

Sexta Parte	LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO	267
Capítulo 20	CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .	269
20.1	LA OBRA	272
20.2	IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .	276
20.2.1	Gobierno y administración	276
20.2.2	La ciencia de la administración.....	277

SEXTA PARTE

LUIS DE LA ROSA: FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO

*La obra del Sr. Lares examina las materias
legales relativas a la administración: Yo me
propongo examinar la teoría de la
administración pública en su aplicación a la
moral y la economía*

Luis de la Rosa
1852

SUMARIO

CAPÍTULO 20. CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
CAPÍTULO 21. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

CAPÍTULO 20

CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

SUMARIO

20.1 LA OBRA

20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

20.2.1 Gobierno y administración

20.2.2 La ciencia de la administración

El siglo XIX fue época de hombres ilustres. Hemos hablado de algunos de ellos, y ahora lo haremos de Luis de la Rosa, economista, sociólogo y politólogo. Sin embargo, sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración, en cuya pluma se fundó como disciplina científica en México.

Sabemos de Luis de la Rosa que fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras, y debemos a su esfuerzo dos obras de valor extraordinario para nuestra disciplina: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, publicada en 1851, y *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, editada al año siguiente. La primera, un magnífico estudio sobre la administración del estado de Zacatecas, es el primero realizado en México acerca de la administración estatal en general; pero además, ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración en su sentido más genuino. La otra es el único tratado puramente administrativo sobre esta disciplina escrito hasta la época de Porfirio Díaz. Emiliano Busto escribe su obra en la misma época, pero sin alcanzar la calidad ni la importancia lograda por Don Luis de la Rosa. Comenzaremos nuestra exposición con la segunda.

20.1 LA OBRA

Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla es, en nuestra opinión, el estudio más importante escrito sobre la materia durante el pasado

y el presente siglos. Al ser puesto en nuestras manos, la emoción que sentimos por su hallazgo se vio ensombrecida por el pesar de verlo incompleto.*

De la Rosa inicia su libro discurrendo: "yo escribí esta obra, y comencé a imprimirla en circunstancias en que, todavía, se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instrucción pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración". Agrega que la nación cansada de disputas y conflictos disfrutaría de los beneficios de la civilización y que se reanimaba el espíritu de empresa, refiriéndose a caminos, telégrafos, el vapor, exposiciones industriales, hospicios, penitenciarias, construcción de nuevos teatros, maquinaria agrícola e industrial, el país tenía un porvenir halagador. Concluye diciendo: todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, "esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día".¹ En el país, hasta 1852, existían condiciones tales, que incluso se recrudecieron después de ese año, como para considerar que la "buena administración" era una quimera; sin embargo, al cuestionarse acerca de la utilidad de una obra sobre administración pública en aquel momento, en el que no correspondía sino hablar de mejoras, civilización y progreso, De la Rosa se responde:

"Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos extemporáneos o inoportunos en la época de desgracia en que vivimos. Pero después he reflexionado, que no pudiendo existir una sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un grande interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha reanimado, y resuelto a continuar la impresión de mi obra, voy a dar una idea sucinta de ella, exponiendo cuál es su objeto, y la distribución de materias que en ella he examinado."²

Considera falso que la administración pública haya empeorado luego de la consumación de la independencia, error que, declara, se propone combatir. Cree que se han cometido yerros que residen no en la novedad, sino en el pasado, ya que los mexicanos conservan "muchos errores administrativos del gobierno colonial". Reconoce que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de "un sistema completo de administración", y que las cuestiones polí-

* El doctor José Chanes Nieto, la persona más enterada de la historia de la administración pública mexicana, lo localizó sepultado en el Archivo Lafragua, acervo que forma parte de la Biblioteca Nacional de México.

¹ *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, pág. 3.

Hay una versión parcial en RAP núm. 50.

