

<b>Capítulo 11 FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>139</b>
11.1 NECESIDADES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ..	142
11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO .....	143
11.3 PLAN DE LA OBRA .....	144
11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS .....	145

## CAPÍTULO 11

# **FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer a uno de los pioneros de la ciencia de la administración.
- Examinar uno de los modernos planteamientos de reforma administrativa.
- Analizar una obra de investigación práctica, según planteamiento de Silvela.
- Analizar los aportes de este notable pensador hispano.

## **SUMARIO**

- 11.1 NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**
- 11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO**
- 11.3 PLAN DE LA OBRA**
- 11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS**

*Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas; o Estudios prácticos de administración*, son dos títulos de una misma obra a la cual representan con absoluta fidelidad. Tal es el libro de Silvela, una colección de leyes administrativas; empero está precedida por una larga introducción de 41 páginas en donde trasluce su concepto de administración, que tiene tres apartados:

1. Necesidad de la reforma administrativa
2. Objeciones posibles a su planteamiento
3. Plan de la obra

### 11.1 NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La obra comienza con una amplia definición de la acción gubernativa: “gobernar, en su más alta acepción, es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley”.<sup>1</sup> Dice que en la monarquía las potestades legislativa y ejecutiva están reunidas, en tanto que en las democracias están separadas, lo que exige la participación de los más “sabios y virtuosos”. Luego de abordar brevemente el tema de la división de poderes, procede a tratar el de la administración.

Según lo expresa, las leyes administrativas son las que tienen por objeto organizar la administración, así como el crear y armonizar los medios de ejecución de las demás leyes, generales o particulares. Con base en este planteamien-

---

<sup>1</sup> *Estudios prácticos de administración*, pág. 3.

---

to, y como diferente a gobierno, señala: "y por administración del Estado, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la acción y juego de las diversas partes del poder ejecutivo".<sup>2</sup> Pero, como ocurre con Bonnin, en quien se inspira, dice que poder ejecutivo y gobierno son la misma cosa.

Silvela identifica al poder ejecutivo con el gobierno, pero entendido éste tal como fue definido arriba; asimismo, lo distingue del poder judicial, por cuanto que éste aplica reglas o hechos consumados y probados, en tanto que el poder ejecutivo se caracteriza por preveer hechos futuros, evitar que tengan lugar hechos perjudiciales y cooperar en todos aquellos que favorezcan lo que se juzga conveniente para la prosperidad pública. Lo distingue del legislativo, al cual define como el encargado de sentar reglas generales y uniformes, en tanto que aquél "tiene que cuidar de su ejecución, descender a infinidad de pormenores sutiles y variables, según las circunstancias y las localidades, y suplir a cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo o el silencio de la ley".<sup>3</sup>

Con base en tales planteamientos, el autor señala que toca al gobierno el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior; la administración de la hacienda pública; la protección de los derechos políticos; el fomento de la industria, el comercio y la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes; la tutela de pueblos, provincias, establecimientos públicos de educación, de beneficencia o de corrección; en fin, concluye Silvela, cuidar de la ejecución de todas aquellas leyes políticas y administrativas relacionadas con la forma de gobierno, la ciudadanía y las relaciones con el exterior.

## 11.2 OBJECIONES POSIBLES A SU PLANTEAMIENTO

Un severo juicio de Silvela acerca de la situación de entonces en España —una atmósfera de conflictos constitucionales, irritaciones entre los grupos políticos, el carácter peculiar de la monarquía, las atonías provinciales, la carencia de ilustración de las clases inferiores y los movimientos de independencia en las colonias— lo lleva a considerar como causas de la ausencia de "un sistema completo y bien entendido de gobierno". Estas preocupaciones lo encaminan hacia el estudio tanto de la administración como de la política, y al efecto cita la obra de un autor español, mismo que demuestra conocer profundamente ambos temas; se trata de Alberto Lista,\* quien menciona que la entronización de la casa de Borbón en España anuló tanto la libertad como los fueros municipales, a lo que debemos agregar la reforma administrativa del siglo XVIII, la cual, tomando como modelo la administración francesa, se caracterizó por la centralización de la vida nacional. "La ciencia política progresa: hízose un ramo de ella

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 7.

\* "Del régimen municipal en España", *Revista de Madrid*, art. 1, Núm. 1.

la ciencia administrativa,\* de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado como condición imprescindible del orden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales.”<sup>4</sup> Agrega que la monarquía colocó en su propio seno el gobierno y logró atenuar la resistencia de las fuerzas sociales, tarea que en un régimen representativo haría el parlamento; “y que la concentración de los poderes del Estado era la única condición de que se *nacionalizacen*, por así decirlo el orden y la libertad, el trono y las garantías individuales”; en otras palabras, es la separación de poderes y la centralización, que unifica social y políticamente a la Península, las que crean las condiciones para el desarrollo de la ciencia de la administración, cuestión ya planteada, así por Tocqueville como por Bonnin, para Francia.

Por tanto, las objeciones en torno a la imposibilidad de la ciencia de la administración en España, Silvela las ha refutado con base en el desarrollo mismo de la Península —enfascada ya, en la cuarta década del siglo pasado, en la eliminación del carácter absolutista de la monarquía—, y como dice al principio de este apartado, la atmósfera conflictiva del país no obstruyó el desarrollo de la nueva disciplina; más bien, agregaríamos, fue uno de sus mayores estímulos.

