

Capítulo 9	DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	113
9.1	DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS	116
9.2	EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL	119
	A. Como filosofía	123
	B. Como técnica	124
	C. Como acción	124
	D. Como política de la administración	125
	E. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado	125
	F. Como sociología	126

CAPÍTULO 9

DIFUSIÓN UNIVERSAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el desarrollo general de la ciencia de la administración en el mundo.
- Relacionar la evolución de la ciencia de la administración con la del derecho administrativo.
- Situar los avances de la ciencia de la administración mexicana, dentro del desenvolvimiento universal de nuestra materia.
- Sintetizar los adelantos mexicanos relativos a la ciencia de la administración.

SUMARIO

- 9.1 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS**
- 9.2 EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL**
 - A. Como filosofía
 - B. Como técnica
 - C. Como acción
 - D. Como política de la administración
 - E. Como suma de principios reguladores de la actividad del Estado
 - F. Como sociología

El nacimiento de la ciencia de la administración moderna supone ciertas condiciones políticas que pueden resumirse en una cuestión: *la eliminación del Estado absolutista y su reemplazo por el Estado liberal, cuyos cimientos descansan en el derecho*; por tanto, la creación del Estado de derecho es una condición medular para el nacimiento de la ciencia de la administración, porque ésta se supone sometida a la ley, cuestión por la cual la ciencia de la administración y el derecho administrativo tienen un origen común y se encuentran, en un principio, estrechamente emparentados. Analicemos enseguida este problema.

9.1 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

La ciencia de la administración supone la eliminación del absolutismo, un Estado basado en el derecho y la división de poderes. Pero estas condiciones no han sido uniformes, sino especiales en cada país.

En Francia ocurre el proceso típico y original del nacimiento de la ciencia de la administración conforme los supuestos antes mencionados. De hecho, Francia es la cuna de la ciencia de la administración; es en ella donde, antes que en ningún otro país, el feudalismo es eliminado como propiedad, poder y privilegio; donde el absolutismo alcanza más rápidamente la unidad y la centralización política y administrativa; donde una Revolución, la de 1789, crea el más puro y representativo Estado liberal; donde existen, entonces, las condiciones propicias para la codificación de las normas administrativas; en fin, es el país en el cual la ciencia de la administración se hace posible.

José Gascón y Marin ha sostenido acertadamente que una condición indispensable para el surgimiento del derecho administrativo fue la separación de poderes, imposible en el absolutismo, porque ésta es asimismo una condición de la autonomía del derecho administrativo dentro del marco del derecho en general; es decir, la independencia del poder ejecutivo implica como consecuencia la independencia del derecho administrativo. "La Revolución comenzó por separar lo administrativo de los tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo."¹ Estos hechos dan pie a la época de los grandes tratados de derecho administrativo francés, a saber: Macarel, *Elementos de jurisprudencia administrativa* (1818); Cormenin, *Cuestiones de derecho administrativo* (1822); Gerando, *Programa de derecho administrativo* (1819); y, para citar a otro ilustre jurista, Laferriere, *Curso de derecho público y administrativo* (1839). Pero antes de estas obras, que fundan el derecho administrativo, nace una disciplina que le antecede: la ciencia de la administración, gracias a la obra de C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administración*. La ciencia de la administración en Francia fue posible de este modo.

