

*La Trascendencia de los Elementos de la Ciencia Administrativa: estudio introductorio**

Omar Guerrero Orozco**

* Escrito editado con autorización del autor quién lo prologó y de la Escuela Superior de Administración Pública, quién publicó el texto original de Don Florentino González "Los elementos de la Ciencia Administrativa".

** Profesor de carrera. Profesor titular C. de tiempo completo de la UNAM¹ de México.

Licenciado en Ciencias Políticas.

Doctor en Administración Pública

Investigador Nacional de Ciencias

Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública

1 Universidad Nacional Autónoma de México

***La trascendencia de los elementos de la Ciencia Administrativa:
estudio introductorio.***

• ***Resumen***

Además de hacer una gran presentación del libro de don Florentino González, Elementos de Ciencia Administrativa, el autor discurre por los caminos de la historia de la administración pública en sus orígenes de ciencia de la policía y del cameralismo, con la acostumbrada versatilidad y sapiencia en el trato de los textos de los protagonistas conspicuos. Es un documento que reivindica el puesto de González como precursor latinoamericano del saber universal de la administración.

The importance of “Elementos de Ciencia Administrativa” (Elements of Administrative Science). Introductory study.

• ***Abstract***

Besides making a grand presentation of “Elementos de Ciencia Administrativa” (Elements of Administrative Science), by Don Florentino Gonzalez, the author goes on a historical path of public administration from its origins as police science and cameralism. The author writes with his usual versatility and knowledge in dealing with the texts of conspicuous protagonists.

This document regains Gonzalez's position as Latin-American precursor of universal knowledge in administration.

La Trascendencia de los elementos de la Ciencia Administrativa: estudio introductorio

No es frecuente tener la posibilidad de prolongar una obra trascendental de la ciencia de la administración, y es menos usual que el prefacio sea de un libro cuya aportación tenga alcances universales. Me siento profundamente emocionado por haber podido, en primer lugar, consultar un texto tan importante como son los Elementos de Ciencia Administrativa de don Florentino González, ciudadano de Colombia y, en segundo lugar, por haber asumido la extraordinaria responsabilidad de efectuar el estudio introductorio.

La trascendencia histórica de la Ciencia de la Administración

El estudio de la administración pública constituye uno de los

campos del saber social más interesante y trascendental. La ciencia de la administración pública es la disciplina, entre las ciencias sociales, de más antigua data en la enseñanza sistemática, pues comenzó a ser impartida en Alemania en 1727. También es la primera en ofrecer libros de texto para la docencia; tales medios pedagógicos aparecieron dos años después de la inauguración de los cursos en el año señalado. Asimismo, tiene el mérito de haber configurado el primer perfil profesional en ciencias sociales, por medio de la Profesión en Policía, Economía y Cameralística, nombre con el que se organizaron estos cursos. Finalmente, tal era el estatuto de la enseñanza de esta profesión, que su organización e

impartición se realizó originalmente en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Entonces, la Policía, la Economía y la Cameralística, eran las ciencias administrativas vigentes.

Progresos semejantes son perceptibles a lo largo del siglo XIX, como lo vamos a observar en las páginas siguientes, en tanto que en nuestra atareada centuria las disciplinas sociales y políticas comenzaron a configurar sus primeras organizaciones profesionales y académicas. Tocó el mérito a la ciencia de la administración abocarse, antes que otras disciplinas hermanas, a la primera convocatoria de reunión de sus profesantes, que se congregaron en 1910 en la ciudad de Bruselas, mientras que la ciencia política y la Sociología tuvieron que esperar hasta finales de los años cuarenta para realizar sus primeras reuniones, bajo los auspicios de la UNESCO. De los fructuosos trabajos efectuados en Bruselas, dos décadas después se pudo consolidar la primera agremiación

profesional en las disciplinas sociales: el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, establecido en Madrid cuando corría el año de 1930.

Como se ha podido observar, la ciencia de la administración es un campo del saber de notoria importancia, que justifica la evocación de los nobles pergaminos de su fecunda antigüedad, y por tanto me congratulo de tener el gran honor de hacer una remembranza tan relevante, como el introducir a los lectores a uno de los libros más importantes de la historia del pensamiento administrativo universal.

Desde 1972, año en que comencé a profesorar cátedra de Teoría de la Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en la Universidad Nacional Autónoma de México, ratifiqué mi convicción de que el estudio de la administración gubernamental estaba fundado en principios científicos. Al mismo tiempo, mis anhelos estudiantiles para

acceder a las grandes obras del pensamiento administrativo, se habían transformado en una vocación irrenunciable, y hasta cierto punto en una obsesión académica. Aunque mis trabajos investigativos, docentes y de divulgación, se han expliado en una variedad de campos, ciertamente el ámbito de actividad preferido ha sido la teoría de la administración pública y, dentro de ésta, la historia del pensamiento administrativo.

Con mucha frecuencia aprovecho los viajes a otros países, para hacerme de obras importantes para el estudio de la administración pública. Durante 17 años, estos viajes y el uso intensivo de los procedimientos de localización y acceso documental de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, me facilitaron la obtención de los

libros angulares del pensamiento administrativo, que redituaron en la preparación de tres obras sobre el tema¹. En agosto de 1973 adquirí un valiosísimo libro titulado Historia de la Administración Española e Hispanoamericana cuyo autor es el erudito investigador español Juan Beneyto. En el Apéndice a la Introducción de la obra, se consignaba la existencia de un gran caudal de libros, ensayos y manuales de autores españoles e hispanoamericanos. De este nutrido caudal de fuentes, me llamó poderosamente la atención el libro de Florentino González².

En 1984 viajé a Madrid, con el objeto de buscar las obras de los autores españoles que estuvieron activos durante la primera mitad del siglo XIX. Su labor, en esta época, había sido la más fructuosa y brillante en el desarrollo de

-
- 1 Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla. 1984.
La Teoría de la Administración Pública. México, Harla. 1986. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontamara. 1986.
 - 2 BENEYTO, Juan. *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Madrid, Aguilar. 1958. Florentino González está citado en la p. 45.

la ciencia de la administración en Europa. En la cuarta década del siglo pasado ya se había eclipsado en Francia el aporte de Charles-Jean Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración; todavía los alemanes estaban cultivando a la antigua ciencia de la Policía; y aún faltaba mucho para que los italianos y angloamericanos comenzaran a escribir sobre administración pública, como ciencia. En España estaban arduamente laborando Javier de Burgos y José Posada de

Herrera, quienes habían dictado cursos sobre administración pública en 1840 y 1843, respectivamente³, en tanto que Agustín Silvela y Alejandro Oliván estaban escribiendo dos valiosos textos sobre el mismo tema⁴.

Uno de los centros bibliográficos y documentales más importantes de Europa es la Biblioteca Nacional de España, con sede en Madrid. En su rico acervo encontré la mayor parte de las valiosas obras que buscaba, así como de

-
- 3 Las lecciones de Burgos se impartieron en Granada, en diciembre de 1839 y enero de 1840. Las exposiciones fueron recogidas por uno de los cursantes, quien las publicó en el periódico «La Alhambra», órgano del Liceo que organizó la reunión académica, entre enero y abril del año siguiente. Antonio Mesa Segura compiló las lecciones con el título de «Ideas de Administración», junto con otros trabajos de don Javier. Ver, «La Labor Administrativa de Javier de Burgos». Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. Las breves cátedras granadinas de Burgos, fueron el preámbulo del ambicioso proyecto que significó la creación en 1842, de la Escuela Especial de Administración, cuyos cursos se iniciaron en noviembre 29 de este mismo año. Es sumamente significativo que, paralelamente a la intención manifiesta de organizar una carrera administrativa del servicio público, se anotara como principio que «para administrar es indispensable saber administración». Luis Jordana de Pozas, «El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro». Revista Internacional de Ciencias Administrativas, volumen XXVIII, número 1. 1962. p.34-62.
- 4 SILVELA escribió los Estudios Prácticos de Administración (Madrid, Imprenta Nacional. 1939); y Oliván, De la Administración Pública con relación a España (Madrid, Biblioteca de Educación. 1843).

gran significación. Trabajar en sus ficheros me brindó la oportunidad de emprender un primer rastreo del libro de Florentino González, pero la labor fue infructuosa; a pesar de que dicha Biblioteca atesora una gran cantidad de sus trabajos, no están en sus anaqueles los Elementos de Ciencia Administrativa. Habría que esperar un mejor momento, para poder visitar Colombia, país que aún no había tenido el gusto de conocer.

