

Capítulo 3

**BIENESTAR SOCIAL: LEGITIMIDAD DISCIPLINARIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 73**

BIENESTAR SOCIAL Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 73

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMO UNA CRUZADA REPUBLICANA 80

DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 89

Capítulo 3

EL BIENESTAR SOCIAL: LEGITIMIDAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública tiene una función esencial en la sociedad, porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación. La acción administrativa es aquello que se refiere a las personas, así como las cosas, y que constituye la vida de la administración. Es la materia administrativa involucrada en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres que la administración debe asegurar pues su objeto es el bienestar social. A esta relación Bonnin la llama *moral de la administración* porque constituye el conjunto de los vínculos no-obligatorios que no tienen como base la ley, sino los deberes que impone el bien público y el sentido de humanidad.¹

EL BIENESTAR SOCIAL Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ciencia de la administración pública es una disciplina pletórica de temas de interés público, cuando en aquellos tiempos la vida cívica comienza un desarrollo lleno de energía. Su contenido disciplinario entraña una gran agenda nutrida con las aspiraciones de esa vida cívica emergente. Por tal razón, Bonnin enunció lo siguiente: "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

¹. Bonnin, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. p. 88.

dulce".² Esta frase constituye el *desideratum* de la ciencia de la administración pública, pues en ella se sintetiza magistralmente su legitimidad disciplinaria como campo de cultivo de esa materia de máxima trascendencia: el bienestar social.

En efecto, se trata de un amplio horizonte que comprende toda la vida social emergente: instrucción pública, agricultura, industria, comercio, higiene y socorros públicos, prisiones, descubrimientos e invenciones, estímulos y recompensas, y mucho más. Se trata de la moral administrativa cuyo carácter no sólo tiene una base legal, sino que sienta su acción en los deberes y las obligaciones para que la administración pública aumente la prudencia y sagacidad en sus actividades, porque en administración pública, además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, es preciso que obtenga cuanto pueda interesar al hombre en sociedad, ocuparse de su conservación o contribuir a su ventura. Contempla los medios enseñados por la medicina, y las artes rural y veterinaria, así como poseer la sabiduría necesaria 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 poseerlos y trascender el empleo que ejerce para desempeñarlo adecuadamente, porque "¿no es la administración la que enseña a impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?".³ Esta exigencia para el funcionario entraña grandes responsabilidades, pues debe conocer materias disímbolas con relación a los intereses generales, porque de tal modo se relacionan con la administración pública. De aquí que Bonnin hubiera señalado que del administrador público es de quien puede decirse que cuanto más sabe, más le queda por saber.⁴

². **Ibid**, p. 132.

³. **Ibid**, pp. 132-133.

⁴. **Ibid**, p. 133.

Son las funciones metajurídicas donde se encuentra la esencia de la administración pública, pues en ellas descansa la nutrición de la sociedad. Ella está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de sus bienes, así como de la moral pública y de todo aquello que puede conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad, y al mejoramiento de su estado físico y moral. También le ataña la sociedad en lo referente a la distribución de auxilios y recompensas, y contribuir al fomento de la agricultura, la industria y el comercio. En fin, la administración pública debe llevar sus cuidados más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa.⁵

La administración pública vela por la subsistencia, la vida y la vida superior del hombre; su materia es el hombre en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y de 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, sin contravenirla. La función metajurídica es la médula de la administración pública concebida en la forma de potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad.

Un apartado esencial de la materia administrativa está constituido por la enseñanza, pues 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 pública vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas, cerciorarse de la calidad de la

⁵. *Ibid*, p. 140.

enseñanza, lo mismo que de la instrucción intermedia y la educación superior, y de los institutos que desarrollan los inventos y hacen los descubrimientos.

También procura a la higiene pública, pues la administración pública va más allá de las relaciones sociales adentrándose en la preservación de la especie humana por medio de la salvaguarda de la salud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ambientales. Bonnin creía que así concurren todos los desvelos de una buena administración a la salud de la especie humana y de los animales, y que aún las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces.⁶ A la ciencia de la administración pública no atañe la medicina ni la veterinaria como disciplinas o profesiones, pero sí sus efectos en la salud humana y la higiene ambiental como parte de la materia administrativa.⁷

Es tan amplia la actividad administrativa, que la ley siempre finita, es incapaz de contener la ilimitada esfera de actividad, que se expande incluso hacia la promoción de las invenciones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y conservar óptimamente a la especie humana; en fin, ella cuida del hombre como ser natural y en su entorno físico inmediato. Bonnin explicó que "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".⁸

La asistencia pública ha constituido una responsabilidad esencial del gobierno, desde la época del advenimiento del Estado de derecho. Bonnin señala lo penoso que es tratar la

⁶. **Ibid**, p. 138.

⁷. **Ibid**, p. 203.

⁸. **Ibid**, p. 205.

indigencia como materia de la administración pública, pero los menesterosos existen y debe procurarlos.

En la medida en que es una responsabilidad pública de la administración, la propiedad se convierte en su objeto pero bajo ciertas condiciones. Hay que resaltar que siendo Bonnin un pensador de convicciones democráticas, republicanas y liberales, no le tiembla el pulso para escribir sobre las relaciones activas de la administración y lo que denomina *economía pública*. Bonnin creía 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: "la economía pública no es más que la economía doméstica aplicada a la comunidad".⁹ Ella sienta la base para el trabajo, del cual dice es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor.

Bonnin trata de la propiedad, que tiene dos grandes modalidades: la propiedad pública y propiedad individual. Esta, al mismo tiempo, se divide en propiedad material y propiedad industrial. La propiedad interesa a la administración en lo relativo a su uso, contribución y empleo de utilidad común. La acción administrativa trata pues de las cosas, o como lo precisa Bonnin, de las propiedades, "porque la propiedad es de tal modo inherente al hombre, que política y legislativamente no puede prescindir de ella, hablando del hombre social".¹⁰ La relación entre la comunidad y la propiedad radica en el uso de la segunda y su contribución al sostén de las cargas públicos. En fin, la administración pública 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.

⁹. **Ibid**, pp. 305-306.

¹⁰. **Ibid**, p. 89.