Contrastando con el caso francés, en Alemania los antecedentes de ciencia de la administración del absolutismo (la policía), no posibilitaron sino un surgimiento tardío de la moderna ciencia de la administración. Esta dilación obedece, a nuestro entender, a la persistencia de remanentes feudales en la ciencia de la policía, que es transmitida por Von Justi a Von Stein. Gascón y Marin ha visualizado el problema de la siguiente manera: considera que en un principio prevalecen los derechos señoriales de los príncipes, luego la separación entre el *jus eminentis* de éstos frente al *jus politiea* del pueblo y, finalmente, la constitución de la llamada *polizeistaat*, o sea, el Estado policía del que ya hablamos en la primera parte. Durante el Estado policía "originase la doctrina del Estado-físico, sociedad de intereses pecuniarios, persona moral de derecho civil, distinta del Estado propiamente dicha, persona de derecho público".² No es sino hasta el establecimiento del Estado de derecho que se posibilita el nacimiento de la ciencia de la administración, tarea que cumple el célebre Lorenzo Von Stein hacia la segunda mitad del siglo XIX con su *Ciencia de la administración*, magna obra que publica en ocho volúmenes a partir de 1866. La ciencia de la administración alemana surge al fin, pero tardíamente.

Italia es un caso similar al de Alemania. Ambas llegan rezagadas a la unidad nacional, que cuaja hacia fines del siglo XIX; las dos, igualmente, crean una importante aunque tardía ciencia de la administración. No obstante, en la materia del derecho administrativo tienen los italianos el mérito de haber elaborado el primer tratado: *Principios fundamentales del derecho administrativo* (1814) de Dino Doménico Romagnosi; pero sus libros de ciencia de la administra-

¹ "Desarrollo histórico del derecho administrativo". *Revista de Administración Pública* (RAP), edición especial en memoria de Gabino Fraga, pág. 39.

² *Ibid.*, pág. 41.

ción son muy posteriores: Wautrain Cavagnari, *Elementos de ciencia de la administración* (1894); y Presutti, *Ciencia de la administración* (1910). La ciencia de la administración italiana, sin embargo, no tiene sus propias fuentes; surge de la alemana*.

En Inglaterra y Estados Unidos la ciencia de la administración no emanó de sus circunstancias particulares. Éstas son las razones: en ambos países hubo un menor grado de codificación de las normas administrativas, sobre todo en Inglaterra donde es tan importante el derecho consuetudinario, y por lo que hace a los Estados Unidos la preocupación fundamental descansó en el derecho constitucional.

Hasta 1921, merced a la "Ciencia de la administración pública" de W.H. Moreland, Inglaterra parte al cultivo de la disciplina; en tanto que en Estados Unidos la ciencia de la administración se inicia por influencia externa, francesa y alemana, y cuyo proceso antecedió al derecho administrativo: Woodrow Wilson, "Estudio de la administración" (1887); Frank Goodnow, *Derecho administrativo comparado* (1893).

En Inglaterra, pues, se dio la ciencia de la administración muy tardía, pero de propia raíz, en tanto que en Estados Unidos la ciencia administrativa fue tardía y de influencia extranjera.

Finalizaremos con España, un caso oscuro y paradójico, extraordinariamente importante. En la Península el derecho administrativo y la ciencia de la administración nacen de raíz hispánica de un lado, y por influencia francesa del otro, al tiempo que ambas disciplinas están entreveradas, tanto en sus contenidos como en la secuencia de su desarrollo; de hecho, los tratados de ciencia de la administración son también buenos textos de derecho administrativo y éstos son, igualmente, magníficos tratados de administración. Toca a Javier de Burgos fundar la ciencia de la administración española, la cual, sea dicho de paso, antecede al derecho administrativo, con su *Memoria* a Fernando VII (1826), la *Instrucción* de 1833 y sus *Ideas de administración* (1841); antes y después de las *Ideas* brota un caudal de extraordinarias obras de administración y derecho administrativo; Francisco Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839); Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-43); Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1843); Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo* (1843); Posada de Herrera, *Leciones de administración* (1843), y Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850). El caso español es de gran relevancia, pues fue el único país en el cual durante el siglo XIX, sobre todo en la primera mitad, se desarrolló la ciencia de la administración en forma sistemática, programada y pedagógica; a la vez que, pese a todo, con mayor noción de independencia del derecho administrativo. Las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera son testimonio de esta aseveración.

