

NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero Orozco*

Introducción

En 1986 culminé un trabajo que me había ocupado por cinco años: trazar el desarrollo de la teoría de la administración pública, de su origen hasta nuestros días. En varias obras que ha plasmado el saldo de estos trabajos, que abarcaron publicaciones en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, así como libros y artículos.¹ En estos trabajos se realiza un esfuerzo de construcción de la teoría de la administración pública a partir de lo que, en el siglo XVIII, se conocía como Ciencia de la Policía y que era la disciplina central dentro de las ciencias camerales, tal como eran cultivadas en los principados alemanes y profesadas en sus universidades. Después seguimos su trazo histórico hacia el siglo XIX, para arribar finalmente al siglo actual, no sin antes haber asumido el nombre de Ciencia de la Administración.

Particularmente se puso atención en resaltar el papel de aquellos pensadores más destacados, pues a partir de sus aportaciones pudimos observar la formación de corrientes de pensamiento y afines que formaban varias generaciones de cultivadores de la ciencia de la administración. Especial tratamiento merecieron Juan Enrique Von Justi, Carlos Juan Bautista Bonnin, Lorenzo Von Stein y José Posada de Herrera, además, del mexicano Luis de la Rosa, quienes estuvieron activos durante los siglos XVIII y XIX, y fungen como columnas sólidas de la ciencia de la administración. No se soslayaron otras contribuciones, tales como las de Woodrow Wilson, Carlos Ferraris, Alejandro Oliván y otros pensadores no menos conspicuos.

A pesar de que los mencionados trabajos recogían contribuciones harto significativas, y comprendían a los pensadores que más se habían significado en la construcción y desarrollo de la ciencia de la administración, habían

* Doctor en Administración Pública por la UNAM, Profesor de tiempo completo en la FCPS, Miembro de S.N.I.

¹ En los libros dedicados a estos temas, preparados por el autor, son los siguientes: *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976; *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984; Prólogo de Leonel Perezniño y Presentación de José Chanes Nieto, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986; Estudio Preliminar de León Cortiñas Peláez y Presentación de Ignacio Pichardo Pagaza, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986; Prólogo de Mariano Baena del Alcázar y Presentación de Armando Suárez. Por cuanto a los artículos: “Los Forjadores Mexicanos de la Ciencia de la Policía”, Toluca, *Revista de Administración y Política*, cuarta época, número 4, 1985, pp. 29-41, “Las Ciencias Camerales”, México, *Revista Ensayos de Economía e Historia*, volumen 6, 1985, pp. 16-20. (Publicado asimismo en la *Revista de Administración Pública* de Puerto Rico). “Tadeo Ortiz: Un Cultivador Mexicano de la Ciencia de la Policía”, México, UNAM, *Los Universitarios*, volumen XIII, número 30, octubre, 1985, pp. 1, 9-11.

quedado fuera algunos cultivadores ciertamente importantes debido a la imposibilidad de acceder a sus trabajos, ellos son Florentino González, Alejandro Vivien, Adolfo Posada y William Willoughby.

Este artículo tiene por objeto subsanar este deficitario temático inexcusable para un ofrecimiento cabal del panorama de la teoría de la administración pública.

Florentino González
La introducción de la ciencia
administrativa en Iberoamérica

En 1840, cuando la ciencia de la administración se hallaba casi extinta en Francia, en tanto que en Alemania se seguía cultivando la ciencia de la policía, sólo España dedicaba su esfuerzo al estudio de la administración pública. En esos tiempos inició su actividad un personaje nacido en Nueva Granada, hoy Colombia, a quien se le había solicitado en el Colegio de San Bartolomé, en Bogotá, que impartiera un curso de Ciencia Administrativa.

Su trascendental tarea fue ayudada por Bonnin, cuyos principios de administración pública habían tenido varias ediciones y se habían traducido al español y al italiano.² Sin embargo, como republicano convencido, como amante del gobierno local, observaba en la obra del pensador francés a un régimen centralizado que no tenía paralelo en su patria, por tanto, fue la aparición de la *Democracia en América* de Alejandro de Tocqueville, lo que complementó sus fuentes básicas para el estudio de la administración local –amen del uso del digesto del Sr. Gordon, sobre la administración pública británica– y así, para nutrir sus lecciones, escribió los *Elementos de la ciencia administrativa*, dentro de los cuales había formado un bosquejo de lo que llamaba un Sistema de Administración Pública para un Estado Republicano.³ Con la preparación de esta obra se inaugura, en América toda, y especialmente en los países de habla hispana, el cultivo de la ciencia de la administración.

González dedicó los años previos a la publicación del libro, a profesar cátedra y prepararlo, además de divulgar su plan de trabajo (en el periódico, *Bandera Nacional*) y alcanzar la atención de los miembros

² Baptiste Bonnin, Charles-Jean. *Principes D'Administration Publique*, Paris, Chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes. La edición original es de 1808, seguida por otra de 1809 y la referida, de 1812, la más consultada. En 1829 apareció *Compendio de los Principios de Administración*, versión que se tradujo al español en 1834, en tanto que en 1824 la obra íntegra se había traducido al italiano.

³ González, Florentino. *Elementos de la ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1840, dos volúmenes.

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, Florentino González podía decir con toda modestia, que con yerros propiamente humanos se había escrito “Un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una gran utilidad, aunque no dé más que bases para discernir”. Él despierta ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social. Tratándose de una ciencia nueva en América, su objeto es poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta que se tiene, más que disertar para los estadistas que por principio tienen sabiduría en los contenidos de la obra.

En agosto de 1973 adquirí un valiosísimo libro titulado *Historia de la administración española e hispanoamericana*, cuyo autor es el erudito investigador Juan Beneyto (Madrid, Aguilar, 1958). En el apéndice de la introducción de la obra, se consignaba la existencia del de González. Después de dos breves visitas a Santa Fé de Bogotá, que no me facilitaron la búsqueda del libro, tuve la oportunidad de regresar a la ciudad y dedicar tiempo a su localización. Y en efecto, en breve tiempo di con el libro en la Biblioteca Nacional y gracias a las gentilezas de su directora, así como al apoyo del Dr. Julio Roballo, director general de la Escuela Superior de Administración Pública, tuve acceso a una copia de la obra, aquí utilizada.

Uno de los mitos más que antes de Florentino y Constantes, consiste en que no haber introducido la ciencia de la administración a nuestro continente, y por tanto a su fundador, Charles-Jean Bonnin, a pesar de la desilusión que le cause el que los *Principios* se refieran a un régimen centralizado. Así, para dar pauta al Sistema de Administración Pública que ha elaborado, nos ofrece una definición del objeto de su libro, *La ciencia administrativa*, “Es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos”.

