

TERCERA PARTE

**BONNIN: NACIMIENTO  
DE LA MODERNA  
CIENCIA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

*Del administrador público es de quien puede  
decirse, que cuanto más sabe, más le queda  
por saber.*

Bonnin  
1808

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO 6. BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 7. CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 8. LA MATERIA ADMINISTRATIVA**
- CAPÍTULO 9. DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## CAPÍTULO 6

# **BONNIN, FUNDADOR DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Con Carlos Juan Bonnín culmina un proceso y comienza otro. En su obra *Compendio de los principios de administración* están resumidos los aportes de la policía, ciencia antigua, al tiempo que las modernas contribuciones de la ciencia de la administración. Existe una ciencia cultivada por intelectuales, en su mayoría profesores e investigadores, y ella se expande por Europa y América. La ciencia de la administración es, naturalmente, cultivada en España y México, pero conviene exponerlo partiendo desde su propio corazón, Francia, a fin de sintetizar su desenvolvimiento universal; y luego, desde el país europeo en donde tuvo mayor desarrollo: España. México sigue la tradición española y, por ende, la francesa.

## 6.1 EL AUTOR Y SU TIEMPO

No es casualidad que Francia sea el país de la nueva ciencia de la administración. La Revolución de 1789 no hizo sino culminar un proceso iniciado durante el antiguo régimen, el Estado absolutista, que sentara las bases de la Francia moderna. Entre los siglos XVIII y XIX Francia era el país más moderno de Europa, el más poblado y de mayor prosperidad, toda vez que el feudalismo había sido totalmente abolido. Y así como el Estado absolutista creó las bases para el desarrollo de la moderna administración pública, así la ciencia de la policía puso los cimientos de la moderna ciencia de la administración. La Revolución capitalizó a su favor los avances absolutistas, haciendo de la centralización administrativa una propiedad que antes había sido de la monarquía.

El *Compendio de los principios de administración* de Bonnín está precedido por una interesante advertencia del anónimo editor francés que reseña el

---

ambiente inmediato en el que fue elaborado por el autor. En la Advertencia aclara que la Asamblea Constituyente sentó las bases legales del nuevo Estado, la República, pero que no fue sino con Bonnín que Francia tuvo su primer tratado de administración, aunque fue publicado durante el Imperio. "Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni después de la obra de Bonnín, ha formado una idea exacta de la administración, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos extraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exista toda su vida bajo el imperio de la administración, como lo ha demostrado Bonnín, nunca sería propio para señalar la diferencia entre la administración y el orden civil, al cual es igualmente aplicable".<sup>1</sup> Antes de Bonnín no hubo ciencia de la administración, en la acepción moderna del término. Bonnín, según el editor, hizo un servicio "a la humanidad en el arte de gobernar", ya que la administración se consideraba solamente como una "serie de usos o reglas recibidas y consagradas", nunca una ciencia.

La obra fue publicada originalmente en 1808, cuando Francia había regresado a la monarquía, pero no al antiguo régimen, sino al moderno Imperio de Napoleón. Sin embargo, no se trata de una obra napoleónica, sino republicana, ya que el editor atestigua que fue presentada por un diputado ante la Asamblea Constituyente, que sesionó de 1789 a 1791. Incluso, en ese entonces la obra fue el objeto de elogios de periodistas que no dejaron de difundirla. La obra misma es considerada como una buena base para la creación de un necesario código administrativo, así como para ilustrar a los pretendientes de la carrera administrativa o para quienes ya se encuentren en ella. En fin, el *Compendio* es considerado de utilidad para "todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito". Fue una obra conocida, reconocida y elogiada en los tiempos que apareció, y luego, también fue publicada.

