

**Capítulo 5**

**LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL 170**

CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL 170

TEORÍA DE LA ACCIÓN SOCIAL POSITIVA  
Y DIRECTA DEL ESTADO 187

## **Capítulo 5**

### **LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL**

La tradición académica de la ciencia de la administración pública arraigó hondamente en Europa, destacando la orientación general que tendrá desde entonces, y hasta nuestros días, como un campo de cultivo implantado en el Estado, así como en la sociedad. Constituye un ámbito del saber compartido por las ciencias sociales y ciencias políticas, cuyo objeto de atención abandonó los viejos moldes cameralistas y se extendió hacia una visión más amplia de un Estado preñado de la nueva publicidad, engendrada por la emergente sociedad civil de entonces. Se trata de la ciencia de la administración pública cuyo objeto de conocimiento es el Estado desde la perspectiva de una vigorosa actividad social, que ha fungido como el crisol donde es fraguado el bienestar público. Consiste, sencillamente, en la administración social

### **CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL**

La ciencia de la administración pública nacida en Francia fue adquiriendo un desarrollo que se expandió gradualmente por toda Europa. Su antiguo estatuto uninacional muy pronto adquirió una razón científica más poderosa, desarrollándose como una ciencia internacional. España la recibió desde las fuentes intelectuales francesas, pero su desenvolvimiento fue condicionado por los acontecimientos históricos propios del país. La conjunción del tiempo histórico español durante la primera mitad del siglo XIX y la adopción de la ciencia de la administración desde sus orígenes franceses, pueden sintetizarse en la labor de una gran personalidad: Javier de Burgos.

Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848) estudió en el Colegio de San Cecilio en la ciudad de Granada, con la intención de ordenarse como sacerdote; pero carente de vocación marchó hacia Madrid en 1798 para emprender otros estudios. Allí conoció

a Gaspar de Jovellanos, su primer maestro en las disciplinas administrativas.<sup>1</sup> Cuando contaba con 21 años de edad regresó a su ciudad natal para ejercer el cargo de corregidor, pero aprovechó sus horas libres para estudiar letras y economía, esta última considerada entonces una novedad en España. Entre 1808 y 1811 Burgos ejerció el cargo de subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de la Provincia de Granada.

En 1812 marchó a París donde continuó sus estudios de letras y comenzó los de administración pública. Fue en esta época cuando entró en contacto con la obra de Bonnin, quien dejó honda huella en su formación intelectual. Volvió a España en 1817 para radicar en Madrid y ejercitar la profesión del periodismo. En 1826 regresó a París y allí escribió su célebre **Exposición a Fernando VII**, trabajo en el cual examina los males que aquejan a su patria y sugiere los medios para su erradicación.<sup>2</sup> "Fue entonces cuando Burgos hizo profesión de fe en la eficacia de la administración para promover la prosperidad de España".<sup>3</sup> Muchos fueron los elogios que mereció esta memoria, incluso del rey, quien mandó llamar a Burgos para que abundara en las ideas presentadas en la **Exposición**. Ya estando en España cuando corría el año de 1827, insistió sobre sus propuestas y tuvo una buena acogida entre algunos altos funcionarios, pues ellas inspiraron el proyecto de crear una institución de la administración pública encargada de fomentar la prosperidad del Reino. Esto cuajó en 1832 a través del establecimiento del Ministerio de Fomento. El nuevo Ministerio se fundó en una época difícil, por

---

<sup>1</sup>. Mesa Segura, Antonio. **Introducción. Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. p. 251.

<sup>2</sup>. Burgos, Javier de. "Exposición Dirigida a S.M. el Señor D. Fernando VII, desde París". Mesa Segura, **Labor Administrativa de Javier de Burgos**, 115-148.

<sup>3</sup>. Mesa Segura, obra citada, p. 12.

lo que Burgos dudó en encabezarlo; sin embargo, en octubre de 1833 aceptó y ocupó entonces su titularidad.

Javier de Burgos era militante del conservadurismo. Esto no hay que olvidarlo porque sus proyectos administrativos siempre estuvieron encaminados a restaurar las bases del Estado absolutista. Pero no fue un hombre ligado a los movimientos contrarrevolucionarios, por más que se le encuentre del lado de los monarquistas. Burgos estaba convencido de las bondades del absolutismo, pero tal y como había sido ideado durante el siglo XVIII, es decir, un despotismo ilustrado benevolente. Mesa Segura cree que Burgos abogaba por el progreso sin roces, y aunque no desconocía las virtudes del régimen representativo, no dejaba de rechazarlo parcialmente. Sin embargo, participó directamente en la redacción del Estatuto Real de abril de 1834, un intento monárquico para ensayar tibiamente el régimen representativo, y como Ministro de Fomento autorizó las obras teatrales por toda España, e incluso contra la opinión del arzobispo de Sevilla, Burgos autorizó la exportación de ganado, liberalizó el comercio de víveres, aprobó el establecimiento de academias de Nobles Artes para la expedición de títulos de agrimensores y estimuló el comercio de cereales.

Entre sus méritos se encuentra la reglamentación del uso de baños y el consumo de aguas minerales, el fomento de la crianza de ganado caballar y la derogación de todas las disposiciones jurídicas que consideraban degradante el ejercicio de profesiones mecánicas. Durante su gestión se posibilitó el ingreso a los cargos municipales para todos aquellos que probaran la capacidad suficiente e hizo algo inimaginable no sólo en España, sino especialmente en Sevilla: ¡cerrar la Escuela de Tauromaquia y destinar sus fondos para el fomento de la educación primaria y la ayuda de la beneficencia;

Tocó a Javier de Burgos participar en el sepelio de los viejos órganos colegiados: los Consejos de Castilla, de Indias,

de Guerra y de Hacienda, aunque participó en la creación de uno nuevo, o por lo menos renovado: el Consejo Real.

Cuando Burgos dejó el Ministerio de Fomento marchó nuevamente a París. Retornó a España en 1840, radicando en Granada, donde se incorporó a las labores académicas del Liceo de Granada, entidad dedicada a la divulgación de las artes, la literatura y las ciencias en general. Se trataba de una asociación civil de naturaleza cultural que contaba con un órgano informativo denominado *La Alhambra*. Eran miembros del Liceo, entre otras personalidades, Manuel Ortiz de Zúñiga y Joaquín María Márquez, dos futuros cultivadores de la ciencia de la administración bajo el influjo de Burgos. Uno de sus programas de trabajo consistía en la organización de conferencias, por lo que Burgos fue invitado a impartir las charlas relativas a la ciencia de la administración pública. Sus ponencias, que se han hecho célebres, son conocidas con el título de *Ideas de Administración* y fueron publicadas en *La Alhambra*.