Ahora bien, en cuanto dichos intereses, ellos se refieren a los que son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por tanto a la sociedad en sí, que contrastan con aquellos otros de tipo privado, que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. Así, en contraste estos intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y de la industria, y la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, el usufructo de los productos naturales,

la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público. Una vez que se han identificado los intereses sociales, González explica que “La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos”. Esta idea, que se refiere a la acción, el autor la extiende a los funcionarios mismos, de modo que lo que llama una buena administración, como lo subraya, se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los funcionarios que la ejercitan. Finalmente, de acuerdo a su proyecto. Florentino González distingue a la administración pública nacional y a la administración municipal, entendiendo a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda, como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Finalmente unas palabras más sobre el temario y capitulado de la obra, integrada, como se acostumbraba antaño, por libros. El primero comprende un capítulo sobre las ideas generales de administración, y sigue con el tratamiento de los medios pasivos para facilitar la administración pública. El capítulo III se refiere a los medios activos, en tanto que el IV al movimiento administrativo. El libro segundo está integrado de catorce capítulos, todos ellos referentes a la administración nacional, y tratase en su interior la organización de la administración pública y sus diversos funcionarios. Finalmente, el tercer libro, plasmado en todo el tomo II estudia a la administración municipal, su organización y sus agentes.

La labor de Florentino González, padre de la ciencia de la administración en América, con la emulación en México de Luis de la Rosa cuya obra *La administración pública de México y medios para mejorarla* apareció en 1853, en tanto que otro González, Antonio González Saravia, sacaba de imprenta su libro *La administración pública* en 1888.⁴

*Alejandro Vivien
El renacimiento de la ciencia
administrativa en Francia*

Para 1845 la ciencia de la administración había languidecido. Bonnin no había dejado discípulos en su propio país, era más conocido y reconocido en España e Hispanoamérica, y no faltaba mucho para que Lorenz Von Stein

⁴ de la Rosa, Luis. *La administración pública de México y medios para mejorarla*, México, sin datos editoriales, 1853. González Saravia Antonio, *La administración pública*, Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación, 1888.

lo adoptara como maestro y renovara en Alemania a la antigua ciencia de la policía, para convertirla en la teoría de la administración.⁵ Fue entonces que aparecieron los *Estudios Administrativos* de Alejandro Vivien, cuya publicación vino a contrastar, y desafiar, el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo en Francia.⁶

Los estudios de Vivien constituyen un tratamiento cabal de la administración pública francesa de sus días. El primer volumen sitúa a la administración dentro de las instituciones políticas, y desenvuelve un tratamiento muy preciso de cada uno de los órganos de aquella, tales como los Consejeros, Tribunales y otros más, así como de los funcionarios y los procedimientos y formas de la administración. Finalmente, el segundo volumen está dedicado a la administración local, la policía, los cultos y los espectáculos públicos.

La importancia de Vivien consiste en que su libro es una alternativa a los tratados de derecho administrativo, pero también a su idea de la administración pública en función de las instituciones políticas. Explica que en su infancia, las sociedades sólo conocían una confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división de ellos. Pero este mismo proceso provocó que, en su seno, el Poder Ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración.

Define a la política como “La dirección de moral de los intereses generales de la nación”, en tanto que la administración “consiste principalmente en provisión de los servicios públicos”. Así, los más modernos han desarrollado la división de poderes que distingue los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas legislativas, a las cuales competen, asimismo, las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca también formar las leyes, a intervenir en las Relaciones Exteriores, como les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

Por su parte, la administración aplica lo que el legislador dispone, éste declara el derecho, aquélla lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que “La administración no tiene sino un papel subordinado, pero ella abraza los objetos más numerosos, traduce los hechos, toca las realidades políticas”. Aunque secundaria, la administración atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

⁵ Von Stein, Lorenz. *Die Verwaltung-Lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottasfchen Buchlandung, 1861, ocho volúmenes.

⁶ Vivien, Alejandro, *Etudes Administratives*, París, Editions Cujas, 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845, seguida por otra de 1852 y una más de 1859, de la cual se obtuvo la edición facsímil aquí utilizada.

Por otra parte, la administración tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste “es la cabeza y la administración los brazos”. Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, da a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede decirlo así, su bandera. Toca a la administración la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al Gobierno. Vivien razona que la administración arma las defensas, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando así las leyes.

Vivien tampoco dejó discípulos, su obra principal no se perpetró a través de una corriente de pensamiento y, pues el derecho administrativo permaneció dominante, y absorbente, como ocurrió también en España en la segunda mitad del siglo XIX.

Adolfo Posada
La reivindicación de la ciencia
administrativa española

Hacía mucho tiempo que se había dejado de cultivar la Ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados, Silvela, Oliván y Posada de Herrera⁷, cuando Adolfo Posada produjo su libro *La administración política y la administración social*.⁸ Había concluido el siglo XIX, principiaba el siglo XX.

Posada representa la más interesante recuperación de la ciencia administrativa, tanto en España como en Europa, por efecto de la divulgación de las obras de Von Stein. Por tanto, como los pensadores e italianos de su época, a los que cita, Posada es un discípulo directo de Stein, junto con Menucci, Orlando, de Gioanis y Pérsico.

Parte de la actividad del Estado, como Von Stein, en el sentido que su objeto es una necesidad que satisface, a saber, la conservación y perfeccionamiento de la sociedad. Así pues, tratándose de administración, y toda su actividad se encamina a este propósito, y la amplitud de la esfera del Estado, y su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministros que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social. La primera conserva a

⁷ Silvela, Agustín. *Estudios prácticos de administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839; Alejandro Oliván, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Boix Editor, 1843; José Posada de Herrera, *Lecciones de Administración* (1843), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978 (edición original, 1843). Tres volúmenes.

⁸ Posada, Adolfo. *La administración política y la administración social*, Madrid, España, Moderna, Sin año.

la sociedad, la segunda preserva a las instituciones de cultura o para fines sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger.

Como su maestro Von Stein, adopta quíntuple distinción de las ciencias del Estado, que se refieren a las Relaciones Exteriores, el Ejército, la Hacienda, la Justicia y lo Interior, por tanto la administración que le es inherente a cada cual. Pero con más de modo personal, declara que la administración política comprende a la Hacienda, el Ejército y lo interior, cuya unidad es el organismo del Estado.

Por otro lado, la administración social se refiere al Estado moderno, en el entendido que “El estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales”, cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.

No puede decirse que Posada sea un autor original, pues la novedad que aporta: La administración social, no es otra cosa que aquello que Stein definía como administración interna. Su importancia radica en su esfuerzo vigoroso por recuperar el cultivo de la ciencia de la administración, cuando sufría de pasmo en la mayor parte de Europa.

William Willoughby
La ciencia de la administración
pública en Estados Unidos

Todos estos progresos que se visualizaban en Europa, llegaron a Estados Unidos en la penúltima década del siglo XIX, cuando Woodrow Wilson publicó su *Estudio de la Administración en 1887*, Casi en paralelo, Frank Goodnow produjo la más célebre de sus obras: *Política y administración*, cuya primera edición salió de imprenta en 1900.⁹ Después vinieron los trabajos muy importantes de sus discípulos: Leonard White y William Willoughby, quienes en 1926 y 1927 produjeron los primeros textos de enseñanza para la administración pública.¹⁰

Willoughby también había escrito otro libro que le dio celebridad: *El gobierno de los Estados modernos*, donde había trazado los grandes aspectos temáticos que estuvieron presentes en la mayor parte de su trabajo académico.

