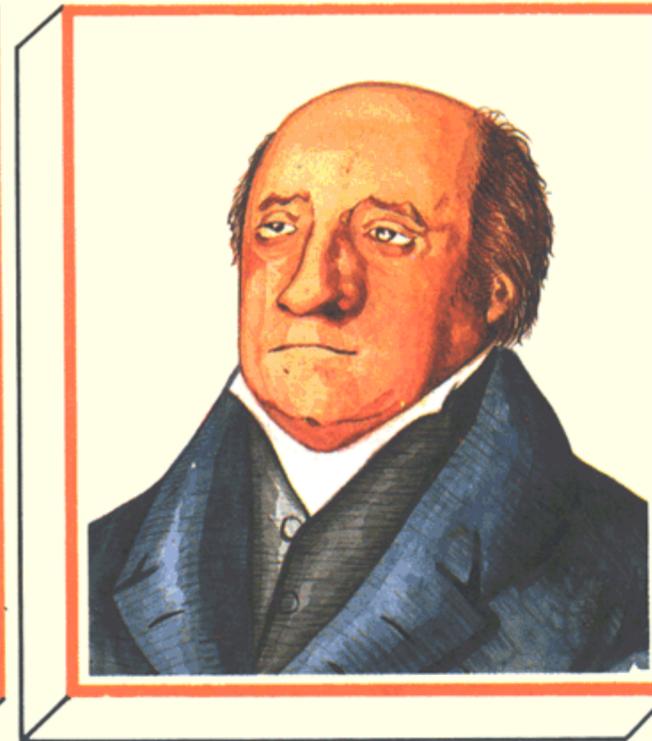
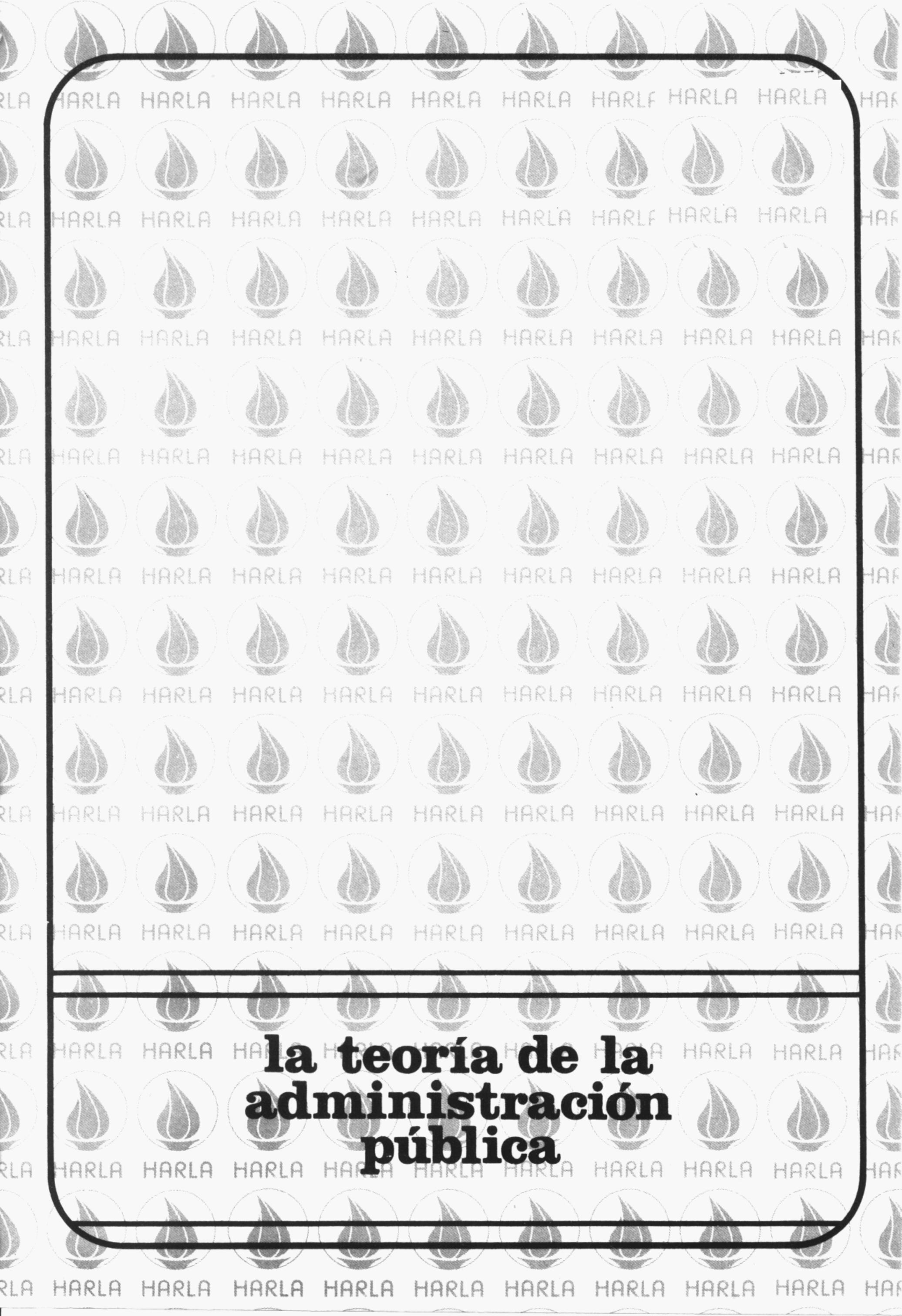


omar
guerrero

la teoría de la
administración
pública

colección
textos
universitarios
en ciencias
sociales



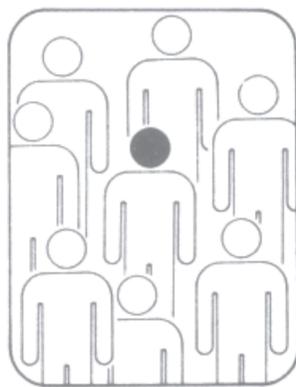


**la teoría de la
administración
pública**

la teoría de la administración pública

omar guerrero

universidad nacional autónoma de méxico



HARLA • México

¡Un Nuevo Concepto en Libros Didácticos!

México • Estados Unidos • Centroamérica
• El Caribe • Sudamérica • España

Dirección Jaime Arvizu Lara
Edición Leonel Pereznieta Castro
Producción Antonio Figueredo Hurtado
Eleazar Barbosa Velasco

LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero

Copyright © 1986 por HARLA S.A. de C.V.
Antonio Caso 142, Tel. 5024277, 06470 México, D.F.
Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial Mexicana, Reg. 723

DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción de este libro por
cualquier medio, total o parcialmente, sin
permiso expreso de los editores

ISBN 968-6034 70-6

Impreso en México – Printed in Mexico

A Pedro Nayver Archer en póstumo homenaje

Las materias contenidas en esta obra forman propiamente a la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. Todo lo que tiende al orden general, todo lo que tiende a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, a poner en armonía a las personas, a las voluntades y las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad dentro del interés general ¿no es acaso un deber y una atribución del administrador? Todo lo que interesa a la humanidad y al orden público, que debe ser continuamente estudiado, ¿no es el primero de sus deberes, la más importante de sus obligaciones.

CARLOS JUAN BONNIN (1812)

ÍNDICE GENERAL

Prefacio	xv
Presentación	xxi
Estudio preliminar	xxv
Convenciones y abreviaturas.....	lxvii
Capitulo Introductorio EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	1
Primera Parte EL ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	39
Capitulo 1 LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	41
1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT.....	44
1.1.1 La reforma de la administración pública.....	45
1.1.2 La memoria sobre las municipalidades.....	47
1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA.....	51

1.3	CARLOS JUAN BONNIN: NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	54
1.3.1	Vida y obra de Bonnin	54
1.3.2	Bonnin y la ciencia de la policía	59
1.3.3	<i>Los Principios de la administración pública</i>	61
1.3.4	La ciencia de la administración, ciencia del administrador	66
1.3.5	Identificación y definición de la administración pública	70
 Capítulo 2 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA		75
2.1	SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 y 1854	78
2.2	TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	81
2.3	LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER BURGOS	83
2.3.1	Vida y obra de Burgos	83
2.3.2	La <i>Exposición</i> a Fernando VII	87
2.3.3	<i>Instrucción</i> a los subdelegados	92
2.3.4	<i>Ideas de Administración</i>	94
2.4	LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO	97
2.4.1	Importancia de la <i>Exposición</i> de Sáinz Andino	97
2.4.2	La <i>Exposición</i> de 1829	98
2.5	OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA	102
2.5.1	Estudio sobre el Ministerio de lo Interior	102
2.5.2	Examen de los gobernadores civiles	105
 Capítulo 3 ALEMANIA: DE LAS CIENCIAS CAMERALES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN		107
3.1	DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PRUSIA	110
3.1.1	La administración pública prusiana en el siglo XVIII	110
3.1.2	La administración pública prusiana en el siglo XIX	112

3.2	LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL BARÓN VON STEIN	115
3.2.1	Vida y experiencia administrativa del Barón von Stein	115
3.2.2	El papel del Barón von Stein en la reforma administrativa prusiana: los memoriales de 1806 y 1807.	119
3.2.3	Consecuencias de la reforma administrativa del Barón von Stein	125
3.3	LAS IDEAS REFORMADORAS DE GUILLERMO VON HUMBOLDT	127
3.3.1	Noticia bio-bibliográfica de Humboldt	127
3.3.2	Proyecto administrativo de Humboldt	129
3.4	LORENZO VON STEIN: RE-CREACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA.	132
3.4.1	Vida y trabajo intelectual de Stein	132
3.4.2	Teoría del Estado de Stein	135
3.4.3	Teoría de la administración pública de Stein	139
Segunda Parte DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN		151
Capítulo 4 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA		153
4.1	PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	156
4.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	159
4.2.1	Gandillot	159
4.2.2	Macarel	161
4.3	LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE	164
4.3.1	<i>Presentación</i> de Macarel	165
4.3.2	<i>Informe</i> sobre Argelia	168
4.4	SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	171
4.4.1	El papel de Jorge Langrod	173
4.4.2	Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador	176
Capítulo 5 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA		181
5.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA	184

5.1.1	Antecedentes del siglo XIX	184
5.1.2	La ciencia de la administración española en la actualidad	185
5.1.3	La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar	189
5.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA	193
5.2.1	Antecedentes del siglo XIX	194
5.2.2	La ciencia de la administración en la actualidad	195
5.2.3	Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia	198
5.2.4	Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa	200
	Capítulo 6 LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA	203
6.1	AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA	206
6.2	ROBERTO VON MOHL	207
6.3	GASPAR BLUNTSCHLI	209
6.3.1	La obra de Bluntschli	209
6.3.2	La policía	210
6.3.3	La teoría de la administración pública de Bluntschli	211
6.4	OTTO MAYER	218
6.5	CARLOS MARX	220
6.5.1	Contribución de Marx a la ciencia de la administración	220
6.5.2	Teoría marxista de la administración pública	220
6.6	MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA	224
6.6.1	Dominación legal y burocracia	226
6.6.2	El carácter profesional de la administración burocrática	231
6.6.3	Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia	233
6.6.4	El poder político de la burocracia	235
6.7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA	237
6.7.1	La ciencia de la administración alemana en la actualidad	237
6.7.2	Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración	239
	Capítulo 7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ITALIANA	243
7.1	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO EN EL SIGLO XIX	246

7.1.1	Los precursores: Romagnosi y Manna	246
7.1.2	Cultivadores de la ciencia de la administración en el siglo XIX	249
7.2	CONSOLIDACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XIX	259
7.2.1	Carlo Ferraris	260
7.2.2	Wautrain-Cavagnari	265
7.3	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO ITALIANO HACIA EL SIGLO XX	269
7.3.1	Desde el siglo XIX	269
7.3.2	Hacia el siglo XX	270
Capítulo 8	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS	277
8.1	EL AMBIENTE GENERAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS	280
8.2	LA FORMACIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO	283
8.2.1	El pensamiento administrativo de los estadistas: Hamilton y Jefferson	283
8.2.2	Tocqueville: la administración pública en América	286
8.3	LA TEORÍA NORTEAMERICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	289
8.3.1	Woodrow Wilson: el estudio de la administración	289
8.3.2	Francisco Goodnow: las funciones primarias del Estado	294
8.3.3	Guillermo Willoughby: ejecución y administración	301
8.4	EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL PRESENTE	304
8.4.1	La vertebración de la teoría administrativa: White, Dimock y Waldo	307
8.4.2	La teoría administrativa hacia el presente	313
Capítulo 9	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA	319
9.1	ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO	322

9.2	LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN.	323
9.3	MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA.....	323
9.3.1	Objeto de la ciencia de la administración pública.....	327
9.3.2	Administración pública y administración privada.....	329
9.3.3	Los conceptos.....	330
9.4	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD.....	331
9.4.1	E.N. Gladden.....	332
9.4.2	F.F. Ridley.....	334
Capítulo 10 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....		337
10.1	EL AMBIENTE ACADÉMICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA URSS.....	340
10.2	TEORÍA LENINISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	342
10.2.1	La administración soviética.....	343
10.2.2	La organización del trabajo administrativo.....	348
10.3	LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOVIÉTICA.....	350
10.3.1	Desarrollos actuales.....	350
10.3.2	G.I. Petrov: la ciencia de la administración.....	355
10.4	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS.....	359
10.4.1	Panorama de la ciencia de la administración en los países socialistas.....	359
10.4.2	Dos pensadores administrativos contemporáneos: Jerzy Starosciak y Lajos Szamel.....	363
EPÍLOGO.....		367
POST SCRIPTUM.....		371
BIBLIOGRAFÍA.....		373
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....		383
ÍNDICE DE MATERIAS.....		393

impreso en publimex, s.a.
calz. san lorenzo 279-32 - col. estrella iztapalapa
del. iztapalapa - 09880 méxico, d.f.
un mil ejemplares y sobrantes para reposición
29 de agosto de 1990

PREFACIO

Desde hace quince años, tiempo en que comencé a impartir la cátedra de Teoría de la Administración Pública, múltiples interrogantes hicieron que su enseñanza estuviera determinada por los progresos de la investigación a la que me aboqué desde 1972. Durante este lapso, la inconformidad permanente con la literatura imperante para este tipo de asignatura, incrementó mi empeño por encontrar alternativas mejores.

