda— que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos?"<sup>13</sup>

Es cierto que con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario ya se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería, asignándose a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el "ministro de Hacienda —con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda" . . . quedó "en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percata de ello".<sup>14</sup>

Pani tenía no sólo una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también de sus objetivos y funciones: "bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría, que éste *unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial* de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria."<sup>15</sup> Con el Departamento de Contraloría se ha cortado el mal de raíz, se ha "amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales. . ."

Sin embargo, el nuevo régimen había concebido un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto J. Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de "estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. "Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal."<sup>16</sup> Las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de moralización entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio de toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría nace como un organismo quizá demasiado

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 66.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 67.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 68.

<sup>16</sup> *Ibid.*

do poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda directamente afectada con su creación. Su actuar sobre la nueva administración pública, que todavía conservaba baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados de base, logra efectos eficientes moralizando organismos que se presuponían corruptos; tendría, por tanto, enemigos naturales. La Contraloría tuvo también enemigos y defensores igualmente armados con la pluma; entre los primeros se destaca Llergo y entre los segundos Híjar y Haro.

Aijar y Haro publica su obra *Administración y contabilidad fiscal* en 1919,<sup>17</sup> —entonces Jefe de Servicios Especiales de la Contraloría General de la Nación—, con la intención de que sirva de texto en la Escuela Superior de Comercio y Administración, para cubrir las cátedras de Contabilidad y de Controlación Fiscal. La Escuela dependía en aquellos días de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La obra se sujetó al dictamen de un profesor de Contabilidad Fiscal, de nombre Luis G. Aragón, quien apoyó decididamente su publicación. Aragón dice que el libro es muy útil para dar a conocer a los empleados de la administración pública la organización y el funcionamiento de la Contraloría, así como para estudiantes del curso de Contabilidad Fiscal.

La obra consta de dos partes: “Manual de la contraloría” y “Principios de administración fiscal con relación a México”. Juan Castillo, a la sazón Director de la antigua Oficina de la Deuda Pública hace un muy favorable prólogo de la obra, enfatizando su importancia para el conocimiento de la Contraloría, llamada a moralizar la administración pública, y juzga conveniente difundirla no sólo entre empleados de la administración federal, estatal y municipal, sino también entre los particulares tales como comerciantes, agricultores e industriales.

Para Híjar y Haro, la Contraloría tiene la primordial función de lograr mayor eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios. Comienza analizando el significado e historia de la Contraloría, desde su creación en Francia en 1661 por Colbert, durante el reinado de Luis XIV; dice que desde 1889 Emiliaño Bustos, en su obra *La administración pública en México*, propuso la creación de un organismo contralor y en 1910 una reforma, que Híjar califica de “vacilante”, estableció la separación entre los órganos administradores de fondos y los de contabilidad y glosa, es decir, la Tesorería General de la Nación de un lado y la Dirección General de Contabilidad y Glosa del otro, ambas subordinadas a la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, en 1917 la Comisión de Administración Fiscal propuso la creación del Departamento de Contraloría, cuyas funciones, una vez contempladas en la Ley de Secretarías de diciembre de ese año, fueron las de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con ello se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mejor manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio

<sup>17</sup> Hay una versión parcial reciente en RAP núm. 54.

como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción. La comisión señalada encontró que en la Secretaría de Hacienda faltaba la función de verificación.

Por lo que hace a los opositores de la Contraloría diremos que la Contraloría tuvo la beligerancia decidida de la Secretaría de Hacienda, hasta lograr su extinción; la obra menciona, por lo que hace a los opositores de este organismo, que en 1920 aparecieron en el periódico "El Heraldo de México" doce artículos escritos por G. L. de Llergo, destinados a impugnar la creación del Departamento de Contraloría. Ese mismo año su autor los reunió en una obra a la que tituló *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. Llergo, antiguo funcionario porfiriano y luego trabajador público del gobierno revolucionario,<sup>18</sup> entonces Jefe de Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda, mucho tenía que decir como militante de la burocracia hendaria.

Aragón, al igual que Hijar y Haro, también leyó la obra de Llergo, y deja testimonio de su agradecimiento. El estudio crítico sobre la Contraloría está acompañado por otro relativo a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de tres anexos que omitimos tratar.

El capitulado refleja fielmente el propósito de la obra: 1) perspectiva del estudio; 2) aspecto legal de la creación de la Contraloría; 3) inconveniencia de la Contraloría; 4) vocabulario; 5) partes de Hacienda que pasaron a la Contraloría; 6) funciones de la Tesorería General de la Federación que pasaron a la Contraloría; 7) Direcciones Generales suprimidas; 8) situación anterior de la Secretaría de Hacienda; 9) y 10) comparación de presupuestos.

Llergo polemiza con la Contraloría; califica como uno de los buenos organismos heredados por el porfiriato a la Secretaría de Hacienda, argumentando que a la fecha, su ascenso es incuestionable, igual que la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa; en cambio, la Contraloría desde su nacimiento mismo fue mal concebida, comenzando por su designación como Departamento. Agrega que no existía antecedente alguno de esto, ni antes ni en la Constitución de 1917. Aunque en general la polémica del autor se encamina a impugnar la validez del término "Departamento" con este método pretende descalificar a la Contraloría.

Con respecto a las atribuciones del Contralor General, considera que no sólo han mermado las de la Secretaría de Hacienda, sino también las de la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir, el Congreso, violentando la división de poderes. Pero dentro del poder ejecutivo se ha convertido en un funcionario omnipo-tente que sólo es responsable ante el Presidente.

---

<sup>18</sup> Él mismo señala en su obra sus cargos de miembro de la Comisión de Límites con Guatemala (1888-1897); Jefe de la Sección de Materiales y Construcciones de Líneas de la Dirección General de Telégrafos (1898-1905); Jefe de la Sección de Administración en la Secretaría de Instrucción Pública (marzo-agosto 1912), y Subsecretario de la misma (de septiembre de 1912 a febrero de 1913); Diputado Federal hasta octubre de 1913; y Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda de fines de 1916 a comienzos de 1918.

Enfocando de nueva cuenta la creación de “Departamentos”, considera que no han servido sino para desordenar la administración pública, conmoviendo la uniformidad; de este modo, cada titular de Departamento tiene una denominación distinta: el Universitario, Rector; el de Salubridad Pública, Presidente; el de Aprovisionamientos Generales, Director; el de Establecimientos Fabriles, Jefe; el de Contraloría, Contralor.

Desearíamos agregar más sobre un trabajo tan especializado que por su carácter resulta muy interesante para los estudiosos de la administración pública vigente durante el periodo revolucionario, pero nos daremos por satisfechos con hacer mención de su importancia y dar fe de sus aportes para el estudio de nuestra materia.

Consignamos la existencia de otro valioso documento elaborado en 1921 con motivo del centenario de la consumación de la independencia nacional. Se trata de un folleto relativo al Departamento de Contraloría, en él se hace una relación precisada de la organización y el funcionamiento de la misma que ha sido redactado con ánimo plenamente apologético; hace mención de los señalamientos presidenciales sobre la Contraloría durante el informe presidencial de 1918 y enfatiza la importancia de la dependencia dentro del marco de la administración pública mexicana. Un breve relato de su historia da pie al cuerpo del trabajo, reseñado prolíjamente tanto en lo relativo a la organización general del Departamento, así como a sus subdependencias, incluyendo las funciones globales y especiales que desempeñan las mismas. El documento finaliza con la reseña de las funciones de la Comisión Reorganizadora encargada de la reforma administrativa.

A quienes interese el estudio de aquel controvertido Departamento de Contraloría, antecedente de la Secretaría actual que lleva su nombre, encontrarán en este documento de la administración pública de la época de la revolución mexicana, los detalles precisos de su estructura y funcionamiento.

### 22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa

Luis G. Aragón elabora en 1921 su propia contribución, especialmente para la contabilidad gubernamental, en una obra de ambicioso título: *Administración pública del Estado*, subtitulada *Estadística y Tecnología*. Tiene como propósito brindar apoyo bibliográfico a estas dos materias que se impartían en la Escuela Superior de Comercio y Administración y en la Escuela de Administración Militar. Se trata pues, de una obra técnica que, sin embargo, deja traslucir algunos conceptos sobre la administración. Dice que con la finalidad de contribuir al entrenamiento de los empleados públicos en México se enseña en las escuelas mencionadas la asignatura “administración pública, estadística y tecnología”, y que su libro pretende llenar el programa respectivo. Define con toda sencillez “administrar” como sinónimo de “gobernar”, diciendo que lo público

es lo que pertenece al Estado o la Nación. Luego conceptúa al sistema federal, hace algunas anotaciones simples alrededor de la administración y entra sin más prolegómenos a la materia misma. En la primera parte trata los ingresos y egresos, contabilidad y temas conexos. La parte de estadística constituye una gran aportación a esta materia, la obra en sí es pionera. Finalmente, examina con detenimiento la tecnología, en la cual comprende gran cantidad de productos agrícolas e industriales.

Quien lea este libro no encontrará elementos teóricos de explicación conceptual, pero en cambio hallará una obra transparente de las preocupaciones prácticas de la administración pública mexicana, y su posible buena solución.\*

Más de diez años después la materia hacendaria sigue siendo objeto de gran preocupación. En 1933 tiene lugar una conferencia<sup>19</sup> —se desconoce el nombre del autor— con relación a la administración pública que formaba parte de un curso mayor impartido a los Visitadores Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y personal docente de las Oficinas Federales. La idea de la conferencia y de su posterior publicación fue reseñar la organización general del régimen político y de la administración pública, como introducción a la exposición de las materias de administración hacendaria.

Este trabajo, como otros ya mencionados (el de Aragón y el de Mijares Palencia) tiene amplio sentido didáctico, refleja el ánimo del gobierno mexicano por ilustrar a la burocracia sobre sus nuevos deberes. No hay en esos momentos preocupaciones teóricas, sino el espíritu de resolver problemas prácticos.

### 22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo

Concluiremos con un inusitado trabajo muy breve del ilustre antropólogo Manuel Gamio; que no trata de temas antropológicos sino de administración, cuya edición es anterior a 1920, pues la segunda edición del artículo se realiza en ese año. Su título: *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. Comienza considerando que dicha Secretaría “tiene dos tendencias nacionalistas eminentemente prácticas: 1) estudiar y fomentar las condiciones de posesión, producción y habitabilidad del territorio nacional; y 2) estudiar y fomentar el desarrollo de su población”.<sup>20</sup> Se estructura de esa manera porque la población y el territorio están íntimamente relacionados. Menciona algunos datos necesarios para el conocimiento del territorio, la posesión y producción de la tierra y sus habitantes. Sobre la población incluye el censo, naturaleza física, civilización y cultura, idiomas y dialectos, y antecedentes de las poblaciones en México.

---

\* Hay una versión en RAP núm. 54.

<sup>19</sup> Gustavo R. Velasco, *op. cit.*, había calificado la obra, quizás con exceso, de carente de valor.

<sup>20</sup> *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 52.

En lo tocante a la organización de esta Secretaría, nos indica que la integran ocho Direcciones: Agraria, de Agricultura, Aguas, Bosques, Estudios Geográficos, Climatología, Estudios Biológicos, Estadística, y la de Antropología, de la cual Gamio es titular, agrega que todas ellas deben funcionar en “coordinación, convergencia y enlace”, para conseguir los fines de la Secretaría. En fin, la Secretaría de Agricultura y Fomento tiene por objeto hacer que las relaciones entre la población y el territorio sean de tal modo favorables, que se obtenga una alta producción del territorio y una floreciente evolución de la población.<sup>21</sup>

Manuel Gamio aporta en este breviario su idea de la función de esta Secretaría, con una alta dosis de concepción teórica, excepción a la regla de la tendencia práctica de los estudios administrativos de entonces. Debemos recordar que el autor fue un notable estudioso.

## 22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Más especializados que los estudios anteriores son los que examinamos a continuación: *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1927-1928)*; *Organización del Departamento del Distrito Federal (1929)*; y *El Problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución* de Carlos Duplán, escrito en 1930.

### 22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda

El *Informe de Hacienda*<sup>22</sup> es un voluminoso documento de 500 páginas que resume el trabajo de dos años realizado por la Comisión Reorganizadora correspondiente. Está integrado por una parte general, esto es, el propio Informe, compuesto a su vez por 55 páginas; el resto es un copioso documental. Es fruto del trabajo de las siguientes personas: Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, y fueron auxiliados, entre otros, por Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog.

Los autores refieren que la Secretaría ha sufrido “hondas conmociones a partir de 1913”, tanto el personal como los sistemas han sido modificados y objeto de experimentación sin que tales cambios estuvieran sujetos a programas definidos, por tanto no hay en ella “unidad, eficiencia y economía”. Había duplicación, faltaba homogeneidad y las tareas estaban indebidamente asignadas. La reforma administrativa en la Secretaría no sólo estaba enfocada a corre-

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>22</sup> Hay una versión en la RAP núm. 54. Sobre el trabajo de esta Comisión ver: “Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928”, de César Augusto Izaguirre Rojo. RAP núm. 7 y RAP antología 1-54.

gir sus deficiencias, sino que obedecía también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en otros países.

En marzo de 1927 se decidió emprender un estudio, cuya comisión recayó en Tomás Vilchis y David Thierry. El 15 de agosto de ese año presentaron el diagnóstico de la situación de la Secretaría, concluyendo lo siguiente:

1. Ausencia de un plan general de organización.
2. Falta de unidad de criterio en la organización de sus dependencias.
3. Carencia de reglamentación general de las funciones de la Secretaría y la relativa, en especial, a sus dependencias.
4. Heterogeneidad y obsolescencia de los sistemas de archivo.
5. Falta de equipo en muchas oficinas.
6. Falta de idoneidad y calificación de los empleados subalternos.
7. Ausencia de métodos estadísticos para la buena marcha de los asuntos.
8. Predominio de la costumbre en la tramitación administrativa.
9. Concentración innecesaria de autoridad en funcionarios superiores.
10. Cada dependencia tiene su propia mesa de archivo y correspondencia.
11. Invasión de funciones entre las dependencias.
12. Traslape de actividades entre los departamentos, y dentro de éstos, entre las secciones.
13. Inexistencia de coordinación de funciones.
14. Carencia de relación entre las dependencias.

Tal dictamen sirvió de base a la reforma propuesta por la Comisión, se expidió una ley con rango constitucional que definía las competencias federal, estatal y municipal; también se expidió la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y el Código Fiscal de la Federación y se revisó la legislación fiscal que regía entonces. Luego del Informe de Thierry y Vilchis, la reforma comenzó el primero de septiembre de 1927 y concluyó un año después, el 31 de agosto de 1928, no sin completarse casi íntegramente el trabajo.

La Comisión elaboró un plan de trabajo, basado en la centralización de servicios generales para unificar procedimientos, abatir costos y mejorar el despacho de los asuntos. Se planeó también la elaboración de instructivos, la reorganización de la Secretaría y el mejoramiento de la selección de personal, creando o suprimiendo dependencias. El plan comprendía: I. La centralización de los siguientes servicios: correspondencia, archivo, biblioteca, médicos, dibujo, estadística, proveeduría y talleres. II. Creación de nuevas dependencias tales como el Departamento de Control de Correspondencia, Oficina Central de Archivo, Departamento de Biblioteca y otras correspondientes a los servicios centralizados. III. La integración de instructivos sobre: correspondencia, archivos, equipo y similares; personal; reorganización de antiguas dependencias; agrupación de labores similares y medidas reglamentarias.

---

Este *Informe*, que ningún especialista en organización y métodos debe desconocer, ha quedado como testimonio del logro más significativo y antecedente de la moderna reforma administrativa. No fue el único trabajo con tal viso, en 1929 el Departamento del Distrito Federal fue reformado, también por medio de una Comisión Reorganizadora; los resultados aparecieron en dos pequeños tomos, el primero en el mes de febrero, sobre obras públicas y el segundo en marzo de aquel año, acerca de la propia reorganización, es este último el que más nos interesa para nuestro estudio.

#### 22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.

El Informe se titula *Reorganización, en detalle, del Departamento* y lleva el sugestivo subtítulo: "Proyecto general de organización". La Comisión estuvo integrada por Rafael Mancera, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda; Hermenegildo Díaz, Oficial Mayor del propio Departamento; y Julio Novoa, Oficial Mayor de la Contraloría. Menciona que en folletos sucesivos se detallarán las reformas de las dependencias del Departamento. Contiene seis capítulos: 1) antecedentes; 2) organización fiscal; 3) organización administrativa; 4) centralización de servicios; 5) relación de los consejos consultivos; 6) expedición de disposiciones reglamentarias.

El estudio de reorganización se realizó con motivo de la transformación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en Departamento. El trabajo se dividió en dos aspectos, organización fiscal y organización administrativa, y las labores se separaron en inmediatas y mediatas encaminadas a implantar una organización permanente. En la organización administrativa, las funciones fueron establecidas con arreglo a doce dependencias que se proyectaron como estructura interna, además de las dependencias relativas a la policía y otras de variada naturaleza, en las que se encuentran incluidas las de beneficencia, Comisión Local Agraria y el Consejo de Notarios, es decir, las que son autónomas.

Los servicios de correspondencia, archivo, almacén y proveeduría, consultorio médico e intendencia quedaron centralizados. En un apartado final dedicado al *servicio civil* se contempla todo lo relativo al mejoramiento del personal público. La obra de esta Comisión da buen ejemplo de organización administrativa.

#### 22.4.3 El aporte de Carlos Duplán

*El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución* de Carlos Duplán fue publicado en 1930. El autor, antiguo miembro del Congreso Constituyente de 1916-17 y colaborador de la Comisión de Hacienda, escribe su obra siendo funcionario activo en el Departamento del Distrito Federal. Se

trata de un manual que aborda no ya una Secretaría de Estado, sino toda la administración pública. Está integrado por 16 capítulos, más la introducción y las conclusiones. Advierte que no entrará en detalles cuando dice: "vamos a exponer el problema de la organización administrativa del gobierno en sus aspectos generales y estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de oficinas a las dependencias del ejecutivo".<sup>23</sup> Estos problemas son los siguientes:

1. Organización
2. El problema del gobierno
3. Organización funcional
4. Centralización
5. Centralización de correspondencia
6. Centralización de archivos
7. Centralización de personal
8. Tramitación
9. El público
10. El procedimiento
11. Estadística
12. El factor humano
13. Exámenes
14. El presupuesto
15. El tiempo
16. Equipo

Pasando por alto la totalidad de la obra haremos referencia somera a los aspectos más generales del estudio de Duplán.

Duplán acepta que la industria, el comercio y la economía en general deben reorganizarse, y añade que primero debe hacerlo el gobierno, porque es el "principal productor, el principal comerciante, el más grande consumidor y el más rico de todos".<sup>24</sup> Como juzga que el gobierno tiene los mismos problemas técnicos que la industria y el comercio, considera que idénticos procedimientos pueden aplicarse en todo caso; puede haber diferencias de forma, no de fondo, según observa. "La aplicación en el gobierno de los principios del sistema de organización científica del trabajo de Taylor, no es una teoría, sino que puede lograrse fácilmente. Fayol se ha dedicado con especialidad a la aplicación del sistema industrial de Taylor a las oficinas, y ha creado en Francia el llamado fayolismo."<sup>25</sup> Una mente medianamente aguda podrá inquirirse si una revolución que se apoya en las masas y en la reivindicación de los intereses populares,

---

<sup>23</sup> *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*, pág. 3. Hay una versión (1976) de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

<sup>24</sup> *Ibid.*, págs. 5-6.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 6.

como la mexicana, es compatible con el taylorismo. La respuesta lógica sería no, pero esa misma mente inquirirá el porqué, pues también Lenin invocó el taylorismo a pesar del radicalismo de la revolución rusa.<sup>26</sup> Quizá la respuesta sea que las revoluciones contemporáneas resuelven sus problemas prácticos de administración sin hacer distinciones ideológicas, aislando la administración a su naturaleza técnica. En todo caso, no olvidemos que el taylorismo fue una moda y aún lo sigue siendo.<sup>27</sup>

Duplán aconseja que sea el gobierno el que organice la industria y el comercio, dados los fracasos de la "iniciativa privada" luego de la terminación de la Primera Guerra Mundial. La reorganización debe ser no sólo técnica, sino también humana, es decir, tomar en cuenta al personal público, sus actitudes e intereses, abarcando gobierno federal, estatal y municipal. "Hay la creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente es el que sabe comprender e interpretar todos los períodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que lo constructivo. Algunos opinan que cuando se ha acusado a Rusia de volver sobre sus pasos, es porque está precisamente organizando su revolución, esto es, encauzando el movimiento que la originó para poder hacer efectivos sus principios. Sin organización puede fracasar la revolución que traiga en su bandera los principios más sanos, las ideas más benévolas y que venga dirigida por los cerebros mejor ordenados intelectualmente."<sup>28</sup>

Cuando define el alcance de la materia organización, señala que debe circunscribirse al trabajo llamado administrativo, es decir, lo relativo a las relaciones entre las oficinas y entre éstas y el público. Al respecto se requiere unificar y centralizar el mando, evitando la dispersión en la toma de decisiones. La reorganización debe estar encabezada por una dependencia, que Duplán juzga debe ser la Contraloría General de la Nación, debido a la afinidad de sus funciones y el control que ejerce sobre las otras dependencias de la administración pública, que es su atribución; en lo cual coincide, como hemos visto, con la idea de Pani.

<sup>26</sup> En una antología titulada *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, que glosa los aportes de Lenin a la materia administrativa, hay pasajes relativos a este problema. Escogimos uno muy ilustrativo: "se debe plantear al orden del día la aplicación práctica y prueba de la remuneración del trabajo por obra realizada, la utilización de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor... el sistema Taylor, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos más racionales... hay que organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas." pág. 95.

<sup>27</sup> Taylor fue un autor muy difundido. En México su obra fue publicada en 1928 con el título *Principios de manejo científico*, gracias a la traducción al castellano de Ramón Alvarez Martínez y el auspicio de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Fue también conocido en otros países, como España, en la cual se hicieron dos antiguos trabajos sobre el taylorismo: el de *La ciencia del trabajo y su organización*, trabajo de la belga Josefa Joteyko, traducido al español en 1926; y *Organización científica del trabajo*, de José Mallart y Cutó, publicado en 1942.

<sup>28</sup> Duplán, *op. cit.*, pág. 8.

El grueso de este notable documento está encaminado a precisar técnicamente los propósitos de la reforma administrativa partiendo de la organización funcional y la centralización de servicios. Con lo antedicho creemos haber ilustrado suficientemente acerca de la importancia de la obra de Duplán.