La oportunidad tardó mucho tiempo. En octubre de 1991 participé en una reunión de expertos sobre temas de modernización curricular, convocada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y realizada en la sede central de la Escuela Superior de Administración Pública en Santafé de Bogotá. Aunque la apretada agenda de trabajo me impidió buscar la obra, me enteré

por boca de un profesor de la Escuela que los Elementos se encontraban en la Biblioteca Nacional de Colombia. Finalmente, en junio de 1992 una misión de consultoría efectuada en la ESAP, por invitación del CLAD y la propia Escuela, me brindó la largamente esperada oportunidad de tener acceso a la obra de don Florentino González.

Mi primer día de estancia en Santafé de Bogotá me sirvió para visitar la Biblioteca Nacional y en efecto, en breve tiempo di con el libro.

La obra y su origen

El autor

Don Florentino González (1805-1875) es suficientemente conocido en Colombia, para hacer aquí mayores referencias a su vida y a sus andanzas políticas.⁵ Sin embargo, su estatura intelectual y

5 Colombia ha rendido justo homenaje a tan distinguido compatriota, principalmente por medio de trabajos sobre su vida y obra. Se han escrito más de 25 trabajos sobre Florentino González, del siglo pasado a la actualidad.

pública merece ser recordada y conocida fuera de Colombia, para aquilarat las virtudes cívicas y académicas de tan distinguido latinoamericano. Unas notas sobre el abundante caudal de documentos, obras y artículos que brotaron de su imaginativa mente, nos servirán a este propósito. Florentino González fue un hombre típico del siglo XIX, como lo fue el alemán Alejandro von Humboldt, el francés Alexis de Tocqueville y el mexicano Luis de la Rosa. Hombre culto, personaje de la vida política, personalidad nacional, hábil periodista, González representa el modo de vivir de aquéllos a quienes interesaba la política de la época como una cuestión de fe pública y vocación existencial. Liberal, como muchos hombres ilustrados de entonces, confiaba en la iniciativa social para sufragar sus necesidades, pero creía en la solidez de las instituciones gubernamentales para responder a las motivaciones públicas, o como él las llama: los intereses sociales. En una era de emergencia vigorosa de la

publicidad, en el sentido de ensanchamiento de lo público, utiliza la pluma para comunicar, para enseñar, para polemizar, para defenderse y para pelear. Weber decía que la esencia de la política es pelear; Florentino González peleaba con el arma que, desde entonces, es el florete de la publicidad moderna.

Dentro de su nutrida obra bibliográfica y documental destacan, además de los «Elementos», las dos Memorias Administrativas que legó como muestra de su gestión al frente de la Secretaría de Hacienda, en 1847 y 1848. Su vigorosa pluma produjo, como era costumbre entonces, la defensa pública de su labor al frente del Ministerio Público, en 1855 y 1857, además de la Memoria de labores correspondiente a 1857. Los temas políticos y gubernamentales ocuparon con preponderancia su versátil pensamiento, tal como lo corroboran su «Ensayo sobre la situación de los Estados Colombianos», y el opúsculo «La Federación en la Nueva Granada», publicados en 1848.

Los temas constitucionales fueron principalísimos en la mente y actividad de don Florentino, y de su fértil mano surgió en 1858, un proyecto de constitución política que sometió a la consideración del Congreso, cuando fungía como Procurador General de la Nación. De igual factura fue su proyecto de constitución para la Provincia de Buenos Aires, de 1870. Pero su aportación mayúscula la conforman sus «Lecciones de Derecho Constitucional», disertadas originalmente en Buenos Aires, Argentina, y cuya edición principio se efectuó en 1869, simultáneamente en este país y en Bogotá. No podemos pasar por alto el hecho de que estas Lecciones fueron material muy consultado en varios países iberoamericanos.

Su intensa labor intelectual se extendió a la traducción de libros, desde el francés y el inglés; destaca entre ellos la versión en español del Gobierno Representativo de John Stuart Mill, publicado en Valparaíso, Chile, en 1865. También tradujo varias constituciones políticas de los Estados de

la Unión Americana, así como la de los Estados Unidos y Francia, que tanto le interesaban como cultivador del derecho constitucional. Además, su inagotable capacidad de trabajo ofreció espacio para que, sin interrupción, cultivara el periodismo entre 1827 y 1873.

Florentino González es un precursor del Latinoamericanismo. Era un personaje interesado en los problemas comunes de los países latinoamericanos, tal como se corrabora en 1869, año en que de su pluma brotó el artículo «Los Límites de las Repúblicas Hispanoamericanas y el Principio del Utí Possidetis», publicado en Buenos Aires; un trabajo similar denominado «La Política del Imperio Brasileño y el Derecho Público Americano», fue dado a la imprenta en la misma ciudad, al año siguiente. Su actividad literaria, periodística e intelectual, dejó honda huella en Chile, donde entregó para la estampa la traducción de la mencionada obra de John Stuart Mill; en tanto que la segunda edición de las Lecciones

de Derecho Constitucional (1871), ampliada y corregida, que había publicado la Librería de Rosa y Bouret en París, fue seguida por la quinta y posiblemente la última edición de París y México, de 1909.⁶ En estas dos ediciones se incluyó, como apéndice, el proyecto de constitución de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, debemos comentar con énfasis que la segunda edición de los Elementos se llevó a cabo fuera de Colombia, pero dentro del fraterno Ecuador; la edición se efectuó en Quito, en 1847.

Los Elementos de Ciencia Administrativa y su lugar en el pensamiento administrativo universal

Tal como lo apuntamos, en la Europa de 1840, sólo España dedicaba su mayor esfuerzo al estu-

dio de la administración pública. Este hecho no era fortuito, sino el efecto de una vigorosa tradición de cultivo de las disciplinas administrativas desde el siglo XVIII. En 1784 fueron vertidos al español los Elementos Generales de Policía, del alemán Johann Heinrich Gottlob Von Justi, en tanto que Tomás de Valeriola había realizado una traducción parcial, con cierta dosis de plagio, del «Tratado de la Policía» del francés Nicolás Delamare.⁷ La Policía, entonces, significaba algo muy diferente a lo que en los nuevos tiempos ha venido a ser; en el Siglo XVIII la Policía era lo que hoy entendemos por administración pública y entre los alemanes se cultivaba como una disciplina científica, era la ciencia de la policía (Policey-Wissenschaft).⁸ A principios del siglo XIX, la Policía ya se había convertido en un

6 Dentro del nutrido catálogo las ediciones de la Librería de Rosa, Bouret y Cía., destaca la «Enciclopedia Popular Mexicana», una colección de Manuales de Artes, Ciencias y Oficios. Dentro de la categoría de Manuales de Filosofía, Derecho y Política, se publicó uno relativo a la diplomacia, además de otro, titulado «Manual de Administración», editado en 1857. Su autor es el español Francisco de Paula Madrazo, un discípulo de José Posada de Herrera, antes mencionado.

campo del saber tratado por los propios españoles, tal como lo hacía Valentín de Foronda en sus «Cartas sobre la Policía», publicadas en 1801.⁹

Esta actitud intelectual de interés y ocupación por los temas del gobierno, propició una atmósfera muy favorable para la renovación del saber administrativo en España, cuyo afluente intelectual vendría más allá de los Pirineos, cuando en 1808 apareció en París la primera edición de los Princi-

pios de Administración Pública de Charles-Jean Bonnin.¹⁰ Este libro, producto de la actividad innovadora de una mente revolucionaria, trastocó sustancialmente los fundamentos de la antigua ciencia de la Policía, formada bajo los auspicios del despotismo ilustrado, y produjo el rechazo de la voz misma que era objeto de disciplina: la Policía, sustituyéndola por el vocablo Administración Pública, como relevo conceptual propio de los principios republicanos.