Nunca acepté como válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada; siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionalismo o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo, que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él.

Después de esos quince años de investigación y enseñanza sobre la teoría de la administración pública, sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales.

La teoría de la administración pública trata del Estado, es una de las materias que lo estudian. Hay una antigua tradición que lo ha examinado, hasta donde sabemos, desde principios del siglo XVIII. Esto es sabido e ignorado, a la vez. De un lado, muchos autores modernos han tratado a los antecedentes de la ciencia de la administración; del otro, unos más los ignoran.

La ciencia de la administración comenzó a ser enseñada desde 1727 en Alemania y en 1729 había aparecido el primer libro de texto para usos docentes. Desde entonces, un río de literatura ha brotado de las plumas de los científicos de la administración. Sin embargo, a pesar de sus pergaminos, no obstante la gran cantidad de obras de administración pública editadas y reeditadas, y pese a que la ciencia de la administración ha formado una tradición de trabajo intelectual asociado por más de 250 años, sus cultivadores son casi desconocidos entre los administradores públicos profesionales.

Carlos Marx ha dicho que la historia parece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. El desarrollo de la ciencia de la administración es una historia que se asemeja más a una tragedia, que a una comedia. Nuestra disciplina una vez se perdió y otra estuvo a punto de volver a ocurrir. En su desenvolvimiento, épocas de cultivo y fecundidad se han alternado con periodos de sequía y esterilidad; y entre una y otra fase, han ocurrido lapsos muy largos de amnesia que han hecho que se pierdan los logros alcanzados. Esto quizá explique —al menos provisionalmente— porqué hoy se piensa todavía, en algunos círculos académicos, que la ciencia de la administración ni es ciencia ni tiene historia.

En lengua castellana no se cuenta con suficiente literatura para la enseñanza de la ciencia de la administración. Buena parte de los libros son traducciones anacrónicas de experiencias ajenas a la idiosincrasia hispanoamericana, especialmente provenientes de Estados Unidos y Europa. Sin embargo, esto no es lo más negativo; lo peor, es que los textos extranjeros son mayormente manuales de organización y funcionamiento de la administración pública de países específicos, inútiles para otros, salvo para estudios comparativos.

De otro lado, al estar coloreados por la nacionalidad, tales textos transmiten concepciones espacio-temporales limitadas. De este modo, si la enseñanza de la ciencia de la administración es realizada con base única en una concepción dominante, esta visión es extraordinariamente parcial. Ocurre entonces que la enseñanza dentro de la escuela norteamericana se encierra y estrecha hasta 1887, y llega a la actualidad soslayándose la tradición europea; al contrario, la sola enseñanza de la concepción francesa con base en la literatura de la primera mitad del siglo XX, podría hacer pensar al estudiante que se le está enseñando derecho administrativo, no ciencia de la administración.

Para evitar lo mencionado, la ciencia de la administración debe ser examinada ecuménicamente dentro de un espacio-tiempo limitado, es decir, debe ser universal, pero dentro de límites geográficos y temporales definibles. Tales límites, sin embargo, no son arbitrarios: los fija la propia ciencia de la administración del mundo occidental. Ellos abarcan Europa y América, y hoy día parecen abrazar el mundo entero. Sin embargo, en la dimensión del tiempo, la cobertura es más modesta: de principios del siglo XVIII a la actualidad, es decir, de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, de las ciencias antiguas, a la ciencia moderna.

El límite espacial, empero, aquí ha sido estrechado a los países que comprenden la tabla de temas de esta obra. Nos ha interesado incluir a los pueblos que forjaron, desarrollaron y difundieron a la ciencia de la administración, así como a las naciones que habiendo recibido a la ciencia de la administración desde aduanas extranjeras, han enaltecido su cultivo. Debemos entonces referirnos a Alemania, Francia, España, Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Unión Soviética, países socialistas de Europa y las naciones de Hispanoamérica.

Esta obra ha sido titulada *La teoría de la administración pública*, enfatizándose que *La* quiere decir que se trata de un examen y revisión del desarrollo de las ideas que sobre nuestra materia han concebido los pensadores administrativos. Estamos alejados de los problemas epistemológicos, que para nuestro trabajo tienen un lugar secundario. Como bien lo ha dicho Don Mariano Baena del Alcázar, el científico de la administración debe anteponer el objeto de estudio, a los problemas del método. Dentro del conjunto de las ciencias sociales, la ciencia de la administración es la excepción, no la regla.

Para nosotros lo importante es la materia, a saber, la administración pública, tal como ha sido estudiada desde el punto de origen de la ciencia de la administración. Lo relevante es el proceso histórico de acumulación de conocimiento, que nos permite entender al Estado tal cual es, mas en lo particular a la administración pública como el Estado en actividad.

Hemos elaborado un libro de texto que esperamos sea útil para la enseñanza y el aprendizaje de la ciencia de la administración. Puede beneficiar materias tales como Teoría de la Administración Pública, Teoría de la Administración, Introducción a la Administración Pública y similares. Fue concebido como una obra que se complementa con otra del autor, titulada *Introducción a la administración pública*, publicada por HARLA. Ambas pueden servir para conocer sencilla y abreviadamente esa compleja disciplina que se llama ciencia de la administración.

La ciencia de la administración ha sido el producto histórico del trabajo asociado de sus cultivadores, desde hace 250 años. Es pues una obra colectiva, el resultado del genio y del ingenio del hombre histórico. Los libros que integran su inmenso caudal asemejan una pirámide que acumula uno sobre otro, haciendo que el segundo sea tributario del primero y así sucesivamente hasta llegar a la actualidad. Nuestro libro ha sido cimentado sobre esta tradición centenaria y es también el producto de la colaboración de personas e instituciones.

Gracias al patrocinio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente de su Director, el Doctor Carlos Sirvent Gutiérrez, esta obra pudo ser realizada. La Dirección General de Personal Académico, también dependencia de la UNAM, por medio del Doctor Humberto Muñoz, quien la dirige, suministró el apoyo económico con que se sufragaron los gastos del viaje de investigación realizado por el autor de la obra a España, durante el mes de octubre de 1984. En este viaje de investigación se consiguió parte del material bibliográfico aquí utilizado.

En España contamos con la ayuda de los señores Gregorio de Andrés y Alberto Montejo, colaboradores de la Biblioteca Nacional de Madrid, así como la de doña Amalia Sarriá, Jefa del Departamento de Fondos Antiguos. En el Instituto Nacional de Administración Pública, Joan Prats i Catalá —Presidente y Director General del Instituto— y Benito Ramos, pusieron a mi disposición el rico caudal bibliográfico de la biblioteca; Doña Paquita Meroño y su equipo de colaboradores me facilitaron enormemente la consulta de los materiales conservados. Don Carlos Carrasco Canals, Director de la Escuela Nacional de Administración Local, dependencia del Instituto de Estudios de Administración Local, extremó sus gentilezas al permitirme acceder a la valiosa biblioteca del Instituto.

Don Mariano Baena del Alcázar, con quien sostuve emotivas y ricas conversaciones en mi estancia en Madrid, me ha motivado para seguir profundizando en los problemas de la ciencia de la administración. Su más reciente obra, *Curso de ciencia de la administración*, es un modelo de calidad y dignidad de investigación administrativa que nos anima a reforzar nuestros empeños a favor de la disciplina que cultivamos. Un mexicano en España, Miguel de la Torre Yarza, entrañable amigo y compañero, sufrió conmigo largas horas de fatiga a que le obligó el acompañarme en mis estancias en las bibliotecas matritenses. Su presencia y apoyo fueron un estímulo para expurgar los acervos bibliográficos españoles.

Los materiales bibliográficos hispánicos han servido enormemente para el desarrollo de la investigación que sustenta esta obra. Sin embargo, desde mucho tiempo atrás he acumulado obras y artículos que también sostienen a esta investigación. Buena parte de estos materiales me fueron proporcionados por el Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en particular uno de extraordinaria importancia: la versión italiana de 1824 de los *Principios de la administración pública* de Carlos Juan Bonnin, uno de los textos clásicos de la ciencia de la administración. Mi agradecimiento a Guadalupe Ferrer y a David Arriaga Weiss por el apoyo dado a mi investigación.

También el Instituto Nacional de Administración Pública de México me brindó todo su apoyo, especialmente por vía del Secretario Ejecutivo del mismo, Víctor Bravo Ahuja Ruiz. Debo mencionar especialmente a la Licenciada Anita Mora y García, celosa custodia de la biblioteca de nuestro Instituto, y que extremó sus gentilezas para proporcionarme acceso a las obras contenidas en su acervo.

Debo un amplio reconocimiento a mi entrañable amigo Francisco Sampere, que desde hace muchos años ha robado tiempo a sus ocupaciones profesionales para conseguirme libros y artículos de difícil acceso, ya sea en Nueva York o París, ya lo fuera en Inglaterra. Otro entrañable amigo, Javier Muñoz Quiroga, ha vuelto nuevamente a auxiliarme en las pesadas y tediosas revisiones de los manuscritos y pruebas de la obra. A los dos amigos, un agradecimiento tan

grande como mi enorme aprecio. Hago extensivo mi reconocimiento a Ana Lilia Arias, cuya corrección de estilo enriqueció indudablemente el discurso de la obra, así como a Ricardo Uvalle por sus valiosos comentarios al manuscrito.

La investigación no es tarea individual, de ningún modo; ella es una labor asociada y acumulativa. Los estudiantes universitarios son una gran ayuda en las tareas de investigación de los profesores, como lo he podido constatar. Roberto Ávalos, mi alumno en la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, encontró y puso en mis manos una obra importante: los Elementos de ciencia de la administración de Wautrain-Cavagnari. Cutberto Ríos, estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas, me hizo accesibles algunos pasajes de la obra *La teoría de la administración* de von Stein. Felipe Osegura me consiguió dos trabajos muy importantes de Tocqueville. Francisco Díaz Casillas, ha sido un gran apoyo.

Esta obra se ha engalanado con la colaboración de dos distinguidas plumas: las de Ignacio Pichardo Pagaza y León Cortiñas-Peláez, quienes honran el libro al escribir respectivamente la Presentación y el Estudio preliminar. Ignacio Pichardo Pagaza, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, es de las personas en las que coexisten la aptitud del funcionario público y el talento del hombre de academia. Gracias a él por su valiosa colaboración. León Cortiñas-Peláez, profesor en administración pública de reconocimiento internacional, es uno de los grandes conocedores y cultivadores de la ciencia de la administración en lengua hispana. También a él: gracias.

Un reconocimiento especial a Leonel Pereznieto, quien en más de una ocasión me ha dado muestra de su confianza. Antes, a petición suya, elaboré la obra *Introducción a la administración pública*; ahora, confiando nuevamente en mí, presento el trabajo *La teoría de la administración pública*. Demasiadas palabras se requerirían para manifestarle lo que una sola puede decir: gracias. Esta obra, parte de la Colección de Textos Universitarios, bajo la dirección del Doctor Pereznieto, es nuevamente impresa por Harper and Row Latinoamericana (HARLA). Un amplio reconocimiento a Jaime Arvizu, Director de esta prestigiada institución editorial.

Debo mencionar especialmente a mi esposa Rita García de Guerrero, quien cotidianamente me anima a escribir y seguir profesando la cátedra. Siempre, su compañía y amor me rodean dándome fuerza para vivir y producir.

Este libro está dedicado póstumamente a Pedro Nayver Archer, quien fue propiamente hablando el hermano que no tuve. Aunque físicamente se ha ido, lo sentimos presente entre nosotros. Sea esta obra un homenaje a su memoria.

OMAR GUERRERO

PRESENTACIÓN

La elaboración de libros de texto para el campo de la administración pública es una necesidad inaplazable, tanto para apoyar las tareas docentes como para actualizar los programas de estudio. La enseñanza de la administración pública requiere la renovación de planteamientos, conceptos e ideas. Como medio que enlaza a los profesores y los educandos, la enseñanza es posible cuando se ejerce con método, sistematización y materiales didácticos idóneos.