Creemos con toda seguridad que el *Compendio de los Principios de Administración* es una obra excepcional, la más importante de la moderna ciencia de la administración. Y que es no sólo por cuanto tal, sino por las condiciones históricas en que tiene lugar su gestación. En este sentido, es oportuno citar la idea de Eugene Meehan con relación al pensamiento político: "¿debe abandonar el estudio contemporáneo de la política a Platón y Aristóteles? Desde luego que no. De hecho, ningún estudioso puede permitirse ignorarla puesto que su altura es mayor cuanto más en serio se le tome. Es ofender a Aristóteles, leerlo como un trozo de historia muerta. La cuestión no está en lo que se lee sino en cómo se lee, en qué contexto se le inserta. *La política* es merecedora de estudio atento por cualquiera que esté interesado en los fenómenos políticos, simplemente por el hecho de que Aristóteles dijo acerca de los fenómenos de la vida social organizada, mucho que es todavía importante, válido y sumamente signi-

<sup>1</sup> Advertimiento al *Compendio de los principios de administración*, pág. 67.

ficativo".<sup>2</sup> Ocurre igual con el pensamiento administrativo; hoy día tiene mucho que enseñarnos, y de Bonnin habremos de aprender.

Bonnin compone su obra ya iniciada la Revolución, precisamente durante la Asamblea Constituyente, aunque está lejos de representar la convulsiva etapa revolucionaria; así como tampoco representa a la administración monárquica. Más bien transluce un espíritu de progreso y renovación impregnado de las ideas políticas de entonces, mezclando finalmente las bondades heredadas de la administración del antiguo régimen y las perspectivas progresistas y llenas de optimismo de la Revolución. Es por tanto un libro pletórico del espíritu francés, el más avanzado de entonces, que combina la tradición de centralismo con la novedad del liberalismo.

La época de Bonnin es de vertiginoso cambio. La administración absolutista es desmantelada y luego, en sus partes esenciales, vuelta a ensamblar. En medio de tan complejos procesos sociales aparece su obra, de modo tal que es revelador a la vez de su momento histórico.

En la medida en que el *Compendio de los principios de administración* es la primera obra escrita sobre ciencia de la administración, huelga recalcar su importancia. Nos proponemos desarrollar una visión sintética que permita obtener un panorama de conjunto, ya que la única versión accesible, la de la *Revista de Administración Pública*,<sup>3</sup> comprende solamente el prólogo y la parte primera del Libro 1, y la versión hispánica se remonta a 1834, siendo casi imposible su consulta por no existir en las bibliotecas públicas mexicanas.\*

Pero antes de emprender el estudio de Bonnin, debemos hacer alusión a la atmósfera intelectual en la cual se gesta la obra, propia de fines del siglo XVIII y principios del XIX, caracterizada por un notable desarrollo de las ciencias en general. "A principios del siglo XIX el clima intelectual de Francia estaba bien unificado. Se sentía orgullo por los progresos de las matemáticas y de las ciencias naturales, y confianza en la omnipotencia de los métodos. En relación con los asuntos humanos, el clima incluía la creencia en la existencia de leyes sociales análogas a las establecidas en las ciencias naturales. Entre esas leyes se daba lugar prominente a la ley del progreso o del inevitable desarrollo de las sociedades humanas hacia etapas más elevadas y mejores."<sup>4</sup> Timasheff agrega que estas ideas se remontan a Blas Pascal (1623-1662), quien en su época hablaba del transcurso generacional del eterno ser humano, que acumulaba el conocimiento a medida que se sucedían las generaciones. Es famosa la definición de ley elaborada por Montesquieu (1689-1735) como ley natural, que en su época fue de general aceptación: "las leyes, en su significación más extensa,

<sup>2</sup> *Pensamiento político contemporáneo*, pág. 17.

<sup>3</sup> RAP número especial en memoria de Gabino Fraga, págs. 81-102.

\* Nosotros pudimos consultarla gracias a la copia obtenida del original que posee don Jesús Rodríguez y Rodríguez, de quien agradecemos su bondadoso gesto.

<sup>4</sup> Timasheff, *La teoría sociológica*, pág. 31.

,no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido, todos los seres tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes".<sup>5</sup> Pero fue Turgot (1727-1781) quien más se interesó por los problemas del progreso, tanto en un discurso pronunciado en 1750, como en su opúsculo *Discurso sobre la historia universal*, en los cuales sostiene que el conocimiento sobre la naturaleza avanza conforme se libera de los conceptos antropomórficos. Turgot, como luego lo hizo Condorcet (1743-1794), concibe el progreso en etapas sucesivas siempre ascendentes. Este último pensaba que la ciencia podía prever los progresos futuros y, con base en ellos, conducirlos y acelerarlos, toda vez que las leyes universales e invariables del ser humano fueran debidamente conocidas.<sup>6</sup> Finalmente, no debemos olvidar que esta época es también la de los utopistas modernos Saint-Simon (1760-1825) y Fourier, que como estima Engels,<sup>7</sup> fueron quienes pusieron al descubierto las limitaciones del mundo tradicional concebido por los ideólogos del progreso.