-
- 7 Johann Heinrich Gottlob von Justi escribió sus *Grunsätze der Policey-Wissenschaft* (Gottingen, im Verlang del Vittwe Vandenoef) en 1756. La obra fue traducida al francés como *Elèmens Généraux de Police* (Paris, chez Rozet, Librarie, rue S. Severin, a la Rose d'or. 1769), y de esta versión se virtió al español como *Elementos Generales de Policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Angel) en 1784. Por su parte, Delamare publicó su *Traité de la Police* (Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes) entre 1705 y 1713.
- 8 GUERRERO, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, antes citada.
- 9 Valentín de Foronda. *Cartas sobre la Policía*. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820. Segunda edición. El mejor estudio sobre este período, se debe a Mariano Baena del Alcázar. *Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968.
- 10 Charles-Jean Baptiste Bonnin. *Principes d'Administration Publique*. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Librarie. 1812. Tres volúmenes. La edición original se realizó en 1808, seguida por las de 1809 y la citada de 1812; esta última es la más consultada. En 1829 apareció el *Abregé des Principes d'Administration* (Compendio de los Principios de Administración), que recogió las partes sustanciales de los tres volúmenes.

El francés era entonces el lenguaje universal de la gente culta y seguramente la obra de Bonnin llegó a España en su idioma original. Es posible que la desafortunadamente perdida obra de José de Canga Argüelles, Elementos de Ciencia de la Administración, escrita en 1833, tenga en Bonnin sus fundamentos. Sin embargo, Bonnin fue traducido en 1834, ampliándose extraordinariamente la divulgación de sus ideas, principalmente la difusión de la moderna ciencia de la administración.¹¹

He subrayado especialmente la relevancia del pensamiento administrativo español en la primera mitad del siglo XIX europeo, con el objeto de situar, en su justa dimensión, la importancia de la obra administrativa de Florentino González. A muchos kilómetros de distancia, en el otro lado del Atlántico, los hispanoamericanos paralelamente estaban comenzan-

do a cultivar la ciencia de la administración, con independencia de los progresos de la madre patria. En 1839 es dado a la luz un primer esbozo de estudio sistemático de ciencia de la administración en España, pero con alcances muy restringidos y carente de los propósitos de trascendencia histórica insoslayables, para quien desea ensanchar los cauces de un nuevo campo del saber. Se trata de los Estudios Prácticos de Administración, del citado Agustín Silvela. Aunque tiene el mérito de ser el primer esfuerzo para configurar dicho estudio, su formato antológico de documentos legales y administrativos, y la brevedad de su exposición teórica, limitan por principio su virtual aportación. Silvela fue honrado al declarar el alcance de su obra; únicamente se propuso, como lo indica el título completo, tratar de los Estudios Prácticos de Administración o Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgání

11 C.J.B.Bonnin. Compendio de los Principios de Administración. Madrid, Imprenta de José Palacio. 1834. La versión española procede del «Compendio», Mencionado en la nota precedente.

cas; de modo que el tratamiento científico de la administración pública se limita a las 41 páginas de la Introducción y el resto, 387 páginas, están dedicadas a la compilación de esos proyectos, dictámenes y leyes. Tal como el mismo lo acota:

a haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprenido escribir unos Elementos de Administración; pero desconfiando por una parte, y con sobrada razón, de nosotros mismos; y por la otra, persuadidos de que en medio de la agitación de los ánimos, los estudios puramente teóricos y especulativos consiguen rara vez fijar la atención; al paso que la captan

no poco los de aplicación, hemos preferido formar una colección de proyectos y leyes explicadas por sus motivos.¹²

En contraste, frente a don Agustín Silvela, Florentino González estaba dotado de sensibilidad para comprender la trascendencia histórica del cultivo de la nueva ciencia, y con grandeza de ánimo elaboró los Elementos de Ciencia Administrativa, que Silvela no quiso o no pudo desarrollar, y por lo tanto, le corresponde el enorme mérito de ser el fundador de la ciencia de la administración en nuestra lengua y en nuestra cultura.¹³ Finalmente, fue hasta 1843 que España ofreció al mundo su primera aportación científica a la

12 Silvela, Estudios Prácticos de Administración, p. XXXV.

13 He mencionado antes la autoría de don José de Canga Argüelles, de unos Elementos de Ciencia de la Administración, escritos en 1833. Sin duda es la obra primigenia en las disciplinas administrativas en nuestro idioma, pero el hecho de haber permanecido manuscrita y no tener difusión alguna, pues ningún autor contemporáneo a don José la cita, inviabiliza cualquier aporte al pensamiento administrativo. El profesor Mariano Baena del Alcázar, un profundo conocedor de la ciencia de la administración española en el siglo XIX, me comentó que considera al libro posiblemente perdido para siempre.

administración pública, por mano de Alejandro Oliván.¹⁴

La aparición del libro de don Florentino González, representa un suceso de enorme importancia universal para la ciencia de la administración, tal como lo podremos observar enseguida: en 1840, poco más de 30 años después de que Bonnin fundara los cimientos modernos del estudio científico de la administración pública, los principados alemanes seguían cultivando la ciencia de la Policía, como en las viejas épocas del despotismo ilustrado. Hacía mucho tiempo que los grandes catedráticos prusianos habían comenzado a profesorar sus lecciones de economía, Policía y cameralística -hoy en día, Finanzas Públicas-, y las cátedras y profesiones administrativas originales se habían

transformado en escuelas especializadas de formación de servidores públicos. A pesar del vigor de los programas de formación de los servidores públicos en Prusia, Austria y otros principados alemanes, el cultivo de la ciencia de la Policía declinó irremediablemente durante las primeras décadas del siglo XIX. Para entonces, hacía más de medio siglo que von Justi había muerto, en tanto que José von Sonnenfels, otro gran catedrático, había fallecido en 1814. En la década de los cuarenta, en Alemania, sólo estaba activo Robert von Mohl, que en 1845 profesaba cátedra en la Facultad de Economía Política de la Universidad de Túbinga. Un año antes, su libro *La Ciencia de la Policía* había tenido su segunda edición¹⁵, mientras los «Principios de Administración Pública»

14 Alejandro Oliván. *De la Administración Pública con relación a España*. Como lo hicimos saber en una nota precedente, la obra fue publicada en Madrid por la Biblioteca de Educación, en 1843. Un año antes Oliván había impreso una versión preliminar e incompleta de lo que, por insistencia de sus amigos, preparó como un libro; esa versión apareció en la *Enciclopedia Española del Siglo XIX* y se refería a la voz «Administración».

15 Robert von Mohl. *Die Policey-Wissenschaft*. Tübingen, Verlang der H. Laupp'chen Buchhandlung. 1866. Tres volúmenes. La obra fue publicada originalmente en 1832-1833.

de Bonnin estaban en su cuarta edición y habían sido vertidos al español y al italiano. Tal era el contraste que ofrecía en la primera mitad del siglo XIX, en Alemania, el estudio de la administración pública.