La ciencia de la administración pública existe porque se presupone extinto al feudalismo, de aquí que donde la población se encuentra al margen de los embarazosos privilegios y fueros, la administración pública no sólo asegura al hombre la tranquilidad, sino lo promueve también su progreso. Debe ser objeto constante de las investigaciones de la administración pública 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 y proporcionarles el trabajo asegurado para criar su familia, así como prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, aguas y lugares, facilitar la comunicación y transporte de bastimentos, así como cuidar de la salubridad de las ciudades y campos.¹¹ Ella 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 pública debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a los hombres, y debe vigilar 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 como miembro de la comunidad.¹² Ella actúa de manera idéntica sobre la industria, a la cual vigila y fomenta, lo mismo que el comercio.

La ciencia de la administración pública es una disciplina sistemática. La administración no puede actuar si no conoce la materia de su actividad, de aquí que habrá de reunirse la documentación necesaria sobre sus cometidos, porque sólo poseyendo documentos exactos sobre ellos será verdaderamente el

¹¹. **Ibid**, p. 170.

¹². **Ibid**.

gobierno de la comunidad.¹³ También es una disciplina exacta porque en su aplicación requiere de datos sistemáticos y ordenados. El examen de los deberes de la administración pública está incompleto sin el tratamiento de la estadística, porque sólo con el conocimiento positivo de la población, las producciones, los consumos, y el comercio interior y exterior, puede formar planes y el legislador dictar leyes necesarias y razonables que reúnan el carácter de utilidad y previsión, que constituye su bondad y causa su duración.¹⁴

Pero 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. La ciencia de la administración pública se ha enriquecido con un conocimiento accesorio que le proporcionan los resultados exactos sobre los recursos del Estado, su población, y sus productos territoriales e industriales. Cuando este conocimiento señala los errores y preocupaciones, y destruye las envejecidas rutinas, entonces la administración pública puede sacar todo el provecho aplicándola no como una compilación de simples nomenclaturas o como 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", que es el objeto más grande, útil y positivo que puede ocupar a un gobierno.¹⁵

La estadística tiene un uso político porque el conocimiento exacto de los recursos y medios fortalece al Estado y lo hace menos vulnerable a las debilidades que suelen invadirlo. En fin, no es el mero conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que trata, ni tampoco la aplicación de las leyes a ellos,

¹³. **Ibid**, p. 140.

¹⁴. **Ibid**, p. 440.

¹⁵. **Ibid**, pp. 443-444.

sino los resultados políticos que se obtienen de la influencia que más o menos ejercen directamente sobre la población, producciones, industria, consumos y comercio, así como por consecuencia sobre el poder y riqueza de una nación.¹⁶

Los rubros que atiende la estadística como aplicación política de la acción administrativa son la topografía, meteorología, hidrografía, orografía, bosques, animales, valles, plantas, minerales, población, beneficencia, instrucción pública, hábitos, agricultura, productos agrícolas, contribuciones, industria, comercio y medios de comunicación. Tal es el universo donde cultiva la administración pública el bienestar del ser humano, pues "la ciencia administrativa es extensa, abraza mucho; pero, ¿hay algún conocimiento que deba ser extraño para la administración, cuando todo lo que depende del orden social, cuanto tiende a estrechar los lazos del hombre con la comunidad y poner en armonía a las personas, las voluntades, los intereses y las acciones; y hacerlas concurrir a la prosperidad común, a asegurar la conservación, la seguridad y la moralidad de los hombres (...)?".¹⁷

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO UNA CRUZADA REPUBLICANA

El advenimiento de la ciencia de la administración pública y la consecuente extinción de la ciencia de la policía, significó la desaparición paralela de la materia relativa a la seguridad interior del Estado. En efecto, el nuevo concepto de policía poco se relacionaba con el que estuvo vigente en la época del absolutismo. Siendo la administración pública aquella parte del gobierno de la comunidad que está destinada a poner en armonía las personas y las cosas, Bonnin pensó que en los nuevos tiempos

¹⁶. **Ibid**, p. 444.

¹⁷. **Ibid**, pp. 473-474.

la policía es el ojo de vigilancia que impide que la concordia se turbe. La administración pública es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, en tanto que la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar aquellas relaciones: la administración dirige y la policía reprime; ambos son los dos medios de que se vale el Estado, principal el primero y accesorio el segundo.¹⁸

Todas aquellas acciones, incluso los pormenores que tengan relación con la sustentación del orden público, todo lo que signifique previsión y seguridad para las personas y las cosas, son materia de la policía. Pueden observarse en estas consideraciones dos problemas; el primero consiste en la sustitución de la policía por la administración, en tanto que el segundo entraña el confinamiento de la policía a acciones de seguridad pública y vigilancia. El propio Bonnin marca la diferencia entre esta acepción correcta, y el concepto tergiversado de policía que derivó en una mera actividad de inquisición y espionaje.¹⁹

La policía ha sido reducida a la prevención y represión del delito, aunque Bonnin le asigna todavía un carácter conservador y señala que es una piedra angular del edificio administrativo. Así fue como la ciencia de la administración pública conservó como materia a la seguridad pública, pero abandonó el temario de la seguridad interior.

Bonnin es un hombre liberal con ideas progresistas, que está sumergido en el positivo espíritu de los franceses que hicieron la Revolución. Por esta causa, su teoría sobre la administración pública está totalmente empapada de ese ambiente social y político, toda vez que la ciencia de la administración pública

¹⁸. **Ibid**, pp. 88-89.