La enseñanza de la administración pública debe ser recreada con el uso de libros de texto que, por su estructura y contenido, contribuyan a la exposición clara de los temas objeto de estudio. El universo cognoscitivo de la administración pública es amplio y complejo. Por ello es fundamental para el cumplimiento de las tareas docentes, dotarla de apoyo a través de los libros de texto. Como recurso didáctico de gran utilidad, los libros de texto acercan al educando con la realidad social que le rodea, contribuyen a una mejor comprensión de los procesos gubernamentales y enriquecen su formación académica. El libro *La Teoría de la Administración Pública* de Omar Guerrero, motivo de esta Presentación, se inscribe en este marco, que tiene como propósito alimentar el ejercicio de las tareas docentes.

La obra de Omar Guerrero es testimonio de trabajo de investigación científica en administración pública. Reune, simultáneamente, novedad, creati-

vidad y perspectiva. Cubre un vacío de conocimiento y define nuevas líneas de investigación para fortalecer las tareas docentes. Refuerza los aspectos formativos de los educandos, al analizar y explicar los problemas relacionados con la ciencia de la administración.

El título del libro es sugerente. Dudas, reclamos y desacuerdos pueden formularse en torno al mismo. Pero el discurso teórico de Omar Guerrero reafirma y demuestra que este título no es convencional; se sustenta en planteamientos orgánicos, conceptos históricos y explicación teórica.

Con pleno conocimiento del objeto de estudio, Omar Guerrero demuestra que el desarrollo de la administración pública se vincula a las condiciones económicas que influyen en su composición, así como a la naturaleza de los regímenes gubernamentales y a las formas de Estado. Demuestra que el pensamiento administrativo no tiene un carácter formal, sino que se inspira en la relación estructural del Estado y la sociedad.

Para Omar Guerrero, el conocimiento de la administración pública es un producto histórico, no un objeto cosificado. Desde este ángulo, sitúa a la administración pública como actividad creativa del Estado en el seno de la sociedad. Ella está encargada de definir, impulsar y realizar proyectos de vida encaminados a mejorar cualitativamente la vida en común en la sociedad.

Al formularse sus argumentos, une en síntesis a los hechos, los autores y las ideas. Con ello contribuye a la comprensión sistemática, coherente y consistente de la ciencia de la administración. Conjuga pasado y presente, no como mero registro cronológico, sino como tiempo histórico donde actores y autores nutren el desarrollo científico de la administración.

Este trabajo se suma a una vasta y rica producción de ideas en libros, artículos y ensayos, elaborados por el autor. Respecto a los libros, destacan por orden de publicación: *Teoría administrativa de la ciencia política* (1976); *La administración pública del Estado capitalista* (1980); *Introducción a la administración pública* (1985) y *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista* (1966).

El libro de Omar Guerrero es una convocatoria para continuar transitando por los caminos de la investigación científica en administración pública. Quince años de trabajo consagrados a la docencia y la investigación en los recintos universitarios, acreditan la calidad académica del autor. La búsqueda permanente del conocimiento, la indagación de las fuentes bibliográficas de ayer y hoy, y el propósito de producir, no sólo consumir ideas, ratifican en Omar Guerrero su interés por emprender tareas de investigación en beneficio de la docencia.

Acompañan a Omar Guerrero en su vida académica fructífera, la obtención del Premio de Administración Pública 1978, otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Galardón de La Medalla Gabino Barreda que la Universidad Nacional Autónoma de México otorga al mejor promedio de estudios obtenidos en el Posgrado. Al graduarse como Doctor en Administración Pública en 1979, Omar Guerrero también fue distinguido con Mención

Honorífica. Actualmente ha agregado un reconocimiento más: es Investigador Nacional, distinción otorgada por la Secretaría de Educación Pública.

Hoy día, en que es necesario revisar, innovar y proponer nuevos contenidos en el campo de la ciencia de la administración, el libro de Omar Guerrero contribuye de manera importante a rescatar para la administración pública su identidad y autenticidad, es decir, sus logros como actividad organizadora del Estado en la sociedad.

Sin duda, el estudio de la administración pública provoca polémica y conduce a la adopción de distintas posiciones académicas. La pluralidad del pensamiento anima la creación científica, renueva las teorías, conceptos y metodologías, y estimula la expresión de las ideas. Pero la pluralidad del pensamiento también exige el trabajo continuo en la investigación, así como la expresión de los productos intelectuales obtenidos con el discernimiento, la sistematización de las ideas y la objetividad de las argumentaciones. Esta obra es un ejemplo de ello.

De este modo, el libro de Omar Guerrero contribuye a enriquecer los contenidos teóricos del proceso de enseñanza-aprendizaje en administración pública. En momentos caracterizados por transformaciones sustanciales que inciden en la vida civil y estatal, es fundamental enriquecer la comprensión de la administración pública, no sólo como ejercicio profesional, sino como materia susceptible de generar reflexiones articuladas.

En la medida en que la enseñanza de una profesión sea apoyada con el uso de libros de texto, se dota a los educandos de mejores elementos para asimilar el conocimiento científico y, con base en él, interpretar el comportamiento de los fenómenos objeto de estudio: los que son propios de la administración pública.

IGNACIO PICHARDO PAGAZA
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública
Marzo de 1986

ESTUDIO PRELIMINAR

La editorial HARLA me pide, a manera de *Estudio preliminar*, estas páginas relativas a *La Teoría de la Administración Pública* y a su autor, mi distinguido colega el Doctor Omar GUERRERO-OROZCO. Lo ejecuto con mucho gusto, no sólo por el honor que representa ocuparme de la más reciente obra de uno de los más prometedores valores de la naciente ciencia *latinoamericana* de la administración pública sino porque, también, constituye un verdadero placer intelectual el entretenerse, con sus futuros lectores, acerca de un libro sanamente ambicioso, que vincula directamente a la enseñanza universitaria mexicana con los principales exponentes europeos de la disciplina, desde el siglo XVIII hasta los umbrales de este inminente siglo XXI.

El perfil académico de nuestro autor se singulariza por una formación rigurosa en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México,¹ en la cual se significa por una carrera docente especializada pero de amplio espectro,² así como por el ejercicio desde muy joven de car-

¹ Su licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública la obtuvo con una tesis sobre *La acción de los científicos en la política mexicana*, 1971, 135 págs.; su doctorado en Administración Pública, con una tesis sobre *La administración pública del Estado capitalista*, 1979, 439 págs. (Cfr. *infra*, nota 9.)

² Profesor titular nivel "B" de tiempo completo desde 1972, ha impartido las siguientes asignaturas: *Teoría de la administración pública I y II*, desde 1972; *Análisis de la estructura administrativa y el proceso gubernamental* (1972-75), *Política y administración pública* (1977-80) y, en el postgrado y desde 1976, *Administración pública comparada*.

gos administrativos relevantes,³ los cuales no le han impedido labores docentes de particular responsabilidad, no sólo en otros planteles de la U.N.A.M.,⁴ sino del Centro de Investigación y Docencia Económicas⁵ y, fundamentalmente, en el Instituto Nacional de Administración Pública.⁶ En esta última institución, donde funge actualmente como Investigador comisionado por la U.N.A.M., la acción del Doctor Guerrero ha quedado admirablemente documentada, en estos últimos años, en una labor editorial de intensidad y calidad sin precedentes en nuestro medio, tanto como Director del Programa Editorial de la Serie Praxis,⁷ como igualmente en su gestión como Director de la Revista de Administración Pública.⁸

³ Nacido en el Distrito Federal en 1946, fue Secretario Académico de la División de Estudios de postgrado (1980-1983) y es Consejero Técnico, por la especialidad de administración pública, desde 1985.

⁴ En la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón" (U.N.A.M./E.N.E.P. "Aragón"), ha impartido cursos de *Ciencia política* y de *Sociología*, en 1976.

⁵ Impartiendo, en el postgrado, *Organización y funcionamiento de la administración pública* (1977-78).

⁶ En cuyo postgrado, desde 1980, imparte la materia del presente libro, *Teoría de la administración pública*.

⁷ En un solo año, únicamente en 1982, esta serie publica, bajo la dirección de GUERRERO, once volúmenes de investigación y divulgación.

⁸ En esta *Revista*, como los maestros de construcción de la Edad Media que fabricaban sus propias herramientas, nuestro autor procede a la publicación sistemática, en castellano cuando la traducción se requería, de grandes clásicos nacionales y extranjeros, de este siglo pero en general de los tiempos modernos, cuya así meditada lectura cimentará algunas de las posteriores publicaciones de GUERRERO-OROZCO. Por tratarse de una aleccionadora experiencia de investigación y edición, nos permitimos transcribir seguidamente el contenido de los principales volúmenes que dirigiera nuestro autor. En su correlación temática, el lector apreciará la univocidad de esta creativa gestión. Indicamos autores y temas.

En el volumen No. 40 (oct.-dic. 1979), Roberto DAHL, "La ciencia de la administración pública: tres problemas"; Herbert SIMON, "Un comentario a 'La ciencia de la administración pública'"; José R. CASTELAZO, "Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales"; Erika DÖRING, "La enseñanza de la administración pública en México"; Taller de administración pública de la Universidad Autónoma Metropolitana/Xochimilco, "Perspectivas de un plan modular en administración pública"; Frederic CLEAVELAND, Manuel SÁNCHEZ SARTO y Benedicto SILVA, "Informe sobre el proyecto de creación de escuelas latinoamericanas de economía y administración pública"; Gildardo CAMPERO, "El concepto de tipo ideal y la construcción de modelos para el campo organizacional"; Beauregard GONZÁLEZ, "El problema del método en la investigación social y administrativa"; CONACYT, "Programa nacional indicativo en Administración Pública" y "Documento básico preliminar"; titulándose el volumen *La administración pública. Disciplina, enseñanza, metodología e investigación*.

En los volúmenes 41 a 44 (ene.-dic. 1980) se intenta la simultánea presentación de la administración pública mexicana contemporánea y, por otro lado, de los problemas fundamentales de la teoría de la administración pública moderna. *Entre los artículos monográficos que presentan la perspectiva mexicana*: Matilde LUNA-LEDEZMA, "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-76"; Javier FREYRE, "La empresa pública y el control del Estado sobre los trabajadores"; Nicolás RODRÍGUEZ PEREGÓ, "La gestión de las empresas públicas y su control: referencia al caso mexicano"; Enrique SERNA-ELIZONDO, "Las empresas públicas en la economía nacional"; Frank SMITH, "Insumos sociopolíticos y administración pública en México"; Rodrigo MORENO, "El régimen presidencial y la administración pública"; John BAILEY, "La Secretaría de Programación y Presupuesto"; Universidad de Warwick/Inglaterra, "El sistema político mexicano: Los gabinetes presidenciales de 1920 a la fecha"; Jacinto FAYAVIESCA, "Evolución constitucional y significado político de la cuenta pública en México". *Entre*

los estudios clásicos, relativos a problemas fundamentales de la teoría de la administración pública moderna: Juan BODINO, "La formación de la administración pública moderna", en cuatro entregas; Gaetano MOSCA, "Objeto, campo y método de la ciencia política"; Woodrow WILSON, "La formación del gobierno congresional"; Juan Gaspar BLUNTSCHLI, "Naturaleza y carácter de la política"; Frank GOODNOW, "La función política"; Gaetano MOSCA, "La clase política"; Woodrow WILSON, "El Poder Ejecutivo en el gobierno congresional"; Juan Gaspar BLUNTSCHLI, "La administración pública"; Frank GOODNOW, "La función administrativa"; Gaetano MOSCA, "El Estado federal y el Estado burocrático"; Woodrow WILSON, "El gobierno congresional y la administración pública"; William WILLOUGHBY, "Ejecución y administración"; Luther GULICK, "Política, administración y nuevo trato"; Marshall DIMOCK, "¿Qué es la administración pública?"; Charles MERRIAM, "Administración pública y teoría política"; Charles BEARD, "La administración, un fundamento del gobierno"; y Leonard WHITE, "La administración como profesión".

En los volúmenes No. 45 al 49 (ene.-mar. 1981/ene.-mar. 1982) se configura una serie dedicada a la administración pública y la historia, articulada en cada No. en tres diversas secciones, respectivamente dedicadas: en primer lugar, al estudio de un curso histórico mediante un "Estudio general"; en segundo lugar, a la comparación de estructuras administrativas contrastadas, mediante "Estudios de caso"; y, en tercer lugar, a la transcripción de un documento considerado "Testimonio histórico".

En la sección de estudios generales: E.N. GLADDEN, "La administración pública y la historia"; Karl WITTFOGEL, "Aspectos del desarrollo de las sociedades hidráulicas"; S.N. EISENSTADT, "El estudio del despotismo oriental como sistema de poder total"; S.N. EISENSTADT, "Burocracia, burocratización y desburocratización"; Otto HINTZE, "La formación histórica de los estados"; S.N. EISENSTADT, "La lucha política en las sociedades burocráticas"; y Guy THUILLIER y Jean TULARD, "Problemas de la historia de la administración".