Por su parte, en Francia, Bonnin había sido olvidado y sus aportes a la ciencia de la administración reemplazados por el derecho administrativo; por consiguiente, los estudiosos contemporáneos de la administración pública francesa no dejan de lisonjearse de la aparición, en 1845, de los Estudios Administrativos de A. Vivien, cuyo mérito principal fue rescatar el estudio de la administración pública con independencia del derecho administrativo.¹⁶ Francia recuperó la ciencia que ella misma creó, cuatro años después de

que don Florentino había publicado sus elementos.

Mientras en los países alemanes se cultivaba todavía la antigua disciplina administrativa de la Policía y Bonnin era olvidado por los franceses, en América Florentino González inauguraba el cultivo de la moderna ciencia de la administración. Fue hasta 1864-1884, muchos años después de la gesta intelectual de don Florentino, que Lorenz von Stein publicó su célebre libro, *La Teoría de la Administración*¹⁷ gracias a la cual los países alemanes abandonaron la antigua ciencia de la Policía y adoptaron la moderna ciencia de la administración. La fuente de von Stein fue la misma de Florentino González: Charles-Jean Bonnin.

16 A. Vivien. *Etudes Administratives*. Paris, Editions Cujas. 1974. Dos volúmenes. La edición príncipe, de 1845, fue seguida por las de 1852 y 1859, de la cual se obtuvo la edición facsímil de 1974, aquí utilizada.

17 Lorenz von Stein. *Die Verwaltungs-Lehre*. Stuttgart, Berlang del F.G. Gottasfchen Buchlandung. 1864-1884. Ocho tomos en diez volúmenes. De manera similar a Bonnin, von Stein elaboró un compendio de su obra monumental, que se publicó como *Hanbuch der Verwaltungs-Lehre und Verwaltungs-recht* (Manual de Teoría de la Administración y Derecho Administrativo). Stuttgart, berlang der G.G. Gotta'fhen Buchhanlung. 1870.

El aporte mundial de don Florentino es más comprensible y legítimo, sin embargo, si se considera el desarrollo universal de la ciencia de la administración, principalmente en países tales como Italia y los Estados Unidos, muy acreditados por la calidad de su administración pública. En cuanto a Italia, es patente un sensible rezago con respecto al desarrollo de la ciencia de la administración, a pesar de que esta disciplina había sido introducida en el país desde 1824, gracias a la traducción del libro de Bonnin¹⁸. También von Mohl fue vertido al italiano, en 1861, cuando su libro *La Ciencia de la Policía* fue traducido en forma profética con el título de *La Ciencia de la Administración*, aunque de manera parcial. Como suele ocurrir en la ciencia de la administración, la enseñanza es un poderoso incentivo para su desarrollo, y en Italia

el decreto de 1875 destinado a la impartición de cursos sobre la materia fue complementado al año siguiente con un ensayo de Giovanni de Gionnis titulado «Prólogo al Curso de Ciencia de la Administración Pública»; y en 1877 con un artículo de Carlo Ferraris sobre la Ciencia de la Administración Pública en las Facultades de Derecho. Ferraris, adalid de la disciplina en Italia, produjo el primer texto completo hasta 1888, cuando en Turín egresó de imprenta su libro *Ensayos sobre Economía, Estadística y Ciencia de la Administración*. Para entonces, la obra de Lorenz von Stein estaba muy difundida en suelo italiano y su impacto había sido decisivo para el desarrollo de la ciencia de la administración peninsular; así las cosas, un resultado natural de este desenvolvimiento fue la traducción de su Manual en 1897.¹⁹

18 Carlo Giovanni Bonnin. *Principi di Amministrazione Pubblica*. Napoli, nella Stamperia Francese. 1824. Tres volúmenes. Esta versión fue obtenida de la edición francesa de 1812 y, ciertamente, es una traducción impecable al italiano.

19 LORENZO Stein. *La Scienza de la Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipográfico Editrice. 1897.

En los Estados Unidos, la ciencia de la administración fue introducida hasta bien entrado el siglo XIX. La influencia preponderante en la segunda mitad de esta centuria en Europa, era Lorenz von Stein. Uno de sus discípulos, Gaspar Blunschli, fue la fuente de inspiración directa para Woodrow Wilson, cuyo artículo «El Estudio de la Administración» inauguró en 1887, el cultivo de las disciplinas administrativas en los Estados Unidos.²⁰

No tardó mucho para que viera la luz una obra completa sobre la nueva disciplina en este país, Frank Goodnow publicó en 1900 su célebre, y polémica obra, Política y Administración.²¹

Luego se produjo una abundante cascada de trabajos sobre admi-

nistración pública, encabezados en 1926-1927 por los dos primeros libros de texto para los estudiantes norteamericanos de la especialidad elaborados por Leonard White y William Willoughby.²²

Finalmente, hay que resaltar el papel cimero de don Florentino como padre de la ciencia de la administración en Iberoamérica. Trece años después de que aparecieron los Elementos en Bogotá, el mexicano Luis de la Rosa dio a la imprenta la primera entrega de su obra «La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla»²³, que desafortunadamente se publicó incompleta; en tanto que otro González, el guatemalteco Antonio González Saravia, en 1888 dio a los lecto

20 WOODROW, Wilson. «The Study of Administration». E.U. Political Science Quarterly, vol. 2. 1887.

21 Frank Goodnow. Politics and Administration. New York, Russell and Russell. 1900.

22 Leonard White. Introducción al Estudio de la Administración Pública. México, Compañía General de Ediciones. 1964 (La edición original se remonta a 1926). William Willoughby. Principles of Public Administration. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

23 Luis de la Rosa. La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla. México, sin datos editoriales. 1853.

res su libro *La Administración Pública*.²⁴ Había nacido la ciencia de la administración iberoamericana y se estaba difundiendo.

La estatura intelectual de un hombre se aquilata mejor, cuando se le sitúa entre otros hombres grandes. Tal era la estatura de Florentino González.

Florentino González, primer catedrático de ciencia de la administración en la lengua de Cervantes

Santafé de Bogotá no solamente es sede del nacimiento de la ciencia de la administración en América, y de los países que hablan lengua española, sino también de su enseñanza. Un brevísimo repaso de sus antecedentes en Europa, será de ayuda para destacar la eminente labor de don Florentino como pionero de la docencia de la administración pública.

Como lo adelantamos en el inicio de este trabajo, universalmente considerada, la enseñanza de la administración pública comenzó en las universidades de los principados alemanes en 1727. Entonces, los catedráticos germánicos enseñaban el qué y el cómo del gobierno; el qué se refería a la acción administrativa, el cómo a los procedimientos de la acción, tal como don Florentino lo profeso años después. Los progresos generados por el Movimiento Cameralista, iniciados con el establecimiento de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, transitaron hacia la formación de escuelas especializadas en ciencias camerales. Una de ellas fue instituida en el seno de la Universidad de Túbinga, sobre la cual tiempo después se modeló la Escuela de Administración de Francia, fundada en 1848. Esta Escuela, a su vez inspiró a la hoy Escuela Nacional de Administración francesa, sobre la que

24 Antonio González Saravia. *La Administración Pública*. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888.

se modeló la actual Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, en Alemania.²⁵ Posteriormente se instituyeron otros centros de formación para el servicio público, tales como la Academia Cameralista en Lautern, en el Palatinado, a poca distancia de Spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774, y la Academia Cameralista en Stuttgart.²⁶

Hay que recordar que Javier de Burgos dictó un breve curso de administración pública, en el invierno de 1839-1840. Dos años antes, a Florentino González se le había solicitado en el Colegio de San Bartolomé en Bogotá, que impartiera un curso de ciencia administrativa para los estudiantes de jurisprudencia. Esta solicitud, a decir del distinguido neogranadino, se hizo algunos

años antes de que escribiera los Elementos. Debido a que en la Nueva Granada no se enseñaba esta nueva ciencia, ni se había profesado antes, se «vio precisado a enseñar lo que no había aprendido, y necesitaba hacer un estudio más asiduo que el de los alumnos que recibían» las lecciones. Le fue insuficiente el reglamento de enseñanza y las leyes administrativas vigentes, y ni Bonnin, que le fue tan útil para sus cátedras, llenaba todo el prospecto profesoral de las lecciones de administración para una república, cuyo fundamento debía ser la descentralización y la vida municipal. Gracias a otro francés, Alexis de Tocqueville, pudo conciliar el sistema de ciencia de la administración de Bonnin, con los principios del gobierno descentralizado desenvuelto en la Demo

25 F.F. Ridley. «Public Administration: Cause for Discontent». London. Public Administration vol.50, jun-dec. 1972. pp.65-71.