¹⁹. **Ibid**, pp. 89 y 291.

es una disciplina que concibe a una administración que hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social. Ella es, propiamente hablando, la primera de una sucesiva lista de ciencias sociales que van apareciendo a partir del triunfo de la Revolución francesa. En efecto: "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 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".²⁰

Hoy en día se tiende a perder esta perspectiva social, confinando a la administración pública a los convenios humanos tales como el derecho administrativo o el manejo, dejando a un lado una visión tan amplia y fiel de su naturaleza. Se pretende limitar la ciencia de la administración pública al modo de existir de la sociedad moderna. Pero la esencia de la administración pública descansa principalmente en el estado social, aunque su organización esté tan íntimamente relacionada con su modo de existir. Bonnin estableció los principios de la administración pública con arreglo a la sociedad, es decir, a la existencia de la propia administración, pues este modo o sistema

²⁰. *Ibid*, p. 14.

constituye a la ciencia de la administración por cuanto a los principios; y el arte de administrar por cuanto a su acción.²¹

El pensador administrativo francés se asombró de que hasta su tiempo no hubieran formulado los principios de la administración pública, aunque la organización administrativa haya sido alterada en tantas ocasiones, incluyendo las usurpaciones de los gobiernos que han corrompido la naturaleza de las cosas, pero quedando intacta "la naturaleza primitiva de la administración". Bonnin tuvo siempre un espíritu positivo y optimista, y no claudicó en el propósito de constituir una ciencia fundamentada no en el modo de existir de la sociedad, sino en su existir, porque su naturaleza primitiva es eterna. La ciencia de la administración pública, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de naturaleza universal e invariable, como los que constituyen y sostienen a la sociedad. Es preciso no perder de vista que la naturaleza tanto en las cosas políticas como en las propiamente 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 leyes naturales. De aquí que Bonnin deduzca 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 en política admitidos como tales.²²

Bonnin fue el primer pensador administrativo en instituir los principios de la administración pública con base en el ideario republicano. Juzgó que la Asamblea Constituyente, a la cual califica como el primer órgano legislativo conocido en Francia, fue políticamente exitosa al constituir los principios

²¹. **Ibid**, p. 15.

²². **Ibid**.

orgánicos de la administración pública, restituyendola en su naturaleza y objeto. El Consulado napoleónico los desnaturalizó, como ocurrió con otras instituciones basadas en principios naturales que favorecían la libertad, de lo cual Bonnin dedujo el pésimo estado de la administración pública al llegar los últimos días del Imperio. La situación posterior tampoco fue buena porque la libertad fue 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 consideraba como las bondades de la propiedad, la raíz social y las riquezas, y no a lo que legítimamente vale: el trabajo del hombre.

Como toda monarquía tiende al desenfreno, Bonnin exigió que los derechos fueran restituidos a los ciudadanos pues de tal modo cesará el temor. Incluso los franceses, estando dominados por la influencia de un hombre extraordinario como fue Napoleón Bonaparte, abandonaron la libertad y los principios que ella representa. Esto explica por qué habiendo publicado en 1808 la primera edición de sus **Principios de Administración Pública**, la obra fue bien acogida por algunos amigos de la verdad y la libertad, pero sólo fueron pura "teoría política" para el gobierno vigente y para la multitud en general.

Los esfuerzos de Bonnin constituyen una cruzada republicana que cobija el estudio de la administración pública, como un fruto de una vigorosa publicidad ciudadana. Se trata del civismo cuya materia prima son los derechos del hombre y el ciudadano, es decir, la igualdad, la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Estaba convencido que dentro de un mundo de libertades, entre los ciudadanos la única superioridad existente es la que ostentan los funcionarios con fundamento en sus deberes públicos.²³ El derecho de petición ciudadana ante las

²³. Bonnin, Carlos Juan. **Doctrina Social**. Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821 (1820). p. 3.

autoridades no se puede prohibir, suspender ni limitar, pues hay una garantía social que hace que todos disfruten de sus derechos cuya base es la división de los poderes y el establecimiento de una clara responsabilidad de los funcionarios públicos. Al efecto, es menester que el ejercicio de las funciones públicas se haga mediante una delegación legal y sólo de manera temporal, y en ningún caso los cargos públicos concebirse como distinciones o recompensas, sino como deberes. Los administradores no son representantes del pueblo, sino servidores públicos elegidos temporalmente para desempeñar funciones públicas bajo la autoridad del gobierno.

Bonnin creía que esas funciones no se pueden convertir en propiedad por quienes las ejercen, ni permitirse que un funcionario que delinca disfrute de impunidad o se juzgue él mismo como superior a la ciudadanía. En suma, Bonnin demanda que "la sociedad tiene el derecho de pedir cuenta a todo agente público de su administración".²⁴

La vida cívica sustenta al ejercicio de la ciudadanía, pues nadie puede ser buen ciudadano si no es buen hijo, buen hermano y buen amigo. Es más, quien viola abiertamente las leyes se declara en estado de guerra contra la sociedad, toda vez que el ciudadano tiene por derecho la resistencia contra la opresión cuando el gobierno viola los derechos del pueblo: "la insurrección es para el pueblo y para cada porción de él, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes".²⁵

La administración pública es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, porque nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, por ella se dirigen

²⁴. **Ibid**, p. 16.

²⁵. **Ibid**, p. 10.

los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración pública tenga leyes estables como base.²⁶ Incluso Bonnin juzgó que su obra estaba comprendida dentro de lo que denominó *economía social*, porque la administración pública tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando la vida de las personas y asegurando sus propiedades, incluso aquellas cosas que parecieran ser superfluas.

Como corolario externó lúcidamente las siguientes palabras: "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".²⁷

Con base en estos tres conceptos: ciencia, arte e institución política, se propuso construir la doctrina administrativa y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

Para la administración pública su problema existencial no es meramente jurídico, Bonnin no consideraba suficiente el que la Asamblea Constituyente eliminara el caos de la ciencia legislativa, ya que esto sería inútil si, a la sazón, no se difundía el conocimiento de la teoría de la administración y los elementos naturales de la misma; es decir, si no se establecía una ciencia de la administración pública. Por este motivo recrimina la ceguera de quienes no observan los principios fijos

²⁶. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 20.

²⁷. **Ibid**, p. 21.

de la administración, estando abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada a las necesidades locales, siendo ella propia del Estado como comunidad política: "¡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?".²⁸

No abrigó dudas acerca de que lo que estudió trataba efectivamente con una materia científica. La administración pública ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática, y por lo 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 error sobre sus principios. Bonnin explica lo siguiente: "cuando escribí la parte de administración pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administración: mas no queriendo formar un sistema sobre allá, 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".²⁹ Y añade 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; él percibía la necesidad de principios invariables de la administración pública.

El que el gobierno esté bien establecido, que la justicia esté debidamente organizada y que las leyes políticas sean

²⁸. *Ibid*, p. 25.

