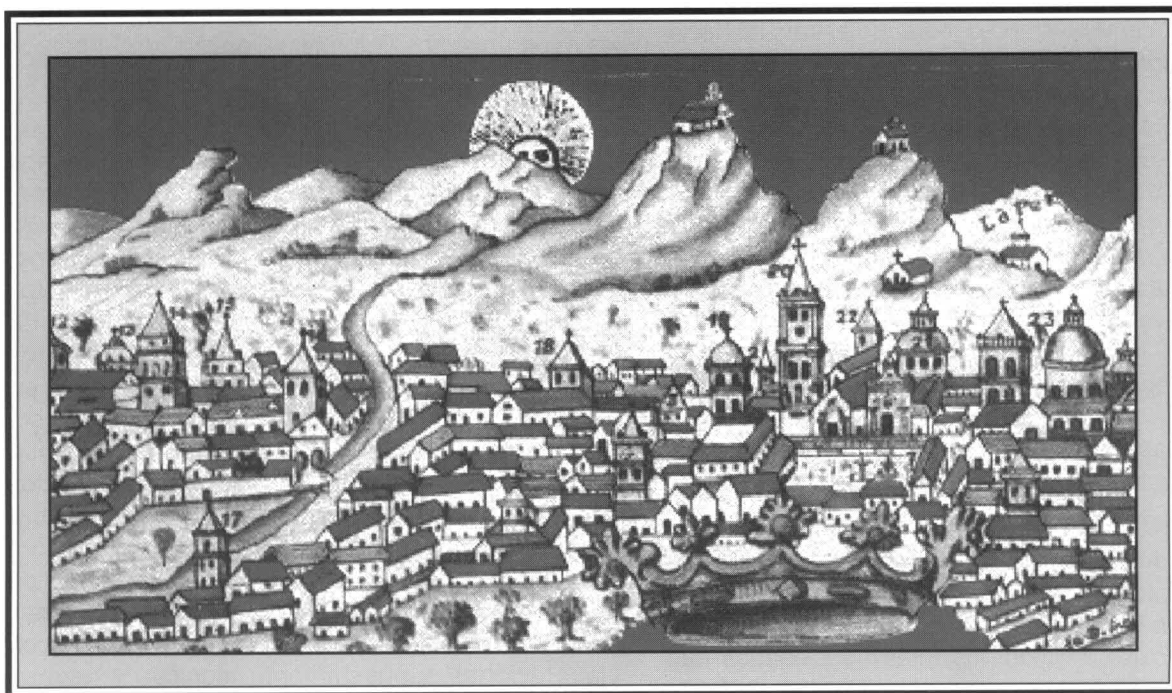


# Preparando ‘mandarines’. Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850



Víctor M. Uribe <sup>1</sup>

## Introducción

El llamado ‘cameralismo’ europeo -una forma de ‘tecnología administrativa’- fue estudiado por el autor anglosajón Albion Small hace ya más de ochenta años. Small -intentando entender las raíces históricas del ‘eficiente’ “sistema cívico” alemán y sus diferencias con el sistema de los Estados Unidos- demostró la importancia de prestar atención a las técnicas y teorías acerca del funcionamiento de la ‘cámara’ u oficina de ingresos fiscales en los principados (Austria y Prusia) de la Alemania de entonces. Estas técnicas y teorías fueron

desarrolladas y sistematizadas entre mediados del siglo XVI y finales del XVIII, siendo inicialmente lideradas por teóricos alemanes como Melchor von Osse (1506-1556), George Obrecht (1547-1609), Luis von Seckendorff (1626-1692) y luego por sus paisanos Wilhelm Schroeder (década de 1640-?), Jules Bernard von Rohr (1688-1742), Johan Heinrich A. von Justi (1717-1771) y Joseph von Sonnenfelds (1733-1817), cuyos escritos se analizan en detalle en el mencionado trabajo de Small<sup>2</sup>. Igualmente, aunque en modalidades y con énfasis diferentes, las cultivaron autores españoles como Valentín de Foronda, Manuel Nicolás Marín, Lázaro Doy y Bassols, y franceses

<sup>1</sup> Víctor M. Uribe es profesor, Departamento de Historia, Florida International University. Abogado, Universidad Externado de Colombia; Maestría en Ciencia Política y Ph.D. en Historia en la Universidad de Pittsburgh. Ha publicado artículos en el *Journal of Latin American Studies* y en *The*

*Americas*. Tiene en preparación el libro *The Changing Meaning of Status, Class and Power: Lawyers, Society and Politics in Colombia, 1780's-1850's*.

<sup>2</sup> Albion Small, *The Cameralists: the Pioneers of German Social Polity*, Nueva York, 1969 [1909], pp. 6-9, 590-91.

como Nicolás Delamare (y Charles Jean Bonnin en el siglo XIX), algunos de los cuales se han comentado en otros diversos trabajos<sup>3</sup>.

Las técnicas y doctrinas de los más tempranos 'cameralistas', inicialmente algo secretas y luego hechas públicas, trataban especialmente acerca de la apropiada recolección, administración y uso de dichos ingresos, sugiriendo como principios básicos los del mercantilismo<sup>4</sup>. Sin embargo, en sentido más amplio, el 'cameralismo' -denotando el tránsito hacia formas algo más impersonales y burocráticas de ejercicio del poder estatal, el Estado concebido como entidad colectiva, orgánica y 'unitaria', no como simple agregado mecánico- representaba una manera de racionalizar las actividades concernientes al gobierno y la administración estatal durante el auge de la etapa capitalista mercantil. De él vinieron a desprenderse o desarrollarse con el tiempo, disciplinas autónomas como la (ciencia de la) '*policía*'<sup>5</sup> la economía política burguesa y la 'ciencia administrativa'. Ellas se esparcieron a lo largo de distintos países europeos y sirvieron a los propósitos de los distintos Estados absolutistas de los siglos XVII y XVIII<sup>6</sup>. España fue, por supuesto, uno de esos Estados.

En España, por ejemplo, se tradujeron y leyeron a lo largo del siglo XVIII los trabajos de varios alemanes que escribieron sobre la '*policía*', y también se produjeron en ese siglo y en el siguiente tratados de autores locales, incluidos los antes mencionados, que disertaron sobre ésta y otras disciplinas administrativas, como la economía política. Escritos similares aparecieron y tuvieron impacto, igualmente, en las colonias españolas del Nuevo Mundo y en las repúblicas que surgieron luego de la independencia de tales colonias<sup>7</sup>. Aunque de gran importancia para comprender la evolución social y política en América Latina, poco se sabe aún sobre estos trabajos en nuestro medio.

Entre los escritos que tuvieron importancia en la Nueva Granada, y que permiten reconstruir parte de la historia y sentido de las 'ciencias de la administración pública' en esta región particular, merecen citarse (1) el del español Jerónimo Castillo de

Bobadilla y, aunque de menor impacto, el del alemán Jacob Frederick Biefeld, que se ocupaban primordialmente de '*la policía*'. También deben añadirse (2) los diversos textos y doctrinas sobre 'economía política', especialmente el del francés Jean Baptiste Say, que empezaron a difundirse durante la segunda mitad del siglo XVIII y las primeras décadas del XIX. En la época posrevolucionaria vale la pena igualmente señalar (3) los textos de 'administración pública' y 'ciencia administrativa' del francés Charles Jean Bonnin, y los neogranadinos Florentino González y Cerbeleón Pinzón.