## 22.5 MANUALES TÉCNICOS

Hay otro campo que también fue de gran preocupación para los gobiernos de la Revolución en su labor reformadora de las estructuras administrativas del porfiriato. Se trata de las técnicas administrativas encaminadas a sistematizar las operaciones de esa índole, en particular el trabajo de las oficinas relativo al movimiento de la información por medio del papeleo. Dos manuales sirven de inmejorable ilustración, *Manual de organización de archivos* de Ezequiel A. Chávez, hombre de letras y de acción administrativa, publicado en 1920, y *Cata-lotecnia Carteconómica* de Severino Santamaría, aparecido en 1927.

### 22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa

El *Manual* de Ezequiel A. Chávez ejemplifica la manera como se sistematizó la información procesada en la administración pública de aquellos años, tan cercanos todavía a la lucha armada. Fue elaborado en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, aunque su alcance no se circunscribe a ella, sino a la administración pública mexicana en general. El autor señala como objetivo del *Manual* instruir acerca de la forma de ordenar los archivos de cada departamento administrativo, cómo utilizar su clasificación decimal y cuál es el mejor medio de servirse de ellos. Como observábamos en el caso del ensayo de don Manuel Gamio, cuando un documento técnico es realizado por personas dedicadas a labores académicas la obra tiene profundidad y se desenvuelve dentro de un ánimo explicativo, no simplemente descriptivo o de relato; ocurre algo similar con Chávez, destacado literato, cuyas actividades administrativas complementaban la de las letras. Cuando se le encomendó, por instrucciones del Secretario, Alberto Pani, la elaboración de un manual de archivo, dio tal valor al documento que en sus páginas hay mucho más de lo que pudiera esperarse, entre lo cual se cuenta la concepción del autor acerca de la administración pública.

La obra está dividida en tres partes, cada una subdividida en libros y éstos en capítulos. La primera parte, en el libro primero, se refiere a la clasificación y anotación de documentos de giros, la clasificación de documentos según el asunto que contienen; el libro segundo comprende la distribución y arreglo de documentos de giro y guarda de los mismos, en tanto que el tercero se relaciona con los medios adecuados para localizar rápidamente los documentos. En la segunda parte aborda lo relativo a la tramitación entre el estado en que se en-

cuentran documentos y expedientes en giro y el que llegan a tener en archivos de expedientes concluidos. Por último, la tercera parte trata del traslado final de los expedientes a un archivo general y de las condiciones en que deben mantenerse dentro del mismo.

Como el propio Chávez lo señala en la Introducción, el estudio tenía en un principio la intención de exponer algunas ideas sobre la organización de un sistema decimal de archivos para la mencionada Secretaría, así como para la administración pública mexicana en general, pero luego amplió su alcance al sistema internacional de clasificación decimal bibliográfica. Empero, el autor reconoce la dificultad que representa. "El problema, no obstante, es más vasto, porque si se ve en su conjunto y a través de los siglos, como debe verse, la vida de las instituciones, para organizarse se necesita tener presente que en los documentos por medio de los cuales efectúan su trabajo hay tres momentos diferentes: el primero, aquél en el que se encuentran mientras están prestando servicios en asuntos en vías de trámite: se les lleva entonces sin cesar de una a otra mesa y no forman todavía ni expedientes completos, ni archivos, aunque están en camino de formarlos. El segundo es el que corresponde cuando, al ir concluyendo la tramitación de que forman parte, constituyen expedientes propiamente dichos, e ingresan al conjunto que deben constituir su archivo, sin que allí adquieran entre ellos los nuevos a quienes toca su vez. El tercero y último, es el que los expedientes asumen cuando no sólo están terminados todos, sino que entre unos y otros, dado su estado final, no es posible incorporar ya nada."<sup>29</sup> Por tanto, agrega, hay que diferenciar con claridad los tres pasos: el primero, móvil; el segundo, estable, pero no completamente en reposo; tercero, quieto y fositizado.

Ahora bien, para dar una diáfana idea de cómo sugiere el autor servirse del *Manual* sacando el mayor provecho posible, haremos referencia al capítulo II de la primera parte, relativo a los símbolos de clasificación decimal de las grandes instituciones del servicio administrativo de la República mexicana. En opinión de Chávez, la clasificación de los archivos debe atender los grandes ramales de la administración pública, es decir, las Secretarías y los Departamentos, representar ellos mismos la estructura orgánica del Estado. Como lo menciona con magnífico dominio del castellano, "las anotaciones de clasificación decimal que en los documentos de diario trámite revelan las líneas arquitectónicas del edificio que de la administración de un país pueden concebirse".<sup>30</sup>

Define al poder ejecutivo como el órgano supremo que tiene encomendado llevar a cabo los servicios que requiere el país. Dependiendo del ejecutivo, y luego de señalar que los servicios sociales de una comunidad nacional los pueden efectuar los particulares, autoridades locales u organismos nacionales, menciona que los últimos son de tres clases: los que tienen "importancia política" deno-

<sup>29</sup> *Manual de organización de archivos*, pág. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 10.

minados ministerios o secretarías de Estado; los departamentos caracterizados porque "no tienen carácter político"; y los que aun siendo departamentos, por su carácter "autonómico" deben separarse de los antes tratados. Tal es, dice, el sistema de administración vigente en nuestro país: siete secretarías, un departamento que atiende al conjunto de las dependencias de la administración pública; otro autonómico, que complementa los servicios de las demás dependencias; más otros tres cuyos servicios son especializados, y de los cuales trataremos más adelante.

De modo que además de la clasificación de los archivos con base en el sistema decimal, que es parte de la contribución de Chávez a través de su *Manual*, hay que anotar la importante distinción de la que hemos hecho referencia. Las secretarías son las de Relaciones Exteriores, Hacienda, Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas, Guerra y Marina, Industria, Comercio y Trabajo, y la de Agricultura y Fomento. Los departamentos administrativos, "que no forman parte integrante de la Federación", son Salubridad Pública, Contraloría y el Universitario y Bellas Artes. Por cuanto a los "departamentos administrativos autonómicos", que juzga auxiliares de todos los anteriores, son: el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Quedan muchos aspectos interesantes por tratar de la obra de Chávez, pero rebasarían el propósito sintético de este libro. Ahora pasaremos al estudio de una obra similar a la de Ezequiel A. Chávez, también de gran relevancia.

## 22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos

En el mercado de La Lagunilla de esta ciudad encontramos casualmente un pequeño manual sobre archivos, publicado en 1927 por Severino Santa María, antiguo empleado de Hacienda, ex-alumno de la Escuela Superior de Comercio y Administración y miembro de la Asociación de Bibliotecarios Mexicanos, según su propio relato. Tiene el curioso título de *Catalotecnia carteconómica* y está subtitulado como *Reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*. El propio autor nos explica el título en la Advertencia, dice que las cosas deben llamarse por su nombre, su obra no se titula catalogación de archivos, porque catalogación es "el acto de catalogar"; su obra no catalogará nada, sino enseñará cómo hacerlo. "*Catalotecnia* es la enseñanza o aprendizaje relativos a catálogos, o lo que es lo mismo: catalotecnia es la técnica del catálogo." De modo similar, la "*carteconomía* es el arreglo, conservación y administración de archivos compuestos de cartas". Esta terminología, consideramos, sería perfectamente aplicable a la obra de Chávez antes tratada. Sin embargo, reconoce que ambos términos han sido usados antes por otros autores.

Ambas obras, la de Chávez y Santa María, deben ser conocidas por los

estudiosos de los sistemas de información, sobre todo por quienes tengan bajo su responsabilidad archivos a los cuales no haya llegado todavía la computación electrónica, o bien quieran simplemente conocer antecedentes sobre la sistematización de archivos.

El recorrido que hemos realizado a través del estudio de la administración pública en México durante la etapa revolucionaria nos ha mostrado el ambiente que a la sazón imperaba. Nos ha enseñado, asimismo, que las preocupaciones por el estudio de la administración pública no requieren necesariamente estabilidad absoluta; un régimen político recién constituido exige una organización administrativa urgente y una innovación de la tecnología administrativa, perentoria por sí, para lograr los fines que ha planteado la revolución.

## 22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

También se ejecutaron acciones concretas dignas de mencionar en especial aquélla de la que nos queda constancia en *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública*: un curioso folleto relativo a este organismo, relata que la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) se fundó el 5 de junio de 1922. El folleto es a la vez una convocatoria de afiliación a todos los funcionarios públicos: "invitamos a todos los elementos que constituyen el servicio civil de los Estados Unidos Mexicanos a tomar participación activa en el desarrollo de la Confederación Nacional de la Administración Pública. La CNAP es una institución de carácter exclusivamente profesional, que pretende la realización de altos fines sociales y económicos y que se ha establecido conforme a las leyes de la República, para promover la prosperidad de quienes se consagran al servicio del Estado."<sup>31</sup> En un recuadro puesto al calce de cada una de las 15 páginas del texto, aparece la siguiente leyenda "ayúdenos: haga que quienes no lo conozcan, lean este folleto". Convocan Antonio Caso, Gilberto Valenzuela, Gregorio Cristiani, jr., José D. Álvarez, Salvador Seoane, Ulises Contreras y Manuel E. Ramírez, todos ellos altos funcionarios del gobierno federal.

Como programa general, la CNAP se fijó la integración de treinta asociaciones locales, afiliadas a ella; así como una Sociedad Económica de Previsión con las siguientes finalidades: 1) creación de una Asociación de Consumo, encaminada a facilitar a los miembros de la CNAP los artículos del mercado; 2) organización de una asociación de Construcción, dedicada a facilitar medios para el pago de alquiler y construcción de multifamiliares; 3) establecimiento de una

<sup>31</sup> *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 51.

Caja de Ahorros y Préstamos, encargada de constituir un "seguro oficial" y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte. Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social "destinada a la reglamentación del servicio civil", fomento del establecimiento de sociedades mutualistas y el desarrollo intelectual y físico de los asociados. Para ello se crearía el Comité de Prevención Social, círculos de estudio, casas de salud, gimnasios, parques deportivos y una liga de excursiones.

Se prevé también la constitución de la Acción Mutualista, con las siguientes funciones: 1) en caso de cesantía y cuando no haya motivos graves, se indemnizará al asociado con cuatro meses de sueldo; 2) cuando defunción, los deudos recibirán una cantidad del 250 al 1 calculada sobre la base de una cuota mensual y se cubrirán los gastos de inhumación. Cuando fuere necesario la CNAP abogará por sus miembros y se establecerá una bolsa de trabajo.

Se menciona que el Consejo Directivo está en comunicación con los gobernadores de las entidades federativas y que en Jalisco, Veracruz y San Luis Potosí, ya han comenzado a crearse las asociaciones locales: para el 16 de septiembre de 1922 se calculaba estarían creadas las treinta previstas. También alude a la construcción de una zona residencial para los servidores del Erario público, mediante su conversión de bonos en lotes de la nueva colonia. La Compañía Nacional Mexicana de Finanzas proyectó para la CNAP una Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado.

Dado que los años inmediatos a la conclusión de la guerra civil fueron críticos, muchos empleados públicos recurrieron al apoyo de la Caja de Ahorros de la CNAP, por lo que ésta propuso la formación de *pequeñas industrias* para emplear a los funcionarios que no tuvieran formas de subsistir.

En las conclusiones dicha organización refuerza su espíritu de agregación de los funcionarios del Estado: "nadie que viva el momento actual, ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales en el mundo entero depende ahora de su solidaridad; la CNAP ofrece esta oportunidad única para que los miembros de la administración pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir. Inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; en íntimo contacto con los más encumbrados funcionarios federales (nótese bien, 'funcionarios', no políticos) y atenta siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México, la CNAP no será un elemento de perturbación social; será, por lo contrario, un factor principalísimo de eficiencia administrativa y de progreso nacional, en consecuencia."<sup>32</sup>

La CNAP estaba encabezada por varios cuerpos colegiados compuestos por personajes de la época.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 14.

*Consejo Técnico*

Presidente: Antonio Caso, Rector de la Universidad de México.

Consejero Legal: Gilberto Valenzuela, Subsecretario de Gobernación.

Vicepresidentes: Honorato Bolaños, Secretario de la Facultad de Altos Estudios; Antonio Pons, Profesor.

Secretario: Salvador Seoane, Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Finanzas.

Secretario: Jesús M. Miranda y Abenomar Esteban Ramírez.

*Consejo Ejecutivo*

Presidente: Gregorio Cristiani

Secretario: Manuel Esteban Ramírez

Tesorero General: José D. Alvarez

Vicepresidentes: Alfredo Vergara y José C. Diéguez

Subsecretarios: Carlos Gutiérrez Cruz y Pedro Medina Escalona

Director de Asociaciones Locales: Luis Arrioja Izunza

Presidente de la Comisión de Hacienda: Juan M. Verges

*Cuerpo Consultivo Honorario*

Presidente: Enrique Martínez Sobral

Secretario: Ulises Contreras

*Miembros Honorarios*

Álvaro Obregón, Presidente de la República

Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda

José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública

Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo

Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores

Amado Aguirre, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas

Carlos Peralta, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública

Celestino Gasca, Gobernador del Distrito Federal

Miguel Alonso Romero, Presidente del H. Ayuntamiento de la ciudad de México

Manuel I. Fierro, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

Cosme Hinojosa, Director General de Correos

Regino Hernández Llergo, Secretario de Redacción de *El Universal*.

En el folleto se asienta que en breve se publicaría la lista de los miembros de la CNAP, es decir, que no fue un organismo "fantasma" sino real y actuante.

## 22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo como nos sentimos extraordinariamente sorprendidos cuando

al descubrir que existió una Confederación Nacional de la Administración Pública que tuvo gran actividad gremial para la burocracia mexicana durante su lapso de vida, asimismo al saber que hubo una Escuela de Administración Pública, fundada en el mismo año: 1922.

El hallazgo de la antigua institución educativa fue obra de Cipriano Flores, gracias a la localización inesperada de una publicación periódica del Departamento de Contraloría denominada *Boletín de Informaciones*. En el número 1 (marzo-abril de 1925) viene incluido un reporte firmado por Manuel Centurión titulado "La Escuela de Administración Pública". Centurión, quien fungía como Director, comienza con las siguientes palabras: "la Escuela fue fundada en los primeros meses del año de 1922". Nació de la idea original de crear un curso de contabilidad fiscal para los empleados superiores del Departamento de Contraloría, tomando como base el "vasto campo de la administración pública".

El proyecto original se desdobló ampliamente y se convirtió en un ambicioso plan: el establecimiento de una entidad académica destinada a formar a los altos funcionarios del gobierno. La Escuela de Administración Pública concretó ese plan.

Según lo narra Manuel Centurión, la nueva Escuela vendría a resolver grandes problemas relativos al estado del rendimiento de los trabajadores del Estado, que dejaba mucho qué desechar. En particular, los empleados gubernamentales eran incapaces para desempeñar tareas en las que no tenían experiencia, es decir, les era imposible innovar pues carecían de inventiva. Especialmente, su inexperiencia les impide "apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones a lo que pudiera llamarse mero trámite".<sup>33</sup> Se requería emprender actividades educativas que formaran profesionalmente a los servidores públicos; altamente especializados —dice Centurión— pero ineptos para resolver problemas ajenos a su ámbito de acción. La incompetencia del empleado no tiene un origen personal; no es "porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado".

El que la Escuela haya nacido en el seno de la Contraloría debe ser explicado. Creemos que el nuevo Departamento estaba facultado para realizar las mejoras necesarias en la administración y, debido a su acción global en la misma, era la más apta para tales cometidos; por tanto la escuela nació en su lugar natural. Las innovaciones constantes en la Contraloría se podían difundir pronta y ampliamente en el seno del gobierno. Las actividades de la Escuela de Administración Pública, dice Centurión, se vertían al medio apropiado que es la propia administración gubernamental y mediante sus funciones, fundamentalmente la docencia, el empleado era preparado para cumplir eficientemente con sus cometidos y educado para atender puestos futuros. "Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en

---

<sup>33</sup> "La Escuela de Administración Pública", *Boletín de informaciones de la Contraloría General de la Nación*, pág. 22.

poco tiempo más, podrá ofrecer al ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción de deber, concepto de la responsabilidad. . .”<sup>34</sup>

Con un número de 700 estudiantes dieron comienzos los cursos de la Escuela de Administración Pública, creada por decreto especial de la Secretaría de Educación Pública, y para 1924 la cantidad había aumentado a 800 educandos, sin embargo, en enero del año siguiente la Escuela tuvo que cerrar por insuficiencia presupuestal del Departamento de Contraloría. Hubo una afortunada contradección, merced a las gestiones del nuevo Contralor, Luis Montes de Oca, el Presidente de la República aprobó su reapertura contando con el consenso y apoyo de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional de México. Las clases dieron comienzo nuevamente en febrero de 1925.

La institución fue progresando académica y organizativamente hasta obtener su incorporación a la Universidad Nacional de México, aunque el subsidio económico siguió fluyendo de la Contraloría. Incluso a falta de local propio, la Escuela de Jurisprudencia albergaba a los alumnos de la Escuela de Administración Pública en tanto se les dotaba de sede. Fue el propio Rector, Alfonso Pruneda, quien inauguró los nuevos cursos; luego de sus palabras, las autoridades académicas del plantel convocaron: “La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes secretarías y departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán los empleados de verdadera competencia, para quienes el gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer.”<sup>35</sup>

Un plan de estudios bien meditado acorde a las ambiciosas pretensiones de los creadores de la Escuela, estaba previsto para cuatro años, cada uno con un número variable de asignaturas, a saber:

*Primer año. Preparación.* Lengua Castellana; Aritmética Razonada; Nociones sobre Funcionamiento de las Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial, y Biblioteconomía y Archivo.

*Segundo año. Curso medio.* Nociones de Derecho Constitucional en sus Relaciones con el Derecho Administrativo, y Nociones de Derecho Administrativo; Nociones de Derecho Civil y Mercantil; Estadística Administrativa, y Contabilidad General.

*Tercer año. Curso superior (primer año).* Contabilidad Superior; Contabilidad Pública (primer año); Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil; Ramo Militar; Ramo Aduanal (primer año), y Direcciones Generales.

*Cuarto año. Curso superior (segundo año).* Contabilidad Pública (segundo año); Ramo Aduanal (segundo año); Ramo del Timbre; De los Estados y Municipios; Contabilidad de Inspección Fiscal, e Industrias del Gobierno.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 23.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Cada asignatura se impartía tres veces a la semana, una hora por día. El plan de estudios terminaba con un curso optativo de Taquimecanografía que se impartía durante dos años. En un cuadro anexo firmado tanto por el Director, como por el Secretario, E. Ruiz Fernández, los horarios aparecen debidamente programados para facilitar la asistencia de los alumnos al plantel. Las materias se impartían terciadamente de 7 a 8, 18.15 a 19.15, 19.15 a 20.15 y de 20.15 a 21.15 horas.

De lo antedicho se desprende que la Escuela de Administración Pública estaba bien organizada y funcionaba con eficiencia. En el plan de estudios nada había sido omitido: el núcleo de la formación técnica se basaba en varios cursos de contabilidad, tanto generales como especializados, comprende materias jurídicas, sin abusar de su inclusión, así como cátedras de perfil muy interesante como las relativas a los procesos administrativos de las oficinas públicas, estadística administrativa, direcciones generales, administración estatal y municipal e industrias gubernamentales. Sólo faltaría un curso de ciencia administrativa, del que ya estaba prevista su incorporación, como veremos adelante.

Los estudiantes se habían agremiado en una Sociedad de Alumnos, cuyo propósito primordial era propagar entre los empleados públicos las bondades de la nueva institución docente: elevación de sus conocimientos y capacitación para desempeñar con mayor eficacia sus labores. Para apoyar la labor de proselitismo de la sociedad de alumnos, la Contraloría aprobó la inserción de noticias acerca de sus eventos en el Boletín de Informaciones a partir del primer número.

La Sociedad de Alumnos iba agrupando a cualquier persona que acudiera a tomar los cursos, ya fueran empleados o aspirantes a serlo; así —declaran sus fundadores— se prestarían ayuda mutua y colaborarían al desarrollo del plantel. Sus premisas eran “patriotismo, honor y eficiencia” y se proponían combatir “la burocracia y el parasitismo de los presupuestos”.<sup>36</sup> Sin embargo, esta Sociedad de Alumnos no bordaba en el vacío, sino que contaba realmente con un programa de metas muy bien definidas:

1. “Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior\* de Administración Pública, con el objeto de que el gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñan numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando por su parte que el gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia”.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Notas de la Escuela de Administración Pública*, pág. 188.

\* Desconocemos por qué el calificativo de *Superior* de la Escuela. Quizá fue nombre definitivo y posterior de la misma.

<sup>37</sup> *Ibid.*

2. Luchar por la modificación de estatus del empleado público en el seno de la sociedad, con base en su moralización, empeño en el trabajo e incremento de su cultura y rendimiento. Se trata, por extensión, de que el empleado deje de ser conocido como "burócrata" que vive de explotar el presupuesto y se le identifique, más bien, con un factor primordial de la administración pública en pro del mejoramiento de la sociedad.

3. "Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación superior, creando en sus programas de estudio, cursos que abarquen los distintos temas de la ciencia administrativa, a fin de que el gobierno pueda contar con elementos útiles en todas las oficinas, destruyendo paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo."<sup>38</sup>

4. Influir en los gobiernos federal, estatal y municipal para que, cuando haya igualdad de circunstancias, sean escogidos los egresados de la Escuela para ocupar los cargos públicos, obtener estímulos o lograr la exención de exámenes de ingreso, cuando éstos existan.

5. Contribuir a la superación de la Escuela de Administración Pública, auspiciando la asistencia y el empeño de los alumnos en las actividades de enseñanza. Asimismo, la Sociedad se propone solicitar que se "establezca una biblioteca de obras de ciencia administrativa en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia". Como complemento, se solicitará al gobierno que facilite sus instalaciones a fin de que los alumnos de la Escuela realicen sus prácticas profesionales en el medio idóneo.

La sociedad de alumnos estaba encabezada por una Mesa Directiva Provisional, lo que indica que su creación fue posiblemente en 1925, integrada por las siguientes personas:

Presidente: Mario Hellón

Secretario del Interior: Antonio Revilla Zúñiga

Secretario del Exterior: Gonzalo Torres Mondragón

Secretario de Actas: Donato Salgado

Tesorera: María de la Luz González Baz

Vocal: Miguel Aznar

Al final del documento se reproduce la lista de los alumnos más distinguidos en cada asignatura. Dato curioso es que sólo la asignatura Aritmética está desierta; no hubo alumnos ameritados en ella.