* Sabemos que en 1897 Brunialti Attilio tradujo la obra de Stein, con el título *La scienza della pubblica amministrazione*.

La ciencia de la administración en ese país, no sólo es de importancia mundial, lo cual es suficiente, sino especialmente para México, ya que en nuestro país es engendrada una ciencia de la administración inspirada directamente en la española. Este punto será abordado enseguida.

9.2 EL DESENVOLVIMIENTO EN MÉXICO, DENTRO DEL CONCIERTO INTERNACIONAL

El problema de deslindar la ciencia de la administración y el derecho administrativo, es uno de los puntos más oscuros en la mayoría de los países, quizá salvo Estados Unidos y los estados anglosajones, sobre todo en aquéllos en los que el derecho administrativo ha sido la materia básica para el estudio de la administración pública. México es un país de una antigua y fuerte tradición jurídica y la administración pública ha sido estudiada generalmente desde esta perspectiva; es más, la ciencia de la administración mexicana ha sido, en esencia, disciplina fuertemente influida por el derecho administrativo. Estos problemas fueron objeto de un insospechado trabajo elaborado en 1938 por el jurista Gustavo R. Velasco, miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y uno de los grandes conocedores de la ciencia de la administración en el país.³

Según lo plantea Velasco, las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo han sido planteadas en forma diferente en cada país. En Italia, para empezar, estas relaciones se han planteado como una antinomia; en la España de fines del siglo pasado hasta la cuarta década del XX, se ha hecho una copia de los trabajos italianos; en Alemania quedó subordinado el derecho administrativo como un elemento de la ciencia de la administración; en Estados Unidos se puso el acento en la metodología, esto es, en la concepción disciplinaria de la ciencia de la administración. En aquel entonces Velasco pensaba que existían valiosos puntos de vista acerca del tema, pero que "probablemente debido a que dichas publicaciones provienen casi en su totalidad de escritores de una sola nacionalidad, la discusión se resiente de dicha estrechez y los argumentos se mueven en un círculo vicioso. . . Además en los escritores más recientes se advierte un como cansancio con la controversia y una tendencia a eludirla, aunque ni es posible considerarla resuelta, ni existe razón alguna para pensar que ha perdido interés".⁴ Coincidimos con el autor, aunque nos separen más de cuatro décadas, toda vez que creemos que por no estar resuelto el problema planteado es menester expresar proposiciones acerca de la real concepción de la ciencia de la administración como cuestión distinta al derecho

³ "El derecho administrativo y la ciencia de la administración". Escuela Libre de Derecho, 1938. Hay una edición en la RAP en memoria de Gabino Fraga.

⁴ *Ibid*, pág. 8.

administrativo. Y, como Velasco hace más de cuarenta años, esperamos no pedir al derecho administrativo lo que nos puede ofrecer la ciencia de la administración.

Velasco decide pasar revista a las teorías correspondientes, algunas de las cuales juzga peregrinas. La primera versión analizada —la más antigua— señala que la ciencia de la administración tiene por objeto la investigación de los principios y las normas racionales, en tanto que el derecho administrativo tiene a su cargo “la exposición y exégesis de las leyes administrativas en que se aplican y concretan los primeros”,⁵ es decir, hay una diferencia de grado identificable por la acción de cada cual sobre el mismo objeto de estudio. Se desprende, entonces, de acuerdo con esta concepción, que la ciencia de la administración y el derecho administrativo, tal como expone Velasco, comparten el mismo objeto de estudio, pero lo abordan en dos momentos sucesivos y complementarios. Tal es la idea de Manuel Colmeiro, español, aunque señala a la ciencia de la administración el ser absoluta y al derecho administrativo el ser relativo; y del mexicano Manuel Cruzado, quien sostiene la generalidad de la ciencia, que no desciende a los pormenores y la aplicabilidad del derecho, que sí lo hace. Gustavo R. Velasco disiente con esta proposición, por considerarla primordialmente negativa al derecho administrativo, al que juzga digno de generalizar, comparar, ordenar y sistematizar, no apto sólo a la aplicación, toda vez que califica con razón, de equivoco el dicotomizar entre lo racional y concreto, lo científico y legal, lo que debe ser y lo que es.