²⁹. *Ibid*, p. 26.

buenas es inútil, 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".³⁰

El autor tuvo razón, ya que de sus **Principios de Administración Pública**, nunca suficientemente elogiados, surgió la nueva ciencia de la administración pública, pero no fue rectificada sino menormente, y sí embellecida pero sin llegar a superarse por ningún autor que haya escrito después que él.

La ciencia de la administración pública es hija dilecta de 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, de aquí que Bonnin concluyera con una sentencia magistral:

"¿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

³⁰ . **Ibid**, pp. 97-98.

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?".³¹.

DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quizá muy pocos pensadores pueden compartir la triste suerte de haber forjado una disciplina y que ello se ignore. Es más, probablemente sólo Carlos Juan Bonnin haya sufrido este infortunio entre los fundadores de las ciencias sociales, suerte que no comparten Augusto Comte, Adam Smith ni Gaetano Mosca. Tampoco estos pensadores sufren de lagunas biográficas como Bonnin, pese a su vasta y variada obra escrita, y que en su tiempo fue un hombre público y conspicuo, aunque pocos datos tenemos sobre su vida.³²

Hoy en día, empero, los franceses han comenzado a rendirle el tributo que merece. Georges Langrod dijo con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta

³¹. **Ibid**, pp. 30-31.

³². Carlos Juan Bautista Bonnin nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces se encuentran en Borgoña. Nada sabemos de la fecha y el lugar de su muerte. Pierre Escoubé escribió un artículo sobre Bonnin, por él sabemos que ejerció la administración pública como funcionario departamental del Sena y que fue, como se puede apreciar en sus obras, un pensador progresista. Esto le provocó, por su manifiesto anticatolicismo, que fuera confinado en la cárcel por trece meses y multado con 3 mil francos, cuando corría el año de 1825. Escoubé, Pierre. "Charles-Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative". Paris, **La Revue Administrative**. Num. 61. 1958. pp. BBBB.

expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Carlos Juan Bonnin, autor de los **Principios de Administración Pública**, cuya primera edición se remonta a 1808".³³ Por su parte, Jacques Chevallier y Dániele Loschak comentaron que "puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa".³⁴

Pero Bonnin no fue ningún desconocido durante su vida. En 1829, dentro de la **Advertencia** del editor francés del **Compendio de los Principios de Administración**, se cuenta que en 1808 Bonnin se propuso desenvolver a la doctrina administrativa y que su obra los **Principios de Administración Pública** fue un servicio hecho a la humanidad en el arte del gobernar, sobre todo porque jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia y sólo se le había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas.³⁵ Esta observación no permaneció oculta ante los ojos del diputado francés, quien la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco a los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento ni a los periodistas que anunciaron la publicación del libro. En fin, muchos fueron los elogios que prodigaron. Bonnin fue bien conocido en los círculos políticos, periodísticos y culturales de la Francia de sus días, particularmente durante el Primer Imperio y la Restauración. Pero también fue conocido fuera de su país, como el propio Bonnin lo hace constar en las cartas enviadas a Tomás Jefferson y al Duque de Frankfurt, misivas que

³³. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19éme et au 20éme Siecle: Aperçú Historique et État Actual". Francia, **La Revue Administrative**. 1961. p. 7.

³⁴. Chevallier, Jacques et Dániele Loschak. **Science Administrative**. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos tomos. Tomo I, p. 23.

³⁵. **Advertencia** de anónimo autor en el **Compendio de los Principios de Administración**, p. 7.

acompañaron ejemplares de **Principios de Administración Pública** enviados a ambos personajes.³⁶

Fue un escritor de pluma inquieta y mano versátil. Como los intelectuales de su tiempo, cultivó diversas disciplinas, no como aprendiz y consumidor de cultura, sino como productor de conocimiento. Hagamos aquí un recuento cronológico de esta producción literaria dedicada al derecho y la política:

Refutation des Systemes des Publicistes ou Examen des Causas de la Sociabilité et du Droit Naturel (**Refutación de los Sistemas de los Publicistas o Examen de la Sociabilidad y del Derecho Natural**, 1796).

De l'Importance et de la Nécesité d'un Code Administratif (**De la Importancia y Necesidad de un Código Administrativo**, 1808).³⁷

Droit Public Francois (**Derecho Público Francés**, 1809)

De la Révolution Européé (**De la Revolución Europea**, 1815).

Legislation Constitutionnelle (**Legislación Constitucional**, 1820).

Doctrine Social (**Doctrina Social**, 1820. Se volvió a editar en 1821, 1831 y 1833. Asimismo, existe una temprana versión castellana de 1821).

Études Législatives (**Estudios Legislativos**, 1821).

Puede ser considerado entre los precursores del derecho público, del derecho constitucional y del derecho

³⁶. Ambas cartas están contenidas en el **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 618-621.

³⁷. Esta es la edición príncipe de los **Principios de Administración Pública**.

administrativo, en el sentido que estas materias tienen hoy día. Incluso su **Doctrina Social** debe situarlo entre los iniciadores de lo que después sería conocida como la sociología. También practicó la crónica parlamentaria y se interesó por los problemas educativos.

Pero es el Bonnin fundador de la moderna ciencia de la administración pública el que nos interesa, por lo que ahora cedemos lugar al examen de su obra administrativa, a la cual también observaremos cronológicamente al través de sus diferentes ediciones:

Principes d'Administration Publique (Principios de Administración Pública, 1808. Está subtitulada como "Consideraciones sobre la necesidad de un código administrativo").

Segunda edición de los **Principios**, 1809.

Tercera edición de los **Principios**, 1812.

Abregé des Principes d'Administration (Compendio de los Principios de Administración, 1829).

Bonnin produjo tres ediciones íntegras de los **Principios**, además del compendio. La versión principio, de 1808 ha sido inaccesible para quienes la hemos rastreado, incluso en la Biblioteca Nacional en París y la Biblioteca del Congreso en Washington. La referencia más próxima es un catálogo bibliográfico en los Estados Unidos, que menciona un trabajo referente a la necesidad de establecer un código administrativo en 1808, pero el documento no tiene editor y consta de 70 páginas.³⁸ D.H. Martin cree que se trata simplemente de una monografía. Bonnin dejó muy claro que la obra fue difundida:

³⁸. Martin, D. H. "Déjà vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 47. Num. 4. 1987. p. 302.