El análisis de algunos trabajos de los autores que acaban de citarse, y la reconstrucción al menos parcial del contexto histórico en que se enmarcaron, es útil para entender no sólo un fragmento oscuro de la historia de las ideas y la 'ciencia' en Colombia sino, más importante aún, también para entrever aspectos significativos de la historia social y política de entonces. En verdad, tales textos arrojan datos interesantes sobre las concepciones imperantes en diversos momentos históricos acerca de la estructura social, el Estado, la ciudadanía, e incluso ocasionalmente el género. Algunos de estos aspectos se analizan aquí. Pero lo más importante será mostrar el grado creciente de abstracción de los escritos sobre el manejo de lo estatal, abstracción que llevó de análisis casuísticos sobre la '*policía*' a análisis más generales sobre la 'economía política', y culminó con elaboraciones supuestamente técnicas y neutras ('científicas') sobre la 'ciencia de la administración pública'. Debe advertirse que se dejará de lado la examinación crítica del sentido 'ideológico' capitalista de las teorías sobre administración pública que surgieron gradualmente, y se enfatizarán más bien ciertos hechos históricos concretos que podrán servir a futuros estudios críticos<sup>8</sup>.

## Castillo de Bobadilla y *La política*

Castillo de Bobadilla, un oscuro abogado de Medina del Campo, España, funcionario de la época de los reyes Felipe II y Felipe III, produjo en 1597 el que

<sup>3</sup> Richard Herr, *The Eighteenth Century Revolution in Spain*, Princeton, 1958; Mariano Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968; Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Ciudad de México, 1988, pp. 207-213.

<sup>4</sup> Debe señalarse, sin embargo, que las relaciones entre el 'mercantilismo' y los 'cameralistas' fueron algo complejas; véase Small, *Op. cit.*, pp. 7-11.

<sup>5</sup> En el siglo XVIII se entendía por ciencia de la '*policía*' (en alemán, *Polizei-Wissenschaft*) lo que hoy denominamos administración pública [Nota del editor].

<sup>6</sup> Sobre la evolución de tales Estados y su compleja mezcla de elementos feudales y capitalistas, véase Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, Londres, 1974.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, los escritos sobre '*policía*', de Hipólito Villaroel, *Enfermedades políticas que sufre la capital de esta Nueva España*, Ciudad de México, 1982, pp. 1785-1787.

<sup>8</sup> Una evaluación crítica de algunas de estas doctrinas como expresiones del modo de producción capitalista, puede verse en Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Ciudad de México, 1988.

se convertiría en manual estándar sobre la administración de los corregimientos y varias otras oficinas públicas de España y sus colonias<sup>9</sup>. Luego de su edición original de finales del siglo XVI, esta obra fue reimpresa numerosas veces: en 1608 (en Medina del Campo), en 1616 y 1624 (en Barcelona), en 1649 (en Madrid), 1704 y 1750 (en Amberes), y en 1759 y 1775 (de nuevo en Madrid). Probablemente todas estas reimpresiones permitieron, como en efecto sucedió, que la *Política* de Castillo de Bobadilla fuera ampliamente difundida y circulara profusamente entre los burócratas y estudiantes de las facultades de derecho de España y las colonias. Hay evidencia, por ejemplo, de que fue “consultada con asiduidad aun fuera de Castilla, en las Indias e incluso en Sicilia”<sup>10</sup>.

En la Nueva Granada, la obra de Castillo de Bobadilla ciertamente fue leída por los estudiantes y funcionarios coloniales. Sólo a finales del siglo XVIII, algunos de ellos, aunque animados del mismo espíritu secular y regalista que caracterizaba algunas partes del trabajo de Bobadilla, parecían ya cansados del viejo texto<sup>11</sup>. Por ejemplo, el fiscal Moreno y Escandón, durante la década de 1770 proponía que se introdujeran nuevos autores para el estudio de la política, sugiriendo, en vez del libro de Castillo de Bobadilla, el reciente trabajo sobre ‘instituciones políticas’ del aristócrata y noble alemán, barón von Biefeld. Sin embargo, el trabajo de Biefeld nunca llegó a desplazar verdaderamente al de Castillo de Bobadilla<sup>12</sup>. De esto es evidencia el hecho de que el joven abogado provincial neogranadino Florentino González, educado en las facultades de derecho de Bogotá durante la década de 1820, años más tarde se refiriera despectivamente a las generaciones de funcionarios y abogados (coloniales) que precedieron

a la suya, calificándolas como grupo de “abogados rancios que no conocían más política que la de Bobadilla”<sup>13</sup>. Aludía precisamente al hecho de que esos abogados de finales de la Colonia seguían la costumbre inveterada de aprender lo referente a las funciones públicas y el manejo estatal -actividades a las que aspiraban preferencialmente luego de terminar sus estudios- a través de aquel voluminoso libro escrito doscientos años atrás y utilizado como manual administrativo desde entonces.

La *Política*, que para justificar sus opiniones cita extensamente autores y ejemplos de Grecia y Roma, era en verdad un manual o guía práctica, plena de instrucciones concretas para la actividad burocrática de tal manera que “los Corregidores, y Gobernadores no Juristas... puedan sin preguntarlo todo, ayudarse en las materias de sus Oficios, y cumplir con las obligaciones y evitar las culpas y cargos de ellos”<sup>14</sup>. El personaje central del tratado de Castillo de Bobadilla es el corregidor cuyas cualidades y condiciones ideales son descritas (vol. 1, libro primero), cuyas facultades judiciales son analizadas (vol. 1, libro segundo), así como sus facultades en el gobierno municipal (vol. 2, libro tercero) y en la guerra (vol. 2, libro cuarto), y las facultades para que otros revisen sus actuaciones mediante el juicio de residencia (vol. 2, libro quinto).

No obstante su carácter de manual, uno puede quizás elevar la *Política* al rango de los libros o tratados sobre ‘cameralística’ o, como el mismo texto lo señala, ciencia del ‘bien gobernar’<sup>15</sup>. De ella se desprenden no sólo enseñanzas prácticas, sino también observaciones filosóficas sobre lo que son el Estado y la soberanía, la sociedad, la justicia, la virtud pública,

<sup>9</sup> El hidalgo Jerónimo Castillo de Bobadilla (1547-1605?), hijo de un licenciado y una mujer de la nobleza inferior, se graduó en la Universidad de Salamanca hacia 1563, fue corregidor en dos pequeñas poblaciones españolas entre 1575 y finales de la década de 1580, fiscal de la cancillería de Valladolid en la década de 1590, y letrado y consejero de la Corte de Felipe III a fines del siglo XVI cuando escribió su conservadora obra *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra. Y para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas, y de residencias y sus oficiales, y para regidores, y abogados, y del valor de los corregimientos, y gobiernos realengos, y de las órdenes*, 2 vols., Madrid, 1978 [1597].

<sup>10</sup> Benjamín González Alonso, “Estudio preliminar”, en Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 1, p. 33. Hubo también otros manuales administrativos prácticos; véanse, por ejemplo, Antonio de Prado, *Reglas para oficiales de secretarías y catálogo de los secretarios del despacho*, Madrid, 1755, y Angel Antonio Henry, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales: obra elemental, necesaria a todas las clases de empleados en ellas, y útil a las demás del Estado*, Madrid, 1985. No hay evidencia sin embargo, de que hubieran sido

usados en la Nueva Granada. Sobre éstos y otros trabajos, véase, Susan Socolow, *The Bureaucrats of Buenos Aires, 1760-1810: Amor al Real Servicio*, Durham, 1987, pp. 62-72.

<sup>11</sup> Sobre el regalismo de Castillo de Bobadilla, véase su “defensa de la jurisdicción real”, vol. 1, pp. 625-637, y sus observaciones sobre la superioridad temporal del rey, vol. 2, pp. 11-24.