La vida política llamó nuevamente a Javier de Burgos, quien regresó a Madrid en 1843, y luego de unas elecciones exitosas, ocupó el cargo de diputado. En 1845 fue nominado como senador vitalicio y poco después como miembro del Consejo Real, donde pasó a asumir la presidencia de la sección de hacienda. Tales fueron sus últimas responsabilidades al servicio del Estado español y la administración pública, a la cual ayudó a remodelar con sus obras e ideas.

En Granada, mientras disfrutaba de un retiro temporal de la vida política, en el invierno de 1840 preparó su propia doctrina sobre las experiencias de los años anteriores, además de que dio un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin al impartir sus lecciones en el Liceo. Las cátedras granadinas comenzaron probablemente a finales de diciembre de ese año, se continuaron hasta principios del siguiente y se publicaron entre enero y

abril de 1841.<sup>4</sup> No se puede decir que las charlas de Burgos sean un curso académico formal, aunque el plan de las mismas muy bien sistematizado podrían envidiarlo los programas universitarios contemporáneos.

Definió a la administración pública con absoluto apego a los cánones establecidos por Bonnín: ella es la más variada, la más vasta, la más útil de las ciencias morales porque preside el movimiento de la máquina social y precipita o modera su acción, toda vez que arregla o modifica su mecanismo, y protege y conserva o mejora todos los intereses públicos.<sup>5</sup>

Burgos acuñó el concepto de *omnipresencia* de la administración pública, idea que inspiró uno de los pasajes más lúcidos del pensamiento administrativo, si bien es uno de los parágrafos redactados de manera más sinuosa: "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto, la administración, los socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infeccionar su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservado por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmó la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que los

---

<sup>4</sup>. La publicación de las charlas se hizo *La Alhambra* durante cinco domingos: 31 de enero, 6 y 14 de febrero, 7 de marzo y 4 de abril de 1841.

<sup>5</sup>. Burgos, Javier de. "Ideas de Administración". Mesa Segura, **Labor Administrativa de Javier de Burgos**, p. 220.

ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombras y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campiñas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harían de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen. La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcióнала en los hospicios a los desvalidos, y a los delincuentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o el crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, puedan retribuir a la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre abdica la suya la administración; ella preside a los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>. *Ibid*, pp. 220-221.

Fue un pensador que pudo sintetizar la inmensidad cualitativa de un nuevo fenómeno público por antonomasia y advertir que siendo inmensa la administración, ella se podía definir como "'la ciencia de lo útil y lo dañoso'", dando a entender con esta designación intencionalmente vaga, pero cierta, la ilimitada esfera de sus atribuciones.<sup>7</sup> Es a tal grado amplia la acción de la administración pública, que de no haber establecido la división del conocimiento de las ciencias, en su inconmensurable espacio se confundirían todos los intereses sociales. Toca a la administración pública hacer confluir en un punto común a estos intereses, fundir en uno a los que son afines, impedir el roce cuando no lo sean. Tal es la misión de ese poder que desde sus días se designaba con el nombre de administración pública.<sup>8</sup>

El aporte más generoso al estudio de la administración pública teniendo como foco al bienestar social se debe al pensamiento administrativo italiano. Allí se creó y desarrolló un ámbito de cultivo muy vigoroso de la ciencia de la administración pública alrededor del concepto del Estado, bajo el influjo de una sociedad nutrida por la civilidad. El arranque del estudio de la ciencia de la administración pública en Italia fue uno de los más tardíos en Europa y tuvo una gran influencia alemana, especialmente debido a Lorenz von Stein. Antes de que se publicara en Italia su libro **La Ciencia de la Administración Pública**, cuando corría el año de 1897, el pensador administrativo alemán ya era muy consultado por los estudiosos locales. Esta publicación vino a confirmar su influencia. Dicha obra fue magníficamente prologada por Attilio Brunialti, a quien debemos una síntesis magistral del pensamiento administrativo

---

<sup>7</sup>. **Ibid**, p. 222.

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



italiano de entonces, así como la reproducción de largos pasajes de los autores prominentes.

La ciencia de la administración pública italiana comenzó a cultivarse hacia finales del siglo XIX, aunque los trabajos de derecho administrativo de Juan Domingo Romagnosi (**Principios Fundamentales del Derecho Administrativo**) se remontan a 1814. En efecto, aquella disciplina fue auspiciada por los conceptos de la escuela administrativa alemana,<sup>9</sup> si bien es cierto que desde principios del siglo XIX también estuvo fuertemente influenciada por el derecho administrativo francés.

Ningún país mostró mayor interés que Italia en pro de una definición estricta de la administración pública durante el siglo XIX, como consecuencia del esfuerzo por diferenciarla del derecho administrativo. La gran cantidad de obras, artículos, ponencias y disertaciones entonces producidas, tuvieron principalmente ese propósito. Esto explica por qué existió casi una obsesión por distinguir y afianzar a la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo, que era entonces la disciplina preponderante. Ambas disciplinas fueron igualmente influidas por el derecho administrativo francés, primero, y por la ciencia de la administración pública alemana después. La influencia de ambas tradiciones producirá un choque que caracteriza desde entonces a la ciencia de la administración italiana, incluso hasta nuestros días. Es Italia donde la lucha por la autonomía de la ciencia de la administración pública ante el derecho administrativo, consistió en la línea de combate académico más enconada.

Otro precursor de la ciencia de la administración pública italiana fue Giovanni Manna, autor del trabajo **El Derecho**

---

<sup>9</sup>. Brunialti, Attilio. **Prefazione**. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. I.

**Administrativo en el Reino de las Dos Sicilias**, publicado en 1840. En él explicó que el Estado, cuyo propósito es la conservación del derecho, tiene un doble movimiento a través del cual se activan las fuerzas sociales del centro hacia la periferia y de la periferia hacia centro.<sup>10</sup> Las fuerzas sociales se mueven originalmente de la periferia al centro porque el Estado es órgano del derecho y el medio del "consorcio civil"; luego el Estado las mueve en sentido contrario, hacia la periferia, donde están los individuos que son su fuente original. Dentro de este doble movimiento, la administración pública consiste en el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es, de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y de funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución política.

Manna hizo una triple tipología de la administración: administración del Estado, la administración civil y la administración contenciosa. La administración del Estado es el movimiento concentrador, la administración civil es el movimiento de difusión y la administración contenciosa es la provisión de la tutela de la acción realizada, que resuelve las controversias entre los ciudadanos y el Estado motivadas por las acciones gubernativas, así como de los ciudadanos entre sí debido a la aplicación del derecho privado. La administración del Estado es indivisible porque se caracteriza por el monto de las fuerzas sociales que concentra, en tanto que la administración civil tiene tantas ramas cuantos son los objetos de la sociedad. La administración contenciosa se distingue en función de los objetos a los que se aplica. Esta administración debe regresar en su movimiento hacia sí misma para facilitar el funcionamiento de las administraciones estatal y civil, y prevenir las perturbaciones y los peligros.