En la sección de "Estudios de caso": William BEYER, "El servicio civil en el Mundo Antiguo"; William EDGERTON, "El gobierno y los gobernados en el Imperio Egipcio"; Teodoro MOMMSEN, "La organización colegial de la administración de la República Romana", en dos entregas; Fragmento de *The Cambridge Ancient History*, "La administración pública de la Persia sasánida"; Wang YU-CH'UAN, "El gobierno central en China durante la dinastía Han"; Albert HOWE LYBYER, "La administración pública del Imperio Otomano"; Walter WEIKER, "La burocracia otomana. Modernización y reforma"; Teodoro MOMMSEN, "La administración pública de la Roma Imperial"; Cyprien HALGAN, "La administración de las provincias senatoriales romanas"; Louis BREHIER, "La burocracia del Imperio Bizantino"; E.A. KRACKE, "El servicio civil en China durante la dinastía Sung"; Arthur CHRISTENSEN, "El Estado y la administración en la época de la dinastía sasánida"; Maurice GAUDEFROY-DEMOMBYNES, "El califato musulmán"; Philip HITTI, "La administración pública en el califato abbasida"; Adolfo BANDELIER, "La organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos"; John ARMSTRONG, "Élites administrativas del Antiguo Régimen: Preludio a la modernización en Francia, Prusia y Rusia"; y Pierre LEGENDRE, "El régimen histórico de las burocracias occidentales: notas sobre el caso francés".

En la sección de "Testimonios históricos": Ibn JALDUN, "El concepto de la administración pública en los imperios musulmanes"; Nizán AL-MULK, "El libro del gobierno"; y Sari MEHMED PASHA, "El libro de los visires y los gobernadores".

El volumen No. 50 (ab.-jun. 1982) está dedicado a *La administración pública en México durante el siglo XIX*. Festejando el 26° aniversario del I.N.A.P., bajo el lema de "Conmemorar la historia es vivir en la historia", el No. se aboca al estudio de los precursores. Ello, en el siguiente orden: José CHANES NIETO, "Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala"; José María Luis Mora, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía"; Lucas ALAMÁN, "Examen de la organización general de la administración pública"; Teodosio LARES, "El derecho administrativo. La ciencia de la acción y la competencia del Poder Ejecutivo"; Luis de la ROSA, "Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla"; Ildefonso ESTRADA y ZENEA, "Manual de gobernadores y jefes políticos".

En los volúmenes Nos. 51 al 54 (julio-sept. 1982/ab.-jun. 1983), se desea continuar presentando la obra de otros importantes pensadores mexicanos, pero no sólo de ayer, sino de hoy; además de relevantes trabajos producidos fuera del país, antes y ahora. Ello lleva a programar los cuatro números, respectivamente divididos en una sección del ayer y otra del hoy.

En la sección de los estudios de "ayer", tenemos sucesivamente: Francisco de PAULA MADRAZO, "Manual de administración", en tres entregas; Julio JIMÉNEZ y Agustín LOZANO, "Manual de los ayuntamientos"; M. LÓPEZ DE MEOQUI, "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública"; reproducción del folleto de 1922 relativo a "La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública"; Charles NORDHOFF, "La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes"; Alberto DÍAZ-RUGAMA, "Guía práctica del empleado en la República mexicana"; Manuel GAMIO, "Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento"; Juan RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, "La República en 1846. Directorio general de los supremos poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación"; Luis de EZETA, "Manual de alcaldes y jueces de paz"; Cosme GARZA-GARCÍA, "Manual de los presidentes municipales"; Guillermo PRIETO PRADILLO, "Algunas ideas sobre organización de la Hacienda Pública"; Alberto HÍJAR Y HARO, "Manual de la Contraloría"; G.L. DE LLERGO, "Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación de la Contraloría"; como precedente significativo de la moderna reforma administrativa mexicana, el "Informe de labores de la Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1927-1928)"; un texto de autor anónimo, derivado de un ciclo hacendario organizado por la Oficina de Inspección de Oficinas Federales de la Secretaría de Hacienda, titulado "De la administración pública".

En la sección de los estudios de "hoy", fueron publicados: Alfonso NAVA-NEGRETE, "El control jurisdiccional de la empresa pública"; Irma CUÉ DE DUARTE, "Las empresas de participación estatal minoritaria"; Ricardo UVALLE BERRONES, "La hegemonía histórica del Ejecutivo en los regímenes políticos modernos"; Gildardo CAMPERO-CÁRDENAS, "La reforma administrativa en América Latina"; Carlos SEVILLA, "El bonapartismo en México. Surgimiento y consolidación"; Yehezkel DROR, "Las deficiencias en la enseñanza de políticas públicas"; José CHANES-NIETO, "Administración dictatorial"; Federico REYES-HEROLES, "Problemas de racionalidad de la administración pública mexicana"; Beauregard GONZÁLEZ, "El concepto de objetividad en las ciencias sociales y la administración pública: unas reflexiones"; Luis GARCÍA CÁRDENAS, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México"; Sergio GUTIÉRREZ-SALAZAR, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental"; Luis AGUILAR-VILLANUEVA, "Los objetos de conocimiento de la administración pública"; Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO, "El perfil profesional del administrador público"; Raúl ÁVILA-KATZ, "La necesidad de dar formalidad a la entrega y recepción de las oficinas públicas"; y Manuel Angel MORALES, "Toma de decisiones y análisis organizacional".

Finalmente, la gestión como Director de R.A.P. mexicana culmina con un volumen extraordinario de homenaje, titulado "Gabino Fraga, la concepción de la administración pública al través del derecho administrativo mexicano, pasado y presente", 1982, 413 págs. En armoniosa síntesis del ayer y del hoy, se articula en seis secciones, a saber: (I) *Presentación* con una "Semblanza de Gabino Fraga" por José CHANES-NIETO; (II) *El panorama del derecho administrativo en general*: José GASCÓN Y MARÍN, "Desarrollo histórico del derecho administrativo"; Gustavo R. VELASCO, "El derecho administrativo y la ciencia de la administración"; y Jesús RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, "Administración pública y derecho administrativo"; (III) *Antecedentes europeos*, que reúne estas fuentes: Carlos Juan B. BONNIN, "Principios de la administración"; Alejandro OLIVÁN, "Idea general de la administración"; Manuel ORTIZ DE ZUÑIGA, "Idea general de la administración y del derecho administrativo"; José POSADA DE HERRERA, "Lecciones de administración"; y Manuel COLMEIRO, "De la ciencia administrativa"; (IV) la cuarta sección, titulada *El desarrollo*, contiene estos trabajos: M.R. VEYTIA, "Naturaleza, límites y organización general de la administración"; José María del CASTILLO VELASCO, "El carácter científico de la administración pública"; Juan M. VÁZQUEZ, "Poder Ejecutivo y poder gubernamental"; Eduardo RUIZ, "Los Secretarios de Estado"; y Manuel CRUZADO, "La administración pública como estudio científico"; (V) *El desenvolvimiento en América Latina*, contiene páginas de las cuales el presente libro es eco directo: Antonio GONZÁLEZ-SARAVIA, "La administración pública"; y Rafael BIELSA, "La ciencia de la administración y el derecho administrativo". Finalmente; (VI) *La síntesis: Gabino Fraga*, nos permite el conocimiento directo de cuatro trabajos casi inhallables del ilustre moreliano: "Lecciones de derecho administrativo, 1926"; "Curso de derecho administrativo, 1930"; "Las atribuciones 'cuasi-judiciales' de la administración. Estudio comparativo"; y el "Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal mexicana (1958)". Las últimas tres páginas contienen las "Palabras en las exequias de Gabino Fraga Maga-

Esta actuación de investigación y docencia se ha exteriorizado en la publicación de libros⁹ y artículos¹⁰ que patentizan la creciente personalidad pública de nuestro autor, reiteradamente realizada por premios,¹¹ distinciones¹² y rangos académicos¹³ que confirman la calidad y proyección de su obra.

Muy particularmente interesa aquí culminar estas líneas de presentación general, aludiendo a la "madera de Maestro" que ha ido revelando GUERRERO-OROZCO, como director de investigaciones de tesis: éstas empiezan a insinuar la vanguardia de una joven escuela mexicana de ciencia administrativa.¹⁴

II

El presente libro nos aporta *La teoría*, en general y no específicamente la de GUERRERO¹⁵ de la administración pública. Se trata de un amplio cuadro de pedagogía doctrinal, que sintetiza para el estudiante, pero en definitiva para todos aquellos que tengan interés en la administración pública, las distintas concepciones teóricas que de ella se han formulado en los tiempos modernos, con posterioridad al hundimiento del feudalismo.

El plan expositivo comprende básicamente las teorías francesas, españolas y alemanas, sin perjuicio de su complementación con horizontes menos rele-

ña", pronunciadas con su reconocido talento por Antonio MARTÍNEZ-BÁEZ, Maestro emérito de la U.N.A.M.

⁹ *Teoría administrativa de la ciencia política*, ciudad de México: U.N.A.M., 1976, 88 pp., 2a. ed., 1982, 113 pp.; *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona: Fontamara, *Prólogo* de Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO, 1981, 277 pp.; *El proceso histórico de la acción gubernamental*, ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, 116 pp.; *Introducción a la administración pública*, ciudad de México: HARLA, *Presentación* por José CHANES-NIETO, *Prólogo* por Leonel PEREZNIETO CASTRO, 1985, 392 pp.; *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, ciudad de México: Fontamara, *Presentación* por Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Prólogo* de Armando SUÁREZ, 1986, 257 pp.

¹⁰ Entre otros, nos resultan significativos: "La administración pública presidencial", ciudad de México: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 4, No. 4, 1980, pp. 637-653; "Los espejos de los príncipes españoles", ciudad de México: *Revista de Administración Pública*, No. 54, 1982, pp. 521-546; y "El Departamento de Contraloría: 1917-1933", *ibidem*, Nos. 57-58, 1984, pp. 220-260.

¹¹ En 1979, el Premio Nacional de Administración Pública para 1978, I.N.A.P.

¹² Mención honorífica en su examen doctoral indicado *supra*, nota (1), 1979; Medalla Gabino Barreda, por su promedio en estudios de postgrado, U.N.A.M., 1981.

¹³ Desde 1985, Investigador Nacional, Secretaría de Educación Pública.

¹⁴ De las que merecieran mención honorífica, ya éditas, destacan las siguientes: Cipriano FLORES-CRUZ, *La administración capitalista del trabajo*, 1978, 123 pp., con dos ediciones (U.N.A.M., 1981 y Fontamara de México, 1984); Ricardo UVALLE BERRONES, *La formación de la administración pública capitalista*, 1979, 200 pp., ed. 1981 de la U.N.A.M./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Ricardo UVALLE BERRONES, *El gobierno en acción*, tesis de maestría 1982, ed. Fondo de Cultura Económica, 1984, 186 pp.; Leonardo SANTANA RABELL, *La experiencia de la planificación en Puerto Rico*, San Juan de Puerto Rico: *Análisis*, 263 pp.; Beauregard GONZÁLEZ-ORTIZ, *Fundamentos epistemológicos de la administración pública capitalista*, tesis de doctorado como la anterior, San Juan de Puerto Rico: Política y Administración, 120 pp.

¹⁵ Esta habría que buscarla, específicamente, en sus "Doce conclusiones de la Administración Pública capitalista" que epilogan (pp. 243-257) su innovadora tesis doctoral de 1979, prologada en 1981 por Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO (pp. 11-13), en la edición de Fontamara de Barcelona.

vantes, tales como las italianas, angloamericanas, inglesas y de los países socialistas. Para ello se divide la exposición en dos grandes partes, respectivamente dedicadas a *El origen* y al *Desarrollo y situación actual*. El todo está precedido por una fascinante introducción (pp. 1-37) en la cual se presenta *El proceso de construcción histórica de la ciencia de la administración*: allí, una visión de las ciencias camerales, en la Alemania del despotismo ilustrado, nos conduce como de la mano a las prolongaciones francesas, españolas e inclusive latinoamericanas, de la "ciencia de la policía", entendida, también hoy, como la Administración al servicio de la felicidad de la persona humana en sociedad, gracias al estudio objetivo de los recursos materiales y humanos puestos a su servicio por el Poder Público, en cumplimiento de los cometidos que le atribuye preceptivamente el orden jurídico objetivo. De esta manera, nuestro autor reivindica, con paciencia de benedictino, sutiles "puentes intelectuales" entre el pensamiento fundacional del alemán Juan Enrique de JUSTI —verdadero profeta del Cameralismo según el administrativista Otto MAYER¹⁶— y sus continuadores de otros tiempos y latitudes, todos ellos contestes en el polivalente cultivo de la economía, la policía (en el sentido actual de administración) y las ciencias camerales (en el sentido actual de ciencia financiera y tributaria), con el objetivo supremo del fortalecimiento del Poder Público, para la mayor prosperidad del país, para la felicidad¹⁷ del pueblo, y para la libre expansión integral¹⁸ de las potencialidades de cada individuo. En este entrelazamiento de obras y pensadores, este libro rompe el silencio¹⁹ que ha rodeado frecuentemente a los precursores de la "ciencia de la policía", reivindicando a periodos y personajes olvidados, pero cuya contribución ha sido decisiva, en la marcha de

¹⁶ MAYER —levemente mencionado en este libro—, como catedrático de Estrasburgo, en el corazón de la convergencia franco-alemana, sigue personificando una contribución decisiva en la consideración convergente de la ciencia de la administración y del derecho administrativo. En sus versiones francesa de 1904, en su tercera y última edición alemana de 1923 (en 2 vols.), y en las sucesivas reimpresiones de su versión castellana de 1949, el *Derecho administrativo alemán* de Otto MAYER continúa siendo una aportación capital en los temas que aborda (cfr. su última reimpresión en nuestra lengua, Buenos Aires: Depalma, 1982, 4 vols., respectivamente de 325, 329, 319 y 374 pp., en traducción de Horacio H. HEREDIA y Ernesto KROTOSCHIN). Tal es también la convicción del Rector Otto BACHOF, "Ueber einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht" (Sobre algunas tendencias evolutivas del Derecho administrativo alemán contemporáneo), Madrid: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., 1969, *Préface* de Marcel WALLINE, t. IV, pp. 439-462. esp. 443-447.; para BACHOF, "el sistema de Otto Mayer sigue teniendo hoy una influencia determinante" (p. 443).