Concluiremos diciendo que el parentesco entre la Escuela de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones de ayer y hoy de la Universidad Nacional Autónoma de México, es extraordinariamente estrecho; y aunque no tengan relación de consecuencia, se unen con el mismo eslabón: el estudio de la administración pública.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<b>Capítulo 23 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO POSREVOLUCIONARIO .....</b>	<b>329</b>
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 23

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO POSREVOLUCIONARIO**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Explicar el desenvolvimiento de las ciencias administrativas durante el periodo posrevolucionario.
- Conocer los aportes mexicanos a la ciencia administrativa en la etapa mencionada.
- Analizar el conocimiento acumulado en esa etapa.
- Evaluar el avance de nuestra disciplina.

## **SUMARIO**

- 23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ**
- 23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA**
- 23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO**
- 23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE**
- 23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**
- 23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO**
- 23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En contraste con la época precedente, en la cual los estudios administrativos fueron significativos, pero escasos, en el periodo posrevolucionario existe gran cantidad de literatura administrativa; antes abundamos por lo limitado, desconocido e inaccesible de los trabajos examinados; ahora discriminaremos en pro de la síntesis y la definición del objeto de estudio: la ciencia administrativa.

El periodo posrevolucionario que comprende los años de 1940 a 1967, es una época riquísima en literatura sobre nuestra materia, no tanto en obras propiamente de ciencia administrativa, empero las que hemos seleccionado son indudablemente muy interesantes. Las ordenaremos atendiendo a su fecha de aparición: Mendieta y Núñez, *La administración pública en México* (1942); Lucio Ernesto Lobato: "La burocracia mexicana" (1951); Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República Mexicana* (1955); Joaquín Carrillo Patraca, *La naturaleza intrínseca de la función administrativa* (1956); Álvaro Rodríguez Reyes, *Filosofía de la Organización* (1956); Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México* (1956); Delfino Solano Yáñez, *La administración pública en México* (1959); Ernestina Vidal, *Administración pública* (1959); José Galván Escobedo, *Tratado de Administración general* (1962), e *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* de la Comisión de Administración Pública (1967).

### **23.1 LA CONTRIBUCIÓN DE MENDIETA Y NÚÑEZ**

Sin lugar a dudas, *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez publicada en 1942, es la obra más importante en México durante el periodo que nos ocupa. Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan

---

contemplados en el texto, reflejándose en su capitulado; sin embargo, aborda la problemática del país prevaleciente a través de cualquier época: 1) sociología de la administración pública; 2) historia de la administración pública; 3) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 4) Departamento del Distrito Federal; 5) Servicio Civil; 6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado; 7) responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos; 8) Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, y 9) ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana. Trataremos de manera general este importante trabajo enfatizando los asuntos de mayor relevancia.

En la Introducción, Lucio Mendieta y Núñez alude a que recientemente se ha creado el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el primero, prosigue, no hubo lugar para tratar con profundidad la parte teórica. Otra causa de su apertura obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado en la sociedad. "El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa."<sup>11</sup> Pero Mendieta y Núñez, erudito en ciencias sociales, está lejos de permanecer en el derecho administrativo, su mérito estriba en trascender el derecho administrativo y fijar de nueva cuenta el estudio de la administración pública vuelto hacia la sociedad, rompiendo la camisa de fuerza con que se le había sujetado desde los días de Castillo Velasco y Cruzado. El derecho administrativo es la base para la formación de la ciencia administrativa, también hay que agregar que quedó confinado a una sola dimensión, perdiendo entonces su enorme riqueza social y política. Para Mendieta y Núñez las leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. Con base en tal planteamiento, el autor se propone estudiar tanto la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, y las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología —la especialidad del autor— pero sin alcanzar el espíritu de antaño. Él hace una "sociología de la administración pública", y agrega: "Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales."<sup>12</sup> Estas ideas tienen como fuente la tesis del francés Raoul de la Grasserie *Sociologie du droit administratif*, 1911; se complementan con la citación que del pensador galo hace el autor al mencionar que el Estado tiene ciertos deberes hacia los ciudadanos y éstos

<sup>1</sup> *La administración pública en México*, pág. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 10.

hacia el Estado. Además, Mendieta y Núñez dice que, según Grasserie, el Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios.

Más en lo particular, los servicios del Estado se clasifican en los siguientes ramos: defensa; de garantía o autentificación; promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Estas tareas responden, dice el autor, al crecimiento incessante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento, por lo cual una consecuencia es la burocratización de la administración pública. En el análisis sociológico de Mendieta y Núñez que mucho nos recuerda los planteamientos de Bonnin, debemos reconocer como aportación propia del autor el carácter histórico de la administración pública y desde el cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza. "La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones."<sup>3</sup> A fin de tornar operable esta esquematización conceptual, desarrolla como capítulo III, una breve y primera historia de la administración pública en México dividida en las siguientes fases: precolonial, colonial (la más y mejor desarrollada), independiente y actual. A manera de ilustración queremos hacer una breve referencia de la etapa colonial que por sí misma podría aparecer como un tratado, por la abundancia y riqueza con que es expuesta por Mendieta y Núñez. La organización gubernamental tenía entonces su cúspide en los reyes, pero era el Consejo de Indias la autoridad delegada sobre las colonias y, desde luego, sobre la Nueva España. En suelo colonial la autoridad recaía en los gobernadores, la Audiencia y, sobre todo, en los virreyes. La vida local estaba organizada en ayuntamientos; en materia jurisdiccional existía gran cantidad de tribunales especializados: ordinarios, de indios, de la Hacienda Real, eclesiásticos, mercantiles, de minas, de la Santa Hermandad, de la Acordada, de mostrencos, de la Santa Cruzada, de la Inquisición y otros muchos. Con este espíritu de análisis histórico, Mendieta y Núñez emprende el estudio de la administración pública de sus días, en cuya organización estuvo comprometido materialmente.

El autor realiza también un interesante y profundo análisis de la Ley de Secretarías de Estado de 1939. Es una descripción detallada de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, pero, además, un examen riguroso sin precedentes, toda vez que el autor, como ya dijimos, rebasa el formalismo de los autores del derecho administrativo. Señala que los distintos gobiernos han formulado sus propias leyes de secretarías, pero que en todas ellas hay una constante por cuanto al sistema de distribución de materias; de aquí que, pese a que el gobierno establecido (de Ávila Camacho) proyecte reformas

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 20.

al régimen legal de su administración; "en el fondo la organización de la administración pública seguirá la misma, porque viene formándose desde hace muchos años, ampliéandose y perfeccionándose lentamente sobre una estructura central inalterable".<sup>4</sup> Por lo que estima muy acertadamente que la ley no considera las dependencias antes existentes, pero cuyas funciones eran realizadas otra vez por las vigentes, es decir, ha habido un proceso de diferenciación de funciones y creación de nuevos organismos que realizan en particular una o varias de estas funciones.

Su estudio comprende once secretarías y tres departamentos, a los cuales dedica atención por igual haciendo precisiones tanto en lo referente a sus funciones, como a su organización interna. Luego de describir cada una de las dependencias de la administración pública federal, al finalizar el capítulo hace un examen de la Ley y de la propia administración gubernamental. Sostiene que la Ley de Secretarías de Estado no tiene un plan estructurado para normar las relaciones entre las dependencias de la administración pública, ni hay unidad suficiente para definir una política proyectada y desarrollada. Como el Presidente de la República es su único vínculo, y está colmado de actividades, no puede realizar la coordinación necesaria entre ellas. Por eso, no existen ni orientaciones específicas ni políticas definidas, de lo que deriva el funcionamiento separado y en ocasiones contrapuesto entre los diferentes ministros. Se ha intentado establecer coordinación por medio de comisiones intersecretariales, pero éstas han sido insuficientes para lograr su cometido, convirtiéndose los ministerios a fin de cuentas, en "verdaderos feudos". La alternativa para conseguir una coordinación eficaz parece ser la Secretaría Particular del Presidente de la República, esencialmente por medio del Departamento de Estudios; a través de este órgano, dice Mendieta y Núñez, el Presidente puede fijar el rumbo de la administración pública, planear y supervisar el funcionamiento de la misma y ejercer un verdadero control.

Pero se requiere mucho más; una reforma administrativa: "en nuestro concepto es ya indispensable una revisión, a fondo, de la organización de la administración federal, para introducir en ella cambios de esencia, mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado cuidadosamente estudiada".<sup>5</sup> Ha habido un lento desarrollo caracterizado por cierta inercia. Es un organismo "lleno de achaques y defectos" que requiere una revisión total. "En ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamento de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público."<sup>6</sup> Ya antes mencionamos nuestras reservas acerca de la eficiencia del taylorismo aplicado en la administración pública.

Lucio Mendieta y Núñez elabora un magnífico capítulo dedicado al Departamento del Distrito Federal, basado en parte en un artículo titulado "El

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 79.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 122.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 124.

Departamento del Distrito Federal”, redactado por Ricardo J. Zavala en 1929.\* Con él concluye los aspectos generales de la administración pública, para adentrarse en la especificidad del estudio del servicio civil y la burocracia.

En su examen del servicio civil en México, Mendieta y Núñez considera que aquél fue bosquejado por primera vez en la época de Porfirio Díaz. Debemos recordar sobre esta materia la *Guía práctica del empleado* de Alberto Díaz Rugama. Dentro del ambiente mundial de su tiempo, en el cual el movimiento obrero abarcó la definición del estatus del empleado público en relación con el Estado, se llegó a la acertada conclusión de que se trata de trabajadores asalariados. Ya vimos que, con este carácter, fue como se concibió la Confederación Nacional de la Administración Pública en la época de Obregón, sin embargo Mendieta y Núñez dice que fue durante la Presidencia de Abelardo Rodríguez cuando se dio el primer paso a favor del servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de abril de 1934. Con base en ese acuerdo Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, el Estatuto tuvo otro antecedente: un proyecto redactado en el Partido Nacional Revolucionario, en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su Director; participaron también en su elaboración: Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu; fue publicado en la *Revista Política Social* tomo I, número 4, de noviembre de 1935.

En opinión del autor, el meollo del problema radica en el estatus de los trabajadores del Estado en cuanto tales, es decir, en las relaciones entre ellos y el Estado para el cual laboran. Mendieta y Núñez entra al debate, que es uno de los temas del derecho administrativo, y recurre a las fuentes más prestigidas de entonces: Berthelemy, Duguit, Houriou, Jéze. Concluye que la relación entre el empleado público y el Estado es de suyo distinta a la que existe entre el obrero y el capitalista, en la cual media la ganancia del segundo y con ello el abatimiento de los costos de la mano de obra. Agrega que el Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos para la comunidad para atender problemas generales, por lo que las relaciones con sus empleados son diferentes a las de la empresa privada con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancia. Si tal es la visión de Mendieta y Núñez resulta contradictoria la sugerencia de aplicar el taylorismo —concebido en la empresa privada para maximizar la ganancia del empresario— al gobierno, donde no existe semejante situación. En fin, para quienes interesa la problemática de la definición del servicio civil en general, y en especial en México, el estudio de las páginas de esta obra sobre la materia resulta indispensable. Nuestro autor juzga defectuoso técnicamente el Estatuto de Cárdenas, además de “contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria”. La experiencia, más de cuarenta años después, muestra que fue todo lo contrario.

---

\* *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, núm. 10. 1929.

Analiza la organización administrativa, puntualizando los "resultados lamentables" de las comisiones reorganizadoras, dos de las cuales ya hemos estudiado; tal es su juicio porque —dice— están integradas por personas ignorantes del organismo a reformar. Disentimos nuevamente con él, cuando menos en lo relativo a la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda, cuyos miembros eran viejos funcionarios de la misma, igual que sus colaboradores, entre los cuales destaca el experto en organización Carlos Duplán y el gran economista Jesús Silva Herzog, pero reconocemos que es magnífica su propuesta cuando dice: hace falta un organismo no gubernamental, desligado de las rutinas de oficina. Propone concretamente la creación del Instituto de Administración Pública, que tenga además "ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas". El Instituto, a diferencia de la Confederación Nacional de la Administración Pública, no sería un organismo gremial ni profesional, sino una entidad académica integrada por representantes de los diferentes ministerios, que serían elegidos por los empleados de cada uno; tendría las siguientes funciones: 1) estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo Federal las reformas convenientes; 2) establecer el perfil de las carreras administrativas e integrar sus planes de estudio; 3) organizar y dirigir las Academias de Administración Pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional ni en entidades docentes oficiales, y 4) controlar moralmente la tramitación burocrática en relación con el público. Este Instituto debería ser establecido a juicio de Mendieta y Núñez por la Ley del Servicio Civil.\* No obstante, el Instituto de Administración Pública se fundó la década siguiente, como asociación civil, por Gabino Fraga, Gustavo R. Velasco y otros estudiosos de la administración pública.

Luego trata el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como su Estatuto correspondiente. Lucio Mendieta y Núñez, uno de los grandes científicos sociales de México de todos los tiempos, comienza en el capítulo final su examen de la burocracia señalando que la sociedad está dividida en clases y sectores. Dentro de lo que llama las clases medias se encuentra la burocracia. "Ella está constituida por todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen, de la actividad administrativa, o profesional, o técnica, o científica, pero relacionada con la administración pública, o dependiente de ella, su ocupación permanente y fundamental."

Luego establece su "morfología": 1) burocracia de acción y trámites interiores; 2) burocracia de acción y trámites exteriores; 3) burocracia de servicio público; 4) burocracia profesional; 5) burocracia científica; 6) burocracia mixta; 7) burocracia pasarial; 8) burocracia femenina, y 9) burocracia obrera. Esta clasificación, hacia la cual guardamos cierto escepticismo sobre su validez, es

\* El autor menciona que este pasaje, que reseña el establecimiento del Instituto de Administración Pública, apareció originalmente como artículo del periódico *El Universal* el 23 de diciembre de 1935.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 271.

en cambio un magnífico vehículo para comprender de manera sencilla a la burocracia en su quehacer cotidiano. Considera que aunque se cree que en el seno de la burocracia hay inmovilidad, la verdad es que existe una especie de circulación, como ocurre entre las élites; para afirmarlo se ha inspirado en Vilfredo Pareto. La circulación es tanto vertical como horizontal, y está en estrecha relación con una numerosa clientela a la que alimenta y enriquece.

Lá burocracia tiene ciertos caracteres que la definen: posee las "taras" propias de las clases medias a la que pertenece que la nulifican para la lucha independiente. Antes, Zavala, Mora y Otero ya lo habían advertido. Sus miembros tienen desinterés en el trabajo, desprecian el tiempo del público y son inmorales. Los burócratas viven bajo un régimen jurídico especial, como ya vimos; pero son altamente indisciplinados, no desarrollan un trabajo manual sino intelectual, y se juzgan asimismo infalibles; es calificable de política y, también inestable, en fin, la burocracia, dice el autor, es ostentosa.

Con lo antedicho creemos haber bosquejado de manera suficiente el perfil de la obra de Lucio Mendieta y Núñez, la cual vino a dar nueva vida a los estudios de la administración pública en México.

## 23.2 LOBATO: ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

En la *Revista de Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: "La burocracia mexicana", su autor, el economista Ernesto Lobato, realiza un trabajo original pero basándose en los planteamientos de Lucio Mendieta y Núñez. El artículo se divide en siete partes: 1) el personal de la administración; 2) México y su burocracia; 3) el Estatuto Jurídico; 4) trabajadores de base y de confianza; 5) estructura de la burocracia; 6) cuantificación de la burocracia, y 7) desarrollo de la burocracia.

"Burocracia" es un barbarismo que procede del idioma francés dice Ernesto Lobato. Al citar *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez, toma su definición de burocracia (antes transcrita). Según Lobato, la burocracia está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de sus individuos. Pero dentro de la clase media, es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad, "pero se diferencia de la clase media y de las demás clases sociales por su vivir tan estrechamente ligado a la función estatal. Los burócratas no sólo son el medio de relación del Estado con el resto de la sociedad, sino que son la expresión objetiva del Estado, ya que éste se encuentra en sus manos y a través de ellos se manifiesta".<sup>8</sup> Lobato agrega que no se debe identificar al Estado con la burocracia, y que el Estado no existe sin ella. La burocracia, pues, es un campo de estudio compartido por la sociología, economía, ciencia política, así como por administradores responsables de la cosa

---

<sup>8</sup> "La burocracia mexicana", *Revista de Economía*, pág. 307.

pública, en particular, funcionarios interesados en mejorar los métodos gubernamentales de organización y servicios públicos.

El autor está consciente de la secular tradición burocrática mexicana que proviene de la Colonia. Insiste en que ayer, como hoy, ha existido conciencia en relación a la burocracia y los problemas del país, cuestión que hemos podido constatar. La burocracia ha sido objeto de sátiras y anécdotas, más que de estudios serios y concienzudos, dice, salvo el trabajo de investigación realizado por Mendieta y Núñez. Asimismo, señala que las investigaciones, si las hay, han sido ignoradas. Tal es la razón por la cual los trabajos de indagación deben recurrir a fuentes oficiales, o bien, a informes sindicales, y así lo hace Lobato, comenzando por el Estatuto Jurídico.

El artículo de Lobato ilustra sobre la burocracia de principios de la década de los cincuenta, toda vez que sus representaciones cuantitativas dicen mucho. Ocurre así cuando trata a la densidad burocrática federal, tanto como a la masa de burócratas en los poderes legislativo y judicial, en comparación con el ejecutivo; este último comprende el 98.85%. Pensamos que en realidad no podría ser de otro modo, porque se trata de un régimen presidencial, aunque ocurriría cosa similar en uno parlamentario. La comparación con las burocracias de los estados y los municipios, es también materia de análisis: Lobato prueba el enorme centralismo del Estado mexicano a principio de los cincuenta. He aquí las cifras que obtuvo de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda: de 52,154 plazas que habían en 1933, éstas crecieron hasta 130,953 en 1950, es decir, casi aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años.

Lobato dice que "podemos concluir que la burocracia federal mexicana tiende a crecer con mayor rapidez que nuestra población ocupada en tareas productivas y aumentar relativamente su importancia numérica dentro de la misma".<sup>9</sup> La conclusión de Lobato descansa en el testimonio que, de acuerdo al censo de 1940, del 30% que es la población económicamente activa, la burocracia representaba el 1.47%; pero, por cifras de 1950, se sabe que la población económicamente activa aumentó 31%, en tanto que la burocracia, dentro de ella, lo hizo en un 52%.

No hay duda que la burocracia es importante; en la época del trabajo de Lobato se había expandido mucho; nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía.

### 23.3 CHELLET OSANTE: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO

Sin tener el alto rango intelectual de la obra de Mendieta y Núñez, el texto de Roberto Chellet Osante escrito en 1955 no deja de ser de interés. Aunque de propósitos modestos, mucho se desprende de su contenido; viene a ser un paso

<sup>9</sup> *Ibid*, pág. 312.

adelante en el estudio de la administración gubernamental. Se titula *Organización administrativa de la República mexicana*. No se trata de un trabajo con pretensiones teóricas, sino meramente descriptivas; pero en aras de la objetividad, debemos afirmar que hay en el libro cuestiones interesantes relativas a la doctrina administrativa. El autor refiere que desde 1940 fue fundada la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella. Debemos agregar que antes hubo cursos destinados al mismo propósito, tales como aquéllos en los que se incluyó la conferencia sobre la administración pública de 1933, que ya hemos hablado. El autor menciona un curso permanente, impartido con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido ha sido invariablemente el de la actividad administrativa del Estado. Chellet, profesor de este curso, elaboró el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación lo publicó, de aquí su redacción sencilla, desprovisto de tecnicismos y "ajeno a toda discusión doctrinaria", trata de presentar una panorámica general de la "esfera de la acción administrativa".

El contenido de la obra es completo, sistemático y muy bien presentado para los objetivos que se propuso el autor; consta de doce capítulos, subdivididos en secciones y materias. El primero estudia al Estado mexicano, incluyendo el territorio y su división política, la población, ciudadanía, etc., así como al gobierno en su carácter democrático, representativo y federal. El segundo toca las atribuciones del Estado, en el cual diserta sobre el totalitarismo, el individualismo y el intervencionismo. El tercero tiene como objeto el régimen federal, en el que trata su historia. El capítulo cuarto aborda el poder legislativo, en tanto que el octavo se relaciona con el poder judicial. El resto de los capítulos se refieren a la administración pública, y los trataremos por separado.

Aunque sea una obra al margen de los debates de la doctrina, Chellet incluye varios apartados en los cuales tiende a explicar problemas que juzga relevantes para su disertación. Ocurre esto con las atribuciones del Estado, en las cuales entra a la descripción de una tipología que comprende el estatismo, donde trata las características del Estado totalitario, el individualismo y el "intervencionismo moderado del Estado"; tipología que sirve para dar pie a una definición del Estado mexicano con base en su conceptualización como Estado de servicio, que sintetiza en los problemas relativos a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses. Debemos mencionar, de paso, que dentro del capítulo que incumbe al poder legislativo, Chellet también abarca la organización administrativa de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El capítulo sobre la administración pública federal es el más amplio y por menorizado. Comienza con el examen del cargo del Presidente de la República y luego va describiendo cada una de las Secretarías de Estado. En el apartado correspondiente a la Secretaría de Hacienda pone gran énfasis tanto en la organización administrativa, como en las finanzas públicas, que comprenden ingre-

sos, egresos, crédito público, deuda pública interior y exterior. Asimismo, trata acerca de los departamentos propiamente administrativos de entonces, y de otros organismos administrativos con marcada función jurisdiccional: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de Arbitraje y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Justicia Militar y Tribunal para Menores Delincuentes. Estudia ampliamente el tema de la "organización administrativa descentralizada", define la descentralización, clasifica los distintos establecimientos y reseña la historia de varios organismos descentralizados. Completa el estudio de la administración pública federal examinando a los que llama auxiliares de la administración, a saber, los notarios públicos, corredores y agentes aduanales.

Hay dos capítulos destinados a la burocracia, aunque no en el sentido sociológico como lo trata Mendieta y Núñez; a Chellet le preocupa fundamentalmente la situación jurídica y administrativa de los trabajadores del Estado. Por último, en los tres capítulos posteriores el autor desarrolla el tema de la administración de las entidades federativas, los territorios federales y el municipio.