La segunda perspectiva atañe al jurista italiano Carlos F. Ferraris, de quien Velasco obtiene sus ideas a través de Orlando,⁶ y que sostiene lo siguiente: “la ciencia que estudia la administración en su organismo es el derecho administrativo; la que examina a la administración en su acción, en sus objetivos, es precisamente la ciencia llamada de la administración”. Velasco comenta que esta perspectiva —a la que nosotros encontramos emparentada con la precedente— deriva de antiguas ideas alemanas basadas en el derecho constitucional las cuales atribuían a éste el estudio del organismo total del Estado, incluyendo el organismo administrativo comprendido en su seno, dejando la actividad del Estado al derecho administrativo, y agregando que la separación entre organismo y actividad es injustificada e insostenible. Este argumento es suficientemente sólido como para no requerir más comentarios.

La tercera proposición también nace de la pluma de Ferraris. Velasco señala que, inspirado en la tripartición las *Institutas*, de Gayo con relación a las personas, las cosas y las acciones, el jurista italiano sugiere que al derecho administrativo corresponde las personas y las cosas, en tanto que a la ciencia de la administración las cosas, y agrega a la contradicción original ya analizada

⁵ *Ibid.*, pág. 9.

⁶ Citado por Velasco, Orlando: *Principios de derecho administrativo*, quien a su vez cita a Ferraris, *La estadística y la ciencia de la administración en las facultades de derecho*. *Ibid.*, pág. 12.

en el párrafo anterior, una segunda nacida de la separación —de las cosas— dentro de la administración en la actividad jurídica, que atañe al derecho administrativo, y actividad social, correspondiente a la ciencia de la administración. Una clasificación hartamente confusa, como ésta, cae por su propio peso y Velasco refuta con el peso de la solidez que él cree encontrar en los argumentos kelsenianos.

Gustavo R. Velasco juzga con gran rigor estas propuestas, de las que piensa hay poco o nada aprovechable, afirmando que las que enseguida comenta sí tienen gran valor:

El primer planteamiento es del español Antonio Royo Villanova, cuya idea es que “el derecho administrativo es la parte del derecho aplicado a la administración”, en tanto que la ciencia administrativa “trata de lo administrativo como fenómeno social”.⁷ En este sentido, agrega Velasco, el jurista hispano refuerza su tesis sosteniendo que ambos estudian los fines del Estado, pero que el primero aborda el ángulo jurídico y la segunda la perspectiva sociológica. La debilidad del planteamiento yace en el concepto de sociología como suma de las ciencias sociales, concepción a la cual Velasco, con toda razón por cierto, no reconoce tener consenso.

La segunda proposición se inclina a considerar que la ciencia de la administración es parte de la ciencia política. Es una escuela italiana en la cual están implicados Donati, D'Alessio y Presutti. El primero declara que toca a la ciencia de la administración el estudio de los principios políticos relativos a la administración pública, en tanto que el segundo expresa que se refiere al estudio de un aspecto especial del Estado, lo subjetivo y objetivo de la administración, mientras que la ciencia política comprende el análisis del Estado en general. Velasco se opone a estos planteamientos, que considera débiles por atender una impresión ambigua de la ciencia de la administración como disciplina aplicada o descriptiva, aunque dice que “constituye un acierto indudable el llamar la atención sobre el carácter político de la ciencia administrativa”.⁸ Presutti, por su parte, cree que la administración es regulada por normas diversas que proceden por igual de la ciencia jurídica, ciencia de la administración y ciencias técnicas, por lo cual debe estudiarse desde esta triple perspectiva. El ángulo técnico se relaciona con las actividades que deben desarrollarse para alcanzar los fines; el jurídico se refiere a las instituciones que el derecho pone a disposición de la administración; el administrativo señala en qué casos debe intervenir la administración, tomando como base la norma “generalísima” de obtener el mayor efecto con el menor esfuerzo. “El conjunto de leyes derivadas de ésta, que estudian los casos de intervención y los medios a qué recurrir, constituyen la ciencia de la administración.”⁹ Por último, insiste Presutti, en que la ciencia de la ad-

⁷ *Ibid.* pág. 15.