"cuando en 1808 publiqué mis **Principios de Administración**", ellos fueron acogidos por algunos amigos de la verdad y la libertad, pero para el gobierno y la multitud sólo fueron una teoría política.³⁹ La segunda versión fue publicada en París por Clament Frères durante 1809, y D.H. Martin asegura que es muy breve.

Habida cuenta de que las dos primeras versiones no sólo son inaccesibles, sino que no tuvieron resonancia en su tiempo ni ahora, y aunque no se puede soslayar a la edición de 1808 como la que propiamente fundó a la ciencia de la administración pública, nos remitimos a la de 1812. Esta es la única de las tres ediciones referidas de la cuales conocemos citas y referencias entre los pensadores administrativos, desde la época de Bonnin, hasta la actualidad. Langrod, siempre cuidadoso en el uso de fuentes, menciona la versión de 1808 pero utiliza la de 1812,⁴⁰ lo mismo que Mark Rutgers.⁴¹ Guy Thuillier ha señalado que esta última es la que ha brindado la reputación a Bonnin, y es la publicación que trata en su ensayo sobre el gran pensador administrativo francés.⁴²

Hasta aquí, con Bonnin, la ciencia de la administración pública había sido una disciplina uninacional, un fruto de la inteligencia administrativa francesa; pero muy pronto comenzaría a ser elevada a una condición universal a partir de traducciones a otros idiomas. En 1822 se hizo el primer traslado a otro

³⁹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 19.

⁴⁰. Langrod, obra citada, p. 76.

⁴¹. Rutgers, Mark. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration". Thousand Oaks and London, **Administration & and Society**. Vol 29, num. 3. 1997. p. 286.

⁴². Thuillier, Guy. "Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-Juin. 1992. p. 204.

idioma, tocó al portugués tener ese mérito a través de una traducción parcial que produjo un fuerte influjo en Portugal y Brasil. Bonnin comentó que la obra se había traducido al alemán, sin que nos conste, ya que ningún pensador alemán aquí estudiado la menciona. Existen, sin embargo, tres traducciones de valor inapreciable:

Principii di Amministrazione Pubblica (Principios de Administración Pública) (1824. Versión italiana hecha por Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, obtenida de la edición francesa de 1812).

Compendio de los Principios de Administración (1834. Versión castellana de la edición francesa de 1829, obra de D.J.M. Saavedra).

Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública (1838, traducida por el colombiano Esteban Febres Cordero).⁴³

A partir de esta obra tan singular, el mundo comienza a usufructuar una nueva disciplina social que muy pronto deja los moldes franceses para asumir la categoría de una ciencia universal. Igualmente, una gesta individual de un caudillo de la ciencia se convierte en un trabajo asociado que muy pronto tiene prosélitos en la América Hispánica, Alemania, España y la propia Francia.

La obra de Bonnin tuvo muy pronta y significativa repercusión, y toca a Hispanoamérica haber sido el primer país, fuera de Francia, donde se prosiguió el cultivo de la ciencia de

⁴³. Explorando con mi amigo, Emiliiano Botero, los acervos reservados de Biblioteca Nacional de Colombia, dimos casualmente con esta edición. Se trata de un hallazgo extraordinario: consta de 54 páginas compendiadas y traducidas por Esteban Febres Cordero con fines de enseñanza, pero no indica cuál fue la edición francesa así laborada. La obra fue publicada en Panamá por la Editorial Santos cuando corría el año de 1838.

la administración pública. Hoy Colombia, la antigua Nueva Granada es la patria de Florentino González (1805-1875), un personaje 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 pública, personalidad nacional, hábil periodista, González representa el modo de vivir de aquellos 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 las llamó: los intereses sociales. Propio de su época, una era de emergencia vigorosa de la publicidad, utilizó la pluma para comunicar, para enseñar, para polemizar, para defenderse y para pelear.

Dentro de su nutrida obra bibliográfica y documental destacan dos memorias administrativas que legó como muestra de su gestión al frente de la Secretaría del Despacho de Hacienda (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 preponderantemente su versátil pensamiento, tal como lo corrobora su **Ensayo sobre la Situación de los Estados Colombianos**, publicado en 1848, que entonces comprendía a Nueva Granada, Ecuador y Venezuela. Sobre el mismo tema, en ese año también editó un opúsculo titulado **La Federación en la Nueva Granada**.

Como Bonnin, los temas constitucionales fueron principalísimos en la mente y actividad de Florentino González, 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, Argentina, preparado en 1870. Pero su aportación mayúscula sobre el tema son sus **Lecciones de Derecho Constitucional** disertadas originalmente en Buenos Aires y cuya edición príncipe se apareció en 1869, paralelamente allí y en Bogotá. No podemos pasar por alto el comentario de que estas **Lecciones** fueron material muy consultado en varios países iberoamericanos.

Su intensa labor intelectual se extendió a la traducción de libros, tanto del francés, como del inglés, destacando principalmente la versión en español del **Gobierno Representativo** de John Stuart Mill publicado en Valparaíso, Chile, en 1865. Dentro de estos trabajos de traducción también efectuó los correspondientes a varias constituciones políticas de los Estados de la Unión Americana, así como las cartas magnas de los Estados Unidos y de Francia, que tanto le interesaban como cultivador del derecho constitucional. También su inagotable capacidad de trabajo ofreció espacio para que entre 1827 y 1873 cultivara ininterrumpidamente el periodismo.

Florentino González es un precursor del Latinoamericanismo. Fue un personaje interesado en los problemas comunes de los países latinoamericanos, tal como se corrobora en 1869, año en que de su pluma brotó el artículo titulado "Los Límites de las Repúblicas Hispanoamericanas y el Principio del **Uti Possidetis**", publicado en Buenos Aires; un trabajo similar, "La Política del Imperio Brasileño y el Derecho Público Americano", fue dado a 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. Por otro lado, las **Lecciones de Derecho Constitucional** que impartió en la Universidad de Buenos Aires, fueron publicadas en Bogotá cuando

corría el año de 1769;⁴⁴ a la que siguieron dos ediciones más, una en 1871, la otra en 1909.