<sup>12</sup> Francisco A. Moreno y Escandón, “Método provisional e interino de los estudios que han de observar los Colegios de Santafé, por ahora, y hasta tanto se erige universidad pública, o su majestad dispone otra cosa” [1774], en *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. XXIII, No. 264-65, septiembre-octubre, 1936, pp. 660-62. El trabajo de Biefeld, publicado en francés en 1760, fue traducido al español en 1767; véase, Guerrero, *Op. cit.*, pp. 195-196, 271.

<sup>13</sup> Florentino González, *Memorias*, Bogotá, 1971, p. 86.

<sup>14</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 1, pp. 3-4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 93.



etc. Al tratar del corregidor y sus vicisitudes, en verdad, el autor dedicó atención a varios otros temas filosóficos y también se ocupó de la vida diaria. Siendo el trabajo realmente voluminoso (cerca de 1.600 páginas de letra pequeña), nos referiremos sólo a algunos aspectos que, al tiempo que ilustran ciertas preocupaciones administrativas de la época, resultan también instructivos sobre la historia social de España y sus colonias.

Castillo de Bobadilla, en tono moralista, se preocupó ante todo por definir el perfil ideal de quienes debían ser escogidos para 'corregidores' y funcionarios públicos, teniendo siempre en mente que actuaran como buenos 'mandarines' y, así, prefirieran los intereses del rey a los suyos propios y los de sus familias. Por ello -aunque partidario de que se prefiriera a los ricos nobles e hijosdalgo y gentes de 'buena presencia' para los 'gobiernos y oficios públicos'<sup>16</sup>- insistió en que se escogiera para el cargo de corregidor a individuos maduros, sobrios, modestos, carentes de ambiciones materiales y codicia, poco habladores, moderados en el 'comer y beber', instrui-

dos en leyes, etc. Más importante aún, se mostró contrario a la extendida práctica de que se les escogiera de entre los parientes cercanos de sus superiores, creando redes familiares de poder en las localidades españolas y coloniales: "Suelen los Presidentes y electores de Oficios públicos ser notados de elegir para ellos a sus deudos. Y no se puede negar sino que hay en ello muchos inconvenientes, porque la afición de la carne y sangre, ciega para no examinar bien las calidades que han de tener para los tales oficios"<sup>17</sup>. También expresó desaprobación a la común venta de oficios por parte de los corregidores, a su aceptación de 'dádivas' y a su participación en contratos (de venta de ganados y caballos, fabricación de casa o navío, compra de heredades, etc.), por sí o por interpuesta persona, en el pueblo y distrito de su jurisdicción<sup>18</sup>. Dio instrucciones específicas sobre las responsabilidades de los corregidores en regular el suministro del trigo y el pan -las 'primeras provisiones de la república'- y señaló reglas sobre la supervisión de obras públicas, la limpieza de las calles y el cuidado de los ríos, fuentes y 'posos' (*sic*)<sup>19</sup>. Analizó igualmente la mecánica del gobierno municipal, explicando las relaciones del corregidor con los 'regidores' o miembros de los cabildos cuyas distintas cualidades, funciones y prerrogativas -incluida la de "que se les den por sus dineros la mejor carne y mantenimientos que se venden, y los menudos los sábados"- enumeró<sup>20</sup>. Al hablar de los regidores se refirió críticamente y en forma muy dicente, a la extendida práctica de vender los puestos en los cabildos:

Pregunto yo, en qué se funda el que vende toda su hazienda para comprar un regimiento? y el que no tiene que vender, si toma el dinero a censo para ello, no siendo el salario del Oficio, a lo más, de dos, o tres mil maravedies? Para qué tanto precio por tan poco estipendio? Para qué tanto empeño por tan poco provecho? Fácil es de

<sup>16</sup> *Ibid.*, vol. 1, pp. 54-59, 88, 127-128. Lo de la 'buena presencia' debe entenderse no sólo como alusión a los buenos antecedentes étnicos, sino literalmente como 'hermosura exterior' y ausencia de deformidad en el rostro y en el cuerpo, que sirven para 'acrecentar la autoridad del Oficio'. Los feos, cojos o lisiados, flacos o pequeños, no le inspiraban respeto y eran considerados poco aptos para el oficio. *Ibid.*, vol. 1, pp. 88-93.

<sup>17</sup> *Ibid.*, vol. 1, pp. 25-49. Sobre el extendido nepotismo y las redes familiares que caracterizaron el poder municipal y regional en Nueva Granada, véanse Germán Colmenares, "Factores de la vida política colonial: el Nuevo Reino de Granada en el Siglo XVIII", en vol. 1, *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, 1982, pp. 386-415; Víctor M. Uribe, "Lawyers and the Late Colonial State", *Journal of Latin*

*American Studies*, Vol. 27, parte 3, octubre de 1995, pp. 517-549.

<sup>18</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 1, pp. 177-181, 330-55, 363-64, 694. La evidencia histórica sugiere que la realidad marchaba por caminos bien diferentes a los de la teoría; véase Bartolomé Arzáns de Orsúa y Vela [Robert C. Padden, editor], *Tales of Potosí*, Providence, 1975, pp. 51-55, 171-75, 183-197.

<sup>19</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 2, pp. 18-40, 70-113.

<sup>20</sup> *Ibid.*, vol. 2, libro III, capítulo viii, especialmente p. 125. Sobre el funcionamiento preciso de esta prerrogativa a los 'menudos' o 'despojos' en el caso de Cartagena, véase, Luis Navarro García, "El privilegio de los regidores en el abasto de Cartagena de Indias", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 38, 1981, pp. 173-214.

responder, que lo hace para traer sus ganados por los cotos, para cortar los montes, casar y pescar libremente, para tener apensionados y por Indios a los basteceadores, y a los Oficiales de la República, para ser regatones de los mantenimientos y otras cosas, en que ellos ponen los precios, para vender su vino malo por bueno, y más caro, y primero para usurpar los propios y positos y ocupar los baldios, para pedir prestado a nunca pagar, para no guardar tasa ni postura común, para vivir suelta y licenciosamente, sin temor de la justicia, y para tener los primeros asientos en los actos públicos y usurpar indignamente los agenos honores<sup>21</sup>.

La obra de Castillo de Bobadilla, además de reflejar ciertas costumbres políticas de la época, era igualmente indicativa de algunas concepciones acerca de la feminidad y la masculinidad. Decía, por ejemplo, que a diferencia de la gran mayoría de los hombres (excepto los moriscos, pardos y rufianes), las mujeres no pueden llevar armas y si así fuera, el alguacil del corregidor “se las podrá quitar... en cualquier tiempo o lugar que la traxesse, por la impropiedad y la fragilidad del sexo” (sic)<sup>22</sup>. Señalaba igualmente que a ellas les “está prohibido asistir a los pleitos en juyzio... y les está prohibido el poder de ser juezes”<sup>23</sup>. Más aún, les están prohibidos los adornos excesivos, y “quando las mujeres se visten y adornan tan laciva, sumptuosa, y superfluamente, que provocan a ser deseadas (porque según San Crisóstomo, la carne muy adornada de vestidos y atavíos, es muy perjudicial) puede el Obispo mandarles que no se afeiten tanto” e incluso imponerles la excomunió<sup>24</sup>. Se pronunciaba también acerca de cómo “algunas mujeres son tan disipadoras y perdidas en gastar, que como dizen las leyes, son de frágil consejo... y es gran culpa de los maridos, conociendo su talento, dexarlas por curadoras de sus hijos”; y añadía que cuando estaban sujetas a sus maridos, sus imperfecciones eran reprimidas y “sufocadas” pero “con la viudez y libertad se descriubren, y desatan” de

nuevo<sup>25</sup>. Finalmente, citando célebres ejemplos históricos, advertía a los carceleros contra el riesgo de que las mujeres trataran de liberar a sus maridos de prisión y concluía que “de la palabra y confiansa de mujer, aunque sea noble, no se debe creer” (sic)<sup>26</sup>.