⁸ *Ibid.* pág. 17. La obra de Donati es *Principios generales de derecho administrativo y ciencia de la administración* (1932) y la de D'Alessio *Instituciones de derecho administrativo italiano*.

⁹ *Ibid.* pág. 17. La obra de Presutti es *Instituciones de derecho administrativo italiano*.

ministración es parte de la ciencia política porque participa en la investigación de las leyes de desarrollo y funcionamiento de las fuerzas sociales que actúan sobre la constitución del Estado. A la posición de Presutti, del agrado de Velasco, responde éste que la triangulación de ciencias convergiendo en la administración no tiene por qué engendrar la ciencia de la administración, ni ellas mismas se convierten en algo distinto de lo que son, como la higiene pública no deja de serlo por ponerse al servicio de la administración.

Termina Velasco el análisis de los diversos enfoques acerca de las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, señalando que esta problemática no tiene cabida en Estados Unidos e Inglaterra donde la ciencia administrativa es una disciplina racionalizadora de resultados óptimos, la ciencia y el arte de la dirección y el gobierno aplicados a los asuntos del Estado, según definición tomada de Leonard White en su artículo "Administración pública" (1933). Nosotros agregaríamos que, luego de nuestras investigaciones sobre la ciencia administrativa norteamericana, discrepando con Velasco, el problema prevalece pero con el agravante de haberse convertido en la tristemente célebre dicotomía política-administración.

Sin embargo, la tradición de la ciencia de la administración en México no tiene raíces anglosajonas, sino franco-españolas. En este sentido, los problemas de definición de nuestra disciplina deben buscarse en esa tradición.

El debate doctrinario de la administración, que originalmente siguió la vía franco-española, tuvo durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX una variación fundamental, al tener como centro Italia. Desde entonces la ciencia de la administración italiana influyó a España y Argentina, y en grado mucho menor a México. La sacudida fue muy fuerte en España, donde una obra recoge las proposiciones italianas, las cuales, por cierto, también captaron la atención de Gustavo R. Velasco. El libro tiene como centro los aportes italianos.

La obra que nos referimos, publicada en 1920-22 por Recaredo Fernández Velasco Calvo, intitulada *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, presenta interesantes propuestas acerca de la definición del campo de estudio de la ciencia de la administración, considerando equívoco circunscribir a la administración pública toda la actividad del Estado; en cualquier caso, debe identificarse como una actividad específica del Estado. La administración se refiere al gobierno, pero excluyendo — agrega — al legislativo y al judicial. La clave, conforme al planteamiento de Fernández Velasco, radica en la localización de una función que garantice la existencia del Estado. "La realización de los fines del Estado, implican el desenvolvimiento de actividad. El Estado exige de actividad para constituirse, para conservarse, para perfeccionarse" . . . "Los autores y las instituciones reducen a tres esas actividades: legislativa, ejecutiva y judicial. La primera y la última, la legislativa y la judicial, obran intermitentemente: aquélla en periodos fijos, constitucionalmente señalados o por convocatoria del jefe de Estado, y el judicial a requerimiento de parte. Forzosamente, pues, la tercera función, la ejecutiva, será permanente, y en ella,

incluso como sinónima, se inserta la administración o función administrativa.”¹⁰ El autor refuerza su argumento sosteniendo que la administración no sólo garantiza la permanencia del Estado, sino también su continuidad. “El Estado que cambia y se modifica, que a veces se destruye, se perpetúa y subsiste en sus obligaciones anteriores, mediante la administración. . . Esa continuidad en la administración descubre entre dos gobiernos distintos la unidad del Estado.”¹¹ El tránsito entre el Antiguo Régimen y la Primera República, por medio de la Revolución, tal como nos lo ha explicado Tocqueville, es el mejor testimonio de esta aseveración.