⁹ Wilson, Woodrow. “The Study of Administration”. United States, Political Science Quarterly, vol. 2, 1887; Goodnow, Frank. *Politics and Administration*, New York, Russel and Russel, 1900.

¹⁰ White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones, 1964 (la obra fue publicada originalmente en 1926); Willoughby William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

Son muchos e importantes sus méritos, pero destaca en especial ser quien introdujera en Estados Unidos el concepto de ciencia de la administración pública, ante la tradicional concepción de administración pública para referirse doblemente al objeto y el estudio de esta especialidad. Entre los académicos norteamericanos era usual, desde los días posteriores a Wilson, referirse a administración pública como fenómeno y disciplina, al mismo tiempo, en contraste al concepto de ciencia de la administración (o administrativa) que era usual en Europa e Iberoamérica. Y su trabajo *The Science of Public Administration* refleja estos problemas epistemológicos en Estados Unidos.¹¹

Willoughby toma posición con referencia al debate, comienza por decir tratándose de definir como ciencia a la administración, debe comenzarse por conceptuar la noción de ciencia. Primeramente, explica que en administración hay principios generales de aplicación, como en cualquier ciencia, que se refieren a la eficiencia en su operación. Segundo, que estos principios pueden ser determinados, y su significación hecha conocimiento, sólo mediante la aplicación rigurosa del método científico. Hay que recalcar que considera inexcusable que la eficiencia de operación, esté asegurada.

No es menos importante especificar el significado de administración, generalmente preferida por medio de una variedad de nociones. Por su parte, dice que la administración significa las operaciones totales involucradas en la determinación y puesta en ejecución del carácter de la organización a ser empleada en la conducción de una institución, y se extiende al modo cómo seleccionar personal, la manera como se usan los recursos materiales y se financian sus operaciones, y el procedimiento por el cual las actividades mantienen y operan a la empresa de conformidad con su objeto.

Para entender el significado de administración, es menester hacer dos distinciones. La primera se refiere a la diferenciación entre administración y legislación, estrictamente hablando, pues ésta generalmente se confunde, por un lado, el establecimiento de la ley como determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos, que de sus relaciones entre ellos y con el gobierno; y por el otro, la determinación de como un gobierno, y en particular su rama administrativa, es organizada, cómo labora, cómo se realiza esta labor, cómo se aplica el dinero a ella y cómo se gasta. Ambas tienen igual denominación de “estableciendo de ley”, ambas se conocen simplemente como ley o estatuto, pero son diferentes porque la primera tiene un carácter general y permanente, en tanto que la segunda constituye

¹¹ W. F. Willoughby. “The Science of Public Administration”, en John Mathews and James Hart (Eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

órdenes que se dan a los oficiales públicos a modo de directrices que deben seguir, y la mayor parte de ellas tiene un fin temporal, generalmente anual, y toman con frecuencia la forma de autorización de actos encaminados a objetivos muy precisos, tales como los relativos a las obras públicas. Cuando los cuerpos legislativos estatuyen de la segunda manera, se comportan de modo similar a una junta directiva de una corporación privada, cuando ella imprime dirección a los negocios de la empresa. En este sentido los actos de estos cuerpos legislativos son propiamente administrativos, y por extensión son parte de la organización administrativa del gobierno. Así planteadas las cosas, en Estados Unidos las directrices primordiales que impulsan los mecanismos de la administración pública parten del Poder Legislativo, no del Poder Ejecutivo.

Otra importante distinción es la referida a los poderes Ejecutivo y administrativo frecuente y erróneamente confundidos. Así, por ejemplo, los Departamentos del Gobierno Nacional son definidos como ejecutivos, aun cuando carecen de autoridad, pues sólo son propiamente cuerpos administrativos, salvo con cierta excepción de los Departamentos de Defensa, Marina y Estado, cuyas directrices parten, de varios modos del Congreso. En su origen, el Poder Ejecutivo no fue identificado como sinónimo de poder administrativo, ni éste se incluyó en él, pues este último también quedó repartido con el Poder Legislativo quien ejercita un control.

Una tercera distinción se refiere al trabajo involucrado en la dirección, supervisión y control de las operaciones, en la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración. Para entender esta distinción, hay que hacer una diferenciación más, a saber, aquella otra que distingue a las actividades institucionales y actividades funcionales, estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la organización misma. Las actividades funcionales se refieren, por ejemplo, a la determinación de directrices, seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que Willoughby juzga esenciales, son distintas sustancialmente a las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

Por otra parte, el autor declara que la “ciencia de la administración, debidamente constituida, tiene poco o nada que hacer sin actividades

funcionales”. Estas obedecen generalmente a un trabajo técnico muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad, del mismo modo que el adiestramiento de quienes desempeñan esta parte de la actividad misma. Las actividades funcionales son de dirección, no de administración, que son la materia propiamente de la administración. En tanto las actividades institucionales son de carácter general, las actividades funcionales son de una variedad casi infinita y tienen muy poco en común con aquellas otras, de modo que son aquellas, por su carácter, las que son susceptibles de proyectar a través de principios generales. Por consiguiente, una de las “Funciones primarias de la ciencia de la administración es determinar cuáles son estos principios y la manera cómo ellos pueden ser aplicados en condiciones variables”. Una vez que Willoughby ha establecido los principios generales que sustentan a la Ciencia de la administración, procede a identificar los referentes concretos con que trata la disciplina, que comprende a las actividades funcionales y las actividades institucionales, cuyos problemas clasifica de la siguiente manera:

1. Problemas de administración general;
2. Problemas de organización;
3. Problemas de material;
4. Problemas de personal;
5. Problemas de procedimiento, y
6. Problemas de finanzas.

De este modo, Willoughby sitúa a las actividades funcionales dentro del primer rubro, en tanto que las actividades institucionales permanecen en los demás. Con esta operación del pensamiento, el autor se acerca un poco más que otros de sus compatriotas, con respecto al modo de visualizar a la ciencia de la administración sustentada en ambas ramas de actividad, tal como se venía haciendo en Europa desde muchos años atrás.

LUIS DE LA ROSA

*Luis Miguel Martínez Anzures**

Nació en el Mineral de Pinos en el Estado de Zacatecas en el año de 1804. Hizo sus estudios en el Colegio de San Juan Bautista de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y desde un principio mostró inquietudes por la vida política. Luis de la Rosa tenía la idea firme por mejorar la situación política, económica y administrativa del país.

Sus ideas eran totalmente liberales; junto con un grupo de personas que colaboraban con él, escribieron el periódico llamado *La Estrella Popular*.