Con respecto a otros sectores sociales señalaba preocupación por la conducta de los clérigos que practicaban frecuentes visitas a los conventos de monjas y pedía a los obispos que los amonestaran y castigaran, así como también a los clérigos amancebados<sup>27</sup>. Se pronunciaba, por otro lado, contra la hechicería y agorería, y especialmente contra “los embustes y ficciones que algunos encantadores hiziessen, imputando a milagros algunas imágenes, haziéndolas llorar, o sudar, o otra cosa de admiración por artes, o embaymientos, con que engañasen al pueblo y sacasen limosnas”<sup>28</sup>. Y, finalmente, indicaba reglas precisas sobre la aplicación de castigos y la designación de verdugos<sup>29</sup>.

La *Política*, originalmente destinada a los funcionarios ibéricos, no abundaba en detalles sobre las características de la vida en las colonias y sobre las distintas actividades económicas (minas, haciendas, plantaciones, etc.) desarrolladas o los diferentes grupos étnicos que allí coexistían. Esto debió disminuir su utilidad como manual administrativo para el Nuevo Mundo, aunque ciertamente no impidió que se le consultara hasta finales del siglo XVIII. En tal época aparecieron otros escritos que sí comentaban en detalle algunos hechos sobre, por ejemplo, “la condición de los indios... su carácter, modos y costumbres”. Dichos escritos eran casuísticos y enfatizaban asuntos de ‘policía’ (seguridad, salud, tranquilidad y ‘moralidad’ pública), como los analizados por la *Política*. Pero a diferencia de ésta, que, aunque algo fuera de contexto, era un manual esencialmente práctico, se dedicaban más a formular críticas moralistas y propuestas generales sobre cómo mejorar la administración de justicia, reducir el juego y la ‘intemperancia’ y reformar la economía<sup>30</sup>. Escritos de tal clase fueron parte del ambiente reformista Borbón

<sup>21</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol II, p. 193. Véanse a este respecto los trabajos de Fernando Muro Romero, “El ‘Beneficio’ de oficios públicos con jurisdicción en Indias. Notas sobre sus orígenes”, *Anuario de Estudios Americanos*, 35, 1978, pp. 1-67; Alfredo Moreno Cebrian, “Venta y beneficio de los corregimientos peruanos”, *Revista de Indias*, 143-144, 1976, pp. 213-246.

<sup>22</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 1, p. 167.

<sup>23</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 508.

<sup>24</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 528. Opiniones similares pueden encontrarse en un autor barroco del siglo XVII que describió escenas de

la vida colonial peruana; véase Arzáns de Orsúa y Vela, *Op. cit.*, pp. 119, 178.

<sup>25</sup> Castillo de Bobadilla, *Op. cit.*, vol. 2, p. 274.

<sup>26</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 300.

<sup>27</sup> *Ibid.*, vol. 1, pp. 509, 511.

<sup>28</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 515.

<sup>29</sup> *Ibid.*, vol. 2., pp. 264-303.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Villaroel, *Op. cit.*; especialmente debe considerarse la parte III, “Tratados de varios ramos de policía”. Sobre la evolución de la “ciencia de la policía” véase también Guerrero, *Op. cit.*, pp. 43-52.

---

que hizo que distintos individuos, entre ellos los burócratas, se dieran a la búsqueda de teorías y textos alternativos para iluminar el desempeño de las funciones estatales y reforzar el Estado colonial.

## Los Borbones, el barón de Biefeld y la 'economía política'

Ya antes se mencionó que en la década de 1770, el fiscal Moreno y Escandón quiso introducir como texto alternativo para estudiar asuntos de gobierno, el del barón Jacob Frederich Biefeld. Moreno y Escandón, nativo de la Nueva Granada, fue quizás el más activo reformador borbónico en este virreinato en las décadas de 1760 y 1770<sup>31</sup>. Algunos de sus esfuerzos se concentraron en el área educativa, siendo la creación de una universidad pública y la reforma del plan de estudios sus proyectos fundamentales<sup>32</sup>. En ambos casos, la secularización de la educación era el objetivo prioritario, secularización que se llevaría a cabo mediante el recorte del monopolio sobre la concesión de títulos de que disfrutaba la orden de los dominicos, y mediante la reducción del peso del derecho canónico en la formación de abogados.

Fue dentro de este contexto donde Moreno y Escandón sugirió que se enseñaran más cursos de derecho romano y que se introdujeran los nuevos cursos de "derecho natural y de gentes", "derecho público" e instituciones políticas para aprender "todo lo concerniente al gobierno interior del Estado". Señaló que para dicho estudio "en una de las universidades de España [se prescribió] el tomo primero de las instituciones políticas del barón von Biefeld, traducido a nuestro idioma, del que podrán pedirse ejemplares conviniendo que para la oposición a cátedras será preciso requisito el de este curso"<sup>33</sup>. En cuanto a las nuevas enseñanzas se esperaba que, entre otras cosas, contribuirían a contrapesar las exageraciones y distorsiones sobre el poder de la Iglesia, haciendo a los estudiantes sabedores del "derecho de la soberanía, el derecho universal y absoluto que compete a nuestro soberano"<sup>34</sup>.

El trabajo de von Biefeld había sido publicado originalmente en idioma francés en 1760. Hacia 1767, además de haber sido reimpresso en francés y publicado en alemán, ya se había producido su primera traducción al español. El texto, en dos volúmenes, además de tratar de "la sociedad civil; de las leyes..., de la real hacienda; del comercio; y fuerzas de un Estado", tenía como mayor foco de interés la 'policía' -que, según decía, era uno de los diversos aspectos de la política- a la que estaba dedicada la mitad del primer tomo y todo el segundo. Biefeld criticaba la división de la 'policía' en 'agoronomía' o regulación de mercados y 'atrynomia' o cuidado de los edificios. Para él la 'policía' comprendía principalmente tres ramos: seguridad, limpieza y abasto de víveres. Además de estos tres ramos, Biefeld simplemente sugería distinguir la 'policía' urbana de la 'policía' rural<sup>35</sup>.

Su trabajo se ocupaba de cosas concretas como la prevención de inundaciones, la provisión de paseos públicos para adornar las ciudades, el cuidado de la salud pública, etc. A este último respecto, Biefeld sugería mecanismos para evitar la contaminación del aire, el agua y los alimentos, advirtiendo, por ejemplo, contra la práctica de dejar animales muertos en las vías públicas e indicando también la necesidad de enterrar con gran rapidez a las personas que murieran para evitar así los 'vapores perjudiciales' que exhalan sus cadáveres<sup>36</sup>. En cierta forma, aunque considerado más moderno que el de Castillo de Bobadilla, coincidía con aquél en su énfasis acerca de cuestiones de 'policía'. Puede afirmarse que ésta (y su concentración en asuntos de seguridad, salubridad, tranquilidad, moralidad, etc.) fue, en verdad, la disciplina dominante entre quienes se ocuparon de la administración pública en la etapa colonial.

Aunque el texto de Biefeld fue estudiado en universidades españolas a finales del siglo XVIII, no hay evidencia empírica de que -no obstante lo recomendado por Moreno y Escandón- haya sido efectiva-

---

<sup>31</sup> Sobre su carrera y trayectoria, véase Jorge O. Melo, "Francisco Antonio Moreno y Escandón: Retrato de un burócrata colonial", en ídem, compilador, *Indios y mestizos en la Nueva Granada a finales del siglo XVIII*, Bogotá, 1985, pp. 5-36. Véase también Anthony McFarlane, *Colombia Before Independence. Economy, Society and Politics Under Bourbon Rule*, Cambridge, 1993, pp. 121-123, 141-142, 205-207, 276-277.