En México no tenemos todavía una historia del estudio de la administración pública nacional. Obras como las de Emiliano Bustos, Mijares Palencia, Mendieta y Núñez, y Chellet Osante serán de gran utilidad cuando se emprenda esa tarea, ya indispensable.

### 23.4 LÓPEZ ÁLVAREZ: UN PLANTEAMIENTO JURÍDICO INTERESANTE

Francisco López Álvarez escribe en 1956 su obra *La administración pública y la vida económica de México* prologada por el jurista Andrés Serra Rojas. La edición consultada (Edit. Porrúa) señala ser la segunda, pero no consigna si la primera fue impresa también por esa casa editorial. Pensamos que la primera pudo ser la publicación de la versión original de la tesis de Licenciatura en Derecho, tal como la concibió en principio el autor. Comienza con la definición etimológica de la palabra *administración*; enseguida entra en materia sosteniendo como fundamental la distinción entre administración privada y administración pública, considerada ésta como la función del poder ejecutivo, pero señala además que conceptúa a la administración pública encerrada dentro del marco del derecho administrativo. "Podemos decir que la administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes. Desde el punto de vista más restringido entendemos por administración pública la actividad del poder ejecutor de su competencia."<sup>10</sup> Sus fines, agrega López Álvarez, son seis: 1) de

<sup>10</sup> *La administración pública y la vida económica de México*, pág. 41.

protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica; 2) económicos; 3) socio-geográficos, más precisamente, dice el autor que son los de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía; 4) higiénicos y sanitarios; 5) benéficos, y 6) culturales.

La administración pública, por tanto, es fundamentalmente la "administración estatal", una actividad constructiva que se orienta a consumar los fines que favorecen los intereses de la comunidad. En lo particular hay un apartado dedicado a la ciencia administrativa. Para López Álvarez no existe duda de que la materia administrativa es una ciencia, cuya base la constituye la administración pública considerada como "organización y acción". En su entender toca al derecho administrativo lo concerniente a la organización, en tanto que a la ciencia administrativa corresponde la acción. Tomando como base el planteamiento del italiano Ferraris (*Diritto amministrativo*, 1917), distingue en la administración el aspecto formal y el aspecto material; lo primero, es el conjunto de órdenes y procedimientos internos del poder ejecutivo; lo segundo, es la actividad misma de la propia administración pública para satisfacer las necesidades sociales. Del propio autor italiano adopta la definición de la ciencia administrativa como la ciencia de la finalidad y la acción directa para alcanzar los fines en materia administrativa.

Por cuanto al contenido general de la obra, comprende cuatro capítulos: 1) los problemas generales del estudio de la administración; 2) historia de la administración pública; 3) las doctrinas económicas, y 4) la economía mexicana.

Es una obra recomendable para comprender las relaciones entre la administración y las finanzas públicas de nuestro país, así como para conocer la realidad administrativa de México durante la segunda mitad de la década de los cincuenta.

### **23.5 CARRILLO PATRACA Y RODRÍGUEZ REYES: DOS ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En el número 4 de la *Revista de Administración Pública*, (octubre-diciembre de 1956) órgano de difusión del entonces Instituto de Administración Pública, de la cual hablaremos más adelante, apareció el artículo *La naturaleza intrínseca de la función administrativa*, de Joaquín Carrillo Patraca. Además de lo que su título sugiere, contiene una disertación sustancialmente jurídica. Inicia su exposición sustentando que las funciones del Estado están en íntima relación con las atribuciones que le corresponden, luego distingue, como López Álvarez, la función administrativa desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Cita al argentino Bielsa, a los alemanes Mayer y Fleiner, al francés Houriu y los mexicanos Serra Rojas y Fraga, entre otros. Como es un aporte básicamente al estudio del derecho administrativo y en lo esencial, una enumera-

ración comentada de citaciones de pensadores jurídicos, nos conformamos con consignar su existencia y recomendar su lectura para profundizar el concepto de función administrativa dentro del ámbito del derecho administrativo.

Álvaro Rodríguez Reyes, uno de los pensadores administrativos mexicanos de la actualidad, elaboró un interesante artículo titulado *Filosofía de la organización*. Publicado también en la *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (julio-septiembre 1956).

Es un apreciable documento, como su título lo señala, sobre los problemas filosóficos relativos a la organización administrativa. Rodríguez Reyes parte del análisis de la dialéctica, tomando al efecto las ideas de Heráclito, Hegel y Marx, caracterizando a la sociedad con base en su dinámica, en su condición cambiante. Pero no sólo la sociedad está impactada por las contradicciones, sino también el Estado, la familia, el ejército y las empresas privadas: "todas las instituciones humanas obedecen a esta ley inexorable. . . todo orden estructural, como manifestación humana, tiende a cambiar como resultado de la interacción de las fuerzas del progreso que delinean la fisonomía histórica de los países y en virtud del principio filosófico de la contradicción".<sup>11</sup>

De ahí que el autor proponga una definición "instrumental" de la organización. Puede ocurrir, agrega, que los fines sean útiles o peligrosos para la sociedad, pero, con autonomía de tales fines, la organización debe ser ante todo "eficiente" y al efecto habrá de consolidar la integración colectiva. Pero he aquí el punto neurálgico, la organización debe ser concebida dentro del marco de los valores sociales, en particular el de la libertad, que es el valor fundamental de la sociedad moderna. "Es indudable que los hombres están eslabonados a un espíritu colectivo, no viven ni actúan como piensan, sino que actúan y piensan según viven. Es la sociedad organizada la que imprime su sello sobre la conciencia del hombre."<sup>12</sup>

Este artículo de Rodríguez Reyes dice mucho acerca de las posibilidades de establecer categorías teóricas sobre la ciencia administrativa. Porque, pese a que la organización tiene un carácter instrumental y su principio vital es la eficiencia, la propia organización es parte de la sociedad y, diríamos interpretando al autor, el armazón de la sociedad, es ella la que determina la forma que adoptan las organizaciones especializadas en el Estado, la familia, el ejército, las empresas particulares. En cuanto tal, la organización, cuyo fin interno es la eficiencia, no tendría entonces una base filosófica; pero relacionada con la sociedad, la sociedad organizada, y sujeta a las mismas leyes del desarrollo social, sí tiene esa base. La organización, en fin, reclama de un principio idéntico al de la sociedad: el instinto gregario del hombre. Es indiscutiblemente un trabajo digno de tomarse en consideración.

<sup>11</sup> "Filosofía de la organización", RAP, núm. 3, pág. 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 19.

## 23.6 GARCÍA VALENCIA: APORTE A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Antonio García Valencia elaboró poco después, en 1958, un estudio pionero en el campo tan especializado de la ciencia administrativa: las relaciones humanas en la organización administrativa. Su libro *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana* es útil no sólo para mejorar el aprendizaje sobre la administración pública, sino también para mostrar lo que el autor llama una forma peculiar de abordar la expresión: "los valores del buen gobierno". El nuevo estilo descansa en superar la frustración y la amargura, anteponiendo un modo más humano, estético y vital de la existencia de la administración pública, en ese ambiente, que el autor juzga positivo, las relaciones humanas juegan un papel decisivo.

"Las relaciones humanas, en el campo de la administración pública, constituyen un tema que apenas se asoma en el interés del estudioso de las cuestiones administrativas."<sup>13</sup> Pero el autor aclara que las relaciones humanas, compuestas por una gama de disciplinas, es un término que apasiona tanto como desorienta, por lo que su definición estricta es medular y a ello encamina sus pasos García Valencia: "en un sentido amplio estas técnicas sociales representan todos los esfuerzos de la ciencia de la administración para lograr que el proceso productivo sea verdaderamente humano y abarque, necesariamente, una nueva visión de cuanto constituye el clima social de la organización de la empresa".<sup>14</sup>

García Valencia, lo hemos dicho, es un pionero, su obra da entrada al campo de las relaciones humanas como materia administrativa de estudio en nuestro país. Consta de nueve capítulos: 1) valoración de las relaciones humanas en la administración pública; 2) las relaciones humanas en la administración precolonial a principios del siglo XVI; 3) las relaciones humanas en la administración pública colonial; 4) las relaciones humanas en la administración pública del México independiente; 5) trayectoria y dinámica de la administración pública mexicana de la revolución hasta nuestros días; 6) las relaciones humanas del trabajo; 7) las relaciones humanas y el personal de la administración pública; 8) el personal de la administración pública mexicana y las relaciones humanas, y 9) las motivaciones del servidor público en el trabajo administrativo.

Omitiremos introducir al lector en el aspecto histórico de esta obra, en cambio, sí le transmitiremos las ideas de Antonio García Valencia en cuanto a la necesidad de crear un Instituto Nacional de la Productividad para la Administración Pública o Instituto de las Reformas Administrativas, cuyo proyecto plasma el autor en un apéndice de la obra. Para expandir el crecimiento económico del país se requiere una acción concertada del gobierno y las empresas privadas. Dentro de la tónica del apremiante incremento de la productividad, en espe-

---

<sup>13</sup> *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, pág. 9.

<sup>14</sup> *Ibid.*

cial la del gobierno, debe comprenderse el mejoramiento de la administración pública. Este mejoramiento, agrega García Valencia, se condensaría en la creación de una "institución de adiestramiento, investigación y motivación de la productividad administrativa". Tal establecimiento se llamaría Instituto Nacional de Productividad para la Administración Pública, al que debe encabezar un Consejo Técnico formado por el Director General del Instituto y por representantes de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo, Gobernación, ISSSTE, IMSS y FSTSE. El Director General, quien asumiría la responsabilidad de administrar internamente el Instituto, sería nombrado por el Presidente de la República, y se auxiliaría con un Secretario General. Habría, asimismo, una Subdirección General Técnica, de la cual dependerían tres Direcciones: Técnica para el Estudio y Mejoramiento de la Administración Pública Federal (a la que estaría subordinada el Departamento de Estudios sobre las Reformas Administrativas y el Departamento de Investigaciones Antropológicas y Psicosociales de la Administración), de Asistencia Técnica para el Perfeccionamiento de la Función Pública de los Gobiernos Estatales, y la de Estudios para la Superación de la Administración Pública Estatal.

Una segunda Subdirección General, la de Relaciones Públicas, tendría bajo su autoridad al Centro de Información Administrativa, la Dirección de Prensa, Radio, Cine y Televisión, Museo de la Administración Pública, Biblioteca y Sección Legislativa, Filmoteca, Editorial e Impresos. Interesante proyecto que sirve de conclusión organizativa a los planteamientos de García Valencia concernientes a las relaciones humanas en el seno de la administración pública mexicana.

### **23.7 ERNESTINA VIDAL: UN ARTÍCULO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En 1959 apareció el número 9 de la revista *Cuestiones Nacionales*. Sus editores, Jorge Echaniz y Emilio Mújica, dedicaron la edición a la administración pública; y con ese título Ernestina Vidal elaboró el artículo correspondiente.

La autora señala que la característica moderna de los gobiernos es su especialidad de funciones, ya se trate de países desarrollados, como de países subdesarrollados. Tales funciones exigen una "maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada". Ernestina Vidal está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por la autora como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, etcétera.

El ámbito de la problemática de la administración pública gira en torno a la elaboración y coordinación de programas, coordinación de sus dependencias, reorganización de las oficinas y establecimiento de nuevos procedimientos

al trabajo gubernamental. La aplicación de los principios de la administración pública debe estar sujeta a las circunstancias económicas y sociales, porque aun en países altamente desarrollados su inclusión exige la reforma de la organización administrativa, pues no es concebible una administración pública ajena a las condiciones sociales de un país, a los problemas de la distribución del ingreso y la educación pública por mencionar solamente algunas de las circunstancias que influyen en ella.

Ernestina Vidal sostiene que en un país como México la intervención estatal en la vida económica está más que justificada. Nuestro país ha progresado económicamente después de la Revolución, sobre todo a partir de 1920; pero, señala la autora, no hay que olvidar que la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Esta es una condición insoslayable cuando se trata del estudio de la administración pública. Dentro del realismo en que se mueve la autora, e incluso partiendo de que la base del estudio de la administración pública descansa en la división de poderes, cabe agregar la preeminencia presidencial: "sin embargo, en nuestra realidad nacional es innegable el predominio del poder ejecutivo sobre la acción de los otros dos."<sup>15</sup>

Elabora un buen análisis de la situación administrativa del país, relativo a problemas de organización y coordinación, así como a la falta de continuidad en los programas gubernamentales, por lo que, luego de un penetrante diagnóstico de la condición vigente en la administración pública mexicana, hace una serie de propuestas concernientes a su reforma.

En sus conclusiones, Ernestina Vidal propone la creación de una Escuela de Administración Pública, así como el establecimiento de sistemas de capacitación para los trabajadores del gobierno. Una nueva ley orgánica de las secretarías se hace necesaria y, como corolario, la creación de un órgano asesor del Presidente de la República que le informe la problemática de la administración y le plantee las posibles soluciones.

### 23.8 LA CONTRIBUCIÓN DE GALVÁN ESCOBEDO

Desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez elaboró su texto, no se había escrito con propósitos teóricos ningún trabajo hasta 1962 en que aparece el *Tratado general de la administración* de José Galván Escobedo publicado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. La obra no fue elaborada específicamente para México, sin embargo su autor es efectivamente un mexicano; la versión más reciente se editó en nuestro país. Se trata de un texto bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió con creces a lo que entonces exigía la academia para llenar las curriculas de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre

---

<sup>15</sup> "Administración pública", *Cuestiones Nacionales*, núm. 9, pág. 11.

todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo, otrora dominantes. Está compuesta de seis capítulos: el primero se refiere a la importancia y conceptos de la administración y en las seis secciones que comprende se contempla la definición de la administración, su campo de estudios y su concepto por cuanto proceso y función: la importancia de la administración que el autor trata mencionando la especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad; el proceso administrativo; tipología de la administración (pública, privada y mixta); comparación entre la administración pública y privada; y las interpretaciones científicas y tecnológicas de la administración. El capítulo segundo trata de la evolución del pensamiento administrativo desde la antigüedad a la época actual: comienza tratando el desarrollo de la administración pública en Babilonia, Egipto, Judea, China, Grecia, Roma y la India; en esta sección menciona la obra *Arthashastra* de Kautilya, escrita en el siglo IV a. C., a la cual considera como un antecedente fundamental del pensamiento administrativo, con lo cual estamos plenamente de acuerdo pues consideramos esta obra como el antecedente más remoto e importante del estudio de la administración pública. Contempla la Edad Media, los desarrollos entre los siglos XVI y XVII, así como los siglos XVIII y XIX, cita, o bien, menciona pensadores tales como Maquiavelo, Adam Smith, von Clausewitz, Owen, Babage; en la era actual se cita a Taylor y Gilbreth, entre otros.

El capítulo tercero abunda sobre la administración "científica", ampliando la exposición de Taylor e incluyendo el examen de Gantt y Alford. Analiza prolijamente problemas de la organización administrativa: los de producción, salarios, especialización, mando, etc. El cuarto trata de la gerencia administrativa, abordando las obras de Fayol, Mooney, Urwick, Graicunas y Weber. El siguiente capítulo se ocupa de las relaciones humanas y con ellas de los trabajos de Follet y Barnard, así como de los experimentos de Hawthorne y Munstenberg. El capítulo final se refiere a la administración contemporánea y en uno de sus apartados hace una revisión del estudio de la administración pública en todo el orbe.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en el cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible, una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado; en fin, es un tratado de administración general. En la introducción de su libro, el autor manifiesta absoluta seguridad de estar tratando con un objeto de estudio científico: "la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita."<sup>16</sup> Una institución universal en el tiempo y el espacio, no puede tener para el autor sino un estatus científico. Además, Galván Esco-

<sup>16</sup> *Tratado de administración general*, pág. 19.

bedo sugiere que la administración, como producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes. Por tanto, "los principios en que se base son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse".<sup>17</sup> Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de "todo organismo social" implícitos en ella misma.

Galván Escobedo considera que la contribución de su obra radica en su labor sintética, más que un propósito de originalidad.

Es una obra abundante que suma más de trescientas páginas; contiene lo esencial de la disertación teórica del autor en el capítulo primero. Allí anota que si bien la administración pública no es una ciencia "completa", cuando menos cuenta ya con conocimientos sistematizados basados en principios relativamente generales que permiten su enseñanza y aplicación. "Se puede concluir, por consiguiente, que existe una teoría general o un arte que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos."<sup>18</sup> Galván Escobedo juzga que por extensión la administración puede concebirse como proceso o como función. Pero va más allá, al señalar que "en sentido concreto, la administración es la ejecución de un programa", el cual puede ser tan variable como la institución que lo tiene como bandera: una familia, una empresa o el gobierno. Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene, entonces, "su significación más precisa y fundamental".

Galván Escobedo distingue entre administración pública y administración privada; la primera dice, es la ejecución y observancia de la política gubernamental y atañen a ella los poderes, organización y técnicas relacionados con la aplicación de aquella política. "La administración pública es la ley en acción; es la parte ejecutiva del gobierno". En contraste, tocan a la administración privada las actividades de los particulares en general, ya se trate de la industria que es su campo fundamental, ya lo sea de la iglesia, las universidades o instituciones de beneficencia. Hay un tercer tipo, la administración mixta o "cuasipública" que está bajo la jurisdicción compartida del gobierno y los particulares y cuyas empresas forman el sector paraestatal. Por tanto desde el punto de vista de los organismos en particular, la administración es de tres clases; para el autor, se trata de una disciplina única con principios generales para las tres.

El mérito de Galván Escobedo estriba en haber escrito a principios de la década de los sesenta una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, época en la cual predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos; razón por la que ningún otro mexicano se preocupó entonces por escribir sobre el asunto.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 28.

### 23.9 INFORME CAP: DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Finalizaremos este capítulo con el examen de un documento, un parteaguas en el estudio de la administración pública, esencialmente para la investigación aplicada de la administración pública. Se trata del *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana* elaborado por la Comisión de Administración Pública en el año de 1967. Es cierto que los estudios de reforma administrativa, tanto de organismos gubernamentales como de personas especialistas en la materia, son anteriores; pero es hasta el año mencionado que se plantea, por primera vez desde la época de Lucas Alamán, un proyecto global de reforma administrativa del gobierno mexicano.

El Informe es de suyo un diagnóstico del estado de la administración pública, acompañado de las propuestas correspondientes a la solución de los problemas, conocido entre los especialistas como Informe CAP. La Comisión que lo elaboró fue establecida en 1965 en el seno de la Secretaría de la Presidencia, integrada, en principio, por: José López Portillo, presidente de la misma; Carlos Vargas Galindo, secretario, Emilio Mujica Montoya, Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana, miembros; más tarde se incorporaron: José Enrique Gama Muñoz, Leopoldo Ramírez Limón, Guillermo Velázquez Herrera, Pedro Zorrilla Martínez, Alejandro Carrillo Castro, Carlos Tello y Miguel Duhalt Krauss.

El Informe se caracteriza por la importancia primordial dada entonces al fomento del desarrollo económico y a la planeación del uso óptimo de los recursos para impulsarlo. Dentro de este contexto, "la reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con máxima eficiencia posible".<sup>19</sup> Pero, tanto la planeación económica como la reforma administrativa comparten el mismo objetivo —dice la Comisión de Administración Pública (CAP)—: mejorar la situación vital de los mexicanos.

La ejecución de la reforma administrativa fue proyectada en dos planos: macroadministrativo, relativo a la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias de la administración, y el microadministrativo, concerniente a la estructura, procedimiento y coordinación internos de cada una de ellas. Los objetivos de la reforma fueron formulados de la siguiente manera: 1) determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización, para lograr tres metas más específicas: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico, b) introducir las técnicas más convenientes para el gobierno a fin de alcanzar aquella meta, c) mejorar el entrenamiento del personal público; 2) proponer reformas en la legislación y las medidas administrativas conducentes.

<sup>19</sup> *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, pág. 15.

El Informe consta de tres partes: I) política de la reforma administrativa; II) análisis general de la administración pública, que es la parte más abundante y rica, y III) análisis por sectores de la administración pública.

En la primera, la política de la reforma define los marcos de la misma: idea del Estado como un Estado de servicio; su inicio sólo debido a una decisión presidencial; la reforma debe ser un proceso continuo.

La parte segunda consta de cinco secciones. Primera sección: la organización y el funcionamiento de las dependencias centrales de la administración pública y, derivados de él, los siguientes problemas: la planeación administrativa, que está ausente; confusión de las normas internas, falta de reglamentos interiores; distribución de funciones, que más bien están duplicadas; hay exclusión entre ellas, se carece de estadísticas, censos y registros, dispersión de funciones inherentes a obras públicas y falta de normación y uniformidad en lo relativo a los bienes de la nación. Los procesos administrativos han sido establecidos empíricamente, por efecto del tiempo. Por cuanto a los centros de decisión existen imprecisiones entre las esferas de mando, en tanto que lo relativo a los niveles jerárquicos y líneas de mando la CAP recomienda el establecimiento de la unidad de mando. El capítulo incluye los sistemas de control administrativo, los problemas de coordinación, los recursos materiales (locales, equipo, adquisiciones), administración de personal, con toda la tecnología para la selección y análisis de los trabajadores del Estado, sistemas de planeación y el presupuesto federal.

La parte tercera y última del documento es una brevísima referencia al análisis por sectores de la administración pública mexicana.

El informe CAP es indudablemente el más valioso documento de investigación aplicada para conocer la situación de la administración pública mexicana en su momento de elaboración, además uno de los trabajos más importantes en materia de reforma administrativa en todos los tiempos.

<b>Capítulo 24 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD .....</b>	<b>351</b>
<b>24.1 LIBROS .....</b>	<b>354</b>
<b>24.2 REVISTAS .....</b>	<b>356</b>

## CAPÍTULO 24

# **EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Sintetizar el desarrollo de la ciencia administrativa en la actualidad.

## **SUMARIO**

- 24.1 LIBROS**
- 24.2 REVISTAS**

El desarrollo de los estudios administrativos en la actualidad contrasta con las épocas anteriores: por un lado, la expansión y diversificación como enseñanza, investigación aplicada y difusión, son extraordinarias; por otro, la omisión de la investigación básica persiste aún sin justificación alguna dado el aumento de estudios en administración pública a nivel posgrado. Para este periodo habremos de ser más restrictivos, a fin de centrarnos en el objeto del texto: las obras relativas al estudio de la administración pública, y debido a que la mayor parte de la literatura es conocida por los interesados en nuestra materia, está a la venta en librerías, o bien, a su disposición en alguna biblioteca, haremos un breve compendio bibliográfico, toda vez que existan obras que glosan este periodo de manera exhaustiva.