El periódico fue nombrado así porque tenía la idea de hacer llegar al pueblo unas propuestas siempre brillantes, con el objetivo de transmitir conceptos que orientaban a las personas a dirigirse siempre al bienestar colectivo y el crecimiento del conjunto.

Los escritores dentro del periódico trataban de basarse en una condición libre del pueblo que nunca se cumplió en su totalidad, además siempre protegía sus ideales y otorgaba espíritu de compañerismo.

Al poco tiempo, el periódico *La Estrella Popular* cambió de nombre dándose a conocer como *El Liberal*, haciendo recordar de este modo el pensamiento de sus integrantes y de su fundador.

También haciendo alarde de sus pensamientos y de su forma de actuar, colaboró siempre para que el estado de Zacatecas creciera y en los peores momentos, ayudando a su reconstrucción.

Fue miembro de la legislatura zacatecana, luchando constantemente en el logro político y la participación colectiva.

Fue colaborador en el régimen de Don Francisco García Salinas, quien en esos años se encontraba al mando y en favor del seguimiento del bien y la paz de la región.

La posición de Luis de la Rosa era totalmente contraria a la de Santa Anna, por lo que mutuamente chocaron y su lucha fue con el fin de establecer

* Doctor en Administración Pública, Catedrático en la UNAM, FCPS.

los ideales frente a una muchedumbre que buscaba que México tuviera tranquilidad en cualquiera de sus ámbitos.

De la Rosa llega a la ciudad de México en el año de 1841 con fines puramente políticos. Para empezar logra el puesto de Ministro de Hacienda el 11 de marzo de 1845, defendiéndolo únicamente unos cuantos meses.

Sus trabajos como Ministro de Hacienda quedan ocultos, pero hace pensar en una ubicación turbulenta observando la situación financiera paralelamente a la política que se manejaba en conjunto con un estado de incertidumbre y desconcierto.

Cabe señalar la marcada diferencia de las clases sociales en esos años, quienes poseían lo tenían en grandes cantidades.

El pueblo era obstruido maltratado y desatendido y son los puntos principales de los que De la Rosa observa y sobre los cuales quería actuar.

Fue Ministro de Justicia en el mes de mayo de 1847 cuando se encontraba en el poder el General Pedro María Anaya. Como podemos analizar su estancia fue corta, pero regresó para el 14 de noviembre conservando su cartera hasta el mes de enero de 1848.

También se adentró en las relaciones interiores y exteriores del mes de enero a junio de 1848. Dentro de esta labor fue donde sintió un mejor apoyo para lograr actuar y tratar de hacer algo por la mejora del “caído” Estado mexicano.

En los momentos que se encontraba como Ministro de Relaciones, que en ese período extrañamente se denominaba Relaciones Interiores y Exteriores se tenía en el poder a De la Peña y Peña, quien mostró varias consideraciones por el trabajo de De la Rosa.

Regresó al puesto mencionado para el año de 1855, para ser específico el 13 de diciembre, pero ahora cuenta a dificultad, consiguiendo de este modo permanecer hasta agosto de 1856.

Sus ideas pacíficas lo llevaron a participar con Ignacio Comonfort en la formación, establecimiento, desarrollo, análisis y firma del Tratado de Guadalupe.

Con dicho tratado se estableció la paz con Estados Unidos. Definitivamente por largas décadas la situación con el vecino país del norte había sido opaca, fría y llena de baches, pero la firma de este Tratado abrió una luz en vías de llegar a una estabilidad mexicana.

La preocupación por las relaciones con el país del norte, formaban la estructura base para reorganizar la situación política y económica de un México tambaleante.

Para mejorar las relaciones De la Rosa fue nombrado en 1848 Ministro de Relaciones frente a Estados Unidos. Considerando esto como un reto para él, tenía en la mira llegar a establecer, mediante un mecanismo de depuración, la salud en las relaciones.

Gracias a su desempeño logró ser candidato a la Presidencia junto con el General Arista. Pero preocupantemente las presiones políticas no lo dejaron y la situación empeoró en 1856, cuando Santa Anna, mandó que lo encerraran y señaló que debería estar preso durante muchos años.

En otras cosas, y dentro de sus variadas actividades, fue gobernador del Estado de Puebla. Durante su estancia mostraba aliento y signos de cambio que al final no se establecieron.

También fue distinguido Diputado del Congreso Constituyente, y con esto de pronto, le llegaron armas que lo motivaban y formaban bases en su esfuerzo de una participación política pura y de reestructuración.

En pro de la cultura y el desarrollo de la educación en México, participó en el Colegio de Minería, al poco tiempo llegando a ser director del mismo. Su apreciación por los trabajos administrativos se dio a notar hacia el desarrollo académico de varios de los miembros de la Academia, en quienes dejó huella y muchas tareas por hacer en beneficio del país.

Por otra parte, Luis de la Rosa realizó una publicación sobre *La administración pública de México y medios para mejorarla*. Fue publicada originalmente en el año de 1852, y ha sido base de diversos análisis y observaciones hasta la actualidad.

Su fin primordial era el fomentar la instrucción pública y en beneficio a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración. Él hacía creer y la sociedad pensaba que la nación, cansada de disturbios y discordias iba a disfrutar los grandes beneficios de una civilización siempre creciente.

Una de sus afirmaciones que nos hace reflexionar es cuando se refiere a que el espíritu de empresa comenzaba a reanimarse, no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegación por medio de vapor, de exposiciones industriales. De fundación de hospicios y penitenciarías, de mejorar todos los establecimientos de instrucción pública, de la introducción al país de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios o industriales; y en fin señalaba que las artes de la paz comenzaban a florecer y hacían esperar al país un porvenir muy prometedor para todos.

Hace aquí mención de la influencia del comienzo de una revolución industrial que aunque aún no se daba a todo su potencial como a principio del siglo XX mostraba ya algunos signos de superación de los que México debía de ser partícipe.

Es importante analizar que hace énfasis en lo que se refiere a la construcción de teatros, refiriéndose a la consideración de hacerlo dentro y fuera de la capital, lo que nos hace pensar que desde esa época el Estado se enfoca principalmente a dar cursos a partir del centro; situación que se sigue dando en la presente Ciudad de México.

De la Rosa continúa diciendo que: “todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas irán cayendo una por una esas causas de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día”.

Y en estas circunstancias él se hace la pregunta de qué ¿si podría ser de utilidad una obra de administración pública? Se cuestiona sobre el interés de las personas por leer y analizar una obra de mejoras y adelantos, de civilización y progreso.

De la Rosa duda sobre el destino y el beneficio de su obra, no cree en las relaciones y el compromiso de la gente por mejorar y buscar nuevos caminos para el desarrollo de un pueblo.

Remarca sus comentarios diciendo que la situación tan desgraciada de aquellos días hacía dejar cualquier trabajo, creaban desaliento y grandes obstáculos debido a la simple intención de querer realizar algunas cosas por la sociedad necesitada.