---

<sup>10</sup>. Referido por Brunialti, obra citada, pp. III-VI.

La administración del Estado es un instrumento de la administración civil, porque el Estado es un medio para la sociedad con arreglo a los fines que ésta persigue. La primera establece los modos de conservación del derecho, la segunda los acomoda a los diferentes fines de la sociedad. La administración del Estado reúne las fuerzas morales, intelectuales, físicas y económicas, y debe cuidar de su desenvolvimiento. La administración civil tiene la doble finalidad de remover los obstáculos que se alzan contra el derecho y conformarse plenamente a la noción del Estado para suplir las deficiencias de los individuos, cuidar de las personas, asegurar la propiedad, estimular la sociabilidad; y desarrollar a los hombres pero sin confundirse con elementos de la vida social, tales como el arte, la religión y la industria. Toca a la administración civil el cuidado de lo común, el sistema de prohibiciones, la vida física y moral de la sociedad, y la vida intelectual. Aunque no le corresponden los elementos de la vida social, es su responsabilidad el cuidado de las obras públicas, víveres, salud, comercio, industria, ciencias, bellas artes, letras y la educación. Es la acción supletoria del Estado que nace en razón directa del grado de desarrollo de civilización.

En la época en que Burgos estaba activo en España, José Posada de Herrera se inició en el estudio y la enseñanza de la administración pública, también bajo la guía del ideario de Carlos Juan Bonnín. Fue uno de los más importantes pensadores administrativos de siempre. Fue también uno de los primeros catedráticos de ciencia de la administración pública en el mundo, gracias a las lecciones que impartió en la Escuela de Administración de Madrid. Sus **Lecciones de Administración** impartidas durante 1843 y reunidas como versiones taquigráficas de sus alumnos, fueron públicas para beneficio de entonces y de ahora.<sup>11</sup> Esos alumnos fueron Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo

---

<sup>11</sup>. Las lecciones comprenden tres tomos en los que están editadas 66 disertaciones magistrales de Posada de Herrera, en la Escuela Especial de Administración. Posada de Herrera, José. **Lecciones**

y Francisco de Paula Madrazo; este último autor también de una obra sobre administración pública basada en el trabajo de su profesor.<sup>12</sup>

La cátedra de administración pública implicó un gran progreso para la instrucción pública, sobre todo porque entonces la enseñanza comprendía el derecho, la medicina y las ciencias eclesiásticas, militares, naturales y exactas, y como lo señaló con énfasis Posada de Herrera, sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración pública como si regir a un pueblo fuera un arte fácil y sencillo que no necesita estudio.<sup>13</sup> Insiste en que esto era explicable antaño cuando el gobierno era el patrimonio de una familia, mas no en la época del autor, en la cual la democracia había ampliado los derechos ciudadanos.

Incluso, en tanto para los cargos de juez, promotor fiscal y abogado se exigían "años de estudio y una gran cantidad de cátedras y exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar la carrera administrativa, y sin más méritos que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados, haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la

---

**de Administración.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Versión facsímil. Esta edición carecía de un cuarto tomo que comprende las lecciones 67-73, quizá porque fue hecha con el ejemplar de la Biblioteca Nacional que no tiene el mismo. Recientemente, Francisco Sosa Wagner encontró la obra íntegra en cuatro tomos dentro de la Biblioteca de la Universidad de Oviedo y la dio a la imprenta, donde se publicó de manera facsímil: Posada de Herrera, José. **Estudios sobre la Beneficencia Pública. Lecciones de Administración.** Oviedo, Universidad de Oviedo y Universidad de León. Cuarto tomo. 1995 (1845).

<sup>12</sup>. Madrazo, Francisco de Paula. **Manual de Administración. Colección Popular Mexicana.** París, Librería de Rosa, Bouret y Cía. 1857.

<sup>13</sup>. Posada de Herrera, obra citada, p. 9.

nación".<sup>14</sup> En los quehaceres judiciales el trabajo es complejo, reclama la participación de personas inteligentes que demuestren sus argumentos, lo que no ocurre en la administración pública donde las exigencias a los servidores públicos son mucho menores. Es más, en tanto los errores de un juez puede corregirlos un superior, los de la administración son irreparables. En fin, Posada de Herrera se muestra muy sorprendido del gran cuidado puesto en los intereses de un individuo y el enorme descuido hacia los de la sociedad, de que se dé preferencia a las relaciones entre los individuos por encima de las relaciones entre el individuo y la nación.

Evocando el planteamiento de Burgos sobre el carácter omnipresente de la administración pública, espeta cuán importantes y cuán variadas se han ofrecido a nuestros ojos todas las ramas de la administración pública.<sup>15</sup> Desde que el hombre nace y hasta que muere, él vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de una madre cariñosa, la administración pública lo acompaña de la cuna hasta el sepulcro. En suma: "si el cielo le dio vida, la administración lo certifica".<sup>16</sup>

La administración pública sigue la mano del legislador, ejecutando las leyes; pero con frecuencia examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legislativas. Ella preside las elecciones, organiza el ejército, recaba los ingresos públicos, administra el patrimonio público, celebra tratados internacionales: "es, en suma, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los

---

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

<sup>15</sup>. **Ibid**, p. 10.

<sup>16</sup>. **Ibid**, p. 11.

siglos".<sup>17</sup> Todo esto, que consiste en una multitud de relaciones que vinculan al hombre y la administración, comprendan también a la organización social, y a su vida moral y material.

Posada de Herrera comenzó sus lecciones con una vigorosa expresión que refería a la administración pública como propia de todos los tiempos y todas las sociedades; pero que en todas las administraciones, según su clase, hay siempre un principio que domina y forma la base de todas ellas.<sup>18</sup> En su inicio la administración era heterogénea, yacía dispersa en los territorios nacida del egoísmo local y carecía de principios generales que la unificaran. No había condiciones para la unidad administrativa de España. Para entonces, el desarrollo de las reglas propias de la administración pública trabó una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo. Pero en tanto que la administración pública es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno para poder ejecutar las leyes, el derecho administrativo es el conjunto de las leyes administrativas.<sup>19</sup> Ambos convergen en el campo de cultivo de una nueva disciplina, la ciencia de la administración pública, que es "aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación".<sup>20</sup>

Posada de Herrera es uno de los más genuinos discípulos españoles de Bonnin, pues como su maestro concibió a la

---

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

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

<sup>19</sup>. **Ibid**, p. 36.