Es éste el ambiente en el que se gestaron los *Principios de administración*.

## 6.2 EL AUTOR Y SU OBRA

Bonnin es un hombre liberal de ideas progresistas, sumergido en el positivo espíritu de los franceses que hicieron la Revolución, por lo que su teoría sobre la administración pública queda totalmente empapada de este ambiente. La ciencia de la administración de Bonnin es una compleja disciplina que sintetiza diversas ciencias sociales, tales como la economía, ciencia política y sociología, cuyos contenidos supone y glosa la ciencia de la administración. Considera que la administración hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está, por así decirlo, preñada de naturaleza social.

"La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues

<sup>5</sup> *El espíritu de las leyes*, pág. 3.

<sup>6</sup> Timasheff, *op. cit.*, pág. 32.

<sup>7</sup> *Del socialismo utópico al socialismo científico*, pág. 122.

su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección.”<sup>8</sup>

En la actualidad hemos perdido ya esta perspectiva, confinando la administración a los convenios humanos, especialmente al derecho administrativo, dejando a un lado una visión tan amplia y fiel de la verdadera naturaleza de la administración pública. Hemos limitado la ciencia de la administración circunscribiéndola al modo de existir de la sociedad moderna. Bonnin pensaba de manera diferente, ya que a su entender la esencia de la administración descansa principalmente en el estado social, aunque su organización esté tan íntimamente relacionada con su modo de existir. Nuestro autor ha llegado a elaborar los principios de la administración con arreglo a la sociedad, es decir, a la existencia de la propia administración, aunque en principio la demarque al modo de existir de entonces: la Revolución. “Este modo, o sistema, constituye, en cuanto los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto su acción, el arte de administrar.”<sup>9</sup> Es así que Bonnin se conforma a su momento histórico al crear, de este modo, una ciencia histórica de la administración.

El autor se asombra de que hasta su tiempo no hayan sido formulados los principios de la administración, aunque la organización administrativa haya sido alterada en tantas ocasiones, incluyendo en ellas las usurpaciones de los gobiernos que han corrompido la naturaleza de las cosas en su beneficio, pero quedando intacta “la naturaleza primitiva de la administración”. De aquí que Bonnin tenga siempre un espíritu positivo y optimista, y no claudique jamás en su propósito de constituir una ciencia fundamentada, al menos como finalidad postergable, no en el modo de existir de la sociedad, sino en su existir mismo, porque su naturaleza primitiva es eterna. “La ciencia administrativa, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamás de vista que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, sólo procede con arreglo a las invariables leyes de creación y conservación, y que cuando las leyes humanas se separan de ese principio, se ponen en contradicción con las naturales. De donde se deduce con evidencia que *los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política*”.<sup>10\*</sup> Por esta razón, considera Bonnin que la Asamblea

<sup>8</sup> *Compendio de los principios de administración*, pág. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>10</sup> *Ibid.*

\* Subrayado nuestro.

Constituyente, a la cual califica como el primer órgano legislativo conocido en Francia, fue políticamente exitosa al constituir los “principios orgánicos de administración” restituyendo esta misma en su naturaleza y objeto; por lo que, aunque alterados durante la República, perduraron lo que vivió ella misma. Sin embargo, el Consulado napoleónico los desnaturalizó, como ocurrió con otras instituciones basadas en principios naturales que favorecían la libertad, de lo cual Bonnín deduce el pésimo estado de la administración al llegar los últimos días del Imperio. La situación posterior tampoco fue buena, ya que según lo aprecia, la libertad ha sido limitada en pro del valor artificioso del orden público y las prerrogativas que gobierna, supeditándola a falsos principios fundamentados temerariamente en lo que la aristocracia considera las bondades de la propiedad, la raíz y las riquezas, y no lo que legítimamente vale: el trabajo del hombre. “De treinta años a esta parte, la monarquía fuerte o débil, se desenfrena.”<sup>11</sup> El autor exige que los derechos sean restituidos a los ciudadanos, pues de este modo cesará el temor. “Dominados por la influencia de un hombre extraordinario que dirigía los destinos de la Europa, habíamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis *Principios de administración*, que aunque acogidos por algunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud sólo fueron una teoría política.”<sup>12</sup> Confía en que su obra será útil para ilustrar a todo ciudadano interesado en la instrucción política, y por lo cual decide publicar un *Compendio* de los cuatro libros de la obra diciendo que: “sólo contiene textualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organización y leyes de la administración; y más ostensiblemente los principios relativos a las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Al reducir así mi obra a lo que es más esencial saber, la instrucción, podrá ser adquirida más fácilmente.”<sup>13</sup> Para Bonnín la administración es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, “por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar”<sup>14</sup>, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración tenga como base leyes estables.