¹⁷ Este concepto, jurídicamente poco frecuente y psicológicamente algo estremecedor, es normativamente recogido por la Declaración de Filadelfia del 4 de julio de 1776: "Mantenemos como verdades evidentes, que todos los hombres (...) su Creador les atribuye determinados derechos inalienables, entre los que se cuentan (...) la busca de la felicidad" (párrafo 2°).

¹⁸ Art. 2 (1) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en versión libre de su tenor literal, que es el siguiente: "Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit".

¹⁹ Abrumados por la hegemonía del derecho administrativo en Europa y del gerencialismo angloamericano, objetivos y mecanismos concretos de la acción administrativa habían quedado relegados de toda buena consideración científica.

la antorcha de la buena administración, desde sus inicios hasta la época contemporánea.²⁰

III

La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del "gobierno en acción", de captar la médula sustancial de ese "hacer" concreto, de esos "quehaceres" cotidianos, de esa "galaxia" institucionalizada de cometidos del Poder Público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo.

En los tiempos del liberalismo, en que escribe Otto MAYER (pp. 218-219), estamos únicamente ante cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista: Relaciones Exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. No otros eran en definitiva los cometidos del Estado mexicano bajo la presidencia de Benito JUÁREZ, en el apogeo liberal de la Constitución de 1857. Desde entonces, la idea de libertad ha cambiado: El mismo vocablo recubre en nuestro tiempo muy otros contenidos. No son ni siquiera los algo difusos del capitalismo anterior a la segunda guerra mundial y que Gabino FRAGA intentaba apenas abarcar con el género de las atribuciones, sin lograr empero desconocer que la función administrativa, en los tiempos posteriores a la crisis de 1929 y cuya vanguardia mexicana fuera el cardenismo, se extendía a lo antes vedado (p. 194), asumiendo la acción directa del Estado modalidades no sólo de autoridad sino de gestión (pp. 267, 295). Ello, en el cumplimiento de las adiciones y modificaciones de la Constitución de 1917, que imponen al Poder Público un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales del Estado decimonónico juareziano, para complementarlos, como veremos detenidamente más lejos, con los cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles. Estos son los nuevos baluartes del contemporáneo concepto de libertad. Esta existe, no porque nos defendamos exclusivamente de las acciones del Estado contrarias a nuestra libertad física personal, sino porque nos defendamos de su omisión en el cumplimiento de las prestaciones (agua, transportes, educación, salud, vivienda, subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario.²¹

²⁰ En particular, además de la exposición poco frecuente de las doctrinas inglesa, italiana y de los países socialistas, debemos a este libro el "resurgimiento" de autores casi desconocidos en la primera mitad del siglo xx, tales como Carlos Juan BONNIN, Juan Gaspar BLUNTSCHLI, de BURGOS, de JUSTI, MACAREL, de MOHL, WILLOUGHBY; éstos, sin olvidar la atinada reubicación de los indianos SOLÓRZANO y MATIENZO. Respecto del primero de éstos, amerita el señalamiento de la reciente publicación mexicana de SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan, *Política indiana*, ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presentación* de Miguel de la MADRID-HURTADO y *Estudio Preliminar (De esta obra)* por León CORTIÑAS-PELÁEZ, 2 vols., 1979, ed. facsimilar de la ed. de Madrid: Imprenta Real de la Gazeta, 1776.

²¹ Cfr., más ampliamente, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estado democrático y administración prestacional", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, xxii, 1-4, 1971,

De este modo, los objetivos contemporáneos de la administración y las tareas concretas (*cometidos* del Poder Público) que ella asume imperativamente para su realización última, nos llevan al umbral de un periodo fascinante en el crecimiento colectivo de la persona humana, en cuanto el Hombre afianza su dominio sobre sí mismo (*reflexión*) y sobre su entorno (*planetización*), orientando mediante una racionalización sistemática y de la especie toda (*correflexión*), los moldes (*socialización*) y aún el contenido espiritual (*noosfera*) de la historia.²² En este sentido, en el sendero que GUERRERO nos ilumina desde los camera- listas alemanes del siglo XVIII, *se concibe a la administración pública como el motor científico de la evolución social*,²³ *como la guía responsable de la prosperidad del pueblo* (p. 14), *del Estado* (p. 28) y *del país* (p. 91); en definitiva, como la organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas (p. 206), especialmente merced al estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas (p. 90) y económicas (p. 262), se convierte en la promotora del progreso humano (p. 14), encargada de analizar las previsiones del cambio social y de proponer, prospectivamente,²⁴ las estructuras y cometidos tendentes a su realización armónica y acelerada.

Cuando hablamos así de Administración, hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi autónoma, del Estado respecto de la sociedad.²⁵ Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función administrativa. *Una función del Estado*. No estamos necesariamente ante el Estado como expresión necesaria de una dominación, ante una mera personificación abstracta de una relación socio-económica de fuerzas políticas, sino ante el Estado como el centro de imputación, directo o indirecto, de un conjunto de cometidos prestacionales, tendentes a la promoción integral del Hombre, mediante un acabamiento creciente y jamás totalmente realizado, del Estado *democrático y social* de Derecho.²⁶ Las notas "democrática"²⁷ y "so-

pp. 87-138; Concepción/Chile: *Revista de Derecho*, No. 158, 1972, pp. 5-49; ciudad de México: *Revista mexicana de ciencia política*, No. 68, 1972, pp. 75-99; Madrid: *Revista de Administración Pública*, No. 67, 1972, pp. 95-149; y Valencia/Venezuela: *Revista de la Facultad de Derecho*, Nos. 43-45, 1972, pp. 13-59.

²² Cfr. por todos, TEILHARD DE CHARDIN, Pierre, los trece vols. publicados de sus *Obras*, sea en la ed. francesa (Seuil) o en la ed. castellana (Taurus), esp. *El fenómeno humano*, *La visión del pasado*, *El porvenir del hombre*, *La activación de la energía* y *Las direcciones del futuro*.

²³ SFEZ, Lucien *L'administration prospective*, París: Colin, 1970, *Préface* de Georges VEDEL, 431 pp., pp. 5-6, esp. 219 y 388.

²⁴ *Ibidem*, pp. 35 ss., para la distinción entre mito, utopía, previsión y prospectiva.

²⁵ Cfr. por todos, la obra capital, que nos indica nuestro autor, de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid: Alianza, 5a. Ed., 1984.

²⁶ En el sentido de ABENDROTH, Wolfgang, *Sociedad antagónica y democracia política* (Ensayos sobre sociología política), trad. castellana de Manuel SACRISTÁN, Barcelona-México: Grijalbo, S.A., 1973, 480 pp.

²⁷ Ampliamente, sobre esta calificación de "democrático", ABENDROTH, *ibidem*, y también en su precursor escrito "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" (El Estado democrático y social de derecho como imperativo político), publicado en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, t. I, pp. 803-846. Muy ilustrativamente sobre las actuales perspectivas doctrinales alemanas respecto del "principio democrático", en los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, v. STERN, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*,

cial",²⁸ injertadas en la formulación del concepto liberal clásico del Estado de Derecho, no sólo lo preceden en la terminología de la doctrina alemana que es su fuente,²⁹ sino que significan su radical transformación, correspondiente a las estructuras y al funcionamiento de la sociedad contemporánea del capitalismo avanzado.³⁰

IV

Las consideraciones del apartado anterior (III) nos permiten enhebrar la problemática de las ciencias camerales con las del Estado contemporáneo, que es en definitiva la "almendra" profunda del pensamiento de nuestro autor. En efecto, inspirándonos del postcameralista alemán Lorenzo de STEIN, *podemos considerar dos momentos en la potestad pública, "el de su Constitución y el de su acción"*.³¹ La función constituyente plantea *manifestaciones de la voluntad general, que permiten mediante actos supremos del ordenamiento jurídico, el establecimiento de las relaciones entre los principales órganos del Poder Público y de éstos con los particulares, los deberes y derechos de éstos, pero también los deberes y derechos del Poder Público, al servicio de los objetivos superiores, impartidos a la comunidad política por la Constitución. Resulta aberrante, a este último respecto, que se pretenda convertir a la Constitución en una pieza de museo, en un gaseoso "proyecto nacional", despojándola de la imperatividad que pretendieron dotarle los constituyentes. La ley subordinada, el ejercicio formal de la función legislativa, puede y debe complementar los preceptos abstractos de la Constitución, siempre y cuando esta legislación subordinada se proponga el cumplimiento riguroso y aún creativo de, por ejemplo, los deberes prestacionales impuestos al Poder Público por la Constitución. Ante el silencio desidioso del Legislador, se impone la acción, es decir, la potestad pública encarnada en la Administración.*³²

(El derecho del Estado en la República Federal de Alemania). 5 vols. en curso de publicación, 1977-1986, en su t. I, 1977, parágrafo 18, pp. 439-477. Munich: Beck.

²⁸ Igualmente ilustrativa, sobre las actuales perspectivas doctrinales alemanas respecto del "principio social", en los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es una vez más la obra de STERN, *ibidem*, t. I, 1977, parágrafo 21, pp. 682-732.

²⁹ Nótese que, en la sintaxis de la lengua alemana, los adjetivos *demokratischer* y *sozialer* preceden con acierto no-adjetivo, la enunciación del mero *Rechtsstaat* (Estado de Derecho); por ello, en el mismo orden que en nuestra concepción de lengua castellana, se habla del "*Demokratischer und sozialer Rechtsstaat*".

³⁰ Cfr. para estas peculiaridades de la administración pública del capitalismo contemporáneo, una vez más, la tesis de GUERRERO-OROZCO, 1981.

³¹ Cfr. MEUCCI, Lorenzo, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Turin: Fratelli Bocca, 1898, inspirándose directamente en STEIN, *apud* GUERRERO, p. 250.

³² Nos hemos ocupado recientemente de un caso concreto, en la administración pública mexicana, de desvirtuación de un mandato constitucional por la indolencia o capricho del titular de la función legislativa de principio, es decir, por desidia del Congreso de la Unión. Al respecto, nos remitimos a CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "El cometido esencial de hacienda y la ratificación del nombramiento de sus 'empleados superiores' por el Senado (Una originalidad precursora del régimen presidencial mexicano)", ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2a. época, año VII, No. 75, marzo de 1986, pp. 825-870.

En efecto, *los preceptos constitucionales no son ni deben ser "retórica para discursos de barricada". En la medida en que ellos imponen creaciones institucionales o deberes prestacionales, se trata de reglas inmediatamente autoaplicativas, con o sin normas complementarias o de desarrollo.* El imperativo constitucional expreso no puede dejar de aplicarse por falta de ley reglamentaria, porque ello equivaldría a subordinar la soberanía constitucional al capricho del legislador ordinario. La Administración está más fuertemente vinculada por la Constitución que por sus eventuales reglamentaciones y *la omisión en el dictado de estas últimas debe, en caso dado, suplirse con los fundamentos de las leyes análogas (por razones de rango o de contenido material) o con los principios generales del derecho o la equidad.*³³ Hay que establecer con absoluta explicitud que "toda" la preceptiva constitucional relativa a las instituciones administrativas —y a los cometidos del Poder Público que estas últimas tienen el imperativo constitucional de prestar— tiene valor normativo inmediato y directo: ella es la parte primordial del ordenamiento jurídico supremo, la que materializa sus "valores superiores" (higiene, libertad pública de locomoción, cultura, salubridad, techo, alimentos) y su vinculación normativa afecta directamente a la encargada de cumplirlos mediante actos jurídicos y operaciones materiales, la Administración, con una "más fuerte pretensión de validez" respecto de cualquier otra norma o producto jurídico. En otros términos, la Constitución es "resistente" frente a cualquier omisión normativa o frente a cualquier otra regla que pretenda desvirtuar, inclusive por carencia, la supremacía de *la Carta*: ésta es *la piedra angular de su eficacia, como constructora no sólo de la organización sino específicamente de los cometidos prestacionales del Poder Público mexicano.*

Al igual que en los Estados Unidos del Norte y por influjo superviniente de la Constitución liberal de 1857, el estudio de la organización político-administrativa mexicana ha sido deformado y centrado en las relaciones defensivas (*amparo*) de los particulares respecto de las acciones constitucionalmente preceptivas del Poder Público, en el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales y prestacionales (p. 299). Este planteamiento autocrítico nos resulta preciosamente sustentado por el autor de la obra más sistemática del derecho constitucional de los Estados Unidos del Norte, Westel Woodbury WILLOUGHBY³⁴ quien —quejándose de "abusos de derecho procedimentales y procesales" semejantes a los permitidos, en derecho mexicano y, es verdad, con cierta "bucanería intelectual", en el marco de nuestros artículos constitucionales 14, 16, 31 frac. IV y 73 frac. VII— se ve acompañado por Leonard WHITE, para quien "*la administración es más que la ley*", por lo que es necesario "descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz".³⁵

³³ Por imperio del art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, ratificado por México y así convertido en Ley Suprema de toda la Unión, por aplicación del art. 133, párrafo 1º de la Constitución federal.