Su obra más relevante son los **Elementos de Ciencia Administrativa**, publicados en Bogotá por Imprenta de J.A. Cualla en dos tomos, cuando corría el año de 1840. Hay una segunda edición de los **Elementos** publicada en Quito durante 1847, y una más publicada en 1994 por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

En ese entonces los pensadores administrativos españoles estaban muy activos, su labor había sido la más fructuosa y brillante en el desarrollo de la ciencia de la administración pública en Europa. En la cuarta década del siglo XIX ya se había eclipsado en Francia el aporte de Bonnin, 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 laborando arduamente Javier de Burgos y José Posada de Herrera, quienes habían dictado cursos sobre administración pública respectivamente en 1840 y 1843,⁴⁵ en tanto

⁴⁴. González, Florentino. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Bogotá, Imprenta y Etereotipia de Medrano Rivas. 1869.

⁴⁵. Las lecciones de Burgos se impartieron en Granada, entre 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 Burgos. Ver: **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 de la Escuela Especial de Administración en 1842, cuyos cursos se iniciaron en noviembre 29 de este mismo año. Jordana de Pozas, Luis. "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". Bruselas, **Revista**

que Agustín Silvela y Alejandro Oliván estaban escribiendo dos valiosos textos sobre el mismo tema.⁴⁶

En Europa, hacia 1840, era España la que dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la administración pública. Este hecho no es 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** de von Justi, en tanto que Tomás de Valeriola había realizado una traducción parcial, con cierta dosis de plagio, del **Tratado de la Policía** de Nicolás Delamare. A principios del siglo XIX, la policía ya se había convertido en un campo del saber tratado por los propios españoles, tal como lo hacía Valentín de Foronda en sus **Cartas sobre la Policía**, publicadas en 1801. Esta actitud intelectual de interés y ocupación por los temas del gobierno propiciaron 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 **Principios de Administración Pública** de Carlos Juan Bonnin. 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. Bonnin fue traducido en 1834 ampliándose extraordinariamente la divulgación de sus ideas y principalmente la difusión de la moderna ciencia de la administración pública.

Hemos subrayado especialmente la relevancia del pensamiento administrativo español en la primera mitad del siglo XIX

Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XXVIII, núm. 1. 1962. pp. 34-62.

⁴⁶. Silvela escribió los **Estudios Prácticos de Administración** (Madrid, Imprenta Nacional. 1839); y Oliván, **De la Administración Pública con Relación a España** (Madrid, Biblioteca de Educación. 1843).

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 de Atlántico, los hispanoamericanos estaban comenzando a cultivar a la ciencia de la administración pública con independencia de los progresos de la Madre Patria. En 1839 había dado a la luz un primer esbozo de estudio sistemático de la disciplina 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 sumamente 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 Orgánicas**, de modo que el tratamiento científico de la administración pública se limitó a las 41 páginas de la introducción, en tanto que el resto, 387 páginas, están dedicadas a la compilación de esos proyectos, dictámenes y leyes. Tal como el mismo lo acotó, "de haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprendido 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".⁴⁷

⁴⁷ . Silvela, obra citada, p. XXXV.

En contraste con Agustín Silvela, Florentino González estaba dotado de sensibilidad para comprender la trascendencia histórica del cultivo de la nueva ciencia y con grandeza de ánimo preparó los **Elementos de Ciencia Administrativa**, que Silvela no quiso ni pudo desarrollar. Por lo tanto, le corresponde el enorme mérito de ser el fundador de la ciencia de la administración pública en nuestra lengua y en nuestra cultura.⁴⁸ Fue hasta 1843 que España ofreció al mundo su primera aportación científica a la administración pública, por mano de Alejandro Oliván.⁴⁹

La aparición del libro de Florentino González representa un suceso de enorme importancia universal para la ciencia de la administración pública, 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 a la ciencia de la policía como en las viejas épocas del despotismo ilustrado. Hacía mucho tiempo que los grandes catedráticos prusianos habían dejado de profesar sus lecciones de Economía, Policía y Cameralística, y las cátedras y profesiones administrativas originales se habían transformado en escuelas

⁴⁸. He mencionado antes la autoría de 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 cita a Canga, inviabiliza cualquier aporte al pensamiento administrativo. Mariano Baena del Alcázar, el más profundo conocedor de la ciencia de la administración pública española, me comentó que considera al libro posiblemente perdido para siempre.

⁴⁹. Oliván, obra citada. Un año antes Oliván había impreso una versión preliminar e incompleta de la que, por insistencia de sus amigos, preparó como un libro; esa versión apareció en la **Enciclopedia Española del Siglo XIX** y se refería la voz "Administración".

especializadas de formación de servidores públicos. Para entonces ya hacía más de medio siglo que von Justi había muerto, en tanto que José von Sonnenfels falleció en 1814. En la década de los cuarenta sólo estaba activo Robert von Mohl, quien en 1845 profesaba cátedra en la Facultad de Economía Política de la Universidad de Tubinga. Un año antes su libro **La Ciencia de la Policía (Die Policey-Wissenschaft)** había tenido su segunda edición, mientras los **Principios de Administración Pública** de Bonnin estaban en su cuarta edición en una versión francesa compendiada, y habían sido vertidos al español y al italiano. Tal es el contraste que ofrecía el estudio de la administración pública en Alemania durante la primera mitad del siglo XIX.

Por su parte, en Francia, Bonnin había sido olvidado y sus aportes a la ciencia de la administración pública reemplazados por el derecho administrativo. Por ello los estudiosos contemporáneos de la administración pública francesa no dejan de lisonjearse de la aparición, en 1845, de los **Estudios Administrativos** de Alexandre Francois Vivien, cuyo mérito principal fue rescatar el estudio de la administración pública con independencia del derecho administrativo.⁵⁰ Francia recuperó a la ciencia que ella misma creó cinco años después de que Florentino González había publicado sus **Elementos**.