<sup>32</sup> Véanse Renán Silva, *La reforma de estudios en el Nuevo Reino de Granada, 1767-1790*, Bogotá, 1981; Antonio Moreno y Escandón, "Metodo provisional e interino de los estudios", 1774.

<sup>33</sup> Moreno y Escandón, *Op. cit.*, p. 660. Sobre otros textos

---

sugeridos, véase Víctor M. Uribe, *Rebellion of the young 'mandarins': Lawyers, political parties and the state in Colombia, 1780-1850*, tesis de Ph.D., University of Pittsburgh, 1993, capítulo 6. Véase también Juan M. Pacheco, *La Ilustración en el Nuevo Reino de Granada*, Caracas, 1975, pp. 110-111. La 'oposición' era un concurso público que servía de mecanismo para seleccionar los nuevos profesores de una materia.

<sup>34</sup> Moreno y Escandón, *Op. cit.*, p. 663.

<sup>35</sup> Jacobo Federico Biefeld, *Instituciones políticas*, Madrid, 1768, 2 vols., p. 1761.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 233

mente introducido y leído en la Nueva Granada. Algo distinto sucedió con los autores que expusieron otra moderna materia tocante a la administración pública, esto es, la novedosa ciencia de la 'economía política'. Me atrevo a sostener, incluso, que la transición de las formas coloniales de la administración pública a las formas post-coloniales empezó a darse a través de la 'ciencia de la economía política'. De hecho, esta misma disciplina también sirvió de instrumento para desmontar el mercantilismo (propio de la 'cameralística' y las políticas coloniales) y articular las propuestas sobre 'comercio libre' que desde la década de 1770 irían dando al traste con el monopolio económico de sus satélites coloniales por parte de España. Así se fueron abriendo grietas en el edificio colonial que, combinadas con otros factores externos e internos que no corresponde examinar aquí, culminaron en las revoluciones de independencia.

Acerca de esta 'ciencia' burguesa ya se había escrito y comentado a finales de la etapa colonial y durante la década de 1810. Por ejemplo, el *Diario Político de Santafé*, publicado a finales de 1810 y comienzos de 1811 y editado por el científico Francisco José de Caldas y el abogado Joaquín Camacho, difundió una serie de 'Principios de economía política' que se referían no solamente a cuestiones económicas, sino al gobierno en general. Allí se postulaba la conveniencia de un gobierno federal republicano con tres ramas del poder y se enfatizaba la importancia de los procedimientos electorales. También se defendía la necesidad de mantener algunos monopolios estatales, se criticaban los impuestos

directos o personales, se consideraba necesario abrir las puertas a toda clase de importaciones, y al mismo tiempo se promovía el incremento de las actividades y el entrenamiento industrial<sup>37</sup>.

Durante esa misma década se continuó promoviendo y pidiendo la introducción de la nueva 'ciencia' en los colegios locales<sup>38</sup>. En 1823, a comienzos de la etapa post-colonial, un autor local anónimo, al parecer un comerciante -firmado como G.P.P.- escribió y envió al gobierno un breve tratado de economía política. Interesa señalar que tal tratado presentaba como interés central el estudio de la 'ciencia administrativa', especialmente sus aspectos económicos y financieros, y propugnaba por el abandono de la protección estatal a la industria local, al tiempo que también criticaba algunas doctrinas antiproteccionistas del economista político liberal Jean Baptiste Say y del pensador utilitarista Jeremy Bentham<sup>39</sup>.

La economía política fue introducida formalmente en las facultades de derecho hacia octubre de 1824<sup>40</sup>. A pesar de las críticas contenidas en el tratado de 1823, el gobierno adoptó como texto oficial el *Tratado de economía política* de J. B. Say, de cuyas doctrinas por ser relativamente bien conocidas y encontrarse resumidas en numerosos textos de fácil acceso, he resuelto no ocuparme aquí<sup>41</sup>. Más bien diré algo sobre la evolución de su estudio entre nosotros.

El curso fue abierto a finales de 1824 en el Colegio Mayor de San Bartolomé, de Bogotá, y fue dictado por primera vez por el abogado provincial Francisco Soto, aliado cercano del General Santander, y quien,

<sup>37</sup> Véase *Diario Político de Santafé*, especialmente los números 35, 38-39, 41 a 44 y 46, de diciembre 25 de 1810 a febrero 1 de 1811. Al parecer, ya en septiembre de 1810 se había publicado un "Tratado de economía política" en el *Aviso al Público*, periódico editado por el cura cundinamarqués Diego Padilla. Véase Oreste Popescu, "Un tratado sucinto de economía política", en *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. LVI, No. 654-56, Abril-Junio, 1969, p. 262. Sobre la temprana difusión de esta materia en España, véase Herr, *Op. cit.*

<sup>38</sup> Acerca de la Nueva Granada, véase también la recomendación sobre la necesidad de crear una cátedra de economía política en la universidad durante la década de 1810, en Sergio Elías Ortiz, compilador, *Escritos de dos economistas coloniales: Don Antonio Narváez y la Torre y don José Ignacio de Pombo*, Bogotá, 1965, p. 179. Críticas a las reformas introducidas en esta década por los revolucionarios, siguiendo las "seductoras y aparentes teorías y abstracciones de la economía política" pueden verse en *Gaceta Real de Cartagena de Indias*, No. 6, Septiembre 14, 1816, p. 45; Gustavo Otero Muñoz, *Historia del Periodismo en Colombia*, Bogotá, 1932, pp. 35-37.

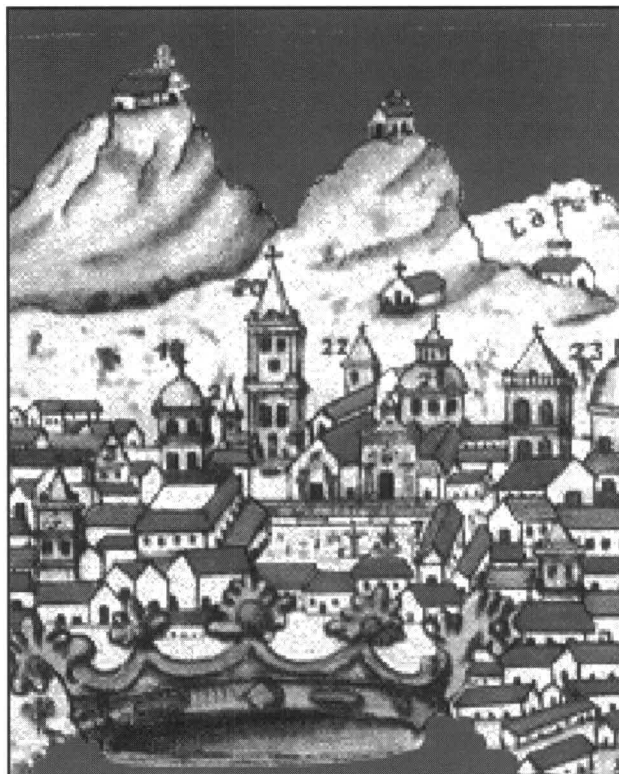
<sup>39</sup> Véase *Observaciones y argumentos sobre el estado político*

*de la república de Colombia, antecedido de un tratado sucinto sobre la economía, con notas contra algunos de los principios de Juan Bautista Say y Jeremías Bentham*, 1823, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, vol. 47. 'G.P.P.' alegaba que Colombia "no puede esperar rivalizar a ningún país en fábricas" y defendía la agricultura y el comercio exterior como las únicas vías posibles para lograr la prosperidad económica; véase *ibid.*, *passim*. Una buena síntesis y análisis pueden encontrarse en Oreste Popescu, *Un tratado sucinto de economía política*, 1969, pp. 259-298; véase también Oscar Rodríguez, "El pensamiento económico en la formación del estado granadino" en *Historia Crítica*, No. 2, julio-diciembre, 1989, pp. 93-110, especialmente p. 110; y No. 3, enero-junio, 1990, pp. 107-117.