Los temas a tratar los hemos dividido en: 1) libros y 2) revistas.

## 24.1 LIBROS

La producción bibliográfica ha sido ampliada considerablemente en la era actual. Los autores mexicanos han producido un buen número de obras sobre la administración pública nacional, o bien sobre temas generales de la ciencia administrativa. Las obras aparecidas en nuestro país son de índole variada: Miguel Duhalt Krauss escribió *La administración pública y el desarrollo en México* en el año de 1970; trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, administración pública y desarrollo, planeación, reforma administrativa y otros tópicos —una obra versátil—. El mismo autor publicó otro libro en 1972, *La administración de personal en el*

sector público, con el que dio inicio la colección bibliográfica del INAP. Hoy día, aunque agotado, sigue siendo una obra consultada con frecuencia en la materia que estudia. El INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado significativamente *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*; es un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana. Sobre este mismo tema fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México*; el primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independiente; su autor, Diego G. López Rosado, ha llenado con esta obra una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. Romeo Flores Caballero publicó recientemente (1981) una obra con orientación histórica *Administración y política en la historia de México*, un relato ágil y ameno sobre el decurso de la vida administrativa en México. Cipriano Flores es autor de un sólido libro: *La administración capitalista del trabajo*; en él se analiza el pensamiento administrativo de Marx. Finalmente, dentro de la obra *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas en México*, Javier Freyre Rubio recientemente —1983— ha tratado el tema del sindicalismo burocrático.

Sobre ciencia administrativa en particular destacan dos trabajos, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes; el primero tiene el título de *Administración del sector público*; es un texto general sobre la materia de la ciencia administrativa que comprende: 1) fundamentos de la administración gubernamental, donde diserta sobre problemas teóricos, 2) dialéctica organizativa, 3) principios administrativos, 4) administración de personal, 5) administración presupuestaria, 6) administración de compras y almacenes, 7) administración de las empresas del Estado y 8) reorganización del sector público —obra que actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa, aunque haya aparecido en 1970—. Más actual es su *Organización: un enfoque dialéctico*, editado en 1978; el centro de la disertación es la relación entre la administración y la cibernetica, aunque es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas, tratado con gran novedad y acierto. En 1983, Federico Reyes Heroles publicó su *Política y administración a través de la idea de vida*, un interesante trabajo sobre temas variados de la administración pública, entre ellos el de la burocracia y la tecnocracia. Asimismo, Ricardo Uvalle, también en 1983, tenía en imprenta su obra *El gobierno en acción*, una atinada disertación sobre los aspectos funcionales de la administración pública.

*La nueva ley orgánica de la administración pública federal* de José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano H. trata de la reforma administrativa en los comienzos del gobierno del Presidente López Portillo. Más abundante y prolífica, *Administración pública federal* de Jacinto Faya Viesca, sistematiza detalladamente las novedades de aquella ley. Dos obras recomendables para conocer la organización administrativa en aquellos días.

Acerca de la reforma administrativa los aportes más significativos deri-

van de la obra de Alejandro Carrillo Castro, especialmente *La reforma administrativa en México*, que lleva varias ediciones desde su aparición en 1973. Por la experiencia profesional del autor, así como por sus concepciones académicas, esta obra es también muy útil para apreciar el desenvolvimiento de la reforma administrativa desde 1967. Valiosa es también la obra *Diez años de planificación y administración pública en México* de Ignacio Pichardo Pagaza, una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal. De manera especial llama la atención su último capítulo, en que Pichardo Pagaza desarrolla uno de los pasajes mejor planteados de la literatura administrativa mexicana contemporánea.

Como resultado de ejercicios de comunicación académica conviene mencionar los ciclos de conferencias realizados en 1970, 1972 y 1973 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que aparecieron publicados con los títulos de *Administración pública y desarrollo*; *La administración pública federal*; y *Política y administración pública*; en los cuales disertaron conocidos académicos y profesionales mexicanos y extranjeros. Como una experiencia docente, José Castelazo publicó sus *Apuntes sobre teoría de la administración pública* en 1977; se trata de un glosario sistematizado del programa de estudios de las asignaturas Teoría de la Administración Pública I y II, de las cuales imparte su cátedra.

Hemos de disculparnos por los textos omitidos, pues autores importantes no han sido incluidos, tratamos de ofrecerles una bibliografía no exhaustiva, sino seleccionada acorde a la materia de nuestro texto: la ciencia administrativa. Trabajamos igualmente con autores mexicanos, empero, deseamos agregar algunos pensadores extranjeros que escribieron sobre la administración pública mexicana. En la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (enero-febrero 1935) fueron publicados tres importantes trabajos: *El papel del jefe del ejecutivo en México* de Stephen Goodspeed; *La administración pública mexicana* de Wendell Karl Gordon; y *Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano* de William Ebenstein.

En nuestro país se han traducido al español obras sobre nuestra materia, o bien, se han redactado en castellano, como la *Introducción a la administración pública* (1954) de Pedro Muñoz Amato —puertorriqueño—. En el caso de traducciones están las siguientes: Marshall Dimock, *Administración pública* (1967); Roscoe Martin, mismo título (1967); Dwight Waldo, igual título (1967), lo mismo que la de Simón, Smithburg y Thompson (1968), y Sharkansky (1971).

## 24.2 REVISTAS

En el campo de las publicaciones periódicas la producción ha sido también prolífica; como caso especial, la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* dedicó una edición (vol. XL, núm. 1, 1974) a la administración pública mexicana,

en la que escribieron varios secretarios de Estado de entonces. Por otra parte, de manera temporal, en tanto la Presidencia de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública esté radicada en México,\* la *Revista Latinoamericana de Administración Pública* se publicará aquí.

Ha habido casos en que revistas no especializadas en la materia se han preocupado por la administración pública. *Problemas Agrícolas e Industriales*, como vimos, lo estuvo, como ocurrió también con *Cuestiones Nacionales*. La *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM dedicó sus números 68 y 69 a los temas *Administración pública y desarrollo*, y *Administración pública y cambio social*, respectivamente, en los años de 1972 y 1978. La *Revista de Investigaciones Jurídicas*, órgano de difusión de la Escuela Libre de Derecho, comprende en su volumen único de 1980 tres artículos sobre la administración pública mexicana.

También se han publicado revistas especializadas, como *Desarrollo Municipal*, del Centro de Estudios Municipales, que hasta enero-febrero de 1973 había editado su número 5; así como *Reforma Administrativa*, de la Asociación Nacional de Administración Pública, la cual hasta el año de 1980 había impreso el número 6. La Universidad del Estado de México produjo la *Revista de Administración Pública* a fines de 1973, de la cual sabemos de dos números. Actualmente esa Universidad está editando una nueva revista, *Administración y Política*, que ha llegado al número 5.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública editó en 1975 la *Revista de Política y Administración*, cuyos dos únicos números se dedicaron respectivamente a la *Burocracia y subdesarrollo*, y al *Desarrollo político y administrativo*. Recientemente este Colegio ha publicado el *Diccionario de Política y Administración Pública*, en tres tomos, obra magna que llena una gran laguna en esta materia. Entre 1981 y 1982 aparecieron los cuatro números de *Tlamati*, órgano de difusión sobre capacitación de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en los cuales aparecieron, sin embargo, artículos relativos a nuestra materia. Desde enero de 1981 el INAP está publicando la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, órgano de difusión muy necesario en un tema tan abandonado por los estudiosos hoy día. Finalmente, debemos mencionar la *Revista de Administración Pública*, nacida en 1956 y que en 1983 ha dado a luz su edición número 54, pese a las tribulaciones de su larga vida.

No podemos omitir la Serie *Praxis*, cuadernos sobre temas administrativos producida por el INAP, así como los cuadernos de nuestra materia que elaboraron la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, lo mismo que el Instituto Político Nacional de Administradores Públcos.

El profuso número de publicaciones se debe, en gran parte, al decidido empeño de algunas instituciones académicas y casas editoriales para producir

\* Alejandro Carrillo Castro tiene la titularidad de esta asociación.

cada vez más y mejores materiales; destaca especialmente la labor del Fondo de Cultura Económica y la del Instituto Nacional de Administración Pública, así como las tareas que conjuntamente realizan ambas editoriales. El INAP, que bajo la presidencia de Luis García Cárdenas tuvo su consolidación definitiva y en la gestión actual de Ignacio Pichardo Pagaza sostiene un gran repunte, tuvo un número inusitado de publicaciones en diferentes géneros: libros, cuadernos, memorias e informes de labores, además de la *Revista de Administración Pública*, *Programa Serie Praxis* y *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Cabe destacar el convenio de coediciones FCE-INAP, que a la fecha comprende la presentación al público de dos obras: *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina* de Bernardo Klitsberg, y *La ciencia administrativa* de Loschak y Chevalier.

Finalmente, queremos mencionar la existencia de tres trabajos de gran valor como fuentes de investigación, elaborados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, hoy desaparecida, y que se remontan a 1976. El primero es una obra monumental, *Méjico a través de los informes presidenciales*, dentro del cual varios tomos se dedicaron a la compilación de documentos sobre la historia de la administración pública mexicana. Los otros dos, *Aportes al conocimiento de la administración pública federal* —uno comprende autores mexicanos y otro extranjeros— son magníficas antologías que ningún interesado en la administración pública mexicana debe desconocer.

En esta apretada síntesis bibliográfica llena de lagunas y de omisiones, no se ha dicho todo y quizá tampoco todo lo importante porque, la ciencia de la administración y la ciencia administrativa no se agotan en la palabra escrita que no es sino una de sus manifestaciones; la ciencia de la administración pública, en sus dos momentos históricos, se ha mantenido viva por la palabra hablada, en la cátedra, en el debate de seminario, en las ponencias de congresos, en el vital proceso de la construcción del conocimiento durante la investigación básica y aplicada; en fin, la comunicación social entre los interesados de nuestra disciplina. La ciencia de la administración no es sólo la palabra escrita; pero quisimos dejar sentado la enorme riqueza e importancia de las hojas claro-oscuras en nuestro país.

De la exposición realizada queda en claro que México es un país en el cual existe, desde los primeros días de vida independiente, una enorme preocupación por el estudio de la administración pública. La ciencia de la administración tuvo durante el siglo XIX un amplio, brillante y exitoso desenvolvimiento hasta que, en sus postrimerías, influida por los acontecimientos académicos europeos, se fue trasformando gradualmente en la ciencia administrativa, confinando su objeto de estudio a la organización administrativa. En circunstancias tales, la disciplina empequeñeció y empobreció sus propósitos; apresada en la estructura de la administración, vuelta hacia sí misma, se conformó con explicaciones introspectivas, despreocupándose por el estudio de las relaciones de la adminis-

---

tración pública con la sociedad e, incluso, con el propio Estado; forjó sus principios en los pies de barro de las relaciones y las jerarquías administrativas, cayendo en la esterilidad. El estudio de aquella estructura y la oportunidad de su reforma, la atraparon en la investigación aplicada. Las instituciones académicas hicieron eco de semejante demanda y convirtieron los planes de estudio en materias de formación profesional para conducir y reorganizar la administración, pero sólo eso. La interpretación rigurosa y la reflexión crítica habían desaparecido cuando se extinguió la ciencia de la administración. Los principios de Fayol y Gulick, se aceptaron como artículos de fe. La construcción del conocimiento se perdió en las tribulaciones de estos desarrollos, o quizá mejor, de estas involuciones; sin juicios críticos, sin interpretaciones rigurosas, sin acumulación de conocimiento, ausente una historia de la teoría de la administración pública, la ciencia administrativa fracasó ante el reto de demostrar su calidad y estatus de ciencia, desafío que la ciencia de la administración había convertido en su triunfo címero. No nos sorprendamos si hoy día tanto los neófitos, como los especialistas, digan con razón que la ciencia administrativa no lo es; esto es cierto en parte, en lo relativo a la ciencia administrativa considerada en su momento histórico; pero no lo es por cuanto a la ciencia administrativa situada en el suyo, donde fue una ciencia, pero que algunos de nuestros antepasados académicos no se atrevieron a mantener. Aquí intentamos, entre otros objetivos de enseñanza, explicar las causas de esa caída; las consecuencias están a la vista, pero podemos reconsiderar y volver sobre nuestros pasos. Podemos reconstruir la ciencia de la administración: Bonnin, Oliván, Ortiz de Zúñiga y De la Rosa trazaron el camino, toca a nosotros reconstruirlo y recorrerlo. Si este libro contribuye a sustentar las bases para emprender tal obra, habremos ganado mucho quienes nos empeñamos en ponerlo en manos de los interesados en el estudio de la ciencia de la administración y por qué no, al alcance de la ciudadanía, pues es en ella, en quien recaen los efectos de la administración.

# POST SCRIPTUM

Estando esta obra en imprenta fuimos partícipes de un hallazgo extraordinario. Leonardo Santana Rabell, egresado del doctorado de administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dio casualmente con una obra: *Apuntes de derecho administrativo* de Nicéforo Guerrero, publicada en la ciudad de Guanajuato en el año de 1929, por la Tipografía Comercial. El original, por cortesía del doctor Santana, ha llegado a estas manos y ahora comentaremos nuestras impresiones.

El libro fue concebido por el autor como un texto “para el uso de los alumnos de la cátedra respectiva en el Colegio del Estado”. Lo más importante es que Nicéforo Guerrero continúa la tradición genuina de la ciencia de la administración, que creíamos agotada con el trabajo de Manuel Cruzado, toda vez que este mismo había culminado el tránsito entre la ciencia de la administración y la ciencia administrativa. No ocurrió así: la ciencia de la administración trasciende el siglo pasado y sobrevive, con toda vitalidad, hasta bien entrado el presente. El texto de Nicéforo Guerrero es el mejor testimonio.

Guerrero aclara en la Explicación con la que comienza su obra, que al aceptar encargarse de la cátedra de derecho administrativo en el Colegio del estado, decidió elaborar los *Apuntes* por la ausencia o insuficiencia de los textos habidos. “Mi idea principal, al formarlos, fue que los alumnos que hacen este curso, se penetren en la importancia de la materia y tengan alguna idea de las principales leyes e instituciones administrativas, tanto federales, como del estado”;<sup>1</sup> es decir, no constituye sólo un aporte al derecho administrativo, sino al derecho administrativo estatal en lo particular.

<sup>1</sup> *Apuntes de derecho administrativo*, p. 5.

El texto consta de dos tomos. El primero contiene cuatro partes. La primera trata de la ciencia administrativa, tema capital para nosotros; la segunda el derecho administrativo; la tercera, dividida en dos secciones, respectivamente las autoridades centrales y las autoridades locales. La cuarta parte tiene cuatro secciones: la primera contiene problemas relativos al derecho administrativo, población, inmigración, subsistencias públicas, policía sanitaria, Código Sanitario del Estado de Guanajuato, orden público y prisiones; la segunda sección se refiere a las personas, la educación, cultos y espectáculos públicos; la tercera se dedica al estado civil de las personas. Estas tres secciones contienen lo que Guerrero considera la materia administrativa, en tanto que la cuarta tiene que ver con los deberes de la administración con relación a las personas. El tomo I cierra con una relación de normas relativas al derecho administrativo.

El tomo II contiene lo relativo a los deberes de la administración en cuanto a las cosas; las cosas en general, propiedad en México y registro de la propiedad, terrenos baldíos y nacionales, minas, industrias minerales, legislación sobre minería; petróleo, aguas, montes, ganadería, propiedad literaria, dramática y artística, servidumbres públicas, expropiación, obras públicas y contratos administrativos, caminos, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, correos y moralidad. Culmina como el tomo anterior, con una numerosa colección de normas correspondientes al derecho administrativo.

Toda similitud con el texto de Manuel Colmeiro no es accidental. Guerrero modela su obra en Colmeiro, pero tiene otras fuentes que conviene mencionar: Castillo Velasco, Cruzado y Emilio Rabasa, entre los mexicanos; Frank Goodnow, Adolfo Posada y el mismo Colmeiro, entre los extranjeros. Como Manuel Cruzado, comienza el estudio de la ciencia de la administración definiendo el Estado y el Gobierno, y como todos los especialistas de la misma, separa gobierno y administración. El gobierno, dice, tiene una doble acepción: en sentido amplio es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales; restringidamente, comprende al poder ejecutivo sólo y por tanto, "la política y la administración propiamente dicha". Agrega que, en este sentido, "gobernar es administrar".<sup>2</sup> Por su parte, la administración, en su sentido general, engloba la actividad total del gobierno, en tanto que restringidamente se refiere sólo a la función ejecutiva.

Guerrero sostiene que las esferas administrativas son cinco:

- 1) *Administración de las relaciones exteriores*. El ejecutivo lleva las relaciones entre el Estado nacional y otros estados y se considera al Estado como sujeto del derecho internacional.
- 2) *Administración de los asuntos militares*. Consiste en las disposiciones necesarias para preservar al Estado de los ataques externos y, en lo interior, garantizar el orden público.

---

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 11.

- 3) *Administración de los asuntos judiciales.* "Entendiendo por tal no a la decisión de los tribunales sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer a la existencia de los tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido, que es decidir los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos."<sup>3</sup>
- 4) *Administración financiera.* Se refiere a la administración de los medios pecuniarios para atender los servicios públicos.
- 5) *Administración de los asuntos interiores.* Consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.

Toca a la ciencia política, agrega Guerrero, señalar dónde debe llegar la acción del gobierno y dónde debe comenzar la de los particulares.

Entrando en materia propia de la ciencia de la administración, Nicéforo Guerrero indica que "la administración puede ser pura o aplicada. La primera, como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros... abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio..."<sup>4</sup> Esta argumentación que comenzó con citas de Goodnow (*Derecho administrativo comparado*), tiene su fundamento y apoyo en señalamientos de Cruzado y Colmeiro. Pero todavía, mirando al fondo de las palabras, encontramos remembranzas de la ciencia de la policía y he aquí una de ellas: "para una administración solicita por el bien del Estado, nada hay indiferente ni pequeño: su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, su acción permanente y su perseverancia infatigable".<sup>5</sup> La administración se relaciona directamente, prosigue Guerrero, con las necesidades materiales y morales de los pueblos con el fin de satisfacerlas ampliamente y con los menores sacrificios. Tales necesidades, sin embargo, no sólo deben considerarse en su impacto inmediato, sino en sus efectos futuros, de modo tal que la administración debe situarse en un régimen preventivo, más que en uno represivo.

Por cuanto a la acción administrativa, que no es otra cosa que la acción social misma, dice Guerrero que ella incide tanto en los hombres como en las cosas. En los hombres, que tienen inclinaciones sociales, antisociales y mixtas, fomenta las primeras, combate las segundas y modera las terceras. Como Colmeiro, al que cita frecuentemente, juzga que la administración no debe sólo actuar negativa e indirectamente, sino positiva y directamente, "tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil, díscolo o sospechoso". Por cuanto a las cosas, la administración debe servirse de ellas porque satisfacen las necesidades humanas.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>5</sup> *Ibid.*

El concepto de ciencia de la administración de Guerrero está fuertemente emparentado con el de Colmeiro: "la ciencia administrativa da pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno, pues aplicada al Estado, que es variable como el individuo, la manera de administrar debe ser variable en los pormenores y más flexible el poder que la aplica".<sup>6</sup> Asimismo, los principios en que se basa, o sea, los de la organización administrativa, son calcados de Colmeiro: la administración debe ser análoga a las instituciones políticas; ser esencialmente activa; estar centralizada; y ser independiente.

No queremos ahondar en la obra de Nicéforo Guerrero, porque tendríamos mucho que agregar y éste no es ni el lugar ni la ocasión. Nos habremos de conformar con decir que el mérito de ella no radica en su originalidad, porque no lo es, sino en lo que representa, es decir, la preservación de la idea de ciencia de la administración en su sentido más fiel. Pero no sólo esto. *Apuntes de derecho administrativo* conserva la idea de ciencia de la administración refrescada por los nuevos aportes en la propia disciplina, tanto en México como en el extranjero, lo que ayuda a actualizar y refrescar las antiguas categorías que se remontan a la obra de Bonnin.

Tal como hemos aprendido los que nos interesamos por la ciencia de la administración, esto es, que nadie ha dicho ni la primera ni la última palabra con relación a ella, sólo habremos de agregar que, hasta el momento de escribir estas líneas, Nicéforo Guerrero es el último representante conocido de la ciencia de la administración en México.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 15-16.

# BIBLIOGRAFÍA

A continuación se relaciona la bibliografía más importante del pensamiento administrativo en México a excepción de las obras actuales, que son del conocimiento de los estudiosos de la materia. En esta relación han sido omitidas aquellas obras cuya cita fue circunstancial.

## I PUBLICACIONES PERIÓDICAS

En la redacción de publicaciones periódicas aparece, entre paréntesis, el año de su publicación así como la mención de su edición.

### 1. Revistas

*Administración y Política*. (Antes *Revista de Administración Pública*). México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

*Desarrollo Municipal*. México, Centro de Estudios Municipales (1972).

*Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

*Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, 1955. Núm. 1, vol. VII.

*Reforma Administrativa*. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos (1980).

*Revista de Administración Pública (RAP)*. México, INAP. Esta revista fue profusamente utilizada y citada a lo largo de esta obra. Se hizo empleo de los siguientes números: 1 ene-mar 1956, 3 jul-sep 1956, 12 jul-sep 1959, 41 ene-mar 1980, 42 abr-jun 1980, 43 jul-sep 1980, 44 oct-dic 1980, 46 abr-jun 1981, 47-48 jul-dic 1981, 49 ene-mar 1982, 50 abr-jun 1982, 51 jul-sep 1982, 52 oct-dic 1982, 53 ene-mar 1983, 54 abr-jun

- 1983, Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP (1979). En Memoria de Gabino Fraga (1982). Antología 1-54 (1983).
- Revista de Investigaciones Jurídicas.* México, Escuela Libre de Derecho. Año 4, Núm. 4. 1980.
- Revista Internacional de Ciencias Administrativas.* Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XL, núm. 1. 1974.
- Revista Latinoamericana de Administración Pública.* México, Asociación Latinoamericana de Administración Pública.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), UNAM. Números 68 (1972) y 92 (1978).
- Revista de Política y Administración.* México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. (1975).
- Tlamati.* México, Comité Nacional Mixto de Capacitación. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1981).

## **2. Cuadernos**

- Del Centro de Investigaciones en Administración Pública.* México, FCPS, UNAM.
- Del Departamento de Administración Pública.* México, FCPS, UNAM.
- Del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos.* México, Partido Revolucionario Institucional.
- Programa Serie Praxis.* México, INAP.