³⁴ Semejante juicio, que compartimos respecto de su obra *The Constitutional Law of the United States*, es enfatizado por dos de los mejores especialistas europeos en el derecho angloamericano, nuestros maestros y amigos el privatista André TUNC y el publicista Gérard CONAC.

³⁵ WHITE, "The meaning of principles in public administration", *The frontiers of public administration*, p. 13; apud GUERRERO-OROZCO, p. 307.

V

Como surge de los dos apartados inmediatos anteriores, la ciencia de la administración se centra en el estudio del Estado como síntesis de mecanismos de promoción y desarrollo (pp. 16, 22), en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva (p. 17), para lo cual sus objetivos, en función administrativa, desbordan necesariamente los raquíticos moldes del abstencionismo liberal. Sin pretender silenciar la gravitación que esta expansión de los cometidos del Poder Público pueda tener y tiene en *la burocratización³⁶ de los organismos públicos, sociales y aún privados* (p. 234), parece oportuno desarrollar aquí (*infra*, apartados VI a XII) un aspecto agudamente planteado por nuestro autor, al vincular la camerística, en cuanto administración patrimonial de los bienes del Estado, *grosso modo y mutatis mutandis*, con los gérmenes del llamado "sector paraestatal moderno" (p. 19). En verdad, la expansión algo indiferenciada de las instituciones administrativas encargadas del cumplimiento de los cada vez más diversificados cometidos del Poder Público, desborda la clásica naturaleza privada del "fisco" y nos lleva a hablar de *una única personalidad jurídica estatal de derecho público, alternativamente beneficiaria de regímenes de derecho público o de derecho privado*, según sean los intereses tutelados en juego y las estructuras jurídicas, de derecho público o de derecho privado, a las cuales se confíe su administración centralizada o paraestatal. Complementariamente, la administración pública paraestatal, en el caso de México se vale, al igual que la centralizada, de instituciones administrativas de derecho público, es decir, los organismos descentralizados; pero también utiliza figuras de derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación minoritaria, así como esa original figura del derecho privado en misiones de derecho público, que son los fideicomisos públicos,³⁷ todo lo cual no es sino expresión de los multiformes horizontes de la ciencia de la administración,³⁸ ahora particularmente matizada por el estudio de las rela-

³⁶ El tema de la burocracia es capital en la ciencia administrativa contemporánea. Aquí, GUERRERO, siguiendo con singular hondura y buena pedagogía las magistrales aportaciones de Max WEBER (pp. 224-235), nos brinda una exposición clara y enriquecedora, que nos permitiríamos comparar con la clásica exposición sociológica de Raymond ARON, *La sociología alemana contemporánea*, Buenos Aires: Paidós, 1953, 141 pp.; obra aroniana respecto de la cual puede verse nuestra recensión de abril de 1954 en Montevideo: *Jus*, año XI, No. 15, pág. 12, cols. 3 a 5.

³⁷ Cfr. la reciente tesis, con mención honorífica, de FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela, *El fideicomiso público como institución administrativa paraestatal* (Algunos aspectos, en el marco de los derechos administrativo y financiero, en cuanto derecho constitucional concretizado), U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1985, 507 ff.

³⁸ Algo intentamos, en este sentido, en dos oportunidades anteriores. En primer lugar, como director del *Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, precitado, incluimos en su t. IV, un Título IX, *Perspectiva de las ciencias administrativas*, que contenía las siguientes contribuciones, en total quince: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, "Perspectivas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración"; Giuseppe CATALDI, "La organización de la administración pública y la ciencia de la administración"; Fritz MORSTEIN-MARX, "El entorno y la administración"; Henry PUGET, "La adaptación de la administración pública a la Revolución so-

ciones financieras entre instituciones públicas y privadas. Esto lleva a hablar, algo más complejamente que en la primigenia doctrina cameralística y española del fomento (p. 23), de un régimen de “cooperaciones” entre Federación y Entidades Federativas,³⁹ de “subsidios” a actividades económicas prioritarias⁴⁰ del sector público, y de “estímulos” tributarios y no-tributarios a actividades del sector privado, englobadas estas últimas con el rubro de “promoción fiscal” del desarrollo y del comercio exterior, particularmente.⁴¹

VI

En el pensamiento de los cameralistas y, en general de casi todos los autores clásicos que se ocupan de la acción del Estado, existen bosquejos convergentes respecto de las tareas concretas, asumidas por el Poder Público, actuando en función administrativa. Líneas arriba, en nuestro apartado III, nos referíamos a una consecuencia institucional y funcional del cambio en el concepto de libertad.⁴²

cial”; Héctor GIORGI, “Administración: instrumento de desarrollo”; Warren F. ILCHMAN, “Nota sobre la Administración Pública angloamericana y los países subdesarrollados”; Carlos MOUCHET, “Planificación y administración”; Patricio RODÉ, “Interrogantes jurídicos ante una experiencia de acción comunal”; Rolando PANTOJA-BAUZA, “La administración chilena contemporánea: una evolución con horizonte definido”; Fernando José AYALA, “Antecedentes y bases para el establecimiento de la carrera administrativa en el Paraguay”; Georges LANGROD, “La aparición y el aporte de la ciencia administrativa socialista”; Jerzy STAROSCIAK, “Problemas de la racionalización del funcionamiento de la administración en Polonia popular”; Jiri HROMADA, “Perspectivas del desarrollo del derecho administrativo y de la administración estatal en la República Socialista Checoslovaca”; Dragoljub KAVRAN, “Posición y papel del titular de los órganos estatales gubernamentales en condiciones de autogobierno”; y Charles DEBBASCH, “La Quinta República y la administración”; contribuciones éstas contenidas en las págs. 17-378 del indicado volumen iv, Madrid: I.E.A.L., 1969.

En segundo lugar, ya desde América Latina y París, intentamos continuar dicho esfuerzo, al asumir, en la Universidad Central de Venezuela (Instituto de Derecho Público), la fundación y codirección del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vols. 1 (1968-1969, 670 pp) y 2 (1970-1971, 618 pp.), al cual intentamos —desde un principio, pero en vano ante “resistencias autoritarias y antibolivarianas” personificadas en el entonces director del Instituto, profesor Antonio MOLES-CAUBET— sustantivar como *Archivo Latinoamericano*. Testimonio de esta postura es el *Editorial* del tomo 2, “Las ciencias administrativas en América Latina”, pp. 11-130, cuya separata maneja nuestro autor, *infra*, pp. 195-196.

³⁹ Habilitado al margen de la Constitución por las leyes de coordinación fiscal de 28 dic. 1953 y de 27 dic. 1978, ha sido constitucionalizado por los nuevos preceptos adicionados y reformados en el art. 115 frac. iv de la Constitución, por decreto de 3 de febrero de 1983.

⁴⁰ Ahora constitucionalizados por decreto de 3 de febrero de 1986, en el art. 28, párrafo 11° de la Carta federal.

⁴¹ Sobre el régimen jurídico de estas “ayudas” financieras, v. SCHEUING, Dieter Helmut, *Les aides financières publiques (aux entreprises privés en droit français et européen)*, París: Berger-Lévrault, *Préface* de Prosper WEIL, 1974, 381 pp.; GARCIA, Filiberto, *Aspectos jurídicos de la intervención del Poder Público, a través del fomento, en la economía (El caso de los estímulos)*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. “Acatlán”, 1986, 428 ff., tesis profesional.

⁴² Cfr. HABA, Enrique Pedro, *La idea de totalitarismo y la libertad individual (autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis, *Prólogo* de León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1976, XXXVI-256 pp.; más específicamente, MAIER, Hans, “Verwaltungslehre und politische Theorie” (Doctrina

Al pasar ésta de ser la resultante de nuestra individualista esfera de acción, que defendemos inclusive contra el abstencionista Estado liberal, y devenir una "libertad potenciada" por nuestra activa participación como destinatarios y hasta gestores de las prestaciones del Estado intervencionista, nos encontramos con una radical transformación de ambas partes: el individuo y su libertad han cambiado, precisamente porque "se enriquecen" con la transformación operada en las intervenciones sociales y económicas del Estado. Naturalmente, la nueva coyuntura histórica supone la plenitud permanente de las libertades individuales clásicas, que pretendíamos aseguradas por el Estado "juez y gendarme", ejemplificado por los escasos cometidos encomendados a la "raqútica" administración centralizada de los cuatro "ministerios" de la época del Presidente Juárez. En aquellos tiempos del liberalismo del siglo XIX y de la Constitución de 1857, todavía era válido el aforismo de que "cuanto menor sea la esfera de acción del Estado; tanto mayor será la esfera de libertad de los individuos".

Nuestro tiempo, además de aquellas libertades clásicas o abstractas, se plantea la exigencia de libertades concretas,⁴³ que el individuo aislado parece incapaz de lograr plenamente en la sociedad de masas. Estas libertades concretas invierten, con su mera exigencia, "la mentalidad defensiva" ante el Estado, y ello a tal grado que, muy por el contrario, el aforismo de la segunda mitad del siglo XX —en el marco del Estado democrático y social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917 y sus adiciones y modificaciones— bien podría ser que "cuanto mayor queramos que sea la esfera de libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado".

Reiterando, no nos basta con los clásicos cometidos esenciales del Estado burgués de Derecho del liberalismo, pues resulta insuficiente satisfacer las exigencias contemporáneas de plenitud del ser humano (*Mensch*), con los meros cometidos legados por los soberanos medievales, es decir, defensa, seguridad interior o "policía" (aquí, en sentido contemporáneo estricto), relaciones exteriores e interiores y hacienda. Del Estado, las personas y la comunidad política exigen diversas categorías de libertades concretas: así, agua, transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, etc.,⁴⁴ en el nivel de vida municipal el cual, de este modo, tiende a satisfacer "micro-necesidades" mediante estos cometidos de servicio público, eventualmente concesionables a particulares.

Ahora bien, además de la satisfacción de estas "micro-necesidades" casi siempre domésticas, la vida en sociedad, y en particular en las zonas urbanas metropolitanas, genera "macro-necesidades" que también devienen exigencias prestacionales del individuo y la comunidad al Poder Públi-

administrativa y teoría política). Madrid: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., 1969, t. I, pp. 781-802, esp. 788.

⁴³ Cfr., por todos, BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Paris: L.G.D.J., 2a. ed., 11 vols., 1966-1977, especialmente t. VI, vol. I, Nos. 6 y 117, 1971.

⁴⁴ Así, por ejemplo, lo preceptuado en el adicionado art. 115 frac. III de la Constitución federal, por decreto de 3 de febrero de 1983.

co. Con un sentido estrictamente social, tenemos las prestaciones educativas no-esenciales (es decir, las que no son exclusivas del Poder Público, por imperio del artículo 3° constitucional), las prestaciones de vivienda, urbanismo y salud y, en general, las de asentamientos humanos.⁴⁵ Finalmente, en campos otrora "vedados" (p. 194) para la administración pública, ésta se ve obligada a entrar en libre competencia con los particulares respecto de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles, de manera de asegurar calidades mínimas y precios máximos razonables a sus destinatarios.

De esta manera, las exigencias sociales y el devenir histórico han rebasado los marcos de los escasos cometidos y estructuras institucionales administrativas del Estado liberal. Si en los tiempos del Presidente Juárez podíamos conformarnos con cuatro dependencias centralizadas encargadas de la ejecución de otros tantos cometidos del Poder Público, en esta segunda mitad del siglo XX la administración pública federal cuenta, para el cumplimiento de sus actuales cometidos, con unas veinte dependencias centralizadas y jerarquizadas, y con alrededor de mil⁴⁶ entidades coordinadas,⁴⁷ para la ejecución de los actuales cometidos del Poder Público mexicano.