<sup>40</sup> Véase *Gaceta de Colombia*, No. 159, octubre 31, 1824.

<sup>41</sup> Una traducción española del tratado de Say había sido publicada a comienzos del siglo XIX; véase Jean Baptiste Say, *Tratado de economía política; o exposición simple del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas*, Madrid, 1804-1807, 3 vols. Una edición en dos volúmenes fue publicada en México en 1814, y otra en cuatro volúmenes apareció en Madrid en 1816. Véase también, Rodríguez, *Op. cit.*, (1989), p. 110.

además de profesor, era empleado del tribunal local y luego fue nombrado Director de Crédito Público<sup>42</sup>. Más tarde, en la década de 1830, habiendo regresado Soto de un corto exilio y estando de ministro de Economía, el curso fue enseñado por su antiguo discípulo, Ezequiel Rojas, quien previamente había recibido clases dictadas en Francia por el mismo Say. Rojas, al tiempo que se enriquecía con la práctica de la profesión de abogado, vino a difundir las doctrinas liberales de Say y otros autores en las facultades de derecho de Bogotá hasta mediados del siglo XIX<sup>43</sup>. Durante esta misma década la 'ciencia' de la economía política, y los trabajos de Say y Adam Smith, fueron alabados por la prensa 'constitucionalista' oficial y devinieron en doctrinas estándar dentro de las facultades de derecho no sólo de Bogotá sino en toda la Nueva Granada<sup>44</sup>. En la década de 1840 se añadieron otros nombres al santoral de economistas políticos y se siguió predicando la utilidad de esta 'ciencia'<sup>45</sup>. Los distintos grupos y facciones políticas coincidieron en su aceptación de las enseñanzas en cuestión, y para mediados del siglo XIX la economía política liberal ya había ascendido, por aclamación de las élites locales, a una posición hegemónica en el Estado y la sociedad neogranadinos, sirviendo de instrumento a la 'revolución' liberal de medio siglo<sup>46</sup>. Este momento en el desarrollo de las doctrinas sobre administración pública en la Nueva Granada, coincidió con la aparición de trabajos sobre la 'ciencia administrativa' propiamente dicha. De esta ciencia, sin embargo, ya se venía hablando desde la década de 1820.



### La 'ciencia administrativa' propiamente dicha

El Plan de Educación Pública expedido en la Nueva Granada en 1826 incluyó la 'ciencia administrativa' como materia dentro del currículo de las

<sup>42</sup> Francisco Soto, *Mis padecimientos y mi conducta pública y otros documentos*, Bogotá, 1978 [1841], pp. 36-37. Véase también *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, Bogotá, 1991 [1892], vol. 1, p. 256. Sobre la selección de Soto para la cátedra y acerca de otros catedráticos, véase *Gaceta de Colombia*, No. 197, julio 24, 1825; Pedro I. Cadena, "D. José Francisco Pereira", *Colombia Ilustrada*, No. 24, marzo 31, 1892, p. 371.

<sup>43</sup> Véase Archivo Histórico Nacional (en adelante, AHN), Inst. Pub., vol. 110: 862. Véanse también "Cursantes...", Archivo Restrepo, Fondo III, vol. 4, Rollo 41, 33-34, 65-77; Salvador Camacho Roldán, *Mis memorias*, Bogotá, 1946, p. 69, 1894; AHN, Inst. Pub., vol. 111: 434, 665-666; vol. 115: 428; vol. 126: 603; José María Samper, *Historia de un alma*, Bogotá, 1946 [1881], p. 170; Ezequiel Rojas, "Programa para la enseñanza de la economía política en las universidades de la república..." Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, 46, 3; Aníbal Galindo, *Recuerdos históricos de Aníbal Galindo*, Bogotá, 1900 [1895], p. 60; Ángel M. Galán, *Obras del doctor Ezequiel Rojas*, Bogotá, 1969 [1882], vol. 1, p. 12.

<sup>44</sup> Véase *El Constitucional de Cundinamarca*, No. 15, enero 1, 1832; AHN, Inst. Pub., vol. 111: 769; vol. 115: 137; vol. 127: 162; *Gaceta de la Nueva Granada*, No. 75, marzo 3, 1833.

En 1833 el curso fue solicitado por el Colegio San José de Guanentá, de Pamplona, y fue enseñado allí y en otros colegios provinciales poco tiempo después; véase AHN, Inst. Pub., vol. 111: 11-34, 679; vol. 115: 40: 221, 470; vol. 125: 93, 100, 194, 346, 494, 525, 693; vol. 126: 542, 567, 672-681, 746-796, 900, 922; Emilio Robledo, *La Universidad de Antioquia*, Medellín, 1923, p. 68.

<sup>45</sup> En 1840 también se alababa el estudio de la economía política mediante Destutt Tracy, Bentham y Canga Argüelles, "este último para los financistas de las repúblicas hispano-americanas"; véase Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, 1840, vol. 1, p. 123.

<sup>46</sup> Véanse Frank Safford, "Commercial Crisis and Economic Ideology in New Granada, 1825-1850", en Reinhard Liehr, compilador, *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías nacionales y los intentos económicos europeos, 1800-1850*, Berlín, 1989, pp. 183-206; José D. Moscote y Enrique J. Arce, *La vida ejemplar de Justo Arosemena*, Panamá, 1956, p. 137; *Diario de Debates*, abril 8, 1853, p. 19; AHN, Inst. Pub., vol. 133: 531; Victoriano de Diego Paredes, "Memorias de Don Victoriano de Diego Paredes" [1885], *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. LXVIII, No. 732, enero-marzo, 1981, p. 136.



facultades de derecho. Esta clase no se estudió en realidad sino a partir de mediados de la década de 1830, siendo el primero en enseñarla el abogado antioqueño José Duque Gómez, modesto profesor del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Duque Gómez presidió la cátedra hasta que fue encarcelado por el gobierno 'conservador' en 1840, siendo remplazado entonces por el abogado Manuel Cañarete, quien la enseñó desde entonces<sup>47</sup>. En el Colegio de San Bartolomé (de Bogotá) la clase fue brevemente enseñada por Vicente Azuero en 1835 y más tarde por Florentino González, quien se valió de ella para hacer propaganda republicana, avanzar en defensa de los intereses de las élites provinciales y difundir ideas anti-centralistas. González enseñó la materia hasta comienzos de 1840 cuando, antes de ser encarcelado, presentó su renuncia<sup>48</sup>.

Para la época en que tanto José Duque Gómez como Florentino González -además de otros abogados provinciales- fueron apresados bajo acusaciones de ser instigadores de una guerra civil que estaba en curso (la Guerra de Los Supremos que duró de 1839 a 1842), la clase de 'ciencia administrativa' ya se había generalizado. En verdad, desde mediados y finales de la década de 1830 ella se extendió a otros colegios regionales de la Nueva Granada<sup>49</sup>. En Antioquia, por ejemplo, el primer profesor de tal materia a mediados de la década de 1830 fue el célebre Mariano Ospina Rodríguez, futuro líder del conservatismo<sup>50</sup>.