<sup>11</sup> Por la redacción de este pasaje, lo mismo que por lo que inmediatamente se señaló arriba, se infieren tres cuestiones: a) la obra fue presentada durante la Asamblea Constituyente, según lo expresa el editor francés y el propio autor; b) sin embargo fue publicada, hasta 1808; c) el prólogo fue elaborado a fines de la segunda década del siglo XIX, ya que los 30 años a que se refiere parece contarlos a partir del inicio de la Revolución, es decir de 1789 a 1819. *Ibid*, pág. 18.

<sup>12</sup> *Ibid*, pág. 19.

<sup>13</sup> Este pasaje, situado en la página 19, señala la publicación de una segunda edición de la obra, ahora como *Compendio*, ya que su finalidad es sustancialmente educativa. Empero, no se menciona la fecha de edición de la segunda versión. Subrayado nuestro.

<sup>14</sup> *Ibid*, pág. 20.

Bonnin considera que su obra está comprendida dentro de lo que denomina "economía social", porque la administración tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando a la vez la vida de las personas y asegurándoles sus propiedades, aun aquellas cosas que parecieran ser superfluas. "Me propuse pues tratar de la administración como ciencia, por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa."<sup>15</sup> Con base en estos tres conceptos, ciencia, arte e institución política, Bonnín se propone construir la "*doctrina administrativa*" y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

El autor hace énfasis en la importancia de las reglas permanentes para la administración pública, como ocurre con la administración de justicia, ya que ha sido la voluntad de los reyes y sus consejos, la arbitrariedad y la rutina, las únicas reglas conocidas para normar el trabajo administrativo; según Bonnín, esto tiene como base tanto la ausencia de las leyes, como el desconocimiento de los principios de la administración, "pues aún se ignora qué cosa es la administración en la organización política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados".<sup>16</sup>

Sin embargo, hace notar que a mediados del siglo XVIII fueron los economistas los que desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivan una buena cantidad de obras sobre estas materias; pero la administración era entre los economistas un manajo de temas aislados que no formaban parte general de la economía social. Llegó entonces la Revolución, y antiguos conocimientos fueron revisados; se encontraron errores y se replantearon los problemas.

Con la Asamblea Constituyente se creó la administración republicana, basándose las primeras leyes administrativas en el conocimiento de la necesidades sociales, con mayor razón ahora que las nuevas leyes no tienen nada que ver con las anteriores; pero Francia no dispone todavía de un cuerpo legislativo unificado. Asimismo, Bonnín se pregunta por qué las leyes administrativas no pueden integrar un código independiente y agrega que este problema se convirtió en un objeto especial de sus reflexiones sobre la administración pública. Pero el problema no es meramente jurídico, porque el autor no considera suficiente el que la Asamblea Constituyente eliminara el caos de la ciencia legislativa, ya que esto sería inútil si a la sazón no se difunde el conocimiento de la "teoría de la administración y los elementos naturales de esta teoría", es decir, si no

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 21. Bonnín usa indistintamente los términos "ciencia administrativa" y "ciencia de la administración". Nosotros no lo hacemos así, porque queremos hacer una distinción que creemos fundamental.

