

Capítulo 19	LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	241
19.1	VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN	244
19.1.1	Federalismo y división de poderes	245
19.1.2	El presidente y los ministros	245
19.1.3	La administración pública	246
19.2	LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO	248
19.2.1	Derecho y administración	249
19.2.2	Gobierno y administración	251
19.3	FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN	252
19.3.1	La ciencia de la administración	253
19.3.2	Unidad y centralización	253
19.3.3	La administración	254
19.4	CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	254
19.4.1	La ciencia de la administración	255
19.4.2	La acción administrativa	258
19.4.3	La materia administrativa	259
19.5	MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	260
19.5.1	La ciencia de la administración	260
19.5.2	La acción administrativa	261
19.5.3	La administración	262
19.6	CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO	263
19.6.1	La originalidad de la obra	263
19.6.2	Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz	265

CAPÍTULO 19

LOS TRATADOS DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

SUMARIO

- 19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN**
 - 19.1.1 Federalismo y división de poderes
 - 19.1.2 El presidente y los ministros
 - 19.1.3 La administración pública
- 19.2 LARES: LA CIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO**
 - 19.2.1 Derecho y administración
 - 19.2.2 Gobierno y administración
- 19.3 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN**
 - 19.3.1 La ciencia de la administración
 - 19.3.2 Unidad y centralización
 - 19.3.3 La administración
- 19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
 - 19.4.1 La ciencia de la administración
 - 19.4.2 La acción administrativa
 - 19.4.3 La materia administrativa
- 19.5 MANUEL CRUZADO: EL ÚLTIMO TEÓRICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
 - 19.5.1 La ciencia de la administración
 - 19.5.2 La acción administrativa
 - 19.5.3 La administración
- 19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO**
 - 19.6.1 La originalidad de la obra
 - 19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

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

19.1 VEYTIA: DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

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

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

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

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

19.1.1 Federalismo y división de poderes

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

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

19.1.2 El presidente y los ministros

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

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

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

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

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

19.1.3 La administración pública

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

² *Ibid.*, pág. 250.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, pág. 257.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibid*, pág. 258.

⁶ *Ibid*, pág. 264.

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

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

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

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

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

⁷ *Ibid.*, pág. 265.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, pág. 259.

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

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

19.2.1 Derecho y administración

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

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

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

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

¹¹ *Ibid.*, pág. 3.

¹² *Ibid.*

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

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

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

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

¹³ *Ibid.*, pág. 5.

¹⁴ *Ibid.*

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

19.2.2 Gobierno y administración

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

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

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

¹⁵ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 15-16.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 16.

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

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

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

193 FRANCISCO DE PAULA MADRAZO: MANUAL DE ADMINISTRACIÓN

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

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

¹⁸ *Ibid.*

19.3.1 La ciencia de la administración

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

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

19.3.2 Unidad y centralización

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

¹⁹ *Manual de administración*, pág. 5. Hay una versión en RAP núms. 51-53.

²⁰ *Ibid*, pág. 9.

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

19.3.3 La administración

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

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

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

19.4 CASTILLO VELASCO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

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

²¹ *Ibid.*, pág. 13.

²² *Ibid.*, pág. 18.

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

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

19.4.1 La ciencia de la administración

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

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

^{22bis} *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* pág. 3. Hay una versión en RAP en honor de G. Fraga.

²³ *Ibid.*, pág. 5.

²⁴ *Ibid.*

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

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

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

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, pág. 6.

²⁷ *Ibid.*, pág. 7.

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

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

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

²⁸ *Ibid.*, pág. 8.

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

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

19.4.2 La acción administrativa

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

²⁹ *Ibid.*, págs. 8-9.

³⁰ *Ibid.*, pág. 9.

³¹ *Ibid.*, pág. 11.

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

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

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

19.4.3 La materia administrativa

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

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

³² *Ibid.*, pág. 10.

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

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

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

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

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

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

19.5.1 La ciencia de la administración

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

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

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

19.5.2 La acción administrativa

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

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

³⁴ *Ibid.*, pág. 7.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, pág. 8.

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

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

19.5.3 La administración

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

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

³⁷ *Ibid.*, págs. 8-9.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

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

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

19.6 CHARLES NORDHOFF Y EDUARDO RUIZ: UN REPLANTEAMIENTO TEÓRICO

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

19.6.1 La originalidad de la obra

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

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 12.

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

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

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

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

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

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

19.6.2 Concepción administrativa de Nordhoff y Ruiz

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

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

⁴² *Ibid.*, pág. 4.

⁴³ *Ibid.*, pág. 23, pág. 19.

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

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

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

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