En la década de 1830 los profesores de 'ciencia administrativa', y algunos burócratas como el mismo

Ospina Rodríguez -quien, al tiempo que enseñaba ciencia administrativa (y geometría), servía también de rector del colegio local y luego de secretario del gobernador de Antioquia- se guiaron por un tratado extranjero, pues aún no había ninguno nacional<sup>51</sup>. El tratado utilizado era la obra escrita por un francés, Jean Charles Bonnin. Desde 1808-1809 Bonnin había redactado un código administrativo e impulsado su expedición en su país, promoviendo así el desarrollo de un área legislativa -el derecho administrativo- que habría de convertirse en característica fundamental del estatismo francés y, por imitación, del latinoamericano<sup>52</sup>. En 1812 Bonnin publicó el libro sobre administración pública que luego circuló y se enseñó en la Nueva Granada<sup>53</sup>.

El tratado de Bonnin indicaba que la administración pública no era una actividad 'circunstancial' sino 'fija', 'positiva' y 'uniforme' e 'invariable' y, por tanto 'científica'<sup>54</sup>. Aunque ligeramente monarquista y dado a enfrascarse en discusiones políticas más que de tipo administrativo, el texto francés representaba sin embargo un cambio significativo con respecto a los manuales de '*policía*' característicos de la era colonial. También representaba una manera más especializada que la de los economistas políticos, de ocuparse de los 'administradores públicos' y la mecánica de sus funciones. En el trabajo, dividido en doce partes principales, se detallaban en forma meticulosa las características de la 'organización administrativa', las normas a que se debía sujetar la 'acción administrativa,' los procedimientos de la 'justicia administrativa' y la '*policía* administrativa', los deberes

<sup>47</sup> AHN, Inst. Pub., vol. 110: 14, 111, 315, 683; vol. 115: 498; vol. 125: 498; vol. 126: 603; *La Bagatela*, No. 36, agosto 15, 1853.

<sup>48</sup> Fue remplazado por el abogado provincial Bernardo Herrera; véase Florentino González, *Op. cit.*, pp. i, ii; AHN, Inst. Pub., vol. 111: 664-666; vol. 115: 292,325; vol. 126: 603; Francisco de P. Plazas, *Genealogías de la Provincia de Neiva*, Bogotá, 1985, p. 321.

<sup>49</sup> En Chiquinquirá y Santa Marta se enseñó desde 1835. AHN, Inst. Pub. vol. 125: 100, 194. En Cartagena, Socorro, Antioquia e Ibagué, desde alrededor de 1836; véanse *ibid.*, 346, 475, 494; Robledo, *Op. cit.*, pp. 67-75. En Guantán (San Gil) ya había sido introducida en 1838; véase "Colección de asertos de los certámenes públicos en el Colegio de San José de Guantán", 1838, AHN, Archivo Restrepo, Fondo II, vol. 4, rollo 41, pp. 8-15.

<sup>50</sup> Estanislao Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, Medellín, 1913, vol. 1, pp. 167-168; "Índice de las materias públicas que se verán en los certámenes públicos del Colegio Académico de Antioquia", 1838, AHN, Archivo Restrepo, Fondo III, vol. 4, Rollo 41, pp. 200-212; Jorge Alberto Restrepo R., *Retrato de un patriarca antioqueño. Pedro Antonio Restrepo Escobar, 1815-1899. Abogado, educador, político y fundador de Andes*, Bogotá, 1992, p. 31.

<sup>51</sup> Ospina dice haberse beneficiado en el cumplimiento de sus funciones burocráticas, de la consulta de la obra de Bonnin que le fue enviada por su antiguo profesor y aliado Vicente Azuero. Además utilizó la obra en sus clases y la pasó a su colega Joaquín E. Gómez, quien lo sustituyó como catedrático. Véanse Gómez Barrientos, *Op. cit.*, vol. 1, p. 67-68; Robledo, *Op. cit.*, pp. 63-75; Restrepo, *Op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>52</sup> Jean Charles Bonnin, *Principes D'administration Publique*, 3 vols., París, 1812, vol. 1, pp. xi-xii.

<sup>53</sup> Bonnin, *Op. cit.* Parece haber existido una traducción española (*Compendio de los Principios de Administración*) hecha en 1834; véase Guerrero, *Op. cit.*, p. 271. La más temprana que yo pude localizar en bibliotecas colombianas es la traducción parcial publicada en 1838 por el panameño Esteban Febres Cordero, *Ciencia administrativa, o principios de administración pública, extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonin*, Panamá, 1838, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, 257. Véase también AHN, Inst. Pub., vol. 126: 900.

<sup>54</sup> Ellos detallaban las reglas y principios por las que la administración pública debía guiarse. Véase Bonnin, *Op. cit.*, vol. 1, pp. xi-xiv.

de los administradores, la importancia de las 'estadísticas' administrativas, etc<sup>55</sup>. La administración estatal se elevaba, pues, a la categoría de objeto y acción científica despojándola no sólo del casuismo propio con que los manuales de 'policía' la trataban, sino también volviéndola algo aséptica o sea abstra-yéndola de sus conexiones obvias con relaciones sociales específicas de producción y acumulación.

Antes de que se produjeran escritos de autores locales sobre la 'ciencia administrativa' que sirvieran de alternativa al texto de Bonnin leído hasta entonces en universidades y colegios provinciales, los profesores de una materia afín -el derecho o 'ciencia' constitucional- escribieron un par de trabajos que tocaban con cuestiones de, por ejemplo, la administración y el 'régimen' municipal<sup>56</sup>. Pero fue el abogado provincial Florentino González quien en 1840 vino a publicar la primera obra que se ocupaba de la ciencia en cuestión. Sus *Elementos de ciencia administrativa* aparecieron en Bogotá a comienzos de 1840 -en medio de la guerra que habría de costarle su libertad y posterior exilio-, culminando así la larga trayectoria de los escritos sobre administración pública que se habían apoyado desde finales del siglo XVII en el trabajo de Castillo de Bobadilla<sup>57</sup>.

González comenzaba por lamentar la carencia de estudios apropiados a las condiciones locales y se refería críticamente al texto de Bonnin que "dejaba olvidados los intereses locales" y se inclinaba por la centralización<sup>58</sup>. A continuación reconocía que al escribir su trabajo se inspiró en la obra 'preciosa' de Alexis de Tocqueville (*De la democracia en América*) que había llegado al país hacia 1837; y que luego también se apoyó en trabajos sobre Gran Bretaña y Estados Unidos. Así logró escribir su libro sobre "una ciencia desconocida en América y que interesa mucho cultivar", una "ciencia experimental... que tiene gran trascendencia sobre la prosperidad de las naciones"<sup>59</sup>.

Su objetivo primordial, aparte de instruir a la juventud en tan importante 'ciencia', era establecer las bases de un sistema de administración para una república "central en su gobierno y federal en su

administración". Esto guió su organización de la obra en cuatro partes. La primera sobre 'nociones generales de administración pública'; la segunda sobre el 'modo de manejar los intereses i negocios jenerales de la nación' (*sic*); la tercera sobre la 'administración municipal'; y la cuarta sobre 'el medio de evitar la colisión entre la administración nacional y la administración municipal'<sup>60</sup>. El volumen primero de su libro detallaba las funciones específicas de cada una de las secretarías de Estado, los gobernadores, los 'merinos' o jefes de cantón y los alcaldes, dedicando -como lo hubieran querido los 'cameralistas'- especial atención a la administración de la hacienda y las rentas nacionales. El volumen segundo enfatizaba la organización provincial y municipal, señalando la importancia de las buenas vías de comunicación en el aumento de la riqueza y la 'homejenedad de las relaciones sociales' y proponiendo mecanismos para solucionar los conflictos potenciales entre la administración nacional y la administración local<sup>61</sup>.