<sup>20</sup>. **Ibid.**

administración pública como una ciencia, un arte y un establecimiento político. Del manera similar, el alumno más genuino de Posada de Herrera fue Francisco de Paula Madrazo, nacido en Barcelona en el año de 1817. A la edad de 25 años asistió a las lecciones de administración impartidas por José Posada de Herrera, que copió junto con dos condiscípulos suyos. En 1857 salió a luz una obra de Madrazo, **Manual de Administración**, pero no en España sino en México, formando parte de la **Enciclopedia Popular Mexicana**. Tal es el motivo hipotético por el cual Madrazo es desconocido en España, donde no encontramos referencia alguna de su obra. Su **Manual**, inspirado completamente en las **Lecciones** de Posada de Herrera, es una especie de síntesis de esta obra. Su publicación en México señala un hecho relevante: aquí había una significativa actualización intelectual en el siglo XIX, toda vez que se cultivaba la ciencia de la administración pública más avanzada entonces: la española.

Madrazo cuenta que la afición que se ha despertado sobre el estudio de la ciencia de la administración pública, no sólo debe mirarse como un notable progreso de la instrucción pública, sino como uno de esos fenómenos que revelando el estado de la sociedad.<sup>21</sup> Su obra no tendrá como base teorías vanas ni principios abstractos, sino doctrinas de aplicación práctica. Su objeto son todas las instituciones, las leyes y los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de ella misma.<sup>22</sup> Se ha propuesto escribir un tratado científico, no un libro de política, que pretende compendiar los buenos principios sobre que puede establecerse una administración pública inteligente, ilustrada, justa y vigorosa.

---

<sup>21</sup>. Madrazo, obra citada, p. 5.

<sup>22</sup>. **Ibid**, p. 9.

Inspirado por su maestro, tomó los conceptos de unidad y centralización para explorar la noción emergente de publicidad donde destaca el espíritu de gestación de la confianza entre los ciudadanos y la generalización de las costumbres como una ampliación de la vida civil. Se trata de la creación de lo que llama el "espíritu público" a través de la ampliación en la comunicación entre los individuos.<sup>23</sup> Esta versión de lo público sirve de preámbulo para su definición de la ciencia de la administración pública, como aquella disciplina "que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; más aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación".<sup>24</sup>

El cultivo de las ciencias jurídicas no es un campo árido, sino un terreno fértil donde también se labran los asuntos sociales. En el año de 1852 fue publicada una obra de este talante: **Lecciones de Derecho Administrativo** de Teodosio Lares, impartidas en el Ateneo Mexicano. Consisten en catorce lecciones que tratan del derecho administrativo, el poder ejecutivo, la administración activa, las atribuciones de la administración graciosa, la administración contenciosa, la división de poderes, el poder judicial, el poder administrativo y la jurisdicción administrativa.

El derecho administrativo era todavía una ciencia poco cultivada entre los mexicanos y fue en Francia donde se intentó establecer como una ciencia basada en principios positivos, necesarios e incontestables, tarea en la que participaron Cormenin y Macarel en 1818, Gerando en 1819 y Foucart en 1841; toda vez que Laferriere había sintetizado sus elementos y Chaveau Adolphe había puesto la cimentación académica en la que

---

<sup>23</sup>. **Ibid**, p. 13.

<sup>24</sup>. **Ibid**, p. 18.



descansaba. Pero fue Laferriere quien influyó más profundamente el pensamiento de Lares, pues de él adopta su concepto de derecho administrativo como la ciencia y la competencia del poder ejecutivo, pero abarcando también a los funcionarios y tribunales administrativos con relación a los intereses y derechos de los ciudadanos, así como con el interés general del Estado.<sup>25</sup>

Su foco de análisis radica en la organización del poder ejecutivo. Un concepto tan amplio del derecho administrativo lo relaciona con el derecho público, al que concibe como la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil; o más precisamente, la ciencia de la organización de los poderes sociales.<sup>26</sup> La diferencia entre el derecho público y el derecho administrativo consiste en que el primero entraña a todos los poderes sociales, en tanto que el segundo sólo tiene incumbencia con la acción del poder ejecutivo.

Allí donde haya existido gobierno hubo también administración pública, pues no puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos.<sup>27</sup> Lares evoca el planteamiento de Laferriere en el sentido de que el derecho administrativo no se constituyó durante la monarquía absolutista, sino en la época de la Asamblea Constituyente, tal como lo hemos constatado en la obra de Bonnin. El derecho administrativo se sustenta en principios racionales, siendo las instituciones administrativas la realización o consecuencia de tales principios.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup>. Lares, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852. p. 2.

<sup>26</sup>. **Ibid**, p. 3.

<sup>27</sup>. **Ibid**.

<sup>28</sup>. **Ibid**, p. 5.

En México, las instituciones administrativas y el derecho administrativo se encontraban dispersos en distintas fórmulas jurídicas, que incumben a los diferentes ramos de la administración pública, toda vez que había una confusión entre el contencioso administrativo y el orden civil. Todo esto reclamaba el concurso de la ciencia de la administración pública: "así es como la necesidad de la ciencia se hace sentir, en los casos graves y complicados de la administración. Debemos, pues, todos aspirar a su desarrollo, porque en él estamos todos interesados. No hay uno solo sobre el que no haga sentir la acción de la administración. Ni las personas, ni los bienes pueden estar exentos de ella. Administrar, es obrar, y la acción del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la acción el interés público con los derechos e intereses de los particulares, de tal manera, que aquél prefiera sin herir ni ofender a éstos, es el gran problema de la administración y su resolución comprende toda la ciencia de la administración. Ciencia en que todos tenemos un grande y particular interés, porque de ella depende que el gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos ni perjudicar nuestros intereses".<sup>29</sup>

El argumento de Lares nos deja frente a una administración activa, cuyo obrar se ejerce sobre las personas y las cosas: si la administración activa toca los intereses de las personas y provoca sus reclamaciones, ella se llama poder gracioso; si hiere sus derechos y da lugar a un recurso contra sus decisiones, se llama poder contencioso.<sup>30</sup>

Tal como lo hemos podido constatar, una variedad de pensadores dedicaron su esfuerzo al estudio del bienestar social

---

<sup>29</sup>. **Ibid**, p. 10.

<sup>30</sup>. **Ibid**, p. 16.

como uno de los temas de atención dilecta de la ciencia de la administración pública de siempre.