<sup>16</sup> *Ibid.*

se establece una ciencia de la administración. Por este motivo recrimina la ceguera de quienes no observan los principios fijos de la administración, estando a la sazón abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada a las necesidades locales. "¡Qué opinión tan contraria a la verdad, a los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! *¿No abraza la administración todo el Estado? Esta institución comunal, elemento y modelo de todo el orden político y a la que todo está ligado íntimamente en los pueblos, ¿no constituye la organización civil de éstos?*"<sup>17</sup> Debemos reconocerle no sólo su extraordinario optimismo, sino también su absoluta certeza.

Bonnin no abriga dudas acerca de que se trata efectivamente de una materia científica. Afirma que la administración ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática, por tanto, reúne las cualidades exigidas a toda ciencia. Pero "lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administración en la institución política, pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administración pública, resultó muy voluminosa, efecto de que *todo en la sociedad procede de la administración*: más no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existían en el orden natural de las cosas, cuyo orden natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos".<sup>18</sup> Y menciona que conforme examinaba las leyes administrativas y apreciaba las dificultades inherentes a su ejecución, tomaba más fuerza su idea del establecimiento de principios que sistematizaran un plan, el cual, a su vez, facilitara su práctica; esto es, percibía la necesidad de principios invariables de la administración.

El que el gobierno esté bien establecido, que la justicia esté bien organizada, que las leyes políticas sean buenas, todo ello es inútil para Bonnín si la administración "peca" en su organización y funcionamiento. "Pero cualesquiera que sean los sistemas de administración de las naciones con relación a las personas y a las cosas, la *doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de países, y por consecuencia universal, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado la senda que otros rectificarán y embellecerán."<sup>19</sup> El autor tenía razón, ya que de esta obra, nunca suficientemente elogiada, surgió la nueva ciencia de la administración, pero no fue rectificadora sino menormente, y sí embellecida pero sin llegar a superarla. No conocemos todavía alguna obra más importante que la de Bonnín sobre la ciencia de la administración.

Bonnín no es jactancioso ni tiene vanidad alguna cuando suscita el contenido de su obra: "este *Compendio* es la exposición analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administración, con entera abs-

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 25. Subrayado nuestro.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 26. Subrayado nuestro.

<sup>19</sup> *Ibid.*, págs. 27-28.

tracción de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificación metódica que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia*, una *doctrina administrativa* según mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me había propuesto, un libro para todos los países. No hay que buscar en él una disertación más o menos erudita sobre la administración comparada de los pueblos y mucho menos un análisis de los diversos escritos sobre la materia, porque no sería haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de la obra, que está concebida como un tratado elemental de la ciencia administrativa, y no como disertación sobre ella o como memoria histórica".<sup>20</sup> La ciencia de Bonnin no sólo comprende la universalidad de su sentido científico, se extiende igualmente a su trascendencia histórica. Él escribió un libro para todos los tiempos y todos los países, para aquí y allá, ayer y hoy, estableció los principios generales para todo el mundo moderno, y pudo trascender a la historia porque su ciencia no sólo fue del propio Bonnin, ni de los franceses, sino de toda Europa e incluso de América. La obra de Bonnin inspiró en España a Silvela, Oliván, Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Madrazo y Colmeiro, y éstos inspiraron a los mexicanos: De la Rosa, Veytia, Lares, Castillo Velasco y Cruzado; y los mexicanos, a su vez, inspiraron al guatemalteco González Saravia. \* El desarrollo de la ciencia de la administración no fue sin embargo propiedad latina y latinoamericana; también influyó la ciencia de la administración de Alemania y la ciencia administrativa norteamericana.

No cabe duda que esta ciencia no podía nacer más que en un sólo momento: la Revolución Francesa. Tanto su época, como los años que la antecedieron, fueron tiempos de una enorme importancia intelectual. Con sólo citar algunos nombres habremos dicho casi todo: Rousseau, Diderot, Montesquieu. Es la edad de la razón y las luces, la época cimera del pensamiento político moderno. "¿Y en qué tiempo será más necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razón amplía la inteligencia y permite al talento abrazar más, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos de la administración? ¿Cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿Cuándo el campo más vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve más pronto en los hombres, las ciencias y las artes se hallan más perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado a hacerse más sencillas y fáciles? ¿Cuándo la instrucción tiende a aumentar el número de hombres útiles?"<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.* pág. 28.

\* Autor de la obra *Administración pública*, editada en 1887.

<sup>21</sup> *Ibid.* págs. 30-31.