Mientras en los países alemanes se cultivaba a la antigua disciplina administrativa de la policía y Bonnin era olvidado por los franceses, en la América hispánica Florentino González prolongaba el cultivo de la moderna ciencia de la administración pública. Fue hasta 1864-1884 que Lorenz von Stein publicó su célebre libro **La Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)**, gracias al cual los países alemanes abandonaron a la

⁵⁰ Vivien, A. **Études 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.

ciencia de la policía y adoptaron a la ciencia de la administración pública. La fuente intelectual de von Stein fue la misma de Florentino González: Carlos Juan Bonnin, pero sin olvidar sus débitos intelectuales a von Justi, que también fue maestro de Bonnin.

El aporte mundial de Florentino González es más comprensible y legítimo, además, si se considera el desarrollo universal de la ciencia de la administración pública principalmente en países tales como Italia y los Estados Unidos, muy acreditados por la calidad de su administración pública. Por cuanto Italia, es patente un sensible rezago a pesar de que esta disciplina había sido introducida en el país desde 1824, gracias a la traducción del libro de Bonnin.⁵¹ 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 (La Scienza dell'Amministrazione)**, aunque de manera parcial. Como suele ocurrir en la ciencia de la administración pública, 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

⁵¹. Bonnin, Carlo Giovanni. **Principii di Amministrazione Pubblica**. Napoli, nella Stamperia Francese. 1824. Tres tomos.

pública peninsular, de modo que un resultado natural de este desarrollo fue la traducción de su **Manual** en 1897.⁵²

En los Estados Unidos la ciencia de la administración pública fue introducida hasta bien entrado el siglo XIX. La influencia preponderante en Europa durante la segunda mitad de esa centuria, emanaba de Lorenz von Stein. Uno de sus discípulos, M. Bluntschli, 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.⁵³ No tardó mucho para que en este país viera la luz una obra completa sobre la nueva ciencia, pues Frank Goodnow publicó en 1900 su célebre y polémica obra **Política y Administración**.⁵⁴ Luego se produjo una abundante cascada de trabajos sobre administración pública, encabezados en el bienio 1926-1927 por los dos primeros libros de texto norteamericanos elaborados por Leonard White y William Willoughby.⁵⁵

Trece años después de que aparecieron los **Elementos** de Florentino González 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**, que desafortunadamente se publicó incompleta; en tanto que otro González, el

⁵². Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione-Tipografico Editrice. 1897.

⁵³. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 197-222.

⁵⁴. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900.

⁵⁵. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The MacMillan Co. 1926. Willoughby, William. **Principles of Public Administration**. Baltimore, The John Hopkins Press. 1927.

guatemalteco Antonio González Saravia, en 1888 brindó a los lectores su libro **La Administración Pública**.⁵⁶

Florentino González fue un temprano lector de Carlos Juan Bonnin y de tal modo también le toca como mérito el haberlo introducido a la América latina. Y aunque el sistema centralista de la Francia retratado por la obra de Bonnin no cuadraba mucho con el proyecto municipalista de González, el ideario esencial del autor francés inspiró la obra central el pensador colombiano.⁵⁷

Dos años dedicó González al estudio de la administración pública, tiempo que fueron "de incertidumbres y de errores", pero que de manera fecunda sirvieron para sembrar las semillas de lo que serían los **Elementos**. Estos años los destinó a profesor cátedra y divulgar su plan de trabajo (en el Periódico *Bandera Nacional*), y alcanzar 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 propiamente 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

⁵⁶. Rosa, Luis de la. **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**. México, sin datos editoriales. 1853. Antonio González Saravia. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888.

⁵⁷. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. 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 su autor el 7 de noviembre de 1839.

día felices; este libro es de una gran utilidad, aunque no de 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".⁵⁸ Tratándose de una ciencia nueva en América, su objeto fue poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta que se tiene, no tanto disertar para los estadistas que por principio tienen sabiduría en los contenidos de la obra.

Bonnin también dejó honda huella en otros países donde la ciencia de la administración pública continuó cultivándose. En la época en que Florentino González estaba activo, en España, Alejandro Oliván preparó el primer tratado completo de administración pública con aspiraciones científicas, con el fin de explicar la completa naturaleza de tal administración. Oliván publicó su obra **De la Administración Pública con Relación a España** en 1842, como parte de la **Enciclopedia Española del Siglo XIX**. Por consiguiente, su proyecto primigenio fue definir la voz administración. Como lo adelantamos, al año siguiente apareció una 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 sugestión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primer libro sistemático en la materia publicado en nuestra patria", siempre y cuando aceptemos la distinción, como lo hace el propio prologuista, "entre descubridores y colonizadores".⁵⁹ Javier de Burgos y Agustín Silvela son descubridores, en tanto que Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Alejandro Oliván son colonizadores.

⁵⁸. **Ibid**, p. III.

⁵⁹. García de Enterría, Eduardo. **Prólogo**. Oliván, **De la Administración Pública con Relación a España**, p. 6.

García de Enterría sugirió que se trata de una obra única dentro y fuera de España, y que en ella se sintetiza un régimen administrativo con factura napoleónica de cuya exposición no existe paralelo. Creemos que los juicios del prologuista no son exagerados; si a la obra de Oliván agregamos la de Ortiz de Zúñiga Posada de Herrera, Manuel Colmeiro y Francisco de Paula Madrazo, estamos finalizando la primera mitad del siglo XIX ante la ciencia de la administración pública más importante del mundo.

Puede afirmarse que el libro de Oliván es filial genuina de la obra de Bonnin, de donde fue introducida de manera muy vigorosa esa disciplina en España.

Mientras que en 1845 la ciencia de la administración pública había sido introducida en la América hispánica, su estudio en Francia languidecía. Bonnin no había dejado discípulos en su país, era más conocido y reconocido en España, Italia, Portugal e Iberoamérica, y no faltaba mucho para que Lorenz von Stein lo adoptara como su maestro y renovara en Alemania a la antigua ciencia de la policía, para convertirla en la teoría de la administración. Fue entonces que aparecieron los **Estudios Administrativos** de Vivien, cuya publicación vino a contrastar y desafiar el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo.⁶⁰ Su obra constituye un tratamiento cabal de la administración pública de sus días. Ella sitúa a la administración pública dentro de las instituciones políticas y desenvuelve un tratamiento muy preciso de cada uno de sus órganos, tales como los consejos, los tribunales y otros más, así como de los funcionarios y los procedimientos y formas de la administración. Igualmente, el libro está dedicado al estudio de la administración local, la policía, los cultos y los espectáculos públicos.