El autor intenta delimitar el concepto de la actividad administrativa, idea que desarrolla por la combinación de dos criterios: subjetivo, basado en el órgano que desarrolla la función, y por tanto en la división de poderes; y el objetivo, fundando en la “razón a la materia misma” y asimismo en la división de funciones. En el primero ve la inconveniencia de confinar la administración en un solo poder, cuando la función administrativa es tan amplia que comprende a los tres. Contra el segundo encuentra problemas de definición relativos a las competencias de los órganos a cuya encomienda está la administración, pero la salida al problema es poco satisfactoria. Dice que siendo definidas las actividades legislativa y judicial, la tercera, la ejecutiva, puede apreciarse por exclusión: “actividad administrativa será toda la del Estado que no sea legislativa ni jurisdiccional”.

De acuerdo a la idea anterior, la administración puede ser definida conforme la siguiente clasificación: 1) como gestión económica; 2) como función de conservación del Estado; 3) como actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines; 4) como acción del Estado en sus relaciones con los particulares, y 5) como sistema de servicios públicos. Aunque de esta tipología podría pensarse que excluye y selecciona, en realidad sintetiza. Consideramos que, de una u otra forma, la administración pública es todo ello.

Es mucho más interesante el estudio de Fernández Velasco con relación a la ciencia de la administración, aborda el tema partiendo de la tradición europea: cita a Bonnin, Tocqueville, Stein, Cavagnari, Curato (*Sul concetto della scienza dell'amministrazione*, 1908), Presutti, Oliván, Posada de Herrera y Borsi (*L'unità del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione*, 1906). De conformidad con su interpretación de diferentes pensadores, Fernández Velasco considera que la ciencia de la administración puede ser definida de las siguientes maneras:

A. COMO FILOSOFÍA

La ciencia de la administración tiene principios jurídicos racionales relativos a la organización y acción de la administración pública. Es un campo, dice el

¹⁰ *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, págs. 3-4.

¹¹ *Ibid.*, pág. 5.

autor, sujeto a la “especulación” y los problemas del “debe ser”. Sus doctrinarios son Maccarel, Di Bernardo y otros autores, de los cuales no da ningún dato.

B. COMO TÉCNICA

Los medios que permiten a la administración alcanzar sus fines son técnicas jurídicas y sociales, ambas concebidas como instrumentos racionales. El problema de la eficiencia es su elemento. Meucci, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Cavagnari y Presutti son sus seguidores.

C. COMO ACCIÓN

Fernández Velasco señala que bajo este rubro hay dos “escuelas”. La primera concibe a la ciencia de la administración como el estudio de los medios por los cuales el Estado se procura los bienes económicos y los servicios necesarios para “promover el desenvolvimiento físico, económico e intelectual de la sociedad”. Dentro de este esquema, Ferraris señala que toca a la ciencia de la administración el estudio de las cosas, atendiendo la clasificación antigua de Gayo entre personas, cosas y acciones. La ciencia de la administración se interesa entonces por la política, estadística y economía, “subdividiéndose en dos grandes ramas: la ciencia de la administración política relativa a la determinación de los medios de que el Estado se vale para la realización de sus fines, y la ciencia de la administración social relativa a la incorporación y empleo de esos medios en las diversas actividades provocadas por las exigencias de la prosperidad colectiva”.¹² Asimismo, la primera se subdivide en ciencia de la jerarquía civil relativa a los funcionarios, según lo argumenta Cavagnari, ciencia del ejército y ciencia de la hacienda; y la segunda es la ciencia de la administración interior, ciencia de la administración económica y ciencia de la instrucción pública. Este pretencioso examen debido a Ferraris, *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle Facolta Giuridiche*, 1877, tiene, sin embargo, unidad: “todos estos elementos mediales del Estado surgen de la vida social y se refieren a la vida social en el cuádruple aspecto económico, físico, intelectual y moral. De aquí que el mismo Ferraris propusiera que la ciencia se denominara ciencia de la administración social”.¹³ Cavagnari propone una división muy similar a la de Ferraris; en su planteamiento hay una división tripartita: ciencia de la administración económica, relativa a la producción y distribución de la riqueza nacional; ciencia de la administración interior, interesada en las condiciones físicas de la población (sanidad, migración y beneficencia), y ciencia de la administración