#### **TEORÍA DE LA ACCIÓN SOCIAL POSITIVA Y DIRECTA DEL ESTADO**

En Italia, Giovanni de Gionnis Giaquinto continuó los pasos de Giovanni Manna como un activo cultivador de la ciencia de la administración pública. En su **Prelación al Curso de la Ciencia de la Administración Pública** (*Prelezione al Corso della Scienza della Pubblica Amministrazione*, Florencia, 1876), argumentó que la administración pública no es un hecho aislado, sino una serie compleja y concatenada de actos. Son actos porque administrar es esencialmente hacer, y no puro consejo ni pensamiento o deliberación. Ella es esencialmente acción, pues la actividad es una de las características principales de cualquier administración.<sup>31</sup> Dichos actos deben producir una utilidad que consiste en el fin perpetuo que caracteriza a los diversos actos de la administración.<sup>32</sup> La utilidad puede ser positiva o negativa, mediata o inmediata, ya se trate de lograr un bien o evitar un mal. En todo caso, los actos administrativos deben incidir en la cosa pública porque están relacionados con la sociedad toda, independientemente del carácter que tengan. Por consiguiente, "la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública".<sup>33</sup> Alrededor de la administración pública se ha establecido un cuerpo de doctrina racional con referencia a un grupo de acciones cuyo objetivo es la prosperidad máxima de la cosa pública, pero preservando a la propiedad y la libertad.

---

<sup>31</sup>. Referido por Brunialti, obra citada, pp. XXVIII-XXIX.

<sup>32</sup>. *Ibid*, p. XXIX.

<sup>33</sup>. *Ibid*.

La ciencia de la administración pública está dividida en varias ramas. La primera es la parte orgánica o técnica, ella examina las leyes supremas de la administración pública, los criterios de organización, las instituciones, la jerarquía de los cargos y las relaciones entre ellos; en fin, el estatuto de los funcionarios. La segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, sus provincias y sus comunidades. Trata asimismo lo relativo a la satisfacción de las necesidades de la cosa pública, así como de los medios empeñados en ello. Finalmente, la tercera parte se refiere a la acción e incluye los sistemas de "gestión de la cosa pública" y la contabilidad gubernamental.

De Gionnis Giaquinto creía que, en última instancia, "de todo este análisis (...) deriva lógicamente el concepto fundamental de nuestra ciencia. La ciencia de la administración pública es la ciencia que ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para proveerlas y la gestión de los mismos. Es una ciencia práctica, pero no debe confundirse con el arte de las finanzas".<sup>34</sup> A ella corresponde la descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios racionales,<sup>35</sup> en tanto que el derecho administrativo estudia las leyes referidas al Estado. Pero ambas disciplinas se distinguen por su extensión, objeto, carácter y alcance.

La administración pública, inmersa en su más amplia comprensión, abraza dos objetos supremos: uno considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados. Es la parte orgánica y técnica del

---

<sup>34</sup>. **Ibid**, p. XXX.

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

orden administrativo. El otro objeto se refiere a la acción misma del poder ejecutivo y de todos sus funcionarios, por medio de la cual se proveen los servicios públicos con referencia a los derechos y los intereses de los administrados. El primer objeto es propio de la ciencia de la administración pública, el segundo del derecho administrativo.<sup>36</sup>

En su pensamiento administrativo observamos una tendencia: la ciencia de la administración lleva el calificativo de "pública". Este matiz, privativo de los italianos, será uno de los sellos que caracterizarán a la ciencia de la administración peninsular.

Otro autor italiano cultivó principalmente el derecho administrativo. Nos referimos a Lorenzo Meucci y su libro **Instituciones de Derecho Administrativo (Istituzioni di Diritto Amministrativo**, Roma, 1879). Meucci también se empeñó por distinguir a la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, pero el examen de la primera se restringe a sus vínculos con ese derecho. A la ciencia de la administración pública corresponde el aspecto material, en tanto que al derecho administrativo toca lo formal; a la primera incumben las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto que al segundo interesa la organización de la administración pública, y las relaciones jurídicas entre ella y los ciudadanos.

Meucci concibió al Estado como la potestad pública en la cual se pueden encontrar dos momentos: el de su Constitución y el de su acción.<sup>37</sup> Como el hombre, que nace y que obra, el Estado se forma y opera. Pero ambos momentos están presididos por el derecho, debido a que al constituirse su acción está regulada. De la misma manera como la potestad del Estado se distingue en

---

<sup>36</sup>. **Ibid**, p. XXX.

<sup>37</sup>. Meucci, Lorenzo. **Istituzioni di Diritto Amministrativo**. Torino, Fratelli Bocca Editore, 1898 (1879). p. 1.

legislativo, ejecutivo y judicial, así la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción. Propiamente la administración pública es toda la acción del poder que cuida los intereses generales, es el gobierno sin la legislación y la judicatura.<sup>38</sup> Pero hay un sentido más restricto del gobierno que significa la acción política que cuida los intereses generales y morales de la sociedad considerada como un todo, acción para la cual la administración pública es una mera aplicación subalterna. La administración pública implica la acción misma en el momento ejecutivo del acto; es más: la voz latina *ad administrando* significa hacer. Pero la administración, en su pleno sentido, no sólo entraña el acto en sí, sino al complejo de las instituciones y órganos que dirigen y llevan al cabo la actividad.

También un conspicuo cultivador del derecho, V. E. Orlando es célebre por su libro **Principios de Derecho Administrativo** (**Principi di Diritto Amministrativo**, Florencia, 1891), en el cual se observan pasajes lúcidamente redactados que citan y explican la importancia de Lorenz von Stein como teórico muy principal de la administración pública.<sup>39</sup> Sin embargo, no es esta obra a la que nos referiremos aquí y ahora, sino otra que está relacionada con la ciencia de la administración pública: **Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración** (**Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione**, Bolonia, en 1887).

Aunque Orlando ha logrado grandes créditos como cultivador del derecho administrativo, sus méritos en la ciencia de la administración pública son también elevados. Fue catedrático del Ateneo de Palermo donde enseñó las doctrinas de von Stein y

---

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

<sup>39</sup>. Orlando, V.E. **Principios de Derecho Administrativo**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1891).

Carlo Ferraris, y de ambos tomó la idea de que Italia es el único país donde existe un debate sobre la oposición entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo; pero advierte que tal cuestión exige cuidadosas reflexiones. Ambas disciplinas se mueven en aquello que se conoce como "injerencia del Estado en la sociedad" o "injerencia social del Estado". Esta idea se encuentra al margen de las proposiciones del liberalismo y de teorías económicas similares, por lo que define a la ciencia de la administración pública como "la ciencia de la injerencia social del Estado".<sup>40</sup> Es tal injerencia la razón material que da vida a la ciencia de la administración pública frente al derecho administrativo.