26 Fritz Mortein Marx. «German Administration and the Speyer Academy». Public Administration Review vol.XXVII, number. December, 1967. pp.403-410. Del mismo autor, «A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference». Bruselas, International Review of Administrative Sciences vol.35, number 4. pp.291-301.

cracia en América, por Tocqueville; ello fue complementado por el digesto del señor Gordon, sobre la administración pública británica.²⁷

Dos años dedicó don Florentino al estudio de la administración pública, tiempo que según nos cuenta, fue «de incertidumbres y de errores», pero que de manera fecunda sirvió para sembrar las semillas de lo que serían los Elementos. Estos años los destinó a profesor cátedra, a divulgar su plan de trabajo -en el periódico La Bandera Nacional-, y a llamar la atención de los miembros de la Cámara de Representantes para la redacción de un nuevo código administrativo fundado en los principios de la descentralización. Por fin, luego de sus experiencias docentes e investigativas, Florentino González podía decir con toda modestia, que con yerros

propriamente humanos, había escrito :

*«Un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una gran utilidad, aunque no dé más que bases para discernir. El despierta ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social ».*²⁸

Los Elementos fueron concluidos, posiblemente, en octubre de 1839, pues el secretario de la Gobernación de la Provincia de Bogotá, José María Ortega, otorgó el derecho de exclusividad de la obra a don Florentino, el 7 de noviembre de 1839. La segunda edición se realizó en Quito, Ecuador, por la Imprenta de la Enseñanza.

27 Florentino González. Elementos de Ciencia Administrativa. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos volúmenes. Tomo I, Prólogo, ver especialmente la p.I.

28 Ibíd, p.III.

Contribución de Florentino González a la ciencia de la administración

Uno de los méritos principales de Florentino González, consiste en haber introducido la ciencia de la administración a nuestro continente, a través de su fundador, Charles-Jean Bonnin. Para dar pauta al sistema de administración pública que había elaborado, comienza ofreciéndonos una definición del objeto de su libro «la ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos».²⁹ Esta definición rememora el concepto de ciencia de la administración, formulado por Bonnin en 1812, en el cual destacaba que, «la Ciencia de la Ad-

ministración es la Ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social».³⁰

Para ambos autores, la ciencia de la administración es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los principios que rigen a los asuntos del orden público, y a los cuales don Florentino destaca como de índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública: conservar las relaciones entre la sociedad, como un todo, y las personas individuales que la integran. Estas mismas nociones se adop

29 Idid, primera página de la Introducción, no numerada.

30 Bonnin, *Principes d'Administration Publique*, tomo I, p.XV.

taron en España, poco tiempo después.³¹

En el esquema conceptual de Bonnin, las relaciones entre la sociedad y sus miembros individuales constituyen dos tipos de lazos sociales. En primer lugar, se gestan las relaciones públicas administrativas, que identifican al ciudadano en su condición de administrado, en el sentido de que la acción gubernamental lo considera como el destinatario de sus atenciones, disposiciones y preocupaciones. Dentro de esta condición genérica, el administrado se encuentra ante la administración pública en calidad de contribuyente a la hacienda pública, conscripto del servicio militar o miembro de la guardia nacional. En segundo lugar, se crean las relaciones civiles administrativas, que establecen la condición pri-

vada del individuo, pero sin desconexión con los intereses sociales. En este sentido, la persona individual se presenta como un sujeto del registro civil, que define jurídicamente no sólo su espacio vital como ser humano, sino también las fórmulas de su matrimonio o la naturalización y nacionalidad como miembro del Estado.

Para Florentino González los intereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí; éstos mismos contrastan con aquellos que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad como, por ejemplo, los referidos al ejercicio del pensamiento, la industria o la profesión de un culto religioso; los intereses sociales se refieren a las

31 Decía Posada de Herrera, bajo una fuerte influencia de Bonnin, que «la Ciencia de la Administración será 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». Lecciones de Administración, volumen I, p.36.

poblaciones, al usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, etc. Una vez que ha identificado a los intereses sociales, González explica que «la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos». ³² Bonnin había explicado que «la Administración Pública abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social». ³³

Esta idea, que se refiere a la administración pública como acción, don Florentino la extiende a los funcionarios públicos, de modo que lo que entiende como una buena administración se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los

funcionarios que la ejercitan. Como corolario de estas nociones, y de acuerdo a su proyecto, distingue a la administración pública nacional y a la administración pública municipal, interpretando a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda, como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Una vez formulado su esquema de ciencia de la administración, inspirado en Charles-Jean Bonnin, procede a examinar a la administración pública como objeto de esta ciencia.

Estructura de los Elementos de Ciencia Administrativa

El esquema discursivo de los Elementos tiene un fuerte acento pedagógico, como la mayoría de los

32 González, obra citada, tomo I, p.1.

33 Bonnin, obra citada, tomo I, p.88.

textos que se produjeron en los siglos XVIII y XIX. Hay que recordar la mención que el autor hace de las lecciones impartidas en el Colegio de San Bartolomé para comprender el espíritu del libro: nutrir de sabiduría a la juventud. Florentino, embargado por la genuina modestia del hombre superior, había declarado que no escribía para el estadista, sino para el novicio que aspiraba a ingresar a los quehaceres administrativos.

La obra está compuesta por dos volúmenes, en tanto que el temario fue integrado como se acostumbraba antaño, es decir, por libros y capítulos. En el primer volumen, el Libro Primero comprende un capítulo sobre las ideas generales de administración, y sigue con el tratamiento de los medios pasivos para facilitar el curso de las funciones de la administración pública. El capítulo III se refiere a los medios activos, en tanto que el capítulo IV toca el movimiento administrativo. El Libro Segundo está dividido en 14 capítulos, todos ellos referentes a

la administración nacional, y trátase en su interior la organización de la administración pública y sus diversos funcionarios. El Tercer Libro, plasmado en el segundo volumen, estudia a la administración municipal, su organización y sus agentes, como uno de los temas centrales de la obra. El Cuarto Libro se refiere al modo de evitar la colisión entre los actos de las diferentes autoridades y a la forma de impedir sus abusos, concluyendo con el estudio del Ministerio Público.

Dentro de las materias contenidas en la obra, deben destacarse los temas que González cultivó con preferencia y que significan, desde varios ángulos, aportes universales a la ciencia de la administración. Como tiene el mérito de haber introducido el cultivo de la ciencia de la administración en Iberoamérica, y de haber escrito el primer tratado de esta materia en nuestro idioma, él es parte fundamental del torrente intelectual que acompañó desde entonces al desarrollo de la disciplina. Sin embargo, don Florentino es un

autor original y sus contribuciones son pioneras.

En primer lugar, hay que subrayar sus contribuciones al estudio de las instituciones administrativas primigenias, en los países que adoptaron al Estado de Derecho tanto en Europa, como en América. En el seno del Libro Segundo, hay un cuidadoso y detallado examen de las secretarías de despacho, y como era usual entonces, éstas se restringían a las secretarías de negocios extranjeros, interior, hacienda, guerra, y marina. No menos relevante es el estudio de la administración provincial, a cargo de los gobernadores, a los que conceptúa doblemente como agentes del servicio de la administración nacional y como funcionarios locales, habida cuenta de que, de manera muy significativa en su esquema del sistema republicano, había realizado una distinción entre la administración nacional y la administración local. El volumen segundo está dedicado casi íntegramente a la administración local, por la que muestra una singular y justifica-

da preocupación. Sus estudios sobre ésta constituyen uno de los aportes más relevantes.