Pero después reflexionó ya que no pudiendo existir ninguna sociedad política sin una regular administración todo lo que es relativo a ella debe

tener un gran interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad que el hombre ejerza.

La situación mostrada y el espíritu del autor, lo obligaron a continuar con su obra, además conservó una idea firme, estableciendo así, documentos clave para implementar una buena administración.

El escritor está lejos de creer que la administración pública de México haya empeorado posteriormente a la independencia.

Por otro lado afirma que se han cometido grandes errores administrativamente hablando y las interminables distensiones políticas han puesto al país y a su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administración.

Las opacas cuestiones políticas todo lo han envenenado y los personajes de excelencia de nuestro país se han dedicado al examen y discusión de esas cuestiones que irritan al espíritu y hacen perder el rumbo hacia el de los ideales mejor forjados.

Posteriormente se hace mención de un punto muy importante como lo que es la utilización de los pocos recursos en el pago de una deuda.

El punto hace recordar o retomar la situación vivida en México en la década pasada, en la que el endeudamiento fue excesivo y los esfuerzos por mejorar y crear bases para la inversión y progreso, se fugaban orientándolos hacia el pago de una inflada y muy perjudicial deuda externa.

Retomando a De la Rosa invita al gobierno a actuar con una buena administración que amortizaría muy fácilmente el monto del endeudamiento, argumentando también el deber de disminuir el gasto excesivo en un ejército numeroso y costoso que opaca los esfuerzos del pueblo y su trabajo. El mantener numerosos e improductivos soldados coloca al presupuesto en condiciones muy reducidas y ventajosas.

Muy poco se ha podido hacer en cuestiones de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administración con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita de mucha ceguera para no ver nuestras mejoras y el gran progreso.

Este progreso necesitó de mucho, y la participación y la labor de muchas personas se hicieron notar con fuerza. El avance es incomparable pero todavía falta mucha participación.

El autor tiene como objetivos principales:

- Establecer los verdaderos principios de una buena administración;
- Exponer las opiniones mejor fundadas sobre materia administrativa;
- Aclarar las anteriores opiniones, y
- Reasumir las doctrinas de los escritores más eminentes de la época.

Además De la Rosa expone la ciencia administrativa, tratando de darle una aplicación práctica según el estado de cada país y por ningún momento tomarla solamente desde el aspecto teórico.

Realiza comparaciones de su obra con algunos otros escritores, como por ejemplo Teodosio Lares, de quien dice que su obra tiene una gran diferencia, pues examina las materias legales relativas a la administración.

Por lo contrario, De la Rosa examina la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y a la economía.

La obra del señor Lares es consultada principalmente por tribunales y por todas las personas que se ocupan por cuestiones de origen jurídico y paralelas a funciones de tipo administrativo.

El análisis de De la Rosa es consultado por funcionarios y agentes de la administración pública. Siempre que se trate de realizar reformas, innovaciones, mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.

Por lo dicho anteriormente la obra del señor Lares es muy brillante y expone cosas interesantes y dignas de ser analizadas, pero tienen un enfoque muy distinto al de Luis de la Rosa.

En un inicio el escritor pensaba presentar la obra como un programa que tenía como fin dirigir la administración pública del Estado de Zacatecas. Todo esto pensado en que algún día llegaría a tomar posesión como gobernador. Pero tiempo después determinó ampliar y complementar el desarrollo de sus temas al cambiar completamente las circunstancias políticas del país, y además ya no considerando a un solo estado sino a la situación global del país.

Divide su ensayo en ocho grandes secciones:

- La primera parte comprende las ideas generales sobre la administración pública;
- La segunda sección comprende la administración general de la república;
- La tercera comprende la administración particular del Distrito Federal;
- La cuarta trata de la administración de los estados;
- La quinta trata de la administración municipal.

En sí la primera parte habla sobre el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y la administración.

La sección segunda examina las materias siguientes:

- Enajenación de tierras públicas;
- Colonización;
- Emigración extranjera;
- División territorial;
- Desmembración predominante en el país;
- Dificultades que hay que vencer;
- Censo y población de México;
- Consideraciones sobre el aumento de población;
- Catastro general del país y medios de formarlo;
- Oposición a la formación del catastro;
- Medios para mejorar la agricultura, las artes y la industria, y
- Medios para mejorar el comercio y la navegación.

Todo esto orientado al bien general sin otorgarle un espíritu individualista, sino propone el bien común del país.

También en este capítulo se observa la situación de puentes, telégrafos, correos y líneas de diligencias; también:

- Navegación fluvial y marítima;
- Arsenales y astilleros;
- Medios de fomentar la navegación de México;
- Creación de la escuela de Marina;
- Establecimiento de pesos y medidas;
- Establecimiento de una ley de quiebras y bancarrotas;
- Observación de la inutilidad de los tribunales mercantiles;

- Normas sobre educación y enseñanza;
- Puntos sobre el comercio e ideas generales;
- Comentarios sobre las fronteras de la República;
- Temores fundados de una guerra de castas;
- Necesidades de civilizar a la raza indígena,
- Necesidades de establecer un ministerio del interior;
- Ventajas de la centralización administrativa, y
- Desventajas de la misma centralización.

De los anteriores temas desarrollados por él se observa una conciencia por mejorar las estructuras existentes en todos los ámbitos en la situación prevaleciente de México. Propone varias innovaciones y cambios que siguieron grandemente en el propósito de engrandecer a la República de Estados Unidos Mexicanos.

Es clara la situación en la que se encontraba México en aquellos días, por lo que la acción brillante de Luis de la Rosa ingresa en este sentido de preocupación y de conciencia por conseguir crear una mejor nación.

La sección tercera trata de la administración interior de los estados, de los caminos pertenecientes a cada estado y los medios necesarios para mejorar todos estos aspectos comentados.

Del fomento que cada estado debe dar a la minería, a la agricultura y al sector industrial tanto como a la base comercial.

De los establecimientos de instrucción secundaria, del establecimiento de penitenciarías y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de carácter de beneficencia; de la policía de seguridad pública, de la fundación de nuevas poblaciones de los estados.

La sección número cuatro trata exclusivamente de la administración particular de la zona del Distrito Federal y de los territorios de la República.

En la sección quinta se comenta sobre la administración municipal y como ramas pertenecientes a esta administración, se examinan las materias siguientes:

- Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos establecido en la época colonial;
- De los mercados, alhóndigas y casas de matanza;
- De los acuerdos y fuentes públicas;

- De los hospitales, baños y lavaderos públicos;
- De la vacuna y su propagación;
- De las cárceles y casas de corrección;
- De la policía municipal;
- De la instrucción primaria y escuelas básicas;
- De la policía de ornato y recreo;
- Necesidad de conceder a las municipalidades toda la posible independencia en el ejercicio de la autoridad municipal y asegurarles fondos y recursos suficientes para mejorar en todos sus ramos la administración local;
- Organización de los ayuntamientos, y
- Necesidad de separar a estas corporaciones de toda intervención en toda clase de negocios de tipo político en la región.