### 11.3 PLAN DE LA OBRA

Entonces, la ciencia de la administración es posible y Silvela se propone escribir un libro sobre esta materia, sin que fuera un tratado teórico sobre la misma, ya que el autor se consideraba él mismo un practicante del quehacer administrativo. “Pero si bien deseábamos ofrecer a los legisladores, por así decirlo, el cuadro de los asuntos pendientes y facilitar de algún modo sus tareas, debemos manifestar que el objeto principal que nos hemos propuesto, como más a nuestro alcance, ha sido el auxiliar a esa juventud de quien se exige, y a quien se manda ejecutar, lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarle. La mayor parte de los empleados en los gobiernos políticos, lo mismo que los demás encargados subalternos de los diversos ramos de la administración pública, carecen de la preparación de estudios necesaria para desempeñar bien su cometido; porque no siempre suple el buen deseo, o el despejo natural, al indispensable acopio de conocimientos.”<sup>5</sup> Se trata de una obra pedagógica que intenta ilustrar a funcionarios en servicio, en ese momento incompetentes para desempeñar con acierto sus encomiendas, y entre tales funcionarios, el autor encuentra a personas que juzga son en “alto grado respetables”, y cuya ignorancia no hace sino agravar

\* Silvela, como Bonnin, no distinguen entre ciencia de la administración y ciencia administrativa. Nosotros sí y más adelante argumentaremos por qué.

<sup>4</sup> Citado por Silvela, *op. cit.*, pág. 20.

<sup>5</sup> Silvela, *op. cit.*, pág. 34.

la situación. Silvela incluso llega a comentar que en España hay muchos que presumen de políticos y muy pocos son en realidad “inteligentes en la ciencia de administrar”. Por tal motivo, juzga que se debe dar a la juventud una nueva orientación y encaminarla hacia estudios más positivos.

Asume que por falta de fuerzas no pudo escribir unos “Elementos de administración”, porque en medio de ánimos agitados los “estudios puramente teóricos o especulativos” no consiguen fijar la atención, y sí logran captarla las reflexiones propiamente aplicadas, de ahí el origen de su colección de proyectos y leyes aplicadas, de los cuales dice que junto con los dictámenes de comisiones legislativas y los discursos y discusiones preliminares de las propuestas de ley, darán una idea más cabal y exacta de la materia que se trata, por ejemplo la administración municipal, que la que puede dar un “tratado de administración”. Y a este respecto agrega: “apelamos al testimonio de cuantos hayan leído el Bonnin, el Gandillot y el Bourbon-Leblanc, que son los tres tratados que tenemos traducidos en castellano”;<sup>6</sup> e insiste en que este argumento se basa en su propia experiencia, pese a las lecciones que tomó en la Universidad de París. Sin embargo, considera que el caso francés es buen ejemplo a seguir, e incluso para adoptar, pero de acuerdo con las condiciones españolas, ya que, según afirma, lo bueno no tiene nacionalidad, sino que es propiedad de todas las naciones.

Para finalizar la introducción, señala que elaboró un índice analítico de materias que puede servir como diccionario administrativo, aunque de manera imperfecta. La obra, insiste, puede ser útil para empleados de gobierno, tanto del Ministerio del Interior como de las demás Secretarías, así como para abogados y hombres de negocios que carezcan de tiempo para investigar y requieran información de manera sucinta y sencilla.

Cuando tuvimos el placer de encontrar un ejemplar de la versión original de esta notable obra, entre los librerías de la Lagunilla, sospechamos que se trataba del primer trabajo sistemático de la ciencia de la administración española; y así se corroboró en el curso de nuestras investigaciones. Aunque el autor sostiene no haber escrito un tratado de administración, cierto es que elaboró un libro de administración, a la postre, el primer documento sistemático de la moderna ciencia de la administración en España; tal como él mismo lo señala: “el único título de recomendación que nos atrevemos a suponer a esta obra, es el de presentar por primera vez entre nosotros un sistema completo de organización administrativa”, toda vez que los únicos tratados de administración en España hasta entonces eran los ya mencionados de Bonnin, Gandillot y Bourbon-Leblanc.

## 11.4 CONCLUSIONES Y MATERIAS CONEXAS

Esta obra, escrita de manera tan especial, cuenta con un excelente apéndice

<sup>6</sup> *Ibid*, pág. 36.



donde se analiza un dictamen sobre el proyecto del Consejo de Estado, y el propio autor explica el carácter y concepto de los Ministerios españoles y las Direcciones Generales. En la parte final contiene una conclusión en la cual el autor refiere la ausencia de un necesario código administrativo y hace hincapié en la urgencia de introducir el estudio de la administración en las universidades: "si a estas medidas se añadiese la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendría a hacerse más rápida y más sólida nuestra regeneración administrativa. Entonces pudiera exigirse suficiencia aprobada por exámenes públicos para obtener ciertos y determinados empleos de la carrera, como se exigen para la civil y militar; y *entonces tendríamos mayor número de Ministros, Directores Generales, Jefes Políticos y Secretarios de Gobierno, dignos de ocupar sus puestos,\** y capaces de encaminar a la nación hacia su felicidad; mayor número de administradores hábiles, que reuniesen en sí los conocimientos del publicista, la ciencia del jurisconsulto y los desengaños de la práctica".<sup>7</sup> Silvela está planteando aquí la creación del servicio civil de carrera con base en la incorporación de la ciencia de la administración a las aulas universitarias, y en ellas los postulantes al servicio público español.

---

\* Subrayado nuestro.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 344.

---