Por lo expuesto en este apartado VI las intensas transformaciones experimentadas por las relaciones prestacionales entre el Estado y los particulares significan un cambio cualitativo tal, que exige *un esfuerzo de la teoría de la administración pública para dar cuenta*, en lo orgánico pero también en lo funcional, de esta situación inusitada desde la perspectiva liberal. Ciñéndonos en lo pertinente al marco jurídico de la administración pública mexicana, creemos oportuno proceder seguidamente a una sistematización de la *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, inspirada es cierto en algunas espléndidas elaboraciones constituyentes,⁴⁸ legislativas⁴⁹ y doctrinales⁵⁰ de otros países, pero

⁴⁵ Cfr. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, directores, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda* (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX), ciudad de México: Porrúa, S. A., Prólogo por Jesús SILVA-HERZOG FLORES, 1977, 788 pp., esp. nuestra contribución, dedicada a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (P. 304.3), y titulada "De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", pp. 304.1 a 328.

⁴⁶ En una investigación, del Taller de Derecho Público de la U.N.A.M./ E.N.E.P. "Acatlán", se llegó en 1985 a un total de 1226 entidades integrantes de la administración pública federal paraestatal. Esta cifra no ha podido ser confirmada por investigaciones posteriores por lo que, conservadoramente y atendiendo a las liquidaciones y fusiones dispuestas desde entonces por el Gobierno Federal, preferimos tentativamente hablar de unas mil entidades paraestatales.

⁴⁷ Nos referimos tanto a la coordinación globalizadora como a la coordinación sectorial, asumida ésta por cada una de las respectivas "cabezas de sector". Respecto de la coordinación, como facultad paralela a la jerarquía, en la "galaxia" de nuestras instituciones administrativas, cfr. la tesis, con mención honorífica, de CASTILLO-MEJÍA, Héctor Lidio, *De las relaciones intraadministrativas e interadministrativas (Dos enfoques de la Reforma Administrativa)*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1979, 132 ff.

⁴⁸ Cfr. por todas, las Constituciones alemanas de Weimar de 1919 (arts. 1 en su Primer Título, 89, 101 y 165) y Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 30, 33 apartado 4, 87a. apartado 3, 87d. apartado 2, 89 apartado 2, 91a. *ab initio*, 104a. apartado 1, etc.); las cuales emplean sistemáticamente el vocablo "*Aufgabe*", en el sentido que entendemos correcto de "misión" o "cometido".

⁴⁹ La Ley Orgánica de la Universidad de la República No. 12549, Montevideo, 1958.

⁵⁰ El horizonte comparativo nos ilustra con las aportaciones que detallamos seguidamente. En Francia, frente a la muy dispersa noción clásica del "servicio público", se tiende a hablar de las di-

versas categorías de las "tareas del Poder Público" (*tâches de la puissance publique*), en *Rev. internationale de droit comparé*, 1966, p. 130-131, y 1981, pp. 809-811, en general; y, específicamente respecto del cometido social de la enseñanza superior, en *Rev. du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, pp. 31-32; nueva categorización que hemos tenido el honor de discutir favorablemente, en misión de la U.N.A.M., en nuestras conferencias de 1981 en las Universidades de París I (Panteón-Sorbona), Grenoble y Tolosa III, en esta última con un enriquecedor debate con el profesor Jean-Arnaud MAZÉRES, quien no escatimó elogios, en el anfiteatro Maurice HAURIOU, respecto de esta invaluable contribución mexicana a la categorización de tareas y destinatarios de la administración pública contemporánea.

En Venezuela, reiteradamente, se hace mención del concepto de los "cometidos estatales" y de sus cuatro principales categorías: en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Carabobo, 1962, Nos. 11-12, p. 122 y concordantes; en *ibidem*, ene. 1970-dic. 1972, Nos. 43-45, pp. 16-28, esp. 28, donde en concordancia con las fuentes alemanas, se dice que "el esfuerzo cotidiano del administrativista se multiplica en proporciones inesperadas, (...) al descenderse del Estado como ser (*Sein*) al Estado como cometido (*Aufgabe*)"; en *Archivo de Derecho Público y Ciencia de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, pp. 159-191, esp. 176 ss.; y en *ibidem*, vol. 2, 1970-1971, esp. 20-33, siguiendo igualmente la doctrina alemana (SCHEUNER), fundamentada en las constituciones precitadas *supra*, nota (48).

En Uruguay, la enseñanza del Maestro SAYAGÜES-LASO, superando al francés BONNARD y a su continuador mexicano FRAGA, lleva a comprender la estrechez conceptual del término "atribuciones" y la desvirtuación del sentido lato de "servicio público", para concluir en la utilidad didáctica y científica del castizo "cometidos": *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XVII, Nos. 2-3-4, ab.-dic. 1966, *in totum*, esp. 337-348, 349-367 y 617-618.

En Brasil, siguiendo la literal traducción francesa de los cometidos (*tâches*), se adopta el concepto con el vocablo "tarefas": *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, Fasc. II, 1967, pp. 441-469, esp. 463.

En Costa Rica, la doctrina de los cometidos tiene eco en la máxima publicación, la de la Suprema Corte de Justicia, San José: *Revista Judicial*, año VIII, No. 27, dic. 1983, pp. 111-123, esp. 114 y 122; en el mismo sentido, San José: *Revista de ciencias jurídicas*, No. 37, 1979, pp. 209-240, esp. 221, 227, 229, 230 y 238-239.

En Chile, idéntica postura la encontramos en la *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Santiago de Chile, nov. 1969, tomo II, pp. 41-81, esp. 64 ss., con la explícita adhesión del eminente Maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Jefe de la Escuela Democrática del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración en España: criterio convergente igualmente en la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción: *Revista de Derecho*, año XXXIX, No. 157, sept.-dic. 1971, Editorial Andrés Bello, pp. 5-49, esp. 8-19.

En España conocemos estas referencias: en Barcelona: *Revista del instituto de derecho comparado*, No. 18, ene.-jun. 1962, pp. 55-69, esp. 54-66; en Madrid: *Revista de administración pública*, ene.-ab. 1963, pp. 465-503, esp. 474-475; en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, ed. I.E.A.L., 5 vols., 1969, t. I, pp. 51-52, con múltiples concordancias de los 176 autores de 22 países que contribuyen en dicha obra colectiva; finalmente, también en España, acaba de publicarse la recopilación *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, pp. 550-588, esp. 559.

Terminando respecto de países más afines esta rápida ojeada comparativa (Francia, Venezuela, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Chile y España), cabría, respecto de culturas más lejanas, puntualización de idéntica recepción del concepto y vocablo que consideramos exacto: así, en Alemania, país originario del término *Aufgabe*, en el sentido de "obligación de servicio" o "cometido": Stuttgart/Berlín/Colonia/Maguncia: Kohlhammer, *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht (Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht)*, [Nuevos desarrollos en derecho público (contribuciones a la relación entre ciudadano y Estado en los campos del derecho internacional, derecho constitucional y derecho administrativo)], 487 pp., esp. 447-463; así también en la Bélgica de lengua neerlandesa, Antwerpen: *Tijdschrift van de vrije universiteit van brussel* (Revista de la Universidad Libre de Bruselas), pp. 75-104, esp. 88.

catapultada al cumplimiento contemporáneo de aquellos objetivos supremos de los cameralistas, es decir, la protección del interés público,⁵¹ la lucha contra la pobreza (p. 32) y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo (p. 128), fines que son también objetivos supremos de la Constitución federal mexicana de 1917 y, por consiguiente, de la administración pública de nuestro país.

VII

En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido, *seáanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público.*

La construcción teórica se apoyará naturalmente en vocablos de acepción no siempre unívoca, por lo cual resultará oportuno prescindir de algunos, no por frecuentes menos multívocos en su significación. Así, *se prescindirá de utilizar la voz "función", con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, como ya lo anticipábamos más arriba en nuestro apartado III y sin perjuicio de la muy alta estima intelectual que nos merece la obra de Gabino FRAGA,⁵² preferimos eliminar el vocablo "atribuciones", que nos parece referirse más bien a los concretos poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o actividades de competencia de una institución; finalmente, sólo marginalmente y en sentido muy restringido nos referiremos a la respetabilísima noción de los "servicios públicos", porque como lo documentan la doctrina⁵³ y alguna reciente legislación,⁵⁴ su vaguedad e imprecisión la hacen incompatible con el deslinde terminológico que buscamos.*

⁵¹ Cfr. la reciente tesis profesional de licenciatura, con mención honorífica, de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1984, 423 ff.

⁵² Además de nuestra irrestricta adhesión al *Homenaje a Fraga*, citado más arriba al final de nuestra nota (8) y al estudio de Antonio CARRILLO-FLORES, "Doctor Gabino Fraga Magaña, forjador del derecho mexicano moderno administrativo", publicado en FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed. póstuma, revisada y actualizada por Manuel FRAGA MOURET, ciudad de México: Porrúa S.A., 1984, pp. 468-482; seáanos permitido mencionar nuestra recensión de la 13a. ed. de 1969, publicada por el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. I (1968-1969), Caracas, 1971, pp. 625-630.

⁵³ Cfr. CORAIL, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París: L.G.D.J., Préface de Paul COUZINET, 1954, in totum; LATOURNERIE, R., "Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie? Convalescence? ou Jouvence?", París: *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1960, p. 61; EISENMANN, Charles, "Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: I.E.A.L., T. iv, PP. 417-438; así como la bibliografía en ellos citada y los Manuales usuales.

⁵⁴ La utilización indiscriminada, sin terminología ni concepto precisos, del "servicio público" explica las, al parecer, insuperables contradicciones de la Ley General de Salud, decretada el 26 de

Partiendo de estas salvedades, las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Genéricamente, *la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico*. En lo que aquí directamente interesa a la Ciencia de la administración, las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyentes, legislativos, jurisdiccionales), sin que requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente, *la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales*. Por ello, definimos a la *función administrativa* como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante,⁵⁵ a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la administración, *el Poder Ejecutivo es el titular de principio⁵⁶ de la función administrativa.*⁵⁷

diciembre de 1983, publicada en el *D.O. de la Federación* el 7 feb. 1984 y entrada en vigencia el 1º jul. 1984.

⁵⁵ En efecto, puede haber función legislativa, por atribución, en el Ejecutivo (reglamento, actos-regla subordinados) o en el Judicial (regla jurisprudencial); puede haber función administrativa en el Legislativo (presupuesto, ratificación de nombramientos) o en el Judicial (licencias).

⁵⁶ Para la distinción de las funciones de principio y de las de atribución, v. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de Humanidades, *Prólogo* de Enrique GILES-ALCANTARA, 1982, 314 págs., esp. 55-80.

⁵⁷ Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, *el Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta de 1917, *es titular de atribución, de una clara expresión de la función administrativa*: la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del artículo 14º transitorio). Así, *el Poder Legislativo es titular, de atribución, de la función administrativa*, por imperio del art. 73 de la Constitución, en estos casos (en los cuales se indica la respectiva fracción, en números romanos): admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); aprobación de nombramientos de magistrados (VI, base 4a.); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XII); otorgamiento de licencia y aceptación de la renuncia del Presidente de la República (XXVI y XXVII); y además, en estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de la Cuenta Pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párr. 1º); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV); etc. Finalmente el Poder Judicial, para su organización y disciplina interiores, tiene amplia función administrativa, vg. respecto del nombramiento, reelección o promoción de los Magistrados de Circuito

Los órganos de la administración pública pueden organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía o de la tutela, en "sistemas orgánicos", a los cuales por lo general incumbe el ejercicio de principio de una función del Poder Público. De esta manera, en sentido muy estricto, *definimos al Poder Público* (sea éste el Constituyente, el Legislativo, el Judicial o el Ejecutivo) *como una porción orgánica competencial de principio*. Para decirlo de otra manera, con un ejemplo, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que, en principio, incumbe el ejercicio de la función administrativa. En otros términos, regresando por otra vía a la generalización anterior, *Poder del Estado es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público*.

Presentadas así sendas definiciones de "función del Poder Público" y de "Poder del Estado", podemos aproximarnos a los otros dos conceptos propuestos, el de "facultades" y el de "cometidos" del Poder Público.

VIII

Los órganos de los Poderes del Estado están dotados de facultades para el cumplimiento de los cometidos que les son eventualmente encomendados. Así, por ejemplo, para el cumplimiento del cometido de hacienda, *el órgano* Presidencia de la República *tiene la facultad* de promulgar y ejecutar las leyes hacendarias, la facultad de nombrar y remover libremente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, la facultad de nombrar con aprobación del Senado a los empleados superiores de hacienda y de removerlos libremente, la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas crediticias y de celebrar tratados financieros con las potencias financieras, la facultad de habilitar toda clase de puertos y de establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, la facultad de hacer llegar anualmente a la cámara la correspondiente ley de ingresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre, etc., es decir, que *las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos, en función administrativa*.