## **3. Otros**

- Diccionario de Política y Administración.* México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

# **II. LIBROS, ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS**

## **1. Libros**

- AL GAZALI. *Nasihat al muluk (Consejo para los Reyes).* Oxford University Press. 1964 (1105-1111)\*. 197 p.
- ANÓNIMO. *Le traité des examens.* Paris, Librairie de Ernest Leroux. 1932. 444 p.
- ANÓNIMO. *Traité des founctionnaires et traité de l'armée.* Leyde, E. J. Brill. 1947-1948. Dos tomos, 499 y 1093 p.
- ANTUÑANO, ESTEBAN. *Economía política en México.* Puebla, Pue. 1838. 15 p.
- ARAGÓN, LUIS G. *Administración pública del Estado. Estadística y tecnología.* México, Imprenta Victoria. 1921. 282 p.
- ARNAUD, MARCOS. *El justo medio o Ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República Mexicana.* México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1839. 23 p.
- BACON, FRANCISCO. *La nueva atlántida.* Madrid, Edit. Aguilar. 1960 (1627). 78 p.

---

\* Entre paréntesis se señala el año de la primera versión.

- BENEYTO, JUAN. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid, Edit. Aguilar. 1958. 632 p.
- BIELSA, RAFAEL. *Ciencia de la administración*. Rosario, Argentina. Universidad Nacional del Litoral. 1937. 588 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 311-328.
- BODINO, JUAN. *Los seis libros de la República*. Turín, Herederos de Bevielaqua. 1590 (1576). 638 p. Hay una versión en RAP núms.: 41, pp. 75-98; 42, pp. 73-86; 43, pp. 81-110, y 44, pp. 75-96.
- BONNIN, C. J. B. *Compendio de los principios de administración*. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834 (1808). 621 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 81-102 y en RAP Antología, pp. 479-500.
- BULNES, FRANCISCO. *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y Estados Unidos*. México, Imprenta de Mariano Nava. 1899. 283 p.
- BUSTO, EMILIANO. *La administración pública de México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889. 292 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1979. 252 p.
- CAMPANELLA, TOMÁS. *La ciudad de sol*. Madrid, Edit. Aguilar, 1963 (1602). 110 p.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. *La reforma administrativa en México*. México, INAP. 1973. 274 p.
- CASTAÑÓN RODRÍGUEZ, JESÚS. *Fichas para el estudio del derecho administrativo*. 1972. 30 p. Mimeografiado.
- CASTELAZO, JOSÉ. *Apuntes sobre teoría de la administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1979. 236 p.
- CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA DEL. *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879, 2a. ed. (?). 428 p.  
\_\_\_\_\_. *Ensayo de derecho administrativo*. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos, 481 y 337 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 173-191.
- CRUZADO, MANUEL. *Derecho administrativo*. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. 299 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 265-280.
- CHÁVEZ, EZEQUIEL. *Manual de organización de archivos*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1920. 88 p.
- CHELLET OSANTE, ROBERTO. *Organización administrativa y política de la República*. México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955. 205 p.
- CHOUDHARY, RADHAKRISHNA. *Kautilya's political ideas and institutions*. Varanasi, Chowkhamba Sanskrit Series Office. 1971. 444 p.
- DÍAZ RUGAMA, ALBERTO. *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*. México, Imprenta El Socialista. 1887. 25 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 131-160.
- DIMOCK, MARSHALL. *Administración pública*. México, UTEHA. 1967 (1953). 426 p.
- DUHALT KRAUSS, MIGUEL. *La administración pública y el desarrollo en México*. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970. 205 p.  
\_\_\_\_\_. *La administración de personal en el sector público*. México, INAP. 1972. 122 p.  
\_\_\_\_\_. *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*. México, INAP. 1977. 159 p.

- DUPLÁN, CARLOS. *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930. 101 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 53 p.
- ENGELS, FEDERICO. *Del socialismo utópico al socialismo científico*. En Marx y Engels, *Obras Escogidas*, tomo II, pp. 92-161. Sin año (1892).
- ESTRADA Y ZENEÀ, ILDEFONSO. *Manual de gobernadores y jefes políticos*. México, Imprenta de Villada. 1878. 316 p. Hay una versión en RAP núm. 50, pp. 135-210.
- EZETA, LUIS DE. *Manual de alcaldes*. México, Imprenta de Leandro J. Valdés. 1845. 244 p. Hay una versión en RAP núm. 53, pp. 163-188.
- FAYA VIESCA, JACINTO. *Administración pública federal*. México, Edit. Porrúa. 1979. 675 p.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, RECAREDO. *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*. Barcelona, Librería Bosch. 1930, 2a. ed. (1920-1922).
- FLORES CABALLERO, ROMEO. *Administración y política en la historia de México*. México, INAP. 1981. 320 p.
- FLORES CRUZ, CIPRIANO. *La administración capitalista del trabajo*. México, UNAM. 1981. 123 p.
- FLORES ESTRADA, ÁLVARO. *Curso de economía política*. París, Imprenta de Gaultier-Laguionie. 1835. 2a. ed. (1828). Dos tomos, 415 y 470 p.
- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. México, Librería Porrúa Hnos. 1934. 505 p.
- FRANKEN, TJERK et al. *Política y administración pública*. México, UNAM. 1973. 193 p.
- FREYRE RUBIO, JAVIER. *Las organizaciones sindicales, obreras y burocráticas contemporáneas*. México, UAM-Azcapotzalco. 1983. 264 p.
- GALVÁN ESCOBEDO, JOSE. *Tratado de administración general*. México, INAP. 1980 (1962). 311 p.
- GALVÁN RIVERA, MARIANO. *Novísimo manual de alcaldes o sea Instrucción breve y sumaria para la capital de México*. México, Tipografía de R. Rafael. 1850. 211 p.
- GÁLVEZ, JOSÉ. *Informe general*. México, Imprenta de Santiago White. 1867. 411 p.
- GAMIO, MANUEL. *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. México, Sin editorial. 1920. 2a. ed. (?). 8 p. Hay una versión en núm. RAP 52, p. 155-160.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La administración española*. Madrid, Alianza Editorial. 1972. 164 p.
- GARCÍA MALO, IGNACIO. *La política natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno*. México, Oficina de Mariano Ontiveros. 1822. 177 p. Hay una versión de la UNAM. 1978.
- GARCÍA VALENCIA, ANTONIO. *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*. México, Edit. Porrúa. 1964. 2a. ed. (1958). 242 p.
- GARZA GARCÍA, COSME. *Manual de presidentes municipales*. Saltillo, Tipografía del Gobierno. 1897. 125 p. Hay una versión en RAP núm. 53, pp. 187-219.
- GONZÁLEZ SARAVIA, ANTONIO. *La administración pública. Curso de derecho administrativo*. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Unión. 1888. 537 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 281-310.
- GOODNOW, FRANCISCO. *Derecho administrativo comparado*. Madrid, La España Moderna. Sin año (1883). Dos tomos, 357 y 303 p.

- GOODNOW, FRANK. *Politics and administration*. New York, Russell and Russell. 1900. 270 p. Hay una versión en RAP de 25 Aniversario del INAP, pp. 237-247 y RAP Antología 1-54, pp. 345-355.
- GUERRERO, OMAR. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México, UNAM. 1982. 113 p.
- \_\_\_\_\_. *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Edit. Fontanara. 1981. 277 p.
- HÍJAR Y HARO, ALBERTO. *Administración y contabilidad fiscal*. México, Imprenta Victoria. 1919. 216 p. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 57-95.
- HINOJOSA ORTIZ, MANUEL. *La actividad administrativa del Estado*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. México, UNAM. 1937. 63 p.
- HOBBS, TOMÁS. *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica. 1980 (1651). 615 p.
- IBN AL MUQAFA. *Adab al Kebir (Adab mayor)*. Berlin Universitat. 1917. 82 p.
- IBN AL MUQAFA. *Risala al sahaba (Tratado de los compañeros)*. Université de Paris. 1976.
- IBN JALDÚN. *Introducción a la historia universal*. México, Fondo de Cultura Económica. 1977 (1378). 1165 p. Hay una versión en RAP 46, pp. 183-218.
- JOTEYKO, JOSEFA. *La ciencia del trabajo y su organización*. Madrid, Daniel Jarro Editor. 1926. 236 p.
- JIMÉNEZ, JULIO. *Manual de administración económica*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1885. 389 p., más 33 de una adición de 1888.
- \_\_\_\_\_. *Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno general*. México, Imprenta del Gobierno. 1868. 547 p.
- \_\_\_\_\_. Y AGUSTÍN LOZANO. *Manual de ayuntamientos*. México, Imprenta del Porvenir. 1875. 192 p. Hay una versión en RAP núm. 51, pp. 67-79.
- KAI KAUS. *Qabus nama (Libro de Qabus)*. London, The Cresset Press. 1951 (1082). 265 p.
- KAUTILYA. *Arthasastra*. Mysore Printing. 1960 (1915). 484 p. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 403-520.
- KLIKSBERG, BERNARDO. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, INAP y CLAD. 1982. 414 p.
- KOGA BEG. *Risala (Tratado)*. *Zeitschrift der deutschen maryenlandischen gesellschaft*, XV. 1861.
- LENIN, V. I. *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*. Moscú, Edit. Progreso. Sin año. 303 p.
- LEÓN, MIGUEL. *Directorio para los ayuntamientos*. Tlalnepantla, Tipografía de M. Vázquez. 1890. 240 p.
- LOPEZ ÁLVAREZ, FRANCISCO. *La administración pública y la vida económica de México*. México, Edit. Porrúa. 1956. 2a. ed. (?). 220 p.
- LOPEZ MEOQUI, MANUEL. *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. México, Sandoval y Vázquez Impresores. 1874. 185 p.
- \_\_\_\_\_. *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*. México, Imprenta privada del autor. 1879. 84 p. Hay una versión en RAP núm. 51, pp. 81-123.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO. *La burocracia en México*. México, Secretaría de Comercio, 1980. Cuatro volúmenes. 563 p.

- LLERGO, G. L. DE. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación de la Contraloría*. México, Sin editorial. 1920. 151 p. Hay una versión en la RAP 54, pp. 97-139.
- MADRAZO, FRANCISCO DE PAULA. *Manual de administración*. París, Librería de Rosa, Bouret y Cia. 1857. 359 p. Hay una versión en RAP núms. 51, pp. 15-65; 52, pp. 17-65; y 53, pp. 15-69.
- MALLARTY CUTÓ, JOSÉ. *Organización científica del trabajo*. Barcelona, Edit. Labor. 1942. 223 p.
- MARTIN, ROSCOE. *Administración pública*. México, Herrero Hermanos. 1967 (1965). 427 p.
- MARX, CARLOS. *La cuestión judía*. En Marx y Ruge, *Anales franco-alemanes*, pp. 225-249. Barcelona, Ediciones Martínez Roca. 1973.
- \_\_\_\_\_. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels, *Obras escogidas*. Tomo I, pp. 249-351. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. (1851).
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. *La administración pública en México*. México, UNAM. 1942. 347 p.
- MEEHAN, EUGENE. *Pensamiento político contemporáneo*. Madrid, Revista de Occidente. 1973 (1968). 382 p.
- MIJARES PALENCIA, JOSÉ. *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*. México, sin editorial. 1936. 345 p. Hay una versión de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 188 p.
- MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. México, Edit. Porrúa. 1971 (1748). 453 p.
- MORO, TOMÁS. *Utopía*. Buenos Aires, Espasa-Calpe. 1953. 145 p.
- MOSHER, FREDERICK Y SALVATORE CIMMINO. *Ciencia de la administración*. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960). 577 p.
- MUÑOZ AMATO, PEDRO. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1954. Dos tomos, 200 y 213 p.
- NIZÁM AL MULK. *Siyasat nama (El libro del gobierno)*. London, Routledge and Kegan Paul. 1960 (1092). 259 p. Hay una versión en RAP núms. 47-48, pp. 297-355 y RAP Antología, pp. 415-453.
- NIZAMI ARUDI, SAMARQANDI. *Chahar maqala (Los cuatro discursos)*. Hertford, Stephen Austin and Sons. 1899 (1161). 139 p.
- NORDHOFF, CHARLES (y EDUARDO, RUIZ). *La ciencia política al alcance de los jóvenes*. México, Edit. Villada. 1885. 128 p. Hay una segunda versión, ligeramente modificada, aparecida con el siguiente título: *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1890. 117 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 67-130.
- OLIVÁN, ALEJANDRO. *De la administración pública con relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1954 (1843). 316 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 120-133.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL. *Elementos de derecho administrativo*. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-1843. Dos tomos, 365 y 372 p. (Hay un tercer tomo, al cual no se tuvo acceso). Hay una versión en RAP Fraga, pp. 121-134.
- OTERO, MARIANO. *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*. México, Edit. Porrúa. 1967 (1847). Obras, en dos tomos. Tomo I, pp. 97-147.
- PALAFAX Y MENDOZA, JUAN DE. *Ideas políticas*. México, UNAM. 1946. 180 p.

- PANI, ALBERTO. *El camino hacia la democracia*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1918. 160 p.
- PAVÍA, LÁZARO. *Nociones generales de economía política*. México, Imprenta de Eduardo Dublán. 1897. 362 p.
- PÉREZ, ANTONIO. *Norte de principes*. Buenos Aires, Editorial Americalee. 1943 (1788). 170 p.
- PETIT-DUTAILLIS, CH. *Los municipios franceses. Carácteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo XVIII*. México, UTEHA. 1959. 295 p.  
 \_\_\_\_\_ . *La monarquía feudal en Francia y en Inglaterra (Siglos X al XIII)*. México UTEHA. 1961. 354 p. Hay una versión en RAP núm. 47-48, pp. 271-294.
- PIFFNER, JOHN AND ROBERT, PRESTHUS. *Public administration*. New York, The Ronald Press Co. 1960.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. *Diez años de planificación y administración pública en México*. México, INAP. 1972. 224 p.
- PIZARRO, NICOLÁS. *Catecismo político constitucional*. México, Imprenta de N. Chávez. 1861. 72 p.
- POSADA DE HERRERA, JOSÉ. *Lecciones de administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos, 387, 335 y 306 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 135-172.
- PRIETO, GUILLERMO. *Lecciones de economía política*. México, Imprenta del Gobierno. 1871. 657 p.
- REYES HEROLES, JESÚS. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Angel Porrúa. 1982. 55 p.
- REYES HEROLES, FEDERICO. *Política y administración a través de la Idea de vida*. México, INAP. 1983. 93 p.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN. *Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*. México, Imprenta de Galván. 1834. 247 p. Hay una versión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1980. 130 p.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN. *La República Mexicana en 1846 o sea Directorio de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. México, Imprenta de J. M. Lara. 1845. 317 p. Hay una versión en la RAP 53, pp. 71-162.
- RODRIGUEZ REYES, ÁLVARO. *Administración del sector público*. México, Herrero Hermanos. 1970. 165 p.  
 \_\_\_\_\_ . *Organización: un enfoque dialéctico*. México, Editores Asociados. 1978. 149 p.
- ROSA, LUIS DE LA. *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. Baltimore, Juan Murphy y Cia. 1851. 91 p.  
 \_\_\_\_\_ . *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos. 1851. 85 p. Hay una versión en RAP núm. 50, pp. 111-133 y RAP Antología, pp. 455-477.
- ROUSSEAU, JUAN JACOB. *El contrato social*. México, Edit. Porrúa. 1979 (1762). 178 p.
- RUIZ, EDUARDO. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1888. Dos tomos, 370 y 384 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 241-264.
- RUIZ MASSIEU, FRANCISCO Y W. LOZANO H. *La nueva ley orgánica de la administración pública federal*. México, Edit. Tecnós. 1977. 201 p.

- SAAVEDRA FAJARDO, DIEGO. *Empresas políticas*. Madrid, Editora Nacional. 1976 (1640). Dos tomos, 953 p.
- SANTA MARÍA, SEVERINO. *Catalotecnia carteconómica*. México, Imprenta El Progreso. 1927. 105 p.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Universidad de Sevilla. 1973. 162 p.
- SARI MEHEMED, PASHA. *Nasath ul vuza vel umera (Libro de los consejeros para los visires y los gobernadores)*. Wesport, Greenwood Press. 1971 (1720). 172 p. Hay una versión en RAP núm. 49, pp. 197-261.
- SCHMITT, KARL. *La dictadura*. Madrid, Revista de Occidente. 1968 (1964). 338 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *De la administración pública*. México, 1933. Tomo II. 38 p.
- SHARKANSKY, IRA. *Administración pública*. México, Editores Asociados. 1971 (1970). 339 p.
- SILVELA, AGUSTÍN. *Estudios prácticos de administración o Colección de proyectos, dictámenes y leyes*. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. 412 p. Hay una versión en RAP núm. 52, pp. 207-237.
- SIMON, HERBERT et al. *Administración pública*. México, Editorial Letras. 1968 (1950) 527 p.
- SOURDEL, DOMINIQUE. *El islam*. México, Salvat Editores. 1953. 159 p.
- TAYLOR, WINSLOW. *Principios de manejo científico del trabajo*. México, Edit. Cultura. 1928 (1913). 140 p. Ediciones de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey.
- TIMASHEFF, NICOLÁS. *La teoría sociológica*. México, Fondo de Cultura Económica. 1965 (1955). 397 p.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Edit. Guadarrama. 1969 (1856). 301 p.
- TREJO LERDO DE TEJADA, C. *Derecho administrativo mexicano (Legislación civil y federal)*. México, Tipografía de la viuda de F. Díaz de León y Sucs. 1911. 91 p.
- VÁZQUEZ, JUAN N. *Curso de derecho público*. México, Tipografía Literaria de F. Mata. 1879. 596 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 223-230.
- VELASCO IBARRA, ENRIQUE et al. *Administración pública y desarrollo*. México, UNAM. 1970. 364 p.
- VELASCO, GUSTAVO R. *Segundo curso de derecho administrativo*. México, Escuela Libre de Derecho. 1939. 154 p. Versión mecanográfica.
- VEYTIA, R. M. *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo. Nuevo Febrero Mexicano*, tomo IV. 1852, pp. 231-398. México (Publicado por Mariano Galván Rivera). Hay una versión en RAP Fraga, pp. 195-209.
- VILLAROEL, HIPÓLITO. *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España*. México, Miguel Porrua. 1979. 518 p.
- WALDO, DWIGHT. *Administración pública*. México, Edit. Trillas. 1967 (1955) 530 p.
- WARD, BERNARDO. *Proyecto económico en el que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con sus medios y fondos necesarios para la planificación*. Madrid, Joaquín Ibarra. 1982.
- WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1964 (1922). Dos tomos, 1237 p.
- WHITE, LEONARD. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.

- WILLOUGHBY, WILLIAM. *Principles of public administration*. Baltimore, The Johns Hopkins Press. 1927. 720 p.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO et al. *La administración pública federal*. México, UNAM. 1972. Dos volúmenes, 196 y 192 p.

## 2. Artículos

- AC, HISSARI. "Usul al hikam fi nimám al alam (Principios de sabiduría tocantes al arte del gobierno)". *Journal Asiatique*. Paris, 1824 (1595-1596). pp. 213-226 y 283-290.
- ARRAZOLA, LORENZO et al. "Administración". *Enciclopedia española de derecho y administración*. Madrid, Tipografía General de Antonio Rius y Rossell. 1848. pp. 526-691.
- CARRILLO PATRACA, JOAQUÍN. "La naturaleza intrínseca de la función administrativa". RAP núm. 3. 1956. pp. 7-15. Hay una versión reciente en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- CHANES NIETO, JOSÉ. "La investigación sobre la administración mexicana" RAP del 25 Aniversario del INAP. 1980. pp. 63-79.
- \_\_\_\_\_. "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala". RAP núm. 50. 1982. pp. 13-60.
- \_\_\_\_\_. "Semblanza de Gabino Fraga". RAP Fraga. 1982. pp. 17-33.
- EBENSTEIN, WILLIAM. "Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)* Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- FOUCAULT, MICHEL. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder". *Revista Siempre*. Octubre 27 de 1982. 9 p.
- FRAGA, GABINO. "Lecciones de derecho administrativo. 1926". RAP Fraga. 1982. pp. 329-342.
- \_\_\_\_\_. "Curso de derecho administrativo. 1930". RAP Fraga. 1982. pp. 343-349.
- GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ. "Desarrollo histórico del derecho administrativo". RAP Fraga. 1982. pp. 35-46.
- GOODSPEED, STEPHEN. "El papel del jefe del ejecutivo en México". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores extranjeros)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- GORDON WENDELL KARL. "La administración pública mexicana". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la Administración pública federal (Autores extranjeros)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- GUERRERO, OMAR. "Los espejos de los príncipes musulmanes: un programa de capacitación administrativa de alta jerarquía". *Tlamati*, núm. 4. 1982. pp. 5-14.
- IBN QUTAIBA. "Ayun al akhabar". (*Cuestiones esenciales*) *Islamic culture*, 1930: abril, pp. 171-198; julio, 333-362; octubre, 487-530. 1931: enero, 1-27; abril, 194-224.

- IZAGUIRRE, CÉSAR AUGUSTO. "Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928". RAP núm. 7 pp. 41-48 y RAP Antología, pp. 69-74.
- LOBATO, ERNESTO. "La burocracia mexicana". *Revista de Economía*. Octubre, 1951. pp. 307-312.
- MARX, CARLOS. "La sociedad, el Estado y la administración Pública". RAP del 25 Aniversario del INAP, pp. 249-260 y RAP Antología, pp. 357-367.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "El Instituto de Administración Pública". *El Universal*, de diciembre de 1935.  
. "Proyecto de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado". *Revista Política Social*, tomo I, núm. 4, nov. 1935.
- MORELAND W. H. "The science of public administration". *Quarterly Review*, vol. 235. 1921. pp. 213-382. Hay una versión en RAP del 25 Aniversario del INAP, pp. 261-274, y en RAP Antología, pp. 369-382.
- MORA, JOSÉ MARÍA LUIS. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". México, Edit. Porrúa. 1963 (1837). *Obras sueltas*, pp. 531-537. Hay una versión en RAP 50, pp. 61-68.
- PRIETO, GUILLERMO. "Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública". RAP núm. 54. 1983. pp. 15-55.
- SIERRA CASASÚS, CATALINA. "Estudios sobre administración pública en México". RAP núm. 1. 1956. pp. 63-67, y RAP Antología. 1983. pp. 333-337.
- SOLANO YÁÑEZ, DELFINO. "La administración pública en México". RAP núm. 12. 1959. pp. 31-37. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- VELASCO, GUSTAVO R. "El derecho administrativo y la ciencia de la administración". Trabajos jurídicos en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario. vol. III. México, Edit. Polis. 1938. 50 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 45-71.
- VIDAL, ERNESTINA. "Administración pública". *Cuestiones Nacionales*, enero 1959. 38 p. Hay una versión en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (Autores mexicanos)*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- WHITE, LEONARD. "Public administration". *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. 1930. pp. 440-450.
- WILSON, WOODROW. "The study of administration". *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887. pp. 197-222. Hay una versión en RAP del 25 Aniversario del SNAP, pp. 275-294, y en RAP Antología, pp. 383-402.
- ZAVALA, LORENZO. "Aspirantismo". "Aspirantismo y parcialidad". "Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo". México, Edit. Porrúa. 1937. *Obras*, Tomo: El Periodista y El Traductor, pp. 121-123, 132-136 y 136-139.
- ZAVALA, RICARDO. "El Departamento del Distrito Federal." *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo VIII, núm. 10. 1929.