De gran importancia es el tratamiento muy preferente del servidor público, al que dedica el capítulo IX, y que puede ser considerado como uno de los apartados más relevantes de la obra. Por primera vez, en nuestro continente, y en nuestra lengua, la administración de personal es tratada de manera completa y sistemática.

Estos no son los únicos méritos de don Florentino González; en las páginas siguientes hablaremos de otros y profundizaremos los mencionados.

La administración pública en movimiento

Un gran acierto de los científicos de la administración del siglo XIX, fue la asunción de conciencia sobre la inviabilidad del orden jurídico sin el concurso de la administración pública. Esta fue

concebida como la actividad cuyo objeto es el beneficio del interés social. Es natural que don Florentino declare que «en vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudiera ponerse en práctica». El beneficio no llega a la sociedad cuando las reglas permanecen en el papel, porque no sólo interesa cuidar que las leyes sean buenas, sino también, que se puedan aplicar. Precisamente, en el sabio entender del ilustre colombiano, es la ejecución la esencia de la Administración Pública, y en sus palabras, «esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la Ciencia Administrativa»³⁴.

La ciencia de la administración tiene como índole la ejecución de la ley y por lo tanto, ante el carácter sustantivo que representa el derecho, su aplicación constituye la parte adjetiva en la que descansa la naturaleza de la administra-

ción pública. Lo que en Europa se conocía como acción administrativa, el autor de los Elementos denomina movimiento administrativo. Este movimiento consiste en el proceso por el cual la acción administrativa desciende desde el jefe del Estado hasta los funcionarios que laboran de cara a la ciudadanía, que recorre de arriba a abajo a la escala administrativa.³⁵ El movimiento administrativo está caracterizado por un proceso de acción y reacción, cuyo estímulo primario parte del cuidado que el jefe tiene para que sus colaboradores se desempeñen con acierto, usando al efecto una suave pero estricta vigilancia que recuerde los deberes a los servidores públicos, aclare sus dudas y produzca informes sobre sus labores, como un efecto de reacción.

El movimiento administrativo no es un fin en sí mismo y por consiguiente, uno de los grandes pro

34 González, obra citada, tomo I, p.16.

35 Ibíd, p.39.

gresos que la ciencia de la administración brindó al mundo en el siglo XIX, fue el concepto de la administración pública como un factor inexcusable para el bienestar social. Florentino González, prohombre de esta ciencia, nítidamente señaló que «el movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen también un Movimiento Administrativo rápido y eficaz». ³⁶

Es la existencia del movimiento administrativo, por la movilización de recursos públicos que entraña, lo que explica por qué en los países en donde hay buena administración, hay prosperidad, bienestar y grandes obras públicas de interés social. La fuerza y la riqueza de la sociedad, ha dicho don Florentino, han llevado a la cima lo que los individuos sólo podrían formular como proyectos. Inherentes al movimien-

to administrativo, son los medios que facilitan el desempeño de la administración pública. Don Florentino clasifica a estos medios en dos categorías: medios pasivos y medios activos.

El territorio debidamente dividido constituye el medio pasivo esencial de la administración pública, porque es el espacio físico que comunica a la autoridad pública y a los intereses sociales que manejará. Una adecuada administración territorial, basada en la organización de provincias, cantones y distritos parroquiales, como en la Nueva Granada, favorece el ejercicio administrativo para que su realización sea uniforme, sistemática y oportuna. Este esquema territorial es el elemento básico de su teoría municipal, pues es el distrito parroquial en donde las familias están en contacto directo entre sí, «allí es donde se palpa la sociedad, en donde se ve lo que ella es, y don

36 Ibíd, p.40.

de el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza de lo que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la Administración». ³⁷

Lúcidamente, explica que las ideas de nación, de provincia y de cantón, tienen algo de aéreo, en tanto que el distrito parroquial es «realidad, todo se toca, se ve y se palpa». El territorio debidamente dividido, se complementa con otros dos medios pasivos de la administración pública: la carta

geográfica y la estadística.

La teoría de los intereses sociales, es una de las piedras angulares del pensamiento de Florentino González, porque son tales intereses los que guían la administración en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran a la nación sin llegar a atomizarla produciendo un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país.³⁸

37 Ibíd, p.18.

38 La teoría de los intereses sociales, inspirada en Charles-Jean Bonnin, fue también cultivada en España poco tiempo después de que lo hiciera Florentino González en Colombia. Alejandro Oliván explicaba que «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. Tres son los actos de Poder supremo: pensar, resolver y ejecutar. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir». De la administración pública con relación a España. p.1,2. Posada de Herrera, por su parte, advertía que en sus lecciones «no nos vamos a ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación, de intereses sociales». Lecciones de Administración. Volumen I, p.15.

Organización de la administración pública

Possiblemente uno de los apartes más ricos de los Elementos, sea el Libro Segundo, relativo a la administración nacional, o general, que don Florentino contrasta explícitamente con la administración local. Define a la primera de la siguiente manera: «llamo Administración suprema del Estado aquella primera acción que el funcionario encargado del Poder Ejecutivo y sus agentes inmediatos ejercen

sobre los intereses y negocios sociales». ³⁹ Con base en el concepto de acción, identifica a la administración suprema como un encargo del jefe de Estado y sus inmediatos colaboradores, los secretarios del despacho.

a) El Jefe del Ejecutivo

Es de tal relevancia la función ejecutiva, que toca a la constitución política establecer sus marcos legales. En este código fundamental, Florentino González desarrolla la imaginativa distinción entre el resultado de un buen sistema electoral y el resultado de la responsabilidad. El primero asegura los requisitos del patriotismo, capacidad y responsabilidad exigibles a quien asumirá el primer cargo del servicio público: la jefatura de Estado. El segundo garantiza la imposibilidad del abuso del primer magistrado del país y previene que, en caso de un exceso, no escapará del castigo que merezca.⁴⁰ Asimismo, una ley secundaria establece el mecanismo de tránsito de las órdenes de la jefatura de Estado a sus co

39 Ibíd, p.47. De manera similar a Florentino González, Agustín Silvela se refería a la administración del Estado. Decía: «ya se deja conocer que entendemos... 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». Estudios Prácticos de Administración, p.VI.

40 González, tomo I, p.48.

laboradores inmediatos, así como las providencias que hagan patente del principio de responsabilidad.