Años más tarde, en 1847, el abogado Cerbeleón Pinzón, de inclinación algo conservadora, escribió otro trabajo sobre la administración pública insistiendo en que "para administrar un Estado no basta conocer la constitución y las leyes" sino que se requiere la "ciencia... de la administración pública"<sup>62</sup>. Esa ciencia ayudaba a determinar las mejores maneras de nombrar funcionarios públicos, dar órdenes aisladas y dictar reglamentos ejecutivos y resoluciones, vigilar las acciones administrativas, responder a la opinión pública, respetar los derechos individuales, etc., de todo lo cual se ocupaba el texto de Pinzón<sup>63</sup>.

Este trabajo, lo mismo que el de González, se volvió texto estándar durante la década de 1840 cuando -no obstante reformas conservadoras al régimen de estudios, que intentaban disminuir los apetitos burocráticos de los estudiantes y alejarlos de la política y las revoluciones- se siguió promoviendo el estudio de la administración pública. En verdad, incluso el reaccionario ministro del interior del periodo 1841-1844, el antiguo rebelde Mariano

<sup>55</sup> *Ibid., passim*. Críticas al contenido monarquista y demasiado político de la obra de Bonnin, pueden leerse en Cerbeleón Pinzón, *Tratado de ciencia constitucional*, 2 vols., Bogotá, 1839, vol. 1, prefacio y p. 6.

<sup>56</sup> Véase Pinzón, *Op. cit.*, vol. 2, pp. 135-169; Antonio del Real, *Elementos de derecho constitucional seguidos de un examen crítico de la constitución neogranadina*, Cartagena, 1839.

<sup>57</sup> Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un Estado republicano*, Bogotá, 1840, 2 vols.

<sup>58</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. i.

<sup>59</sup> *Ibid.*, vol. 1, pp. iii, 51. Además de Tocqueville, citaba en su apoyo el trabajo del conde Alejandro de la Borde sobre *El espíritu de asociación* y las "Lettres sur L'Amérique du Nord" de un tal 'Chevalier'; *ibid.*, vol. 2, pp. 4-5, 119, 129-143.

<sup>60</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. vi.

<sup>61</sup> *Ibid., passim*.

<sup>62</sup> Cerbeleón Pinzón, *Principios sobre administración pública*, Bogotá, 1847, p. xiv.

<sup>63</sup> *Ibid., passim*.

Ospina Rodríguez, quien antes se había quejado del peligro de entrenar a los abogados para “legislar y gobernar”, y a mediados de la década aplaudía sin embargo “la enseñanza del derecho administrativo y de la práctica de la administración en las universidades, procurando que los hombres que en ellas se formen para la carrera pública sean aptos no solamente para los destinos judiciales, sino también para los del orden político y municipal”<sup>64</sup>. Más aún, poco antes de su muerte, el también reaccionario Juan de Dios Aranzazu escribió el programa que había de seguirse en las universidades colombianas para la continua enseñanza del derecho administrativo<sup>65</sup>.

Los escritos de González y Pinzón, propugnaron por el desmantelamiento final del Estado ‘patrimonial’ de la era colonial, y la implantación de un Estado capitalista moderno y burocrático. Para tales efectos, suministraron guías prácticas acerca de cómo conducir una administración pública eficiente en un Estado republicano con tres ramas del poder. Indicaron reglas acerca del nombramiento de burócratas, la expedición de regulaciones; y también enfatizaron la necesidad de garantizar acceso igual a los puestos públicos, de preferir las posiciones electivas a las de simple nombramiento en distintos niveles de la administración pública, de eliminar los privilegios y subsidios dados a grupos particulares de la sociedad, y de otorgar autonomía administrativa a las regiones y localidades. De cierta forma -en combinación con los trabajos y análisis sobre economía política- ellos sirvieron, pues, para articular varias propuestas de quienes impulsaron la ‘revolución del medio siglo’.

Hacia 1849 ya estos textos se encontraban agotados, y una nueva generación de abogados-burócratas, formada en la década de 1840, hubo de improvisar sus propios textos al hacerse cargo de las cátedras de ciencia administrativa y ciencia constitucional. En efecto, en 1849, el joven José María Samper, liberal radical en ese entonces, fue designado profesor del Colegio de San Bartolomé. A comienzos de la década de 1850 se vio obligado a escribir un corto texto de resumen, pues los de Pinzón y González se encontraban agotados y no fueron

reimpresos<sup>66</sup>. Esos textos de Pinzón y González, de todas maneras, vinieron a cerrar el ciclo que había comenzado Castillo de Bobadilla. Como aquél, ellos también sostuvieron que era indispensable preparar buenos ‘mandarines’ para que el Estado capitalista neogranadino continuara desarrollándose.

## Conclusiones

Los tres grupos de trabajos antes comentados, sugieren que la administración pública en Colombia se guió inicialmente por elaboraciones sobre la ‘policía’, luego por escritos sobre la ‘economía política’ y al final por escritos sobre la ‘ciencia administrativa’ (y constitucional) propiamente dicha. Esto indica un grado creciente de abstracción y racionalización que llevó a cambiar gradualmente el énfasis. Aunque sin perder de vista preocupaciones sobre recursos financieros y prácticas mercantilistas, se comenzó el siglo XVI con cuestiones acerca de la moralidad personal, la limpieza de las calles y espacios públicos parroquiales y provinciales, y la necesaria separación de los administradores con respecto a las élites locales. Se pasó luego, a finales del siglo XVIII, a tratar las preocupaciones sobre las formas más ‘eficientes’ de producir, obtener y destinar recursos económicos y de traficar comercialmente entre las dinámicas naciones que se beneficiaban de revoluciones industriales y las que pronto serían excolonias y mercados. Y se llegó luego, a mediados del siglo XIX, a disquisiciones generales sobre el carácter científico y la mecánica de las actividades cotidianas de los asépticos funcionarios públicos de un Estado ‘moderno’, abstrayéndolas de su carácter y funciones sociales específicas.

En las distintas fases históricas dentro de las que se enmarcaron, todas aquellas elaboraciones contribuyeron al funcionamiento de diversas tipos de Estado y de sociedad. Ellas sirvieron a la reproducción y ampliación de relaciones sociales específicas en que se inscribieron, de las que, sin embargo, se les trató de abstraer hasta tal punto que finalmente se les vino a dar por ‘científicas’.

<sup>64</sup> Véase Mariano Ospina Rodríguez, “Exposición al congreso constitucional de 1845”, Bogotá, 1845, p. 27. Ospina Rodríguez agregaba: “es indudable que dentro de algunos años, jeneralizando (*sic*) el conocimiento de las leyes administrativas y de las prácticas que hacen eficaz su aplicación, habrá copia de hombres capaces de desempeñar con acierto los numerosos destinos que el gobierno popular hace necesarios particularmente en la administración local [de las últimas secciones de la república]”; *ibid.*, p. 27.

<sup>65</sup> Véase Juan de Dios Aranzazu, “Programa para la enseñan-

za del derecho administrativo en las universidades de la república”, 1845?, Documentos Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, 39.

<sup>66</sup> Samper, *Op. cit.*, vol. 1, pp. 215, 224-25, y “Cuaderno que contiene los principios cardinales de la ciencia constitucional” Bogotá, 1852. El profesor sustituto de Samper, y su eventual sucesor fue el también liberal Aníbal Galindo, otro radical; véase. Aníbal Galindo, *recuerdos históricos de Aníbal Galindo, 1840-1895*, Bogotá, 1900, p.27