La sección sexta trata de la estadística tomada en cuenta como base de una buena administración.

En esta sección se exponen los principios fundamentales e invariables de la estadística tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales.

En la sección séptima se examina lo relativo a la organización del ejército, de la marina y la que pertenece a la guardia nacional y al sistema de defensa militar en toda la República.

La sección ocho y última, trata de la moral pública y del catolicismo en sus relaciones con la administración.

Como apéndice a este ensayo, se publicaron diversos manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración bajo el gobierno colonial.

La obra consta de alrededor de 400 páginas en cuatro volúmenes. Se publicó por entregas de 40 páginas cada una, cubiertas con forro de papel y también adornadas con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. Toda la obra se publicó en diez entregas.

Luis de la Rosa da diversas ideas generales de la administración pública, las cuales son descritas de esta forma:

“Un gobierno tiene como principal objetivo defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos si la constitución es popular”.

Posiblemente también sostener las prerrogativas e inmunidades de las clases privilegiadas, sí el gobierno es una aristocracia.

La administración pública tiene como único objetivo satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad. La seguridad personal y de las propiedades y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres de un pueblo.

La instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades, a que están sujetas las clases más necesitadas de la sociedad, y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.

Tales son los grandiosos e importantísimos objetivos de la administración. Para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y productos naturales, de la naturaleza y configuración de sus terrenos, de su mayor o menor población de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases sociales.

“Háblese también del estado de rudeza o de cultura y civilización en el cual se encuentran” (De la Rosa).

“Una acertada administración, para cumplir los beneficios objetos con los que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los aspectos clave de prosperidad de un país, colocar a las sociedades en un estado de animación y progreso, realizar multitud de obras y crear grandes instituciones para que la multitud difiera de un estado de rusticidad, y estar sometida a una situación de vida salvaje y llena de limitaciones” (De la Rosa).

TESIS

Para dar garantías a los hombres, se hace necesario tener:

- Cárceles;
- Presidios;
- Casas de corrección, y
- Una buena policía.

Es necesario, para una vida en armonía, una buena agricultura, buenos caminos, proteger e impulsar a la industria manufacturera, expeditar los

medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas e inútiles restricciones que frenan la actividad y la revolución económica.

Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar ahí mismo un amor al trabajo y a las acciones de provecho para ellos mismos.

Es obligado el contar con hospitales y enfermerías y otras instituciones que ayuden a las poblaciones en cualquier momento. Dirigidos estos organismos con inteligencia para que el país encuentre una situación sanitaria en forma constante y disminuyan a toda costa los estratos de la peste y toda clase de enfermedades transmisibles.

Son necesarios colegios, escuelas, academias para instruir a la niñez y a la juventud que tiene hambre por obtener conocimientos en todas las materias: además de la importancia de enseñanza de tipo moral y la de tipo religioso que realza el carácter del hombre, eleva su alma sobre miserias que se presenten y todas las pequeñeces de la tierra.

Los vicios se eliminan al tener un buen regimiento policíaco, que pone freno a la inmoralidad para conservar las buenas costumbres o restablecerlas cuando se han relajado y sobre todo para reprimir al vicio que transforma a la sociedad e insulta.

Por otro lado, si una sociedad quiere salir de su carácter rústico y de su vida salvaje, quiere eliminar todo lo acostumbrado, lo usual y los instintos, se hace necesario el crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos. Todo esto para dar una cierta elevación al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de gusto refinado que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la vida de una sociedad cambiante. Por lo tanto, que la administración fomente o promueva por lo menos, todo lo que pueda contribuir al ornato y al embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Cabe señalar que esta acción debe darse y manifestarse tanto en las poblaciones grandes, como en los pequeños lugares pueblerinos, con el fin de crecer conjuntamente y no observar ningún retraso en alguna zona del país.

Conociendo la importancia de una buena administración, es importante decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos y aún hacerse respetar de otros países por medio de alianzas o acuerdos, o convenciones diplomáticas, viviendo o superviviendo bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas que van muy lejos de la dignidad y de la libertad del hombre para vivir en condiciones prósperas.

Pero bajo una mala administración, torpe y negligente se esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benévolo y en su suelo fértil y fecundo, el pueblo se encuentre menesteroso y las clases más numerosas plagadas de miseria y condiciones paupérrimas. Los campos se encontrarán incultos y la tierra totalmente árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetación, comarcas enteras estarán desiertas y no se verán en ellas más que una que otra choza de un campesino y alguna cabaña de pastores, todo en fin, es improductivo.

Desacertada en sus disposiciones o corruptora por su misma inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retroceden de su civilización e inevitablemente regresa a la trágica incivilización.

En medio del atraso general, la carestía de víveres, el hambre viene con frecuencia a distorsionar el rumbo de la sociedad.

Al parecer los mendigos que pululan por todas partes dentro de la situación nada saludable se devoran el trabajo productivo de algunos hombres de bien; y como no hay establecimiento de caridad para recoger a los indigentes y dedicarlos a algún trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulación y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios.

Ante los estragos del hambre, surgen las pestes desastrosas y como no existe un remedio para este tipo de problemas, como no hay hospitales y enfermerías, ni recursos para ayudar a la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases más pobres.

En medio de la miseria y la desolación de la sociedad todo lo que constituye la civilización se desatiende o se abandona por completo y los vicios mismos se ejercen entonces con impunidad y con franqueza.

Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aun a las clases más opulentas de la sociedad, cuando las quiebras y bancarrotas de algunos poderosos arruinan a millares de familias; cuando la

usura semejante al buitre, devora todo por completo, los hombres tienden a concentrarse en sí mismos y aislarse de los demás; con esta actitud creen hacerse superiores a la común adversidad, reduciéndose a un total abandono y a la indolencia.

Agregándose a esta postura, los extranjeros se olvidan del país o toman ventaja de las circunstancias expuestas.

De la Rosa afirma que considera difícil establecer una administración adecuada a las necesidades e intereses de los pueblos. Una mala administración puede mantenerse por mucho tiempo sólo por el terror, sólo por los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, sólo por el temor de los pueblos a las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas.

Una buena administración no puede fincarse en la fuerza, porque ninguna medida grandiosa de administración puede ejecutarse sin la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado.

El gobierno manda y se hace obedecer; la administración en lugar de mandar, dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el buen convencimiento.

Una buena administración se apoya en una serie de discusiones francas y bien basadas, pero en forma pacífica y decorosa. Discute sobre todos los aspectos concernientes a la sociedad apoyándose en la instrucción e inteligencia de quien dirige los negocios administrativos, de quien es emprendedor y enfrenta los retos.

Toda esta visión sobre la base del interés público y el uso de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración. Una administración adecuada está muy lejos de encontrar un lugar en la oscuridad por el contrario, la buena administración sale a la luz de la función de un buen Estado.

Debe difundir todos los conocimientos útiles y debe considerar la educación y la enseñanza popular como medio más eficaz de preparar a la sociedad a las pacíficas mejoras y reformas de un gobierno benéfico.