Una de las polémicas más cálidas en la ciencia de la administración en el siglo XIX, consistió en el problema de la ubicación de la sede del gobierno. El consenso se inclinó, por lo general, a conciliar dicha sede como responsabilidad común de los poderes legislativo y ejecutivo, distinguiéndose la formación de la ley, de su ejecución. Don Florentino González, como muchos profesantes del liberalismo de la época, pensaba que el gobierno reside en el legislativo por consistir en la dirección de todos los negocios públicos y porque este poder está facultado para emitir los preceptos inherentes a tales negocios. Este gobierno, al que define como el gobierno propiamente dicho, lo distingue del gobierno sensible, al que define como el gobierno en acción que

reside en el poder ejecutivo. Sin embargo, no desarrolla una antinomia, sino una distinción pertinente que le permite explicar a la ejecución como el medio de poner en efecto a la voluntad del legislador, pues la ejecución de la ley implica una gran cantidad de pormenores que deben ser combinados y cuidados. Aquí evocamos su noción de movimiento administrativo, principalmente cuando declara que «donde el encargado del Ejecutivo hace esto, administra, porque ya entonces entra positivamente en el manejo de los intereses sociales».⁴¹

Debido a que la ley no puede llegar hasta los detalles de ejecución, los cuales no pueden estar sujetos a reglas precisas e invariables, corresponde el jefe de Estado el poder de interpretación que evita, como dice don Florentino, que se convierta en un mero publicador de las leyes emanadas del poder legislativo. Este poder es inherente a la administración

41 Ibíd, pp.56-57.

activa y debe ejercitarse con la ayuda de un consejo que impida que la ejecución sea inconsulta. El Consejo, encarnado en una organización que asista al jefe del Ejecutivo, aporta a la ejecución lo que González califica como el juicio prudente.

b) Los secretarios del Despacho

El despacho de los negocios del poder ejecutivo se descarga mediante el trabajo de sus colaboradores más próximos: los secretarios del despacho, cuyas labores obedecen a lo que denomina división del trabajo administrativo. Esta división es dinámica, debido a que la agrupación de los negocios está sujeta a la variación de los tiempos y a las complicaciones inherentes a los progresos del Estado. La agrupación de los negocios administrativos en secciones especializadas, está caluada en la organización de las secretarías del despacho. Las bases que sustentan a la división del trabajo administrativo las encuentra en la nación y en sus relaciones con otras naciones. Estas bases

son los lazos políticos con los países, la intervención del gobierno en el mejoramiento de la sociedad, el sostenimiento de los gastos públicos, la fuerza que garantiza la defensa frente a los ataques externos y la necesidad de la navegación. Todas ellas, son «bases para una división arreglada de las demás oficinas del despacho de la Administración suprema». El esquema de división del trabajo administrativo, sustenta la necesaria creación de las cinco secretarías antes mencionadas, independientemente de que algunos países puedan optar, además, por crear otras secretarías relativas a las obras públicas, la instrucción pública, y la industria y el comercio. Liberal convencido, Florentino González considera que el establecimiento de más secretarías del despacho «depende de la mayor intervención que el gobierno haga de las cosas de sus súbditos».

El número de secretarías del despacho depende del grado y calidad del gobierno, de modo que en un país bien gobernado, en el que

los particulares atienden adecuadamente sus asuntos y las autoridades municipales son responsables de los negocios de su competencia, será innecesario un número de dependencias de la administración suprema tan «embarrasoso y complicado». La creación de estas secretarías tiene por objeto examinar y despachar los negocios públicos relativos a las resoluciones ejecutivas, y examinar las disposiciones legales que son aplicables a cada caso. La filiación liberal de don Florentino, además del influjo de Tocqueville y su teoría de la descentralización, hace al distinguido neogranadino explicar la inutilidad de los ministerios de obras públicas, instrucción pública, e industria y comercio, «pues este recargo de ocupaciones a la Administración Suprema sólo tiene por origen ese furor de centralizarlo todo, que es el único pensamiento del despotismo, y la causa del atraso de las naciones».⁴² Sin embargo, el posterior desarrollo histórico de los

países iberoamericanos inspiró un camino diverso, que hizo necesario crear secretarías del despacho como las aquí cuestionadas por el catedrático de San Bartolomé y que correspondieron al Estado de Bienestar, que se desarrolló ampliamente en el siglo XX.

Como lo adelantamos, es muy significativo el detallado y cuidadoso estudio de cada una de las secretarías del despacho, pero destaca principalmente el tratamiento de la secretaría de negocios extranjeros. Hay que recalcar este hecho, porque en la época en que escribió los «Elementos», los libros sobre ciencia de la administración estaban dominados por el estudio de la administración interior. Esto es patente también en obras anteriores, como la de Bonnin, y en otras preparadas posteriormente en España, Francia, Alemania, Italia y otros países. Entre los pocos tratados de ciencia de la administración que prestan atención a las relaciones ex-

42 Ibíd, p.74.

teriores, están los libros de Lorenz von Stein y Posada de Herrera, ya citados.⁴³ Por lo tanto, es extraordinariamente importante resaltar esta contribución de don Florentino, quien igualmente tiene el mérito de ser el primer estudioso de la ciencia de la administración que comprende a la administración de lo exterior como un campo de conocimiento de la nueva disciplina.⁴⁴ Como lo explica, los negocios públicos que atañen a este ministerio son de los más complejos dentro de la administración pública, porque no se pueden establecer como reglas fijas, rutinarias y precisas, y requieren la capacidad de juicio de quien está a cargo de ellos. Su despacho reclama una oficina debidamente organizada, en la cual impera la prontitud, el discernimiento

y la reserva. Florentino González declara que :

*«los negocios extranjeros, es decir, todo lo que se refiere a promover, cultivar y conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron a ser uno de los ramos de la preferente atención de la autoridad. He aquí el motivo para crear el despacho de negocios extranjeros, con una oficina correspondiente cerca del Jefe de la Administración».*⁴⁵

El imperativo de la prontitud, discernimiento y reserva inherentes a la administración de los negocios extranjeros, reclama el reconocimiento de la diplomacia como ciencia, cuyo estudio puede capacitar a los miembros del servicio exterior de los países ibe

43 La obra de von Stein, Teoría de la Administración, merece especial referencia. En ella destaca la división de la administración pública, en cuatro tipos específicos: administración de las relaciones exteriores; administración de la defensa; administración de la justicia; administración de la hacienda; y administración de lo interior.

44 He destacado este hecho en mi más reciente libro, Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1993. En imprenta.

45 González, obra citada, tomo I, p.79.

roamericanos para evitar convertirse, como lo advierte don Florentino, en «juguete de las arterias de un asunto cortesano» europeo, del estilo de Talleyrand y Metternick. Por consiguiente, aconseja la organización de una escuela diplomática, con carácter aplicado, en la cual se imparten lecciones sobre esta importante materia. He aquí otra de sus importantes dádivas intelectuales a la ciencia de la administración universal.⁴⁶

Alertando sobre el equívoco de visualizar a la diplomacia como un conocimiento ajeno a la ciencia de la administración, el notable catedrático colombiano explica lo siguiente:

*Quizá lo que precede se verá como una digresión extraña del asunto de la obra, y que debería más bien colocarse en un tratado de Derecho Internacional. Pero meditando un poco se conocerá fácilmente que los principios enunciados pertenecen a la Ciencia de la Administración Pública; porque ¿cómo habrá buena Administración en los negocios extranjeros sin que se haga lo que ellos expresan? O hay Relaciones Exteriores, y es preciso que los negocios que a ellas se refieren puedan ser bien manejados, y entonces es necesario lo que ya hemos dicho; o hay Relaciones Exteriores y entonces sí podemos desentendernos de las verdades que preceden.*⁴⁷

46 Este aporte de Florentino González es muy significativa, pues en 1840 sólo estaba en funciones de la Academia Diplomática de Viena, fundada en 1753 bajo el influjo cameralista, y para entonces había dejado de laborar en la Academia Diplomática de París (1712-1719). La propuesta del ilustre colombiano fue profética, precisamente en Latinoamérica se fundó la primera academia de formación de servidores públicos de lo Exterior en el siglo XX: la Escuela del Servicio Exterior de Chile, establecida en 1929, hoy llamada Academia Diplomática Andrés Bello. En los países de antigua tradición en el servicio exterior, el nacimiento de este tipo de instituciones fue muy posterior: la formación de diplomáticos se inició en España en 1942, en Italia en 1944, en Francia en 1945, en los Estados Unidos en 1947 y en Alemania en 1950.