¹² *Ibid.*, pág. 22.

¹³ *Ibid.*, pág. 23.

de la cultura pública, que le incumbe el desenvolvimiento intelectual y moral del pueblo.

Aparte de Ferraris —de quien debemos también mencionar su *Scienza dell'amministrazione, oggetto, limite ed ufficio e la relazioni della scienza dell'amministrativo col diritto amministrativo*, 1890— y Cavagnari, Fernández Velasco apunta otros autores italianos que se suman a esta perspectiva: Gentile Agneta, *Prelezione al corso di scienza dell'amministrazione*; Rabbene, *Corso di scienza dell'amministrazioni sociale*, y Garelli della Morea, *Saggio sulla scienza dell'amministrazioni*, de cuyas obras no tenemos fecha de edición.

La segunda escuela a que se refiere el autor habla de la ciencia de la administración, a la que agrega, "social", que dice estar definida por la intervención del Estado en la vida social. Empero, tal división sería artificial en atención al concepto globalizador de Ferraris en el sentido que la ciencia en análisis se llamaría "ciencia de la administración social". Pero Fernández Velasco insiste en esta segunda escuela se incluyen a Von Stein y Orlando, *Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione*.

Aunque tal vez resulte ocioso mencionarlo, lo haremos: hay una extraordinaria similitud entre los argumentos de la ciencia de la policía y los correspondientes a los doctrinarios de la ciencia de la administración considerada como acción.

D. COMO POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Tiene una relación estrecha con los problemas de eficacia, pero sólo en relación con la ciencia política, porque se concibe a la administración como un medio para la consecución de los fines políticos del Estado. Es entonces que puede hablarse de política financiera, política económica o política militar. Sus doctrinarios son el alemán Holtzendorf, *Principios de política*, Presutti y el español Adolfo Posada, *Derecho público*.

E. COMO SUMA DE PRINCIPIOS REGULADORES DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

El autor más relevante en esta perspectiva es el italiano Giura, *Introduzione allo studio della scienza dell'amministrazioni*, 1895, que sostiene que: "cuando la sociedad humana haya alcanzado su pleno desarrollo, esos dos términos (Estado y sociedad) se integran mutuamente y el Estado no tendrá sólo por fin la determinación de los principios de la coexistencia, sino que señalará también las condiciones del desarrollo de toda actividad particular o colectiva, mediante un conjunto de instituciones para la realización de los múltiples fines del consorcio humano. Negada, pues, la distinción entre lo jurídico y lo social, se llega

a resolver el problema de los fines del Estado con el criterio panteístico del monismo socialista y se define a la ciencia de la administración: disciplina que indaga los principios reguladores de la acción del Estado para la realización de los fines de utilidad social, definiendo sus límites jurídicos y políticos correlativamente a la conservación y al normal desarrollo del cuerpo social".¹⁴

Esta interesante perspectiva, agrega Fernández Velasco, sólo observa una ciencia de la administración, con lo que estamos de acuerdo. Infortunadamente no hay más información que nos permita penetrar con alguna profundidad en este planteamiento. Basta sólo agregar que se trata de una alternativa teórica que en un futuro convendría desarrollar.