### 3. Documentos

Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la administración pública mexicana*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. 1977. 64 p.

---

- Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de labores (1927-1928).* México, SHCP. 1928. Hay una versión en RAP núm. 54, pp. 141-174.
- Contraloría General de la Nación. *Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional.* México. 1921, 142 p.
- Contraloría General de la Nación. *Boletín de Informes,* marzo-abril. México, 1925. 189 p.
- Departamento del Distrito Federal. *Reorganización, en detalle, del Departamento.* México, Talleres Gráficos de la Nación. 1929. 39 p.
- Dictamen del virrey Revillagigedo sobre la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España.* México, Secretaría de Industria y Comercio. 1934.
- Instrucciones que los virreyes dejaron a sus sucesores.* México, Imprenta de Ignacio Escalante. 1873. Dos tomos. 657 821 p.
- Instrucción reservada que dio el virrey don Miguel José de Azamac a su sucesor don Felipe Berenger de Marquina.* México, Edit. Jus. 1960. 116 p.
- Instrucción del virrey Marqués de Croix que deja a su sucesor Antonio María Bucareli.* México, Edit. Jus. 1960. 141 p.
- Instrucción reservada de Juan de Ortega Montañés al Conde de Moctezuma.* México, Edit. Jus. 1965. 207 p.
- La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública.* México, 1922. 17 p. Hay una versión en RAP. 51, pp. 125-433 y en la RAP Antología, pp. 39-50.

# ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abella, Fermín, 136  
Agneta, Gentile, 125  
Aguirre, Amado, 323  
Alamán, Lucas, 210, 227, 228, 229, 230, 240, 349  
Alessio Robles, Miguel, 323  
Alford, 347  
Alí, 13, 14  
Alonso Romero, Miguel, 323  
Álvarez, José D., 321  
Álvaro Obregón, 323  
Al Gazali, 16  
Al Mansur, 14, 15  
Al Mawardi, 17, 24  
Al Mugafa, Ibn, 14  
Anaya, Pedro María, 240  
Anónimo, 211  
Antuñano, Esteban de, 214  
Aragón, Luis G., 126, 307, 309, 311, 312  
Arellano, Lorenzo, 239  
Aristóteles, 77  
Arnaud, Marcos, 213  
Arrazola, 137  
Arrijoa Izunza, Luis, 323  
Arthasastra, 9  
Ávila Camacho, 300, 334  
Babage, 347  
Bacon, 29  
Bakar, Abú, 13  
Barnard, 347  
Barquera, Juan María, 209, 234  
Bascón, Antonio de, 176  
Bascón, Juan José de, 137  
Beg, Koja, 15  
Bell, Benjamín, 293  
Beneyto, Juan, 138  
Berthelemy, 336  
Bielsa, 342  
Bobadilla, 136  
Bodino, 22, 23, 24, 31, 64, 65, 69  
Bolaños, Honorato, 323  
Bonnin, 34, 42, 45, 50, 55, 71, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 117, 123, 134, 135, 143, 144, 145, 151, 152, 162, 167, 169, 176, 181, 182, 230, 250, 258, 260, 275, 277, 278, 302, 305, 307, 334, 359  
Bordiu, Cristobal, 135  
Borsi, 123, 126  
Bourbon, 145  
Bourbon-Leblanc, 135

- Branciforte, Marqués de, 209  
 Bravo, Nicolás, 240  
 Brihaspati, 8  
 Bruggi, 126  
 Buida, Al Ahmad, 14  
 Bulnes, Francisco, 211, 225, 226, 227  
 Burgos, Javier de, 118, 135, 136, 137,  
     162, 163, 164, 166, 167, 177,  
     189, 199, 250  
 Bustamante, Anastacio, 240  
 Bustamante, Carlos María, 239  
 Busto, Emiliano, 211, 230, 231, 272,  
     309, 341  
 Buvareli, virrey de, 209
- Cabeza de Vaca, Pelayo, 136  
 Campanella, 29  
 Cárdenas, Lázaro, 300, 303, 304  
 Carranza, Venustiano, 300, 305  
 Carrillo Castro, Alejandro, 349, 356  
 Carrillo Patraca, Joaquín, 332, 342  
 Casas, J.B., 135  
 Caso, Antonio, 321, 323  
 Castelazo, José, 356  
 Castillo de Bobadilla, Jerónimo, 134  
 Castillo, Juan, 309  
 Castillo Velasco, José María del, 126,  
     127, 210, 214, 230, 244, 254,  
     255, 256, 257, 258, 259, 260,  
     261, 262, 263, 333  
 Cavagnari, Wautrain, 118, 123, 124,  
     126  
 Centurión, Manuel, 324  
 Chanakya, 9  
 Chandragupta, 9  
 Chanes Nieto, José, 208, 239  
 Chaveau, 249  
 Chávez, Esequiel A., 211, 318, 319, 320  
 Chellet Osante, Roberto, 127, 332, 339,  
     340, 341  
 Choudhary, 11  
 Cimmino, 32  
 Clausewitz, 347  
 Colmeiro, Manuel, 94, 118, 120, 135,  
     150, 189, 190, 191, 192, 193,  
     251, 252, 256, 259, 260, 262,  
     263, 274, 275
- Comonfort, Ignacio, 239  
 Comte, 88  
 Condorcet, 79  
 Contreras, Ulises, 321, 323  
 Cormenin, 117, 249, 263  
 Coronado, Mariano, 214  
 Cotelli, 181  
 Cristiani, jr., 321, 323  
 Cruzado, Manuel, 120, 123, 126, 244,  
     260, 261, 262, 263, 275, 333
- D'Alessio, 121  
 De Forronda, Valentín, 35  
 De Justi, Juan Enrique, 34, 134  
 De Paula Madrazo, Francisco, 137, 150,  
     176, 210, 252, 253,  
 De Solórzano Pereira, Juan, 134, 136  
 De Velasco, Luis, 209, 214  
 De Zúñiga, Enrique, 134, 136  
 De la Peña y Peña, Manuel, 240  
 Della Morea, Garelli, 125  
 Delamare, 30, 31, 32, 33, 162, 163  
 Díaz, Hermenegildo, 313, 315  
 Díaz, Porfirio, 272, 284, 336  
 Díaz Rugama, Alberto, 223, 224, 336  
 Di Bernardo, 124  
 Diderot, 84  
 Diéguez, José C., 323  
 Dimock, Marshall, 356  
 Domenico Romagnosi, Dino, 117  
 Donati, 121  
 Dublán, Manuel, 210  
 Duguit, 336  
 Duhalt Krauss, Miguel, 349, 355  
 Duplán, Carlos, 212, 294, 313, 315, 316,  
     317, 318, 337
- Ebenstein, William, 212, 356  
 Echaniz, Jorge, 345  
 Engels, 79  
 Enríquez, Martín, 209  
 Escriche, 165  
 Estrada, Ildefonso, 211, 232, 233, 284  
 Ezeta, Luis de, 210, 234, 235
- Faya Viesca, Jacinto, 355  
 Fayol, 316, 347, 359

- Federico el Grande, 48  
 Fernando VII, 137  
 Ferraris, Carlos F., 120, 125, 342  
 Fierro, Manuel I., 323  
 Filoteo, 22, 23  
 Fils-Nel, Ricardo, 23  
 Flores Caballero, Romeo, 355  
 Flores, Cipriano, 324, 355  
 Flores Estrada, Álvaro, 213  
 Follet, 347  
 Forronda, Valentín de, 34, 35  
 Foucart, 162, 249, 263  
 Foucault, 29, 30, 31, 33, 92  
 Fourier, 79  
 Fraga, Gabino, 126, 212, 301, 302, 304,  
     337, 342  
 Freyre Rubio, Javier, 355  
 Frontino, 22, 23  
  
 Galván Escobedo, José, 212, 232, 346,  
     347, 348  
 Galván Rivera, Mariano, 210, 234, 244  
 Gama, José Enrique, 349  
 Gamio, Manuel, 307, 312, 313, 318  
 Gandillot, 135, 145  
 Gantt, 347  
 García de Enterría, Eduardo, 138, 150  
 García Malo, Ignacio, 213  
 García, Trinidad, 232  
 García Valencia, Antonio, 212, 344, 345  
 Garza García, Cosme, 211, 235  
 Gasca, Celestino, 323  
 Gascón, 117  
 Gayo, 120, 124  
 Gelabert, 34  
 Gerando, 117, 162, 249, 263  
 Gilbreth, 347  
 Gil de Zarate, Antonio, 135  
 Giura, 125  
 Gómez de la Serna, Pedro, 118, 135,  
     136, 263  
 Gómez Farías, Valentín, 240  
 Gómez Santamaría, Eduardo, 135  
 González Baz, María de la Luz, 327  
 González y Echeverría, José, 285, 288  
 Goodnow, Frank, 118  
 Goodspeed, Stephen, 356  
  
 Gordon Schaeffer, Wendell Karl, 212  
 Graicunas, 347  
 Grasserie, Raoul de la, 333, 334  
 Guizot, 165  
 Gulick, 359  
 Gutiérrez Cruz, Carlos, 323  
  
 Hamid, Abdel, 14  
 Hans Kelsen, 304  
 Haro, 211, 307, 309, 310  
 Harrington, 29  
 Hegel, 343  
 Hellión, Merio, 327  
 Hernández Llergo, Regino, 323  
 Heráclito, 343  
 Heroles, Reyes, 29  
 Herrera, José Joaquín, 240  
 Hijar, Alberto, 211, 307, 309, 310  
 Hinojosa, Cosme, 323  
 Hinojosa Ortiz, Manuel, 212, 301, 304  
 Hissari, Ac, 15  
 Holtzendorf, Alemán, 125  
 Houriou, 336, 342  
 Huart, 162  
 Huerta, Adolfo de la, 323  
 Huhenthal, 31, 32  
  
 Jaldún, Ibn, 12, 13, 14  
 Jéze, Gastón, 304, 336  
 Jiménez, Julio, 210, 211, 234, 235, 238,  
     263  
 Josat, J., 230  
 Juárez, Benito, 236, 238, 240  
 Justí, Juan Enrique de, 34  
  
 Karl Gordon, Wendell, 356  
 Kaus, Kai, 16  
 Kautilya, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 347  
  
 Lafarriere, 117, 249  
 Lafragua, José María, 239  
 Lares, Teodosio, 126, 127, 230, 244,  
     245, 250, 251, 252, 260, 263,  
     266, 274  
 Laserna, 181  
 Lavoisier, 88  
 Lázaro Cárdenas, 336

- Lenin, 317  
León, Miguel, 211  
Lerdo de Tejada, Miguel, 255  
Linares, Luque de, 209  
Lista, Alberto, 143, 144, 145  
Lobato, Ernesto, 332, 338, 339  
Longo, 126  
López Álvarez, Francisco, 212, 232,  
    341, 342  
López Meoqui, Manuel, 126, 211, 235,  
    238  
López Portillo, José, 300, 349  
López Rosado, Diego G., 355  
Lozano, Agustín, 211, 234, 355  
Luis Felipe, 60  
Luis, XVI, 43, 46  
Llergo, G.L. de, 211, 307, 309, 310
- Macarel, 117, 124, 162, 249, 263  
Macedo, Pablo, 263  
Madrazo, 230, 244, 260  
Mahoma, 13  
Malthus, 162  
Mancera, Marqués de, 209  
Mancera, Rafael, 315  
Maquiavelo, 347  
Marín, 117  
Marquina, 209  
Martínez Cabañas, Gustavo, 349  
Martínez Sobral, Enrique, 323  
Marwan II, 14  
Marx, Carlos, 42, 43, 45, 54, 58, 60,  
    343, 355  
Mawardi, 24  
Max, Weber, 56  
Mayenne, Turquet de, 28, 29, 30, 31, 32  
Mayer, 342  
Medina Escalona, Pedro, 323  
Mehemed Pasha, Sari, 15  
Meehan, Eugene, 77  
Mendieta, Lucio, 227, 332, 333, 334,  
    335, 336, 337, 338, 339, 341,  
    346  
Mendoza, Antonio de, 209  
Merkel, 304  
Meucci, 124
- Mijares Palencia, José, 126,  
    212, 301, 303, 304, 312, 341  
Mirabeu, 46  
Miranda, Jesús, 323  
Moctezuma, Rodolfo, 349  
Montes de Oca, Luis, 325  
Montes, Marqués de, 209  
Montesquieu, 78, 84, 225  
Montiel y Duarte, Isidro Antonio, 210  
Mooney, 347  
Mora, José María Luis, 210, 218, 220,  
    221, 222, 223, 239, 262, 338  
Moreland, W.H., 118  
Moro, 29  
Morton Eden, 293  
Mosca, Gaetano, 88  
Mosher, 32  
Muawiya, 13, 14  
Mugafa, 15, 16  
Mújica, Emilio, 345, 349  
Mulk al, Nizám, 16  
Muñoz Amato, Pedro, 349, 356  
Murad IV, 15
- Napoleón, 60, 64, 69, 70, 77, 180  
Nenthal, 293  
Nerva, 23  
Nieto, Alejandro, 162, 163  
Nordhoff, Charles, 211, 230, 244, 264,  
    265  
Novoa, Julio, 315  
Núñez, 332, 333, 334, 335, 336, 337,  
    338, 339, 341, 346
- Obregón, 336  
Ocampo, Melchor, 237, 239  
Oliván, Alejandro, 118, 123, 135, 137,  
    138, 150, 151, 152, 153, 154,  
    155, 156, 157, 158, 162, 164,  
    167, 169, 252, 260, 274, 278,  
    305  
Omar, 13  
Orlando, 120, 125  
Ortiz de Zúñiga, 135, 136, 137, 166,  
    168, 192, 274, 305  
Ortiz, Tadeo, 210, 239  
Otero, 213, 218, 222, 239, 338

- Othmán (Osmán), 15  
 Owen, 347
- Pani, Alberto J., 307, 308, 311, 317, 318, 323  
 Parasana, 8  
 Pardo, Emilio, 263  
 Pareto, Vilfredo, 338  
 Pascal, Blas, 78  
 Pasha, Lufti, 15  
 Patton Glade, William, 212  
 Pavia, Lázaro, 214  
 Payno, Manuel, 240  
 Peralta, Carlos, 323  
 Pereira, Luis, 35, 135, 136  
 Pérez Calvo, Juan, 137, 176  
 Pérez López, Saturnino, 313  
 Pérez Ward, Antonio, 162, 163  
 Pfiffner, 306  
 Pichardo Pagaza, Ignacio, 356, 358  
 Pizarro, Nicolás, 214, 245  
 Platón, 77  
 Pons, Antonio, 323  
 Posada, Adolfo, 125, 192  
 Posada de Herrera, 118, 123, 129, 135, 137, 150, 169, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 198, 252, 253, 254, 260, 278  
 Presutti, 118, 121, 122, 124, 125, 126  
 Prieto, Guillermo, 210, 214, 235, 236, 237, 238, 240  
 Prunedo, Alfonso, 325  
 Puig, Antonio Francisco, 34
- Quintana Roo, Andrés, 240  
 Qutaiba, Ibn, 16
- Ramírez, Esteban, 323  
 Ramírez Limón, 349  
 Ramírez, Manuel Esteban, 321, 323  
 Ramírez, Pedro Mariano, 135  
 Rashid, Al, 17  
 Revilla Zúñiga, Antonio, 327  
 Revillagigedo, Primer Conde de, 209  
 Reyes Heroles, Federico, 355  
 Reyes Heroles, Jesús, 29  
 Robespierre, 67, 69
- Rodríguez, Abelardo, 336  
 Rodríguez de San Miguel, Juan, 210, 233, 235, 239  
 Rodríguez Reyes, Álvaro, 332, 342, 343, 355  
 Romagnosi, 181  
 Rosa, Luis de la, 127, 210, 232, 240, 244, 252, 260, 266, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 303, 359  
 Roscoe Martin, 356  
 Rousseau, Juan Jacobo, 84, 89, 188  
 Royo Villanova, Antonio, 121, 126  
 Rugama Díaz, Alberto, 211  
 Ruiz, Eduardo, 211, 214, 244, 263, 264, 265, 266  
 Ruiz Fernández, 326  
 Ruiz Gelabert, Antonio Francisco, 134  
 Ruiz Massieu, José Francisco, 355
- Saavedra, 163  
 Saint, 78, 88  
 Salgado, Donato, 327  
 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, 138  
 Santa María, Severino, 211, 318, 320  
 Say, 162  
 Schmitt, Karl, 67, 68, 69  
 Seoane, Salvador, 321, 323  
 Serra Rojas, Andrés, 341, 342  
 Shamasasty, 10  
 Sharkansky, 356  
 Sierra Casasús, Catalina, 208  
 Silva Herzog, Jesús, 313, 337  
 Silvela, 136, 142, 143, 144, 145, 150, 163, 167, 250, 278, 305  
 Silvela, Agustín, 135, 163, 164, 165, 198  
 Silvela, Francisco, 118, 260  
 Simón, 79, 356  
 Smith, 162, 347  
 Smithburg, 356  
 Solana, Fernando, 349  
 Solano Yáñez, Delfino, 332  
 Soto, Julián, 211  
 Stein, Von, 117, 123, 125

- Taifur, Tahir, 14  
Taylor, 316, 347  
Tello, Carlos, 349  
Teodosio Lares, 248, 249  
Thiers, 293  
Thierry, David, 313, 314  
Thompson, 356  
Timasheff, 78  
Tocqueville, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 47,  
    48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,  
    56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 68,  
    69, 123, 144, 221, 225, 249  
Torres Mondragón, Gonzalo, 327  
Trejo Lerdo de Tejada, 211, 301  
Turgot, 79  
Turquet, 31, 32  
  
Urwick, 347  
Uvalle, Ricardo, 355  
  
Vacchelli, 126  
Valenzuela, Gilberto, 321, 323  
Valeriola, Tomás, 34, 35, 135  
Vargas Galindo, Carlos, 349  
Vasconcelos, S. José, 323  
Vázquez, Juan M., 239, 240  
Velasco, Castillo, 275  
Velasco, Gustavo R., 119, 120, 121,  
    122, 126, 127, 300, 305, 306,  
    307, 337  
  
Velasco, José María, 210  
Velázquez Herrera, Guillermo, 349  
Vergara, Alfredo, 323  
Verges, Juan M., 323  
Veytia, M. R., 127, 214, 230, 244, 245,  
    246, 247, 248, 252, 260  
Vidal, Ernestina, 332, 345  
Vilchis, Tomás, 313, 314  
Villarroel, Hipólito, 209  
Vishnagupta, 9  
Vislaksha, 8  
Vivien, 199  
Von Justi, 31, 32, 33, 34, 117, 136  
Von Stein, Ludwing, 32, 34  
  
Waldo, Dwight, 356  
Weber, Max, 56, 347  
Wenceslao Barquera, Juan, 210, 234  
White, Leonard, 122, 306  
Wilson, Goodrow, 118  
Willebrandt, 31, 32  
Willoughby, 306  
  
Yusuf, Abú, 17  
  
Zenea, 232, 233, 284  
Zorrilla Martínez, Pedro, 349

# ÍNDICE DE MATERIAS

Abasto(s), 286, 292  
Absolutismo, 54, 68, 97, 116  
Acción, administrativa, 258, 259, 261, 262, 291  
    del gobierno, 251  
    gubernativa, 142  
    judicial, 199  
Actividad, administrativa, 123, 304  
    ejecutiva, 122  
    estatal, 305  
    judicial, 122, 123  
    jurisdiccional, 123  
    legislativa, 122, 123  
Actividades administrativas, 284  
Actos administrativos, 304  
*Adab*, 16  
Administración, 79, 81-83, 96, 123-125, 154, 190-192, 198, 247, 258  
    absoluta, 15  
    absolutista, 24, 54  
        comisión de la, 24  
        oficio de la, 24  
    acción de la, 92, 250  
    activa, 249, 251, 252  
    actos de la, 191  
    arte de la, 16  
    atribuciones de la, 249  
    auxiliares de la, 341

Administración (cont.)  
    bizantina, 23  
    oficios de la, 23  
    buena, 273, 274, 277  
    central, 52, 95  
    científica, 347  
    civil, 153, 156  
    colonial, 136, 209, 239, 276  
    contenciosa, 249  
    de abastos, 292  
    de compras y almacenes, 355  
    de justicia, 82  
    de la monarquía absoluta, 221  
    de las empresas del Estado, 355  
    de las entidades federativas, 341  
    de los territorios federales, 341  
    de personal, 213, 223, 344, 350, 356  
    definición de la, 165, 248, 347  
    del Estado, 30, 46, 58, 143, 198  
    del municipio, 341  
    desarrollo de la, 44, 347  
    ejercicio de la, 247  
    en general, 230  
    estatal, 232, 240, 272, 284, 305, 342  
    estatal y administración pública, 304  
    estatal y municipal, 244, 326  
    estudio de la, 146, 188, 342  
    financiera, 15, 213, 235, 236, 238