⁶⁰. Vivien, obra citada.

El siglo XIX fue una época de hombres ilustres. Hemos hablado de algunos de ellos, y ahora lo haremos de Luis de la Rosa, economista, sociólogo y político mexicano. Sin embargo, sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración pública, por cuya pluma se fundó como disciplina científica en nuestro país. Sabemos que Luis de la Rosa fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, y que debemos a su esfuerzo dos obras de valor extraordinario: **Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas**, publicada en 1851;⁶¹ y **Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**, editada dos años después.⁶² La primera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas, es el primer trabajo 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 pública. La segunda obra es el único tratado plenamente administrativo sobre esta disciplina escrito en México durante el siglo XIX y todo parece indicar que el segundo texto en Iberoamérica después del libro de Florentino González.

Por sus múltiples cualidades, Lorenzo von Stein nos recuerda fuertemente a su paisano Juan Enrique von Justi. Ambos cultivaron una diversidad de ciencias de manera profunda y brillante. Ambos aportaron a la ciencia política, la economía y las finanzas. E igualmente, ambos tuvieron como disciplina preferida a la ciencia de la administración pública. En fin, Justi y Stein perfeccionaron su talento en la ciudad de Viena, aunque ambos eran alemanes.

⁶¹. Rosa, Luis de la. **Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas**. Baltimore, Juan Murphy y Cía. 1851.

⁶². Rosa, **La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**.

Lorenz von Stein (1815-1890) nació en Schlewig cuando aún era un dominio danés.⁶³ En 1832 estudió filosofía en Jena y luego ingresó a las aulas de la Universidad de Kiel para cursar jurisprudencia, donde en 1840 se graduó como Doctor en Derecho. Ejerció la administración pública en su tierra natal y luego viajó a París donde conoció a Considerant, Cabet y Luis Blanc, quienes lo inspiraron para que se dedicara al estudio del socialismo. Marx también conoció los trabajos de Stein. A su regreso de París fue nombrado profesor en la Universidad de Kiel donde permaneció hasta 1851, porque fue despedido por estar en favor de la independencia de Schlewig. Igual cosa ocurrió en la Universidad de Würzburg, de la que fue cesado por el gobierno prusiano que lo consideraba como enemigo por apoyar las ideas independentistas de su patria. En 1855 ejerció la cátedra de Teoría del Estado en la Universidad de Viena, plantel en el que encontró tan buen ambiente que 30 años de su productiva vida académica los pasó allí. No obstante, la docencia no absorbió todo su tiempo, por lo que se pudo dedicar al ejercicio de la administración pública, la política, la economía y las finanzas. No era la primera vez que Viena recibía y alentaba el trabajo de profesores alemanes: cien años antes había dado la bienvenida a Justi y Sonnenfels. Stein murió en Weidlingan, cerca de Viena, en septiembre de 1890.

La producción literaria de Lorenzo von Stein es vasta y variada. Incluye poemas, y artículos del más diverso temario, tales como el ejército, el derecho ferroviario, la mujer, la música y la geografía. Aquí solamente referiremos su obra política, sociológica, económica y administrativa.

⁶³. Díaz del Corral, Luis. *Prólogo. Stein, Lorenzo von. Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). pp. IX-LVIII.

Socialismo y Comunismo en la Francia Actual: una Contribución a la Historia de Nuestro Tiempo (Leipzig, 1842).

La Constitución Municipal en Francia (1843).

Historia de los Movimientos Sociales en Francia. 1789-1850 (1850).

El Sistema de la Ciencia del Estado (dos volúmenes, uno aparecido en Stuttgart y Tubinga en 1852, y el otro en Stuttgart y Ausburgo en 1856).

Tratado de Ciencia de la Economía Popular (Viena, 1858).

Tratado de Economía Financiera (Leipzig, 1860).

La Teoría de la Administración (Stuttgart, 1864-1884, ocho tomos en diez volúmenes).

Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo, en Comparación con la Literatura y Legislación de Francia, Inglaterra y Alemania (en alemán: *Handbuch der Uerwaltungslehre und des Verwaltungsrecht mil Bergleichung der Literatur und GefeBgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Stuttgart, 1870).

Historia de la Educación (1884).

Acerca de su obra sociológica debemos hacer algunas consideraciones. El libro **Socialismo y Comunismo en la Francia Actual** se agotó con rapidez, lo que obligó a von Stein a preparar dos ediciones más. La última, de 1850, fue una reelaboración con una novedad: estaba prologada por una larga introducción teórica titulada "El Concepto de la Sociedad y las Leyes de su Movimiento", toda vez que había cambiado el título del libro: ahora se llamaba **Historia de los Movimientos Sociales en Francia. 1789-1850**.⁶⁴ Esta obra contribuye notablemente a la formación de la sociología.

⁶⁴. Esta obra la tradujo parcialmente al español Enrique Tierno Galván en 1957, es la que consultamos en su edición de 1981, con el título de **Movimientos Sociales y Monarquía**.

Con respecto a **El Sistema de la Ciencia del Estado** hay que comentar que sus dos volúmenes abarcan el estudio de la estadística, la demografía, la teoría de la economía política y la teoría de la sociedad. Este libro debe ser considerado por los polítólogos como una obra clásica en su campo de estudio, y a von Stein como uno de los grandes cultivadores de la ciencia política.

Nos interesa señalar particularmente dos obras de Stein, ya que ha alcanzado su fama intelectual principalmente como cultivador de la ciencia de la administración: **La Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)**, una de las obras monumentales de la ciencia de la administración pública de todos los tiempos y en todos los lugares. Ya mencionamos que se publicó en Stuttgart entre 1864 y 1884.

La segunda obra importante se titula **Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo**. Hay una traducción italiana abreviada que se publicó en Turín en 1897, con el título **La Scienza della Pubblica Amministrazione**.

El estudio de la administración pública en Italia y los Estados Unidos es tributario directo de von Stein. A partir de sus ideas se formó escuela común de administración pública en suelo germano, italiano y estadounidense.