² *Ibid.*, pág. 4.

ticas —que todo lo invaden— han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan el espíritu” y “extravían las más nobles pasiones”. En tales condiciones, el gobierno no se ocupa sino de cómo mantenerse, toda vez que el erario se destina a alimentar a un cuantioso ejército cubriendo con dificultad una deuda que una “buena administración” podría amortizar más fácilmente. “Muy pocas mejoras, pues, ha podido hacerse en esa clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia hasta nuestros días.”³ Y sin embargo, insiste, fue peor la situación administrativa durante la Colonia; el demostrarlo es, entre otras cosas, la finalidad de su libro:

“Él tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este Ensayo la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México.”⁴

En uno de los pasajes patentiza con profundidad y sapiencia el objeto de estudio de la ciencia de la administración y el correspondiente al derecho administrativo; menciona que Teodosio Lares publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*; aclara que su obra no versa sobre esa materia, sino en la ciencia de la administración cuando dice, “la obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración: yo me propongo examinar la *teoría de la administración pública* en su aplicación a la moral y la economía”.⁵ Por consiguiente la obra de Lares servirá de consulta básicamente a jurisperitos, tribunales e interesados en “cuestiones jurídicas de la administración”, en tanto que la suya será materia provechosa para funcionarios públicos, pero con la salvedad de “que se trate de mejoras e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración”. Pese a las diferencias anotadas, De la Rosa aclara haber obtenido buenos frutos de la obra de Lares para redactar su libro.

Cabe mencionar que desde Bonnin, los autores estuvieron preocupados por deslindar en sus textos la ciencia de la administración (Posada de Herrera), del derecho administrativo (Ortiz de Zúñiga y Colmeiro), pero no elaboraron un tratado que separara absolutamente lo primero de lo segundo, a excepción de Oliván en 1843.

Diez años después. Luis de la Rosa integra una obra exclusivamente sobre la ciencia de la administración, logrando separarla en una época en la que su

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, págs. 4-5.

⁵ *Ibid.*, pág. 5. Subrayado nuestro.

estudio se consideraba inmerso en el derecho administrativo, según la concepción del español Manuel Colmeiro, cuyas ideas prevalecían en México. Contempla claramente el objeto de estudio de la ciencia de la administración y la necesidad de escindir!a de la materia del derecho administrativo; sin embargo, Castillo Velasco y Cruzado no lo hicieron así, ni hubo quien continuara la obra de Luis de la Rosa.

Volviendo al texto, la primera versión de la obra consistió en un "programa administrativo" destinado a la gubernatura del estado de Zacatecas; pero al imposibilitarse su aplicación lo amplió a modo de que abarcara el estudio de la administración pública "de toda la nación". En el capítulo siguiente analizaremos dicho programa.

Se trata de una obra dedicada exclusivamente a la ciencia de la administración, en el sentido más fiel, a la fundada por Bonnin, testimonio que da su contenido:

Primera sección. *Ideas generales sobre la administración pública*, que resalta su importancia con relación al bienestar de las sociedades y la diferencia entre gobierno y administración.

Segunda sección. *Administración general de la República*, extraordinariamente pormenorizada por De la Rosa, comprende los siguientes apartados: 1) tierras públicas, colonización y emigración extranjera; 2) división territorial de la República. Mapa de los estados. Perfiles o cortes verticales de las montañas. Planos topográficos de las principales poblaciones. Planos y vistas de los principales edificios y monumentos públicos —del cual sólo se publicaron tres páginas—; 3) censo y población de México; 4) catastro general del país; 5) fomento gubernamental de la agricultura, artes e industria; 6) comercio, caminos, medios de transporte, ferrocarriles, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros, escuelas de marina; 7) pesos y medidas, amonedación y males relativos de los arrendamientos de los ramos importantes de la administración; 8) ley general de quiebras y bancarrotas; 9) educación y fomento de las bellas artes, literatura y ciencias; 10) relaciones con las tribus salvajes; 11) las guerras de castas; 12) Ministerio del Interior; 13) ventajas y desventajas de la centralización.

Tercera sección. *Administración interior de los estados*: 1) caminos estatales, minería, agricultura, industria y comercio estatales; 2) educación; 3) penitenciarias, hospicios, instituciones de beneficencia y policía de seguridad pública; 4) fundación de nuevas poblaciones.

Cuarta sección. Estudia lo relativo a la *administración particular del Distrito Federal y territorios de la República*.

Quinta sección. *Administración municipal*: 1) eliminación del sistema de abastos legado por la Colonia; mercados, alhóndigas y rastros; 2) acueductos y fuentes públicas; 3) hospitales, baños y lavaderos públicos y vacunas; 4) cárceles y policía municipal; 5) policía de ornato y recreo; 6) educación; 7) autonomía municipal; 8) organización de los ayuntamientos.

Sexta sección. Entra en el campo de la *estadística considerada como una rama de la administración*.

Séptima sección. Toca lo relativo a la defensa militar y marítima del país.

Octava sección. Referente a la moral pública y el catolicismo, y sus relaciones con la administración. Había un apéndice integrado con curiosos manuscritos inéditos relativos a la administración colonial.