Se puede dar el caso de un gobierno inmoral, que puede subsistir por largo tiempo, aún al frente de una poderosa nación, siendo totalmente intrigante y astuto para con todos y muy cauteloso para no contraer compromisos ni

responsabilidades muy fuertes, siendo muy desleal para con los débiles, además muy moderado con los que pueden defenderse de su osadía y apuñala y reprime a quienes no se pueden defender ante sus actos.

Pero una buena administración, jamás podrá apoyarse en la inmoralidad, ya que uno de los principales objetos es respetar la virtud y la probidad y aun cuando sea muy débil puede reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y difícil de vencer, tiene que evitar el crimen y corregir a los culpables haciéndoles llegar una lluvia de ideas y hábitos de contenido moral.

La administración pública tiene a su cargo la inocencia de la niñez, además la sencillez e inexperiencia de la juventud, la debilidad de la mujer y la buena fe y lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y la reputación de todas las familias que forman los pequeños pueblos. De esta forma es irrepudiable que pueda tomar una ventaja negativa ya que estamos en sus manos, por el contrario debe aprovechar para guiar en el camino de la prosperidad.

Todo lo que podría pasar con una administración inmoral, comenta Luis de la Rosa.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige.

La persona que dirige la administración pública del Estado, por grandiosa que sea su capacidad creadora, no podrá sino concebir en amplitud los planes administrativos y solamente dictar medidas generales sin detenerse a lo particular.

Necesitará siempre de numerosos agentes cooperadores y auxiliares, quienes tendrán la tarea de desarrollar y ejecutar los planes administrativos implantados para cada ramo. Se necesitarán de hombres peritos, personal especializado y con conocimiento en cada una de las áreas que corresponden a la administración. Se pide contar con hombres dotados de toda la experiencia, de instrucción y aptitud necesaria para el buen cumplimiento de sus labores públicas.

Pues bien, todo este personal de oficina dedicado, necesitará de una remuneración y debe constar de buenos sueldos y gratificaciones de acuerdo a la importancia de sus servicios y la capacidad e instrucción que se necesita para llegar a un destino con acierto.

Es importante señalar y recalcar la importancia de estas palabras expuestas por el autor, en lo que se refiere a que el personal deber ser remunerado de acuerdo a una estricta y buena valuación del puesto, es punto importante de

una buena administración de hoy en día en todos los sectores y ya sea de la empresa de tipo privado en la porción que pertenece al Estado.

También el empleado del sector público, en muchos países es bien remunerado cual debe ser, y además se basa en supuestos sistemas de evaluación. Esta posición va de acuerdo con regiones civilizadas y que toman a estos cargos con la seriedad e importancia que se debe.

“El pópulo” exige de una buena administración pero no toma en cuenta que absorben gran cantidad de presupuesto. Los servicios se exigen gratis, pero nadie coopera para mejorarlos o aporta en forma económica para lograr su subsistencia digna.

El exigir que todo el servicio público se haga gratuitamente, es desconocer por completo las necesidades e interés de la sociedad, desconocer el corazón del hombre que no se mueve a consagrar su tiempo y su capacidad a ningún trabajo, a ningún servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza y seguridad de una competente remuneración.

Por siempre, el servicio público de nuestro país ha costado muy caro.

Luis de la Rosa considera que el otorgar servicios gratuitos es inexplicable y conlleva a una administración a la bancarrota acompañada de una incapacidad de los gobernantes por tomar esa clase de decisiones.

De aquí viene el porqué de los altos gravámenes que afectan a los más pobres que es siempre la mayoría y los de enormes recursos eluden el pago o si lo realizan, no resultan muy afectados. Pero por siempre, la riqueza toma ventajas y la parte perjudicada es el pueblo que jamás se beneficiará de servicios gratis en comparación del nivel en el cual es perjudicada con los altos impuestos para mantener los servicios.

Es posible que en un país exista abundancia, no se apoya a la agricultura y a las artes más indispensables para el desarrollo de la vida. Si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y el transporte, definitivamente el desarrollo no se puede dar.

Imposible aumentar la higiene y evitar las enfermedades, si no se cuenta con una serie de comodidades y bienestar en las clases más numerosas de la sociedad.

Si no hay hospitales y enfermerías, si no se conservan las poblaciones en el mejor de los estados de salud e higiene y tampoco se le da una importancia a que la gente del campo viva en mejores habitaciones para ellos y para las numerosas familias y en fin, que se realicen inspecciones de higiene y policía sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas con lo que se refiere a la sanidad.

Por otro lado, la mendicidad nunca desaparecerá mientras no se establezcan hospicios que recojan a los indigentes para que no vivan en condiciones incivilizadas y se incorporen a la vida productiva de la cual necesita en gran medida nuestro país.

La participación de estas personas a la vida económica del país, es de vital importancia para el desarrollo y la obtención de las expectativas de un progreso en todos los ámbitos.

El orgullo que inspira al hombre, la consideración de que se basta a sí mismo por medio del trabajo y que se hace por su industria y su talento tan independiente como pueda serlo de la voluntad y el arbitrio de otros; es la postura necesaria hacia una mejoría.

Imposible sería la seguridad en nuestro país, si las cárceles continuaran como son desde la época colonial. Mientras existan presidios que sean escuelas de corrupción, mientras no se establezcan penitenciaría y otros establecimientos adecuados para el castigo, pero al mismo tiempo para la corrección.

Mientras no exista un buen campo policíaco y bien remunerado, tendido como una red por todo el país y pronta en todas partes para aprehender a los culpables; mientras existan caminos desiertos y grandes despoblados, imposible que deje de existir una gran inmoralidad y disolución de las costumbres.

Evitando una mala estructura escolar desde las escuelas primarias y exista un apoyo a casas correccionales de jóvenes y se evite que caigan en los vicios y en la enfermedad de la inmoralidad se puede lograr mantener una seguridad o por lo menos aproximarse a ella.

Por otro lado manifiesta su inconformidad de que la población viva en las grandes ciudades en lugar de hacer crecer en forma regulada y con una buena administración las pequeñas poblaciones que se encuentran algunas con enormes recursos para desarrollarse y sean explotadas conscientemente.

En los pueblos y villas se necesita la construcción de baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrados y paseos arreglados y cuanto más pueda hacerse para maravillar las localidades y hacerlas cómodas, saludables y agradables la sociedad tornará en forma brillante.

Por lo tanto, para construir todas las obras de utilidad para erigir y sostener las instituciones que exigen de las necesidades de la sociedad, y para remunerar a todos los empleados y funcionarios que deben dirigir o administrar aquellas instituciones.

Son necesarios fondos muy cuantiosos

Estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones y en muy corta parte de los donativos de algunos pero muy pocos hombres generosos. Sería inútil esperar que la beneficencia pública bastase a todas las atenciones de la administración.