Habiendo abrevado en el ideario administrativo de Stein, sostiene que "el Estado se afirma efectiva y vigorosamente como antítesis de la sociedad, de la cual es la organización política".<sup>41</sup> Para desarrollarse, el Estado debe desenvolver los elementos de la vida individual de los hombres, afirmar sus fuerzas y ampliar las potencias de los individuos. El Estado puede coadyuvar a la potenciación de los individuos por medio de la prevención de enfermedades contagiosas, con el establecimiento de centros asistenciales y por medio de la ayuda a todos los necesitados. Debe procurar por la industria, el comercio, el mercado, vigilar los precios e intervenir positivamente allí donde se le necesite.

Aunque Orlando ha consultado y enseñado las ideas de Ferraris, muestra su inconformidad sobre la clasificación de la ciencia de la administración, en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social, porque dice que esto implica una distinción entre medios y fines. Tampoco está de acuerdo en la concepción del derecho administrativo como

---

<sup>40</sup>. **Ibid**, p. XLVIII.

<sup>41</sup>. Referido por Brunialti, obra citada, p. XLV.

disciplina dedicada al estudio del organismo de la administración, y la ciencia de la administración como el estudio de la acción.

V. Wautrain-Cavagnari o simplemente Cavagnari como también se le conoce, es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor peso intelectual. Su obra es uno de los tratados de ciencia de la administración pública más completo, toda vez que es producto de su experiencia como catedrático en la Universidad de Génova. Nos interesa Wautrain-Cavagnari por la relación directa que tiene con Ferraris y von Stein, como también por cuanto a su ubicación intelectual dentro de la tradición de la ciencia de la administración pública. Escribió una obra muy importante para nuestra disciplina: **Elementos de Ciencia de la Administración (Elementi di Scienza dell'Amministrazione)**, publicada originalmente en 1890, a la que siguieron la edición de 1898 y la de 1919.

La administración pública es el Estado en actividad y en torno a esta categoría se desarrolla la teoría de la administración pública, cuya exposición parte de la administración económica. Ella refleja tres formas de acción del Estado: en la producción de la riqueza; en su circulación; en la distribución y consumo de tal riqueza. La administración interna, por su parte, se refiere a la acción del Estado en el desarrollo numérico de la población, la salubridad pública, y la beneficencia. La administración de la cultura pública, finalmente, está relacionada con la acción del Estado en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación.

Están equivocados quienes creen que esa disciplina es una mera superficialidad o la consideran una simple rama del derecho administrativo.<sup>42</sup> Wautrain-Cavagnari respondió a un jurista, que

---

<sup>42</sup>. Wautrain-Cavagnari, V. **Elementi di Scienza dell'Amministrazione**. Firenze, G. Barbera Editore. 1919 (1890). pp. 5-7.



sardónicamente había dicho que la ciencia de la administración era "el derecho administrativo sin derecho", diciendo que espera que aquellos que tengan la paciencia de leer su obra, se persuadan fácilmente de que la ciencia de la administración pública tiene un compromiso bien distinto al propio derecho administrativo. Toca a este el ordenamiento jurídico de la administración pública, en tanto que a la ciencia de la administración pública corresponden las nociones técnicas. Ambos tienen tanto parentesco como lo tienen la economía política y el derecho civil en lo que concierne a la propiedad y otros derechos patrimoniales.

La administración del Estado consiste en la autoridad soberana, sea directamente, sea de manera delegada, así como el emprender acciones interesantes al cuerpo político, es decir, es lo mismo que gobernar. Por consiguiente, "la ciencia de la administración deberá tener como objeto todas las materias que compendia el gobierno de un Estado" (...) "La ciencia de la administración se define como la exposición metódica de los principios y de las teorías relativas a la acción social, positiva y directa del Estado".<sup>43</sup> Tomó como base a la categoría de "acción social del Estado" acuñada por Orlando, y se propone examinar los medios de que se sirve el Estado para conocer las condiciones de la sociedad.

La ciencia de la administración pública tiene como objeto de su atención al Estado, y más precisamente la acción del Estado, que implica el doble problema de la determinación de los objetivos generales que ella debe conseguir, por un lado, y el de la adquisición y uso correcto de los medios para lograr tales fines, por el otro. De lo primero se ocupa la política, de lo segundo la ciencia de la administración pública. Esta última idea, en la que la determinación de objetivos generales y la

---

<sup>43</sup>. **Ibid**, pp. 8 y 13.

adquisición y uso correcto de los medios están separados, dice que la adoptó directamente de M. Bluntschli. Por lo tanto, la ciencia de la administración es una rama de la política, a la vez una disciplina diferente del derecho constitucional y del derecho administrativo.

Los medios del Estado son de dos clases: bienes económicos y servicios personales, en tanto que las finanzas, el ejército y la jerarquía civil son los tres grandes elementos de su fuerza, y forman en sí tres disciplinas independientes.<sup>44</sup> La potencia y prosperidad del Estado descansan en el desarrollo económico, físico e intelectual de los ciudadanos. Pero el bienestar, la salud y la educación del pueblo dependen de la previsión y actividad de los particulares, y sólo en mínima parte de la intervención y ayuda del gobierno. Sin embargo, el Estado no es un simple espectador, pues actúa directa y positivamente sobre las condiciones de la sociedad.

Acción social del Estado significa que la actividad estatal toca a los individuos y a las clases, que son los elementos constitutivos de la sociedad: "diciendo, por lo tanto, que la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, se intenta aludir aquella acción que se refiere al mejoramiento de las clases sociales bajo el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral".<sup>45</sup> De aquí que la disciplina tenga la denominación de "ciencia de la administración social" y aspire a ser aprendida por los servidores del Estado que llenan sus diferentes ministerios.

---

<sup>44</sup>. **Ibid.**

<sup>45</sup>. **Ibid.**

La ciencia de la policía vive aún, a ella toca la acción del Estado que tiene una naturaleza indirecta y negativa, es decir, un carácter de simple defensa, protección o auxilio. La ciencia de la administración, por su parte, se refiere a la acción social directa y positiva del Estado, y se define por la iniciativa y el movimiento. Conforme a lo anterior, la ciencia de la administración pública se divide en ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución de la riqueza nacional; ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia; y ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

El profesor Sabbatini también decidió penetrar en el agudo problema de la separación entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, y al efecto escribió un artículo titulado "Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo" ("Scienza dell'Amministrazione e Diritto Amministrativo", 1893), donde mostró su discrepancia con la teoría de la injerencia social del Estado como propia de la ciencia de la administración, dejando al derecho administrativo lo correspondiente a las normas jurídicas que regulan esa acción. El Estado, para alcanzar los fines que tiene como tal, debe emprender actos relativos a su organización y conservación, así como aquellos otros que se refieren a la tutela de los ciudadanos. El Estado interviene en la sociedad para promover, desarrollar y asegurar la satisfacción de las necesidades físicas, económicas, morales e intelectuales de la propia sociedad.