47 González, obra citada, tomo I, p.89.

Para el auxilio de cada uno de los ministerios, Florentino González señala la existencia de las direcciones generales, tales como las referentes a la instrucción pública, las rentas y la tesorería general, así como la comisión de marina y el estado mayor general. Infortunadamente, el poco espacio que les dedica no permite destacar que, por su carácter funcionalmente descentralizado, estas instituciones constituyeron en el siglo pasado especies de organismos descentralizados de gran importancia en la búsqueda de la prontitud y la eficiencia que reclamaban los ministerios de la administración pública.

c) La administración local

Existe una ambigüedad en el estudio de la administración local, que comprende a las provincias, cantones y municipios. Florentino González concebía a los gobernadores, merinos y alcaldes, titulares cada uno de estos circuitos de la administración territorial, como parte de la jerarquía de la administración nacio-

nal y, al mismo tiempo, como funcionarios locales. Ellos fungían como un eslabón de la organización con el vivo concepto de sociedad real encarnado en las municipalidades. Debido a la ausencia en su pensamiento de la idea de federación y de autonomía municipal, don Florentino concilia la configuración central de su esquema de organización administrativa, con las acciones en las localidades, por medio de un mecanismo de participación social. Así, aunque el jefe de Estado nombra al gobernador, sugiere que la designación recaiga en una personalidad reconocida y respetada en la provincia. Similar mecanismo permite que el alcalde, nombrado por una autoridad ajena a la localidad, sea designado mediante una terna elaborada en el municipio.

Aunque Tocqueville es continuamente invocado en el tomo II, dedicado a la administración local, es más sensible el incógnito aporte de Bonnin. Hay que destacar que don Florentino se propuso en este volumen, pugnar por

la descentralización de la vida local porque sabía y presentía los males de la centralización, a la cual identificaba con el despotismo.⁴⁸ Es muy importante que pongamos el acento en sus recomendaciones sobre el establecimiento de las diputaciones provinciales y las asambleas cantonales como órganos de representación y participación política, puesto que la deliberación inherente a su naturaleza significa una contraparte al principio de jerarquía, el cual norma a la organización de funcionarios tales como el gobernador, el merino o el alcalde.

d) Los servidores públicos

Hay que recordar que Florentino González distinguió entre los medios pasivos y los medios activos de la administración pública. Los medios activos son los

más importantes, pues, ellos encarnan en los servidores públicos. Aclaraba que «a estos funcionarios es a los que denomino medios activos, porque ellos son los que imprimen el movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente sus intereses».⁴⁹ Con la noción de medio activo, inicia el estudio del servicio público, uno de sus principales aportes. La fórmula organizativa que funge como base de este servicio es la jerarquía, cuya función es la de viabilizar el ejercicio del mando y el establecimiento de mecanismos de información para el control del desempeño de los subordinados en el orden escalar, desde la jefatura suprema de la administración pública hasta las potestades parroquiales.

La garantía de ejercicio del mando es la potestad del titular del

48 El volumen II está dedicado a reseñar, con un efecto de contraste implícito, el carácter local de la función administrativa del gobernador, el merino y el alcalde, ya que en el volumen I había tratado a estos funcionarios como agentes de la administración nacional.

49 Ibíd, tomo I, p.26.

ejecutivo para nombrar a quienes reciben directamente las órdenes de parte suya, así como a los jefes de las grandes secciones funcionales y territoriales de la administración pública. Este criterio debe extenderse a los demás depositarios de la autoridad administrativa. Por un motivo similar, el jefe del ejecutivo debe estar igualmente autorizado para remover con libertad a sus colaboradores inmediatos. Sin embargo, la administración pública no es un costo estamental ajeno a la voluntad ciudadana, de modo que debe permitirse la participación del pueblo en algunos nombramientos, para que sienta a los funcionarios como propios. Tal como debidamente lo discierne, si al pueblo se le confiere la elevada responsabilidad de elegir al jefe de Estado y a los legisladores, no existe motivo para que no pueda participar en el nombramiento de los agentes inferiores de la administración. La fórmula que propone es inteligente: el

pueblo propone a los candidatos y el jefe del ejecutivo escoge entre ellos.

Otra garantía del principio de jerarquía, es la facultad de los funcionarios para obligar a la obediencia, incluso coercitivamente, mediante arrestos y multas tal como entonces lo mandaba la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Nueva Granada. Ésta, empero, no era suficientemente explícita al respecto y abría cauces al abuso, por lo cual Florentino González recomienda la precisión de estas facultades. Para prevenir excesos, aconseja al mismo tiempo el establecimiento de garantías de los funcionarios inferiores con respecto a los superiores. Hay que subrayar que esta propuesta, como «partidario entusiasta de toda clase de garantías del inferior para con el superior»⁵⁰, obedece a su convicción de que el desvalido debe ser protegido por la fuerza de la ley. En este sentido don Florentino es un

50 Ibíd, p.23.

precursor de los derechos civiles del servidor público.

Para que se haga realidad el principio del movimiento administrativo rápido, activo y eficaz, es menester que el gobierno se nutra de la sociedad, buscando en ella a los individuos con más luces e ilustración, para ofrecerles el decoroso cargo del servicio público.

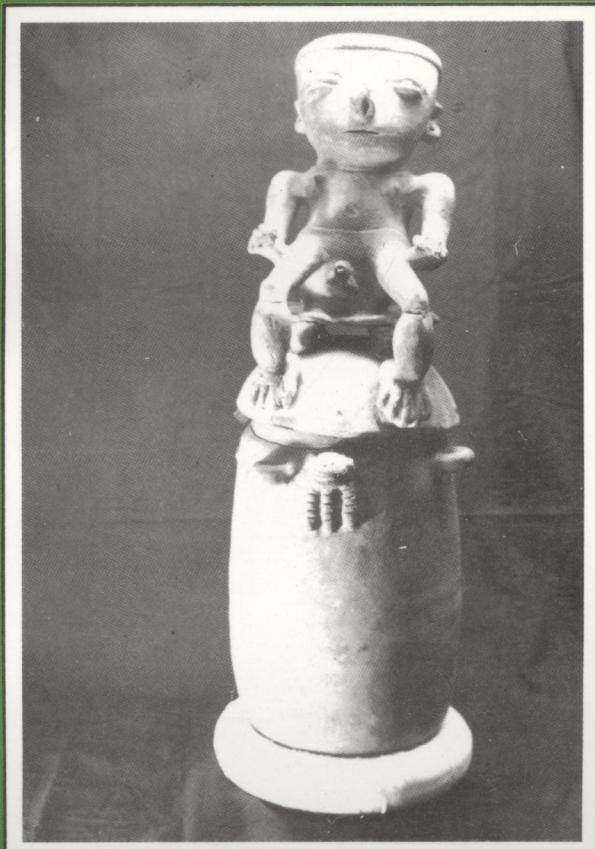
Don Florentino distingue entre los servidores públicos generales y los funcionarios especiales. Los primeros tienen atribuciones para desempeñarse en todos los ramos de la administración pública y sirven para poner en acción las disposiciones emanadas de las secretarías de Estado, en las provincias en las cuales laboran. En la Nueva Granada estos actuaban como enlace entre la administración nacional y la administración local.

Por su parte, los agentes especiales atienden ramos concretos de la administración pública, tales como lo interior, la hacienda, la guerra, la marina y los negocios extranjeros. Con respecto a estos negocios, se abstiene de referirse al servicio exterior, que juzga bien tratado por el derecho internacional, y que constituye un cuerpo funcionarial especial típico, de acuerdo con su concepción.

Como era usual en los tratadistas de ciencia de la administración de entonces, Florentino González pone el acento en la formación de los servidores públicos e incluso, como gran precursor, sugiere la creación de una institución docente para diplomáticos. Sin embargo, como otros colegas de su tiempo, no alcanzó a concebir el desarrollo de una carrera administrativa del servicio civil, que ya se estaba gestando en Europa.



Tecnología Administrativa



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y CONSULTORÍAS ADMINISTRATIVAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

VOL. XI No. 24
JUNIO - AGOSTO DE 1997

ISSN 0120-0933
MEDELLIN, COLOMBIA