- Administración (cont.)  
  funciones de la, 16  
  funciones morales de la, 302  
  general, 278  
  general de la República, 275  
  gubernamental, 335, 355  
  hacendaria, 230, 312  
  idea de la, 311  
  imperial, 136  
  importancia de la, 347  
  interior, 275  
  judicial  
    organización de la, 55  
  lecciones de, 252  
  leyes de la, 81  
  local, 153, 180  
  modos de, 22  
  monárquica, 24  
  municipal, 48, 232, 235, 275, 284, 290  
  municipal y estatal, 213  
  naturaleza de la, 191  
  oficio de la, 263  
  organización de la, 80, 81  
  parroquial, 48  
  presupuestaria, 355  
  principio(s) de la, 96  
  principios invariables de la, 83  
  privada, 92, 348  
  privada y administración pública  
    distinción entre, 341  
  problemas prácticos de, 317  
  provincial, 136, 153  
  real, 53  
  reorganización de la, 66  
  tributaria, 52  
  urbana, 23  
    y cibernetica, 355
- Administración de la Nueva España, 209
- Administración India, 8
- Administración Mexicana, 228
- Administración musulmana, 16, 17  
  fundamentos de la, 17  
  organización de la, 17
- Administración osmanli, 15
- Administración pública, 92, 123, 152, 262, 276-278, 345, 346, 348
- Administración pública (cont.)  
  análisis general de la, 350  
  análisis por sectores de la, 350  
  antecedentes del estudio de la, 350  
  aspectos funcionales de la, 355  
  centralizada, 48  
  comparada, 230  
  diagnóstico del estado de la, 349  
  eficiencia de la, 307, 349  
  en México, 321  
    historia de la, 334  
  estatal, 232  
  estudio de la, 213, 218, 239, 300, 346  
  federal, 301, 340  
    estudio de la, 341  
  funcionamiento de la, 213, 228  
  historia de la, 333, 342  
  historia de la teoría de la, 359  
  historia del estudio de la, 341  
  moderna, 22, 51  
    estudio de la, 24  
  municipal, 232  
  organización de la, 333-335, 349  
  organización y funcionamiento de la,  
    300  
  organización y funcionamiento de las  
    dependencias centrales, 350  
  organización y materia de la, 304  
  principios de la, 230  
  reforma de la, 67  
  y desarrollo, 354  
  y privada  
    comparación entre, 347
- Administración pública mexicana, 311, 312, 318, 344, 346, 350, 356
- estudio de la, 305
- historia de la, 357
- organización y funcionamiento de la,  
  334
- Administración pública virreinal, 209
- Administraciones especiales, 153
- Administrador público, 71, 105, 350
- Administradores, 57, 59, 146  
  responsables de la cosa pública, 338
- Administrados, 57, 59
- Administristar, 166, 189, 250, 251, 311
- Aduanas y aranceles, 182

- Agricultura, 182, 293  
y ganadería, 169
- Aguas, 182
- Alcabalas  
abolición de las, 290  
eliminación de las, 292  
y gabelas municipales, 286  
y pensiones municipales, 286
- Alcalde o síndico, 50
- Antiguo Régimen, 42, 43, 45, 59, 60
- Archivo(s), 318-321  
catalogación de, 320  
clasificación de los, 319  
general, 319
- Arte de gobernar, 9
- Arthasastra(s), 8-11, 347
- Arrendatarios, 286, 287
- Arrimados, 287
- Asamblea, 66  
Constituyente, 64-66, 77, 78, 80, 82,  
110, 249  
Distrital, 55  
Legislativa, 64, 66  
Nacional, 64, 65  
Provincial, 55
- Asamblea Nacional Constituyente, 65,  
66
- Asambleas Provinciales, 55
- Aspirantismo, 218-223, 225, 239,  
339
- Audiencias, 179
- Autoridad  
administrativa, 262  
política, 260  
tipos de, 24
- Autoridades, 65
- Ayuntamiento de la Ciudad de México,  
315
- Ayuntamientos, 179, 264, 284, 290,  
291, 334  
organización de los, 275  
origen de los, 235
- Bancos, 264
- Beneficencia, 168, 170
- Bien público, 259
- Billetes de banco, 264
- Burocracia, 221, 336-339  
administrativa, 69  
científica, 337  
cuantificación de la, 338  
de acción y trámites exteriores, 337  
de acción y trámites interiores, 337  
de servicio público, 337  
desarrollo de la, 338  
estructura de la, 338  
estudio de la, 341  
femenina, 337  
mixta, 337  
obrera, 337  
parasitaria, 337  
profesional, 337
- Burocracia mexicana  
historia de la, 355
- Burócrata, 327, 338, 339
- Burocratismo, 23
- Burocratización, 52, 339  
de la administración pública, 334
- Califato, 13, 14, 17
- Cámara de Diputados, 309
- Cameralística, 32
- Campesino, 287
- Campo, 287
- Cancillería(s), 12, 13, 14, 179
- Canibalismo burocrático, 225-227
- Cargos públicos, 67, 220
- Carteconomía, 320
- Carrera administrativa, 77
- Casas y postas, 183
- Catalotecnia, 320
- Catastro, 290
- Centralismo, 52, 339
- Centralización, 49, 54, 153, 179, 253  
administrativa, 49, 54, 192  
de archivos, 316  
de correspondencia, 316  
de la administración pública, 339  
de personal, 316  
de servicios, 314, 315  
del Estado absoluto, 31  
funcional, 316  
política, 43  
política y administrativa, 49

- Centralizar, 153  
el gobierno, 153  
el mando, 317
- Ciencia administrativa, 80, 82, 84, 91, 109, 255, 306, 333, 342, 343  
estudio de la, 84
- Ciencia de administrar, 145
- Ciencia  
del ejército, 124  
del Estado liberal, 34  
del gobierno, 176  
de la hacienda, 124  
pública, 306  
de la instrucción pública, 124  
de la organización administrativa, 191, 263  
de la policía, 30-32, 34  
de la política, 9  
jurídica, 121  
legislativa, 82  
militar, 306  
política, 88, 90, 121, 257, 264, 358
- Ciencia de la administración, 76, 89-91, 116-127, 180, 191, 208, 253, 274  
de la cultura pública, 124  
económica, 124  
estudio de la, 275, 359  
interior, 124  
organización de la, 123  
política, 124  
pública, 92  
social, 124, 125, 239
- Ciencias, administrativas, 256  
de la administración, 134  
sociales, 213, 256, 306, 333
- Ciudadanos, 81
- Clase(s), agrícola, 286  
media, 338  
sociales, 226, 289, 338
- Clero, 209
- Código administrativo, 77, 110, 111, 146
- Colonias agrícolas, 293
- Comercio, 182, 264  
exterior, 292
- Comisariado, 69
- Comisario(s), 24, 31, 64-70  
monárquicos, 24
- Competencia  
esferas de, 17
- Competencia federal, estatal y municipal, 314
- Comunicación, 30
- Congreso, 305, 310  
atribuciones y funciones del, 245
- Consejo, 52, 53, 97  
de Estado, 146  
del Rey, 51  
Real, 54
- Constitución política, 110
- Constituciones políticas, 264
- Contabilidad administrativa, 311
- Contabilidad financiera municipal, 234
- Contabilidad gubernamental, 311
- Contralor General, 51, 54, 59
- Contraloría, 307-311, 317, 324, 325  
organización y funcionamiento de la, 309, 311
- Convención Nacional, 66-70
- Corporaciones, 264
- Correos, 183
- Corrupción, 223, 310  
administrativa, 15
- Corte(s), 16, 137
- Crédito público, 341
- Chambelán, 11, 12
- Deberes del ciudadano mexicano, 264
- Delegación de autoridad, 17
- Departamento de Aprovisionamientos Generales, y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, 320
- Departamento de Contraloría, 307-309, 311, 324  
eficiencia del, 308
- Departamento del Distrito Federal, 315, 333, 335
- Departamentos administrativos, 305, 320, 341
- Dependencias de la administración pública federal, 335

- Derecho(s), 244, 249  
 administrativo, 117-122, 180,  
 249-252, 301-305  
 estudio del, 342, 347  
 constitucional, 120, 213, 214, 244  
 estudio del, 264  
 de consumo  
 eliminación de los, 292  
 del hombre, 264  
 de los particulares, 250  
 políticos, 143, 146, 188  
 público, 249
- Descentralización, 69, 154, 179, 180,  
 266  
 administrativa, 266
- Descentralizar, 155  
 la administración, 153
- Desmoralización, 223
- Deuda pública, 264  
 interior y exterior, 341
- Diccionario administrativo, 145
- Dicotomía política-administración, 94,  
 122, 189, 256, 258
- Dictadura, 227  
 comisarial, 68  
 soberana, 68
- Die politik*, 33
- Direcciones Generales, 146, 246
- Directores Gubernamentales, 12
- Distrito Federal, 264
- Diversiones públicas, 183
- División de poderes, 151, 244, 245, 249,  
 266
- División entre gobierno y  
 administración, 276
- División territorial de la República, 279
- Doctrina administrativa, 300, 340
- Economía, 11, 90, 124, 213  
 de la administración pública, 307  
 política, 108, 163, 191, 213, 235, 265  
 pública, 84, 108
- Edad Media, 22
- Educación, 275  
 pública, 291
- Efectos administrativos, 306
- Eficiencia, 124
- Egresos, 341
- Ejecutivo, 51, 301, 302, 316, 319
- El Echiquier, 23
- Empleado(s), 222, 223, 264  
 de la administración federal, estatal  
 y municipal, 309  
 público(s), 311, 336
- Empleomanía, 218, 220-224, 237, 239,  
 339
- Empleómano, 221
- Ensayo sociológico sobre la burocracia  
 mexicana, 333
- Enseñanza, 264
- Errores administrativos, 273
- Escuela(s)  
 de Administración, 176, 178  
 de Administración Militar, 311  
 de Administración Pública, 324-327  
 de Jurisprudencia, 325  
 Superior de Administración Pública,  
 326, 327  
 Superior de Comercio y  
 Administración, 309, 311
- Espacio privado, 92, 191, 251, 257  
 público, 90, 92, 166, 191, 251, 257
- Especialización, 17
- Espejos de Príncipes, 13, 16, 232
- Estadística, 84, 108, 109, 124, 188  
 administrativa, 326
- Estado, 45, 58-60, 116, 188, 189, 258,  
 302, 334  
 absolutista, 23, 42, 83, 116  
 acción del, 302  
 actividad administrativa del, 340  
 de servicio, 340  
 economía del, 213  
 federal, 154  
 fines del, 302  
 funciones del, 342  
 liberal, 34, 42, 116, 151, 157  
 mexicano, 339, 340  
 moderno, 28, 34, 42  
 nacional, 49  
 policía, 117  
 político, 49  
 razón del, 30, 34  
 social, 50, 79, 80

- Estados, 317, 339  
Estructura(s) administrativa(s), 304, 318  
Estudio de la reorganización, 315  
Estudios administrativos, 332  
desarrollo de los, 354  
Estudios de la carrera de administración pública, 350  
Estudios sobre la organización administrativa, 307  
Estudiosos de la administración pública, 337
- Fayolismo, 316  
Federación, 319  
Federalismo, 245  
Feudalismo, 49, 51, 53, 76, 116  
Filosofía, 16  
Finanzas públicas, 15, 214, 340, 342  
Formas de gobierno, 213  
Función(es), administrativa(s), 16, 123, 301-304, 338, 342, 343  
ejecutiva, 302, 304  
judicial, 304  
pública, 29  
Funcionario(s), 16, 56-59, 64-66, 219  
administrativos y militares, 65  
del gobierno  
altos, 324  
estatales, 52  
municipales, 235  
público(s), 48, 96, 137, 219, 224  
responsabilidad de los, 337  
reales, 136  
selección de los, 223  
y empleados públicos  
responsabilidad de los, 333
- Gabelas municipales  
eliminación de las, 292  
Ganadería: tierras, 182  
Gerencia, 348  
administrativa, 347  
Gestión, 302  
Gobernador, 232  
idóneo, 233
- Gobernadores  
cualidades y condiciones que deben tener los, 232  
Gobernados, 189  
Gobernantes, 189  
Gobernar, 142, 188, 189, 251  
Gobierno, 94-97, 179-181, 188-192, 225, 231, 249-251, 265, 276, 277  
arte del, 16  
buen, 344  
cambio de, 55  
central, 53, 169, 180, 254  
civil, 94  
del Distrito Federal, 266  
en general, 209  
federal, 240, 317, 335  
forma de, 46, 247  
formas efectivas de, 227  
funciones principales del, 264  
interior de los estados, 245  
judicial, 122  
legislativo, 122  
mexicano, 303  
estudio de la administración del personal en el, 344  
funcionamiento del, 303  
organización y funcionamiento del, 303  
municipal, 94, 97  
organización del, 97  
nacional, 179  
otras funciones del, 264  
partes del, 264  
político, 94, 97  
problema del, 316  
y administración, 181, 189, 251  
diferencia entre, 275, 276
- Gobiernos, 264
- Hacienda, 236  
estatal, 290  
municipal, 235  
pública, 236, 238, 289, 290
- Higiene, 306
- Iglesia, 209
- Igualdad, 178

- Imperio, 58, 64, 77, 81, 154  
 Imprenta, 183  
 Impuesto, 264  
 Industria(s), 182  
     diversidad de, 264  
 Ineficiencia, 223  
 Información administrativa, 318  
 Ingeniería, 306  
     hidráulica, 23  
 Ingresos, 340  
     municipales, 291  
 Inmoralidad, 287  
 Instrucción pública, 168, 183  
 Intendencias, 209  
 Intendente(s), 51-55  
 Interés(es)  
     ciudadano, 257  
     colectivos, 156  
     común, 165  
     de los particulares, 250  
     general(es), 153, 257, 259  
     individuales, 257  
     materiales colectivos, 254  
     morales, 183  
     particular(es), 89, 153, 257-259  
     políticos, 257  
     privados, 156  
     público(s), 89, 90, 93  
     sociales, 151, 257  
 Islam, 13, 14, 17
- Jefe, de Estado, 122  
     político, 232  
 Jornaleros, 286, 287  
 Jueces, 96  
 Jurisdicción, 51, 57  
     administrativa, 249  
 Jurisprudencia civil, 188  
 Justicia, 83, 94, 96, 110, 166  
 Justicia e Instrucción Pública, 231
- Ley(es), 78-82, 89-92, 94-96, 142  
     administrativas, 109-111, 142, 333  
     políticas, 143  
     públicas, 110  
 Libertad, 264  
     política, 151
- Literatura, 16  
     administrativa, 332, 355
- Magistrados, 24, 90, 213  
 Magistratura, 97  
 Manuales administrativos, 14
- Máquina  
     del Estado, 58, 60  
     gobierno, 70
- Maquinaria administrativa, 345
- Materia(s)  
     administrativa, 107, 155-157, 182,  
     199, 274, 342  
     de administración pública, 111  
     de la administración, 165, 168, 182,  
     254  
     hacienda, 237  
     municipales, 291
- Medidas administrativas, 239, 349
- Medios de transporte, 292
- Mejoramiento de la administración  
     pública, 345
- Mejoras administrativas, 274
- Mendicidad, 286
- Métodos de administración, 17
- Migración extranjera, 293
- Milicia nacional, 288, 289
- Minería, 182  
     protección y fomento a la, 292
- Ministerio  
     de Colonización, 231  
     de Fomento, 231, 236  
     de Gobernación, 231, 236  
     de Guerra, 228  
     de Guerra y Marina, 231  
     de Hacienda, 229, 237  
     de Hacienda y Crédito Público, 231  
     de Industria y Comercio, 231  
     de Relaciones Exteriores, 229, 231,  
     236  
     de Relaciones Interiores, 229
- Ministerios, 65
- Ministros, 24
- Moneda, 264
- Montes, 182
- Monarquía, 58  
     absoluta, 28, 48-50, 55, 58

- Monarquía (*cont.*)  
 absolutista, 34, 51, 54  
 antigua, 53  
 centralización de la 56
- Moral, 169, 170, 274  
 administrativa, 104  
 pública, 168, 169, 276, 287
- Moralidad de la administración pública, 307
- Moralización, 308  
 administrativa, 307
- Municipio(s), 50, 53, 290, 291, 305  
 asignar a los, 291
- Nación, 258
- Normas administrativas, 116, 118
- Oficial(es), 24, 48, 64, 65, 68, 69  
 estamentarios, 24  
 públicos, 12
- Oficinas, del gobierno, 224  
 públicas, 303
- Oficio(s), 24, 198
- Orden jurídico, 291, 303  
 político, 83  
 público, 93, 103, 168, 182, 288  
 social, 95
- Organismo(s), administrativo(s), 151, 341  
 descentralizados, 238, 246, 341
- Organización, 82, 93, 227, 228, 343  
 administrativa, 30, 97, 213  
 burocrática y militar, 58  
 del gobierno, 316  
 de la administración federal, 335  
 de la administración pública, 224, 231, 236  
 de las Cámaras de Diputados y de Senadores, 340  
 de los ayuntamientos, 234  
 eficiente, 343  
 especialización, 347  
 estudio de la, 260  
 fiscal, 315  
 funcional, 316  
 general del Departamento, 311  
 general de la administración, 244
- Organización (*Cont.*)  
 general de la administración pública, 228  
 gubernamental, 334  
 hacendaria, 236  
 interna, 335  
 política, 244, 304  
 y funciones municipales, 234
- Organizaciones sindicales burocráticas, 355
- Organizar, 228
- Partidos políticos, 264
- Pastores, 287
- Pauperismo, 287
- Pedagogía, 16, 306
- Pensadores administrativos, 343
- Pensamiento administrativo, 78, 305, 347, 355  
 evolución del, 347
- Pensamiento político moderno, 84
- Pensiones municipales, 290
- Personal de la administración, 338  
 pública mexicana y las relaciones humanas, 344
- Personal público, 224, 317
- Población  
 aumento de la, 293
- Poder  
 administrativo, 189, 199, 247, 249  
 central, 179  
 contencioso, 252  
 ejecutivo, 58, 92, 143, 192, 319  
 federal, 308  
 ejecutor, 341  
 judicial, 143, 190, 256, 302  
 jurisdiccional, 48  
 legislativo, 143, 256, 302  
 político, 49, 190  
 público, atribuciones del, 250  
 soberano, 17  
 supremo, 152, 153
- Policia, 28-35, 92-94, 102-105, 108, 158  
 de abastos, 168  
 funciones de la, 31
- Política, 256-258, 261  
 de la reforma administrativa, 350

- Política (cont.)**
- económica, 125
  - financiera, 125
  - militar, 125
  - tributaria, 15
  - y administración, 257
    - intimidad entre, 261
    - separación entre, 256-258
- Polizei*, 33
- Polizeiwissenschaft*, 30
- Prácticas administrativas, 16, 32
- Prefecto, 70
- Presidente, 245, 246, 335
- Presidente de la República, 335, 340
- Presupuesto, 316
- Primer ministro, 11
- Primera República, 49
- Principio(s)
- administrativos, 355
  - de administración, 79
  - de la administración, 80, 82, 237
  - de la administración pública, 346
  - fijos de la administración, 83
  - primitivo, 93
- Proceso(s) administrativo(s), 326, 347, 348, 350
- Propiedad, 264
  - individual, 108
  - pública, 108
  - territorial, 293
- Provincias, 55, 179
- Realidad administrativa, 342
- Reforma, 228, 287, 288, 291
  - administrativa, 142, 229, 308, 315, 318, 335, 350
  - del gobierno mexicano, 349
  - estatal, 356
  - estudios de, 319, 349
  - municipal, 356
  - de la organización administrativa, 346
  - en el orden administrativo, 163
- Régimen federal, 244, 245,
  - historia del, 340
- Régimen
- feudal, 58
- Régimen (cont.)
- municipal, 264, 266
  - político, 13
- Relaciones humanas, 344, 347
  - en la administración precolonial, 344
  - en la administración pública, 344
    - colonial, 344
    - del México Independiente, 344
  - en el seno de la administración pública mexicana, 345
  - en la organización administrativa, 344
- Relaciones sociales, 91
- Religión, 168-170
- Reorganización, 300, 317
  - administrativa, 315
- Reorganizar la administración, 359
- República, 58, 60, 77, 218
- Residencia, 248
- Revolución, 42-50, 52-54, 76, 78, 117
  - administrativa, 37, 54
  - Francesa, 42-44, 46, 58
  - parlamentaria, 58, 60
  - política, 37, 47, 54
  - social, 47
- Salubridad pública, 254, 320
- Salud pública, 68, 69, 182
- Sanidad y salubridad pública, 168
- Secretaría
- de Agricultura y Fomento, 313, 320
  - de Comunicaciones y Obras Públicas, 320
  - de Educación Pública, 325
  - de Gobernación, 320
  - de Guerra y Marina, 320
  - de Hacienda, 308-310, 320, 340
  - de Hacienda y Crédito Público, 312
  - de Industria, Comercio y Trabajo, 309, 318, 320
  - de la Presidencia, 349
  - de Relaciones Exteriores, 320
- Secretarías de Estado, 179, 228, 340
- Secretarios, 12
- Sector público
- reorganización del, 355
- Separación política-administración, 189

- Servicio civil, 223, 321, 336, 337  
organización y funcionamiento del,  
336
- Servicio(s) público(s), 155, 247, 262
- Servicios sociales, 334
- Servidor público, 344
- Sistema de administración, 320
- Sistema político norteamericano, 264
- Situación administrativa, 15  
análisis de la, 346
- Situación política, 15
- Sociedad, 257, 259, 264, 343, 359
- Sociedad(es) feudal(es), 23, 53
- Sociología, 90, 126, 306, 333, 338  
de la administración pública, 333
- Soberanía, 46, 67, 181  
estatal, 11
- Subdelegados, 51-53, 55
- Subprefecto, 70
- Sultanato, 13, 14, 16
- Supercentralización, 154
- Superintendente, 51
- Taylorismo, 317, 335, 336
- Tecnocracia, 355
- Tecnología, 311
- Teoría  
administrativa, 163, 178, 190, 278,  
302, 306  
de la administración, 22, 23, 82, 278  
pública, 267, 274, 356  
jurídica de la administración, 304  
política, 81
- Terrenos  
nacionales, 288  
realengos, 288
- Territorios, 264
- Tesorero General, 11, 12
- Trabajadores  
de base, 338  
de confianza, 338  
del Estado  
situación administrativa de los,  
341  
situación jurídica de los, 341  
rendimiento de los, 324
- Trabajo, 182  
administrativo, 317, 344  
y capital, 264
- Tratados de administración, 118  
financiera, 17
- Tribunales administrativos, 250
- Tutela administrativa, 53
- Tutelar, 152
- Unidad, 178, 179, 192, 248, 250, 253  
administrativa, 178  
civil de la nación, 178  
de mando, 17  
política, 13
- Unificar el mando, 317
- Usura, 264
- Vaqueros, 287
- Vías de comunicación, 183
- Vida  
administrativa de México, 355  
privada, 165, 166, 190  
pública, 190
- Visirato, 15, 17  
de Delegación, 17  
de Ejecución, 17
- Votantes, 264

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 tirado consta de 4 000 ejemplares,  
más sobrantes para reposición.