Por principio la "administración pública del Estado" tiene dos tipos de objetivos, uno político, otro social, de modo que se debe clasificar a la administración pública en

administración política, por un lado, y administración social, por el otro. Esta división se refiere al Estado desde el ángulo de su modo de ser como entidad política, en contraste con su modo de obrar como órgano de la sociedad.<sup>46</sup> La administración del Estado corresponde a la ciencia de la administración política y el derecho administrativo político o del Estado, en tanto que la administración social incumbe a la ciencia de la administración social y el derecho administrativo social.<sup>47</sup> Aunque ambas disciplinas tienen un objeto propio se agregan en una disciplina única: la ciencia de la administración. Empero, la ciencia de la administración debe ser clasificada entre las ciencias políticas, no dentro de las ciencias sociales, porque estudia las funciones que el Estado pone en práctica como órgano político de la sociedad.

Estos señalamientos de Sabbatini muestran el grado de complejidad de un debate que intenta desentrañar los problemas epistemológicos inherentes a la ciencia de la administración.

Antonio Longo escribió un trabajo destinado a examinar la multimencionada distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, que lleva precisamente el título: "La Distinción entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración en Italia" ("La Distinzione tra il Diritto Amministrativo e la Scienza dell'Amministrazione in Italia", 1894). En la península estaba ocurriendo el choque de dos tradiciones, una francesa hasta el momento prevaleciente, la otra alemana impulsada por el concepto de administración social y que descansaba en las doctrinas formuladas por Lorenz von Stein. El encuentro provocó un ambiente favorable a la independencia de la ciencia de la

---

<sup>46</sup>. **Ibid**, p. LVIII.

<sup>47</sup>. **Ibid**.

administración pública, con referencia al derecho administrativo. Longo creía que la administración social tiene suficiente individualidad para constituir una sección particular dentro de la ciencia de la administración pública, pero no tanto para ser una ciencia autónoma.<sup>48</sup> Cuando el Estado ejecuta actos de policía, administra, de la misma manera que administra cuando expide normas y mantiene a las instituciones de educación pública, y cuando regula la vida de las comunidades y las personas morales, así como cuando se ocupa de la vialidad pública. "Administrar es perseguir determinados intereses públicos, y este carácter se diversifica por cuanto son diversos los propósitos que la administración se propone alcanzar".<sup>49</sup>

G. Vacchelli es autor de la obra **La Ciencia de la Administración como Ciencia Autónoma** (*La Scienza dell'Amministrazione come Scienza Autonoma*, 1894). Manifiesta su inconformidad con Ferraris por cuanto que la ciencia de la administración estudia a las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de lo correspondiente a las personas y las acciones. No acepta tampoco que la autonomía de la administración pública radica en la acción del Estado en la vida económica. Tampoco concuerda con que la administración se contrapone a la política, porque el elemento político está en la materia que concierne a las relaciones con otros estados, así como en las determinaciones de los objetos que persiguen el equilibrio entre las clases que integran al Estado.<sup>50</sup> La política y la administración no se pueden separar porque comparten las mismas manifestaciones; su índole es igual, sus actitudes y capacidades no son diferentes.

---

<sup>48</sup>. **Ibid**, pp. XLIX-L.

<sup>49</sup> **Ibid**,

<sup>50</sup>. **Ibid**, p. LII.

El fenómeno administrativo puede ser identificado en la organización de las fuerzas y de la actividad social, cuando se encamina a cumplir con ciertas funciones. El estudio de la administración pública comprende enteramente el proceso funcional de la organización social, por lo que explora sus elementos, caracteres, energías y condiciones, por las cuales se pueden lograr los fines propuestos. Por lo tanto, la ciencia de la administración pública trasciende los límites de la ciencia del Estado porque la administración pública subsiste objetivamente en la cooperación de las energías, la voluntad y la actividad que dirigen las fuerzas sociales, con respecto a las cuales el Estado es un órgano parcial sujeto a algunas de estas energías. La ciencia de la administración pública "tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas".<sup>51</sup> A ella corresponde establecer cuáles son las energías elementales de una función social, cuáles son los sujetos de la voluntad que se pueden ejercer para influir efectivamente, cuál es la relación entre las condiciones necesarias en las funciones sociales y la voluntad encaminada a ejercer una influencia efectiva. En otros términos, cuál es la medida e importancia de lo "administrable".<sup>52</sup>

Domingo Giura es autor de la **Introducción al Estudio de la Ciencia de la Administración (Introduzione allo Studio della Scienza dell'Amministrazione, 1895)**. Define a la ciencia de la administración como "la disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo los límites políticos y jurídicos de la conservación, el

---

<sup>51</sup>. **Ibid**, p. LVI.

<sup>52</sup>. **Ibid**.

desarrollo normal y el progreso del cuerpo social".<sup>53</sup> Es una disciplina positiva y experimental. Estudia los límites de la acción del Estado cuando se encamina a procurar el desarrollo de la sociedad, es la disciplina que especialmente se propone el estudio de todos los problemas relativos al orden social.<sup>54</sup> En fin, la ciencia de la administración pública concibe al Estado cuando desarrolla una actividad que promueve el beneficio de la vida social en lo económico, físico, intelectual y moral.

Las ideas centrales de Juan Carlos Bonnin acerca de la ciencia de la administración pública trascendieron hasta el siglo XX. Esto es perceptible en la obra de un jurista mexicano, Nicéforo Guerrero, cuyos **Apuntes de Derecho Administrativo** fueron publicados en la ciudad de Guanajuato cuando corría el año de 1929. El libro fue concebido como un texto para el uso de los alumnos de la cátedra respectiva en el Colegio del Estado. Esta obra continúa la tradición de la ciencia de la administración pública, toda vez que en ella se plasman también las contribuciones de Lorenz von Stein.

Al aceptar la profesión de la cátedra de derecho administrativo, preparó los **Apuntes** debido a la ausencia o insuficiencia de libros sobre la materia. Su idea principal fue que los alumnos del curso penetraran en la importancia de la materia y tuvieran alguna idea de las principales leyes e instituciones administrativas federales y del Estado de Guanajuato.<sup>55</sup> Toda similitud con el texto de Manuel Colmeiro no es accidental, porque Guerrero modeló su obra en el pensamiento del jurista español, pero también tiene como

---

<sup>53</sup>. **Ibid**, p. LXII.