De la Rosa calculaba que su obra tendría alrededor de 400 páginas y se publicaría en 10 entregas de 40 páginas. La primera entrega estaba "ya impresa". A nuestras manos ha llegado una edición que suma 85 páginas. En la página 84 una mano anónima anotó "no se publicó más"; de ser cierto, faltaron de publicarse algo más de trescientas páginas que quedaron, quizá, en borradores.

20.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De la Rosa, como doctrinario de la ciencia de la administración, se plantea el problema de la diferencia entre gobierno y administración, como antes se hizo en Francia y España.

20.2.1 Gobierno y administración

"Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización."⁶

De acuerdo con esta clásica división entre gobierno y administración, corresponde al primero la función soberana encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y de las instituciones y los derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia; en cuanto a la segunda, es un servicio dirigido a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, tanto las imperiosas como las que son inherentes al mundo civilizado con todas sus comodidades. Como en otros pensadores, es ésta una

⁶ *Ibid.*, pág. 1.

separación artificial porque la defensa y preservación de la nacionalidad conlleva la satisfacción de sus necesidades, y éstas a su vez, la solidez política de la nación. Pero, en todo caso, es encomiable que De la Rosa tenga una idea más clara con respecto a esta división, aunque resulte estéril por estar al margen del discurso y el argumento de los estudiosos, es decir, tal separación se plantea, pero no se desarrolla.

También para De la Rosa, la ciencia de la administración es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país: clima, productos naturales, oro e hidrografía, población, "usos y costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad", y grado de civilización alcanzado. La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe "poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso", crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarias, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin, tiene como objeto de estudio.

La "buena administración" que preocupa a De la Rosa no es mera retórica: una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una "administración torpe", pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una larga argumentación sobre los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan "la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado", porque ambos, gobierno y administración, no son compartimientos estancos sino que están en interacción. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración, lo que afecta al gobierno atañe a la administración y a la inversa. Aunque el gobierno "manda y se hace obedecer", no toca a la administración lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración servir.

20.2.2 La ciencia de la administración

De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquella, tanto con los Habsburgo como con los Borbones. Dice que no debe sorprendernos porque la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia, los errores españoles eran comunes en toda Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII; aclara que "España, nuestra maestra e institutora", rebasó la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como

en las colonias, México, sin embargo, mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

“No sólo se han hecho en España grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros días han examinado e ilustrado en escritos originales o tratados especiales la teoría de la administración y que se enseña como cualquier otra en España y aun en Cuba, como debería enseñarse en la República.”⁷ Tal como lo expresa el autor, nos hace pensar que pudo consultar las obras de Silvela, Oliván y Posada de Herrera, que tratan esencialmente la administración.

De la Rosa considera que la ciencia de la administración, disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones a la vez que sus instituciones administrativas. Deberá entender además, que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales; afirma: “lo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administración expuestas principalmente por autores españoles y franceses, he procurado también formarme una idea exacta de los principales planes e instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y Estados Unidos. . .”⁸ Dado que como él mismo señala, Estados Unidos es el único país extranjero que ha visitado, podría atribuírsele alguna predilección por esa nación. El refiere su admiración por ese país, pero que está “lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella República está casi en embrión”.⁹ En su formación intelectual deben haberse incluido los autores franceses traducidos *al español*.

Recordemos que para De la Rosa la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad; veremos que con toda certeza propone que los inventos y las innovaciones sean consideradas por aquélla para cumplir con su propósito, y evitar que el gobierno no sea objeto de “especuladores y charlatanes proyectistas”. Muchas teorías administrativas son obsoletas y ahora deben considerarse progresos morales de la “economía industrial”, tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Hasta aquí el desarrollo doctrinario de la obra, que correspondió a la introducción y la sección primera. El resto de la publicación, una pequeña parte de

⁷ *Ibid.*, pág. 13.

⁸ *Ibid.*, pág. 14.

⁹ *Ibid.*

la segunda sección, comprende un apartado completo sobre colonización, espléndidamente desarrollado, así como lo relativo a la división territorial de la República, también completa. Por último, como ya mencionamos, quedó inconcluso el apartado del “mapa general de la República”.

Hemos analizado una obra de importancia extraordinaria. Quien desee conocer la ciencia de la administración en México no puede dejarla de lado, debe conocer, cuando menos, de qué trata y cuál es su papel en la formación de esta disciplina.