Es demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza, y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes y cuidar sobre todo que los fondos públicos sean administrados con pureza y honestidad, además de ser invertidos con igualdad y economía.

En administración, no siempre se pueden hacer los gastos con economía, la circunstancia del exceso en los gastos, es siempre provechoso para el bien de la sociedad debido a la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten.

En cuanto a este punto, observamos constantemente una falta a la economía; al parecer la tendencia del sector público ha sido el gastar lo más posible con el fin de beneficiar a algunos cuantos que otorgan las ganancias por

compadrazgo. Año tras año los presupuestos no se cumplen y la economía dentro del endeudamiento, se ven grandemente afectados.

Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administración, principalmente en las grandes obras de utilidad y de ornato público, en que se ocupan tanto jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundados para la sociedad que la animan y vivifican, lejos de empobrecerla.

En estas cuestiones, Luis de la Rosa propone el ejemplo del gobierno español, que se dice que era muy económico en sus gastos administrativos. Y lo era en efecto, y más que económico era avaro, aun cuando se trataba de lo más indispensable para proveer las exigencias del propio pueblo.

Pero también nada era bueno en México en la época colonial, nada que se le aproximara a una regular administración. Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y haber acumulado en el erario, con horrorosas vejaciones gabelas, millones sobre millones. Fueron mínimos los beneficios que obtuvo México antes de lograr ser independiente considerando el tiempo en que los españoles poseían el territorio.

Al consumarse la independencia, apenas había los puentes más indispensables; la mayor parte del país se encontraba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenían más habitantes que los salvajes y las fieras.

Adentrándose en el territorio, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, se encontraba desnuda, indigente, horriblemente trabajada, hambrienta y llenas de lacerías.

Hambrunas hacían estragos en la población, el gobierno arrepentido de los errores e incapacitado, no podía atender a nadie, ni otorgar la ayuda más mínima.

También la agricultura había sido descuidada exageradamente y ligada con prohibiciones de todo tipo; las artes estaban también ligadas con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones. La industria fabril estaba parada. El comercio ocultado con los monopolios y las especulaciones del gobierno.

La minería era el único sector de riqueza que recibía protección, muchas veces por el descuido de otras áreas de importancia sobre todo a la agricultura.

En la cuestión municipal, todo era un problema ya que era una total bancarrota. En la capital del virreinato y en algunas provincias existían hospitales y otros establecimientos mantenidos por las beneficencias. Muy pocos de estos establecimientos eran costeados por el gobierno. En las principales villas no había hospitales, ni casa de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ninguna clase de servicio público; no eran en sí poblaciones sino unas grandes rancherías

La instrucción primaria de la niñez estaba casi abandonada. Las cárceles eran focos de corrupción moral y epidemias: por lo tanto, la situación no presentaba ninguna administración.

La administración del Estado no era buena ni mala, simplemente no existía en ninguna región del vasto territorio.

El gobierno empezó a cambiar hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En estas ordenanzas fue donde el gobierno colonial inició a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez sus errores de tipo económico y administrativo. Aquellos errores que habían prolongado con martirio el malestar y la miseria del país durante mucho tiempo.

Pero para entonces el gobierno español no había concedido aún el tiempo de administración que debía tener un país tan grande.

Se habían distribuido todos los negocios oficiales del virreinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban las cuatro causas:

- Justicia;
- Gobernación;
- Guerra, y
- Hacienda.

Por otro lado, bajo el nombre de gobernación se comprendía todo lo que ahora conocemos como administración pública, incluso la llamada administración municipal.

Todos los negocios del virreinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario, pero en cada ramo se realizaba una discusión.

Las pláticas y las intervenciones se llevaban a cabo tratando de evitar lo más posible una reforma en cualquiera de los sectores.

El gobierno tenía la costumbre de querer abarcar todo sin pensar dejar alguna labor a sus agentes y funcionarios, dejándoles únicamente la ejecución de sus respectivos mandatos.

Para la más sencilla resolución se abría todo un expediente y tropezaba en toda clase de obstáculos y se pensaba mucho en los privilegios. Todo el papeleo y los análisis se quedaban inconclusos y eran archivados y bien guardados.

Cuando se pensaba tener una resolución siempre surgía una duda que daba pie a mayor estudio y revisión que terminaba siempre en inútiles discusiones que daban lugar a cerrar el caso inconcluso.

Ya tenemos una idea de lo que era la administración pública y de lo embarazoso que era la actividad de cada miembro del Estado. Por lo tanto, el avance y el desarrollo del país, era negativo, como cuando se considera que aun para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal, se le ocurría a México pedir licencia y autorización de los virreyes, y cuando esta licencia se llegaba a obtener, ya no existía la necesidad de lo que se trataba de proveer o lo que se requería remediar dentro del sistema social.

Tiempo es ya de buscar una base sólida en que apoyarse para realizar una buena división política de territorio nacional.

Se hacía necesario una división que atendiera y favoreciera, hasta donde fuera posible, los intereses locales de cada población, pero en la que se sacrificaron también estos intereses por el bien general si fuera necesario.

Al hacer definitivamente esta división territorial, sería preciso no hacer caso de las miserables antipatías sobre todo de los partidos políticos que monopolizaron los empleos políticos y los suelos.

Tomar por base la población para igualar con respecto a ella las grandes secciones en que se ha de dividir al país parece a primera vista lo más conveniente, pero esta base tan recomendada por Humboldt, es inadmisibile en un país como lo es México, cuya población se encontraba dividida en forma desigual y desproporcionada.

Los escritos de De la Rosa sobre administración pública hablaban acerca de todas las necesidades objetivas de la nación de las cuales debe considerar permanentemente una buena administración del Estado.

La obra de De la Rosa es una brillante aportación para el bienestar de una nación ya que le importa principalmente el beneficio de toda comunidad y el progreso en general.

En ella, vemos la triste situación de México en épocas pasadas. También observamos rasgos que aún persisten y que no se han eliminado, pero la idea está presente y es en lo que De la Rosa hace mucho énfasis.

Es labor de personas capaces con experiencia rebatir los problemas existentes y hacer caso de las exigencias de una sociedad creciente.

También, es urgente como lo señala el autor, la redistribución de la población y la desconcentración y eliminación de los grandes conglomerados que atraen los problemas y los vicios.

Es sobresaliente el trabajo de De la Rosa y la obra deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar de un país. Queda en manos de gente preparada tomar las herramientas necesarias para actuar a favor de los cambios.

La obra de De la Rosa es digna de tomarse en cuenta en pro de la cultura y el bienestar.

BIBLIOGRAFÍA (OBRAS CONSULTADAS).

Apuntes sobre el escritor Luis de la Rosa Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), s/f, s/p.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.

Diccionario Porrúa, México, Editorial Porrúa, 1980.

Enciclopedia Quillet, Tomo 6 y 7, México, s/e, 1969.

Enciclopedia de México, Tomo R-Z, México, s/e, 1960.

Enciclopedia Salvat, Tomo 11, México, Salvat Editores, 1970.