<sup>54</sup>. **Ibid**, p. LXIII.

<sup>55</sup>. Guerrero, Nicéforo. **Apuntes de Derecho Administrativo**. Guanajuato. Tipografía Comercial. 1929. p. 5.

fuentes a José María Castillo Velasco, Manuel Cruzado y Emilio Rabasa, así como a Frank Goodnow y Adolfo Posada.

Nicéforo Guerrero también separó al gobierno y la administración. El gobierno tiene una doble acepción: en sentido amplio es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales; restringidamente comprende al poder ejecutivo, y por lo tanto, a la política y la administración propiamente dicha, de modo que "gobernar es administrar".<sup>56</sup> Toca a la ciencia política señalar hasta dónde debe llegar la acción del gobierno y dónde debe comenzar la de los particulares. Por su parte, la administración en su sentido general engloba la actividad total del gobierno, en tanto que restringidamente se refiere sólo a la función ejecutiva. Evocándonos el ideario de Lorenz von Stein, Guerrero explica que las esferas administrativas constituyen cinco ramas: administración de las relaciones exteriores, pues el ejecutivo lleva los vínculos diplomáticos entre el Estado nacional y otros estados, y se considera al Estado como sujeto del derecho internacional; administración de los asuntos militares, que consiste en las disposiciones necesarias para preservar al Estado de los ataques externos, y en lo interior garantizar el orden público; administración de los asuntos judiciales, que se refiere no a la decisión de los tribunales, sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer la existencia de los tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido; toda vez que significa decidir sobre los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos.<sup>57</sup> También se refiere a la administración financiera, es decir, la administración de los

---

<sup>56</sup>. **Ibid**, p. 11.

<sup>57</sup>. Se trata aquí de una evocación de la Secretaría de Justicia, extinta en 1917. **Ibid**, p. 12.



medios pecuniarios para atender los servicios públicos. Finalmente, estudia a la administración de los asuntos interiores, que consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.

Por cuanto a la ciencia de la administración pública, "la administración puede ser pura o aplicada. La primera como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros (...) abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio (...)"<sup>58</sup> Para una administración pública solícita por el bien del Estado, nada hay indiferente ni pequeño, y su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, su acción permanente y su perseverancia infatigable.<sup>59</sup> La administración pública se relaciona directamente con las necesidades materiales y morales de los pueblos, con el fin de satisfacerlas. Tales necesidades no sólo deben considerarse en su impacto inmediato, sino en sus efectos futuros, de modo tal que la administración pública debe situarse en un régimen preventivo, más que en uno represivo.

Por cuanto a la acción administrativa, que no es otra cosa que la acción social misma, ella incide tanto en los hombres como en las cosas. En cuanto los hombres, que propenden a la sociabilidad, pero también tienen conductas antisociales, la administración pública fomenta a la primera y combate a las segundas. Como Colmeiro, al que cita frecuentemente, juzga que la administración no debe sólo actuar negativa e indirectamente, sino positiva y

---

<sup>58</sup>.Guerrero, obra citada,p. 13.

<sup>59</sup>. **Ibid.**

directamente "tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil, díscolo o sospechoso".<sup>60</sup> Por cuanto a las cosas, la administración debe servirse de ella pero no satisfacen las necesidades humanas.

Su concepto de ciencia de la administración pública también está muy emparentado con las ideas administrativas de Manuel Colmeiro, pues juzga que esa disciplina ofrece pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno, pues aplicada al Estado, que es tan variable como el individuo, la manera de administrar debe ser variable en los pormenores y más flexible el poder que la aplica.<sup>61</sup>

El mérito de la obra de Nicéforo Guerrero no radica en su originalidad, sino en lo que representa: la continuidad de la idea de ciencia de la administración pública a través de dos siglos. También la contempla refrescada por los nuevos aportes a la propia disciplina, tanto en México como en el extranjero, lo que ayuda a actualizar las categorías que se remontan a la época de Bonnin.

Este modo de pensar la sobre ciencia de la administración pública incluso se extendió hasta finales de los años de 1930. Rafael Bielsa, profesor argentino de derecho administrativo y ciencia de la administración pública, puede ser considerado como un cultivador desde la concepción italiana y más allá como discípulo de Lorenz von Stein.

Según lo hace saber, fue la eficacia de la acción administrativa, la economía de los servicios públicos y el progreso técnico, lo que provocó el nacimiento de la ciencia

---

<sup>60</sup>. **Ibid.**

<sup>61</sup>. **Ibid**, pp. 15-16.

de la administración pública ya no concebida como ciencia jurídica, sino como ciencia política. Esta idea fue formulada en una de sus obras magnas, **Ciencia de la Administración** (1937), publicada mucho tiempo después de su **Derecho Administrativo** (1921).<sup>62</sup> La ciencia de la administración pública es una ciencia política especial que no estudia al gobierno general del Estado, sino al "buen gobierno de la administración pública".<sup>63</sup> La disciplina se limita a la eficiencia y la moral administrativa, toda vez que su autonomía ya no es materia ni de discusión ni de negativa. La importancia de su crecimiento obedece al incremento correlativo de las funciones del Estado, especialmente de las funciones sociales referentes a la vida cultural y económica del pueblo.

Sus ideas fundamentales nacieron de las concepciones italianas, entre cuyas fuentes de inspiración se hallan Pressutti, Vachelli, Cavagnari y Ferraris. Pero el sustento principal de su pensamiento es la versión italiana de la obra de Lorenz von Stein, **La Ciencia de la Administración Pública**.<sup>64</sup>

Bielsa razona que la distinción entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública, es un supuesto necesario para el estudio de ambas disciplinas: "la ciencia de la administración es ciencia política en un sentido; es una política específica de aplicación inmediata a cada materia u objeto de la administración pública. Es un conjunto de principios que miran a la eficacia y la economía

---

<sup>62</sup>. Bielsa, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Depalma. 1955 (1921). Dos tomos.

<sup>63</sup>. Bielsa, Rafael. **Ciencia de la Administración**. Rosario, Universidad Nacional del Litoral. 1937. p. 24.

<sup>64</sup>. Stein, **La Scienza della Pubblica Amministrazione**.

de la acción administrativa".<sup>65</sup> Este concepto de la ciencia de la administración, que toma distancia de las nociones precedentes y nos recuerda la idea de **policy** formulada en los Estados Unidos a principios de los años de 1950, es todavía más comprimida cuando Bielsa le asigna la facultad de indicar los modos y la necesidad de intervenir. De esta manera, se reserva a la ciencia política la facultad de determinar los fines específicos.

---

<sup>65</sup>. Bielsa, **Ciencia de la Administración**, p. 45.