F. COMO SOCIOLOGÍA

Es la idea del español Royo Villanova, *Elementos de derecho administrativo*, que argumenta que la ciencia de la administración es parte de la sociología en el punto particular de los fines del Estado, es decir, "la consideración sociológica de la actividad teleológica del Estado".

Estas variadas posiciones con respecto a la definición de la ciencia de la administración señalan un abanico de doctrinas, pero también la preocupación de los pensadores por nuestra materia de estudio. Mucho queda aún por hacer sobre el estudio de esta ciencia. Por ahora debemos al menos comenzar por la bibliografía que estamos descubriendo. En un futuro inmediato habremos de examinar otros trabajos italianos: Borsi, *L'unità didattica del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione*, 1906; Bruggi, *Scienza dell'amministrazione*; Longo, *La distinction entre le droit administratif et la science de l'administration*, 1894; Presutti, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, 1910; Vacchelli, *La scienza dell'amministrazione como scienza autonoma*, 1894; Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, 1919. No olvidemos, igualmente, que en Italia fue traducido Stein en 1897.

Pero volvamos al caso de México. Gustavo R. Velasco ha implicado someramente la participación mexicana en el problema aquí abordado, gracias a la cita de Manuel Cruzado. Al margen, en la nota al calce número 10, menciona otros autores a los cuales, no sabemos por qué, no incluyó en el debate: José María del Castillo Velasco, *Derecho administrativo mexicano*, 1874; Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, 1852; Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 1934; Emiliano Busto, *La administración pública de México*, 1889; y José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, 1936. Menciona asimismo a Luis G. Aragón, *La administración pública del Estado. Estadística y tecnología*, 1921 y Manuel López Meoqui, *Breves lecciones en forma de catecismo sobre administración pública*, 1879. De la primera

¹⁴ Citado por Fernández Velasco, *op. cit.*, pág. 25.

dice que carece de interés público. La segunda señala no haberla encontrado, nosotros sí, pero se trata de una obra de contabilidad gubernamental.

En todo caso, los nombres y obras dicen suficiente como para ser incluidas en el concierto internacional, que tan bien conoció el finado profesor Gustavo R. Velasco, toda vez que algo interesante hubieran podido decir. Toca a nosotros, por tanto, introducir las no sólo a la problemática de las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo, sino dentro del desenvolvimiento general de la primera.

Por principio de cuentas debemos no sólo exonerar a Velasco, sino alabarle su aporte, porque es uno de los autores que será señalado entre los mexicanos que más han contribuido a la ciencia de la administración. Dijimos primero exonerarlo, porque no le tocó conocer, cuando redactó el magnífico artículo aquí expuesto, las dos obras de administración escritas en México antes y después del artículo: me refiero a *La administración pública de México y medios para mejorarla* de Luis de la Rosa, 1852, y *La administración pública en México* de Lucio Mendieta y Núñez, 1942, ambas, por cierto, planteadas fuera del derecho administrativo. Parece que tampoco conoció el *Opúsculo del derecho constitucional y administrativo* de M.R. Veytia, escrito en el mismo año que la obra de Lares y De la Rosa, o sea, 1852. Finalmente, y sólo a guisa de ejemplo, tendríamos que incluir otro texto sobre la administración pública en general, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, 1955, de Roberto Chellet Osante, una modesta pero importante obra del México de entonces; dejaremos para después la reseña y comentarios de otros aportes de nuestro país.

Sólo debemos recalcar que dentro del importante problema planteado por Velasco, y que fue la médula de este capítulo, así como más allá, existen posibilidades ilimitadas para explorar tanto la ciencia de la administración universal, como la desarrollada en México. Antes examinaremos el pensamiento administrativo español, del cual se formó, de manera esencial, la ciencia de la administración mexicana.