Resumiendo los conceptos hasta aquí visualizados, y siguiendo con el ejemplo hacendario, *el Poder Ejecutivo, titular de principio de la función administrativa, está dotado de facultades específicas para el cumplimiento del cometido* esencial de hacienda. Insistiendo. Una cosa son las funciones, actos o manifestaciones eventualmente aisladas de la voluntad general (vg. un nombramiento, en función administrativa), otra cosa es la facultad específica de poder nombrar; una tercera cosa es el órgano, titular en cuanto Poder, de esa función

y Jueces de Distrito; nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados, designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, etc. (arts. 94, 97 y concordantes de la Carta).

y de esa facultad; *una cuarta y muy distinta cosa, es la actividad global (lo hacendario) o tarea concreta que incumbe a dicho órgano o Poder del Estado, en su caso. A esta actividad o tarea, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano, la llamamos en castellano cometido.*

IX

Importa distinguir radicalmente, en un lenguaje jurídico que mucho ayuda en su precisión a los estudios de la teoría de la administración pública, entre la función y el cometido. El Poder Ejecutivo es, salvo texto constitucional expreso, el titular de principio de la función administrativa. En verdad, en todos los tiempos y lugares se ha dado cada una de las funciones del Poder Público y, con este sentido estricto y en particular, el concepto de función administrativa: en efecto, Augusto en Roma como Netzahualcóyotl en Texcoco, tenían igualmente que ejecutar mediante operaciones materiales (envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, provisión de viatuallas para la población económicamente débil) sus actos jurídico-administrativos consistentes, respectivamente, en una declaración de guerra, en una planeación de la distribución de aguas, en una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas, en una determinación de suministro de enseres y alimentos a los desprotegidos. En otros términos, a cada operación material concreta la precede un acto abstracto y formal. Genéricamente pues, no existen limitaciones históricas ni geográficas para la necesaria plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. Cabe entonces interrogarse respecto del régimen jurídico atribuible, y sistematizable, a la muy variable gama de estas operaciones materiales en función administrativa, las cuales sí vienen condicionadas por consideraciones históricas, de tiempo y lugar.

Con otras palabras, mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica.

En algunos casos, las operaciones materiales, que dan plenitud a la acción administrativa anunciada por el acto jurídico formal, son exclusivas del Poder Público; y sus destinatarios, compelidos por actos de imperio en ejercicio directo de la soberanía, se encuentran en calidad de súbditos, siéndoles aplicable un régimen estricto de derecho público, cuya plenitud excluye la posibilidad de concesionar esta actividad a los particulares. Llamamos *cometidos esenciales a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.*

Como apunta certeramente GUERRERO-OROZCO (pp. 216-219), en la era abstencionista del Estado liberal, los cometidos esenciales se limitaban a muy

escasas actividades: relaciones exteriores, defensa, hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación.

Tales eran los "únicos" cometidos esenciales en el siglo XIX, a los cuales podríamos calificar de *cometidos esenciales "clásicos"*.

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público, en la mayoría de los países y señaladamente en México con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y a la crisis de 1929-30, llevó a incorporar otras tareas concretas de la administración pública, al régimen estricto de los cometidos esenciales. A diferencia de otros países y mediante el mecanismo de las adiciones y modificaciones a la Constitución federal, el actual estadio del derecho constitucional positivo de nuestra administración pública, preceptúa los siguientes "*cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano*",⁵⁸ por oposición a los "clásicos" antedichos:⁵⁹ el "cometido esencial"⁶⁰ de banca de crédito,⁶¹ la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles,⁶² los puertos y aeropuertos y, ahora, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo,⁶³ en el marco de la rectoría del Estado, en régimen de economía mixta.⁶⁴

Todos estos cometidos esenciales son aquéllos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económico-política determinada, vg. actualmente en México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública, sea mediante dependencias centralizadas como en el caso de los cometidos esenciales

⁵⁸ Cfr. por todos, SAYEG-HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, 4 vols., 1972-1975, esp. su t. IV, 1975, "La integración constitucional de México (1917-1974)", ed. Cultura y Ciencia Política A.C., esp. 187-319.

⁵⁹ Partimos de los fundamentos constitucionales respectivos, esp. de los artículos 28, 25, 26 y 27 de la Constitución.

⁶⁰ La doctrina no está obligada por las impropiedades o errores terminológicos del constituyente o del legislador. El régimen jurídico es tan estricto, que lleva a la convicción de hallarnos ante un "cometido esencial" y no ante un "cometido de servicio público", pues el régimen de la banca y el crédito, al ser insusceptible de concesión a los particulares, pone de manifiesto su verdadera naturaleza de "cometido esencial".

⁶¹ Esto, por adiciones y modificaciones del Constituyente Permanente, publicadas el 17 de noviembre de 1982, intocadas por las reformas del 3 de febrero de 1983.

⁶² Estos son una adición específica del 3 de febrero de 1983, que rompe la unidad de régimen jurídico del "transporte", el cual tendrá así niveles de cometido esencial y de cometido de servicio público, según los casos.

⁶³ Por imperativo del nuevo artículo 26, en sus cuatro párrafos, adicionado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983.

⁶⁴ El tema jurídico del régimen de la economía mixta no ha tenido hasta el momento la consideración doctrinal sistemática que exige. Como desarrollos precursores, pueden verse los dos subcapítulos del capítulo XII, "El sistema socio-económico en el constitucionalismo mexicano", de MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política del P.R.I. y Porrúa S.A., 1982, pp. 545-627, esp. 598-617.

“clásicos”, sea mediante entidades paraestatales, como lo apunta GUERRE-RO-OROZCO (p. 19) en afirmación que nos parece válida para los “cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano” o “áreas estratégicas”, según las adiciones constitucionales de 1983. En los Estados modernos, y peculiarmente en un Estado *democrático y social* de Derecho como los Estados Unidos Mexicanos, no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni siquiera en carácter de concesionarios.

Respecto de estos cometidos esenciales, tanto clásicos como propios del constitucionalismo social mexicano, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico.⁶⁵

a) *En primer lugar*, en el ejercicio de los cometidos esenciales, la administración está dotada de facultades más intensas, que cuando desempeña los demás cometidos; así, por ejemplo, puede imponer prestaciones personales⁶⁶ o pecuniarias,⁶⁷ limitar la libertad individual,⁶⁸ etcétera.

b) *En segundo lugar*, la violación de las reglas de estos cometidos o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan generalmente sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos.⁶⁹

c) *En tercer lugar*, la posición de los particulares frente a la administración es distinta a la que tienen respecto de los demás cometidos del Poder Público. En estos, según los casos, pueden situarse como usuarios, beneficiarios o clientes, mientras que aquí, como ya indicáramos, se hallan en calidad de súbditos. De ello derivan importantes consecuencias, por ejemplo en lo relacionado con la naturaleza jurídica del vínculo entre la administración y el particular, el derecho a la prestación del cometido, la responsabilidad de la Administración, etcétera.

Habiendo así distinguido la cualitativamente más importante categoría de los cometidos del Poder Público, aquella mejor perfilada en el derecho constitucional mexicano y de más fácil aceptación por la doctrina nacional,⁷⁰ veamos ahora una categoría más sutil y de límites menos precisos, la de los cometidos de servicio público o servicios públicos “en sentido estricto”.

⁶⁵ Cfr. por todos, SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo: Barreiro y Ramos S.A., 4a. ed. actualizada con notas de Daniel-Hugo MARTINS, 1974, 2 vols., en su vol. I, 48-86, esp. 56-57.

⁶⁶ Así, en la organización de la defensa nacional, podrá ser obligatorio el “servicio” de las armas; es obligación de los mexicanos recibir instrucción cívica y militar que los mantenga (. . .) diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar; así como alistarse y servir en la Guardia Nacional (arts. 5, 31 frac. II y III, y 36 fracc. II de la Constitución).

⁶⁷ Para las finanzas clásicas, el impuesto era la contrapartida de los cometidos esenciales, reservándose derechos y productos para los restantes cometidos; para las finanzas modernas, el *parteeaguas obedece a otros criterios* que tienden a abandonar el criterio de la “contraprestación” y a hacer prevalecer la “universalidad” de destinatarios del servicio, al margen de la escasa capacidad contributiva de grandes mayorías de la población.

⁶⁸ Vg. en el ejercicio de las facultades de policía, de fiscalización tributaria, etcétera.

⁶⁹ Sanciones de multa y arresto, que no excluyen la represión penal.

⁷⁰ La Teoría general de los cometidos del poder público, entendidos como prestaciones obligatorias que generan derechos subjetivos públicos en sus destinatarios, viene teniendo una creciente

X

Al abordar el punto de *los cometidos de servicio público*, nos encontramos con prestaciones en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, habilitados para ello por un acto de concesión del Poder Público, el cual de esta manera, disminuye la intensidad de su control sobre el servicio y permite la existencia de ciertas cláusulas menores de derecho privado, en un régimen jurídico global en el cual se mantiene empero la supremacía del derecho público

aceptación, no solamente como ya vimos en el campo del derecho comparado (v. *supra*, nuestra extensa nota 50), sino en el propio desarrollo doctrinal mexicano. En la conclusión general de un trabajo presentado para un reciente concurso de oposición en la materia de derecho administrativo, se afirma:

"La Teoría de los cometidos del Poder Público ha venido a perfeccionar el campo del derecho administrativo que, hoy en día, se ha visto en la necesidad de replantear sus conceptos e instituciones, en virtud de ser el catalizador de la movilidad social que presenta el Estado Mexicano."

"Consideramos que con la aceptación que, lenta pero paulatinamente se va haciendo, sobre todo de los cometidos esenciales, se solucionan entre otros puntos, algunos aspectos de la problemática que universalmente ha presentado el concepto y el alcance del término servicio público, así como de las actividades exclusivas del Estado que no son objeto de concesión por su propia naturaleza" (cfr. PÉREZ y PÉREZ, Marcial, *Teoría de los cometidos del Poder Público*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 16 de enero de 1985, 20 págs.). Al respecto y haciendo propia la terminología económico-constitucional de las "áreas estratégicas", el autor citado entiende que éstas ensanchan considerablemente el campo de las actividades cuya exclusividad prestacional por el Estado las sustrae del régimen tradicional de los servicios públicos; consideramos, empero, que confunde la titularidad orgánica de los cometidos esenciales pues, considerándolos necesariamente como emisores de actos de autoridad, no parece comprender la realidad de que ya muchos de ellos tienen por titular a una entidad paraestatal.

Ahora bien, planteamientos convergentes hacia la recepción doctrinal de una moderna Teoría general de los cometidos de Poder Público, pueden apuntarse en los siguientes autores mexicanos: CHUAYFFET-CHEMOR, Emilio, "Derecho administrativo", en *Introducción al derecho mexicano*, ciudad de México: U.N.A.M., 1981, pp. 45-46; ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4a. ed., ciudad de México: Porrúa S.A., 1981, pp. 345-346; GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., *Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ*, 305 págs., esp. pp. 235-236, y, del mismo GONZÁLEZ-COSÍO, *El poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982, pp. 55, 67, 71-72, aquí con una expresa remisión a la obra de SAYAGÜES-LASO, precitada *supra*, en nuestra nota (65); el mismo autor reenvía a la extensa recensión que dedicáramos a la *Teoría General del derecho administrativo*, de ACOSTA-ROMERO, publicada en ciudad de México: Vivienda, año VI, No. 6, nov.-dic. 1981, pp. 610-621, donde apuntábamos algunas diferencias en el manejo de esta terminología con el distinguido Director (1981-1989) de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. A estas referencias, cabe añadir, por parte de los constitucionalistas mexicanos: MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, ciudad de México: I.C.A.P. del P.R.I. y Porrúa S.A., *Presentación* de Miguel ACOSTA-ROMERO, 1982, 680 págs., esp. en sus numerales 710, 799, 804, 1004 y 1400, respectivamente en sus pp. 329, 378, 379, 469-470 y 626; y, del mismo Miguel de la MADRID, *Estudios de derecho constitucional*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1980, pp. 17-19.

Cabría tener igualmente presentes las referencias a la Teoría general de los cometidos del Poder Público, contenidas en las revistas mexicanas siguientes: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ciudad de México: U.N.A.M., tomo XVI, jul.-dic. 1966, Nos. 63-64, pp. 955-976, esp. 967; *Revista mexicana de ciencia política*, ciudad de México: U.N.A.M./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Año XVIII, Nueva Época, ab.-jun. 1972, No. extraordinario "Administración Pública y Desarrollo", pp. 75-99, esp. 82; y *Vivienda*, ciudad de México: INFONAVIT, Año 2, No. 10, junio 15 de 1977, pp. 2-33, esp. 19-28.

y cuyos destinatarios se encuentran, frente a la administración y al eventual concesionario, en la posición de usuarios. Importa señalar, desde el principio, que nos encontramos ante *una transición categorial que, alejándonos de la plenitud de los actos de imperio característicos de los cometidos esenciales, nos irá acercando por grados a veces imperceptibles a otros niveles de cometidos*, en los cuales se desvanecerá la hegemonía del derecho público e irrumpirán progresivamente categorizaciones, de actos y de destinatarios, cada vez más próximas a los derechos privado y social.

Si el acto de concesión deviene "*pedra de toque*" de la aplicación del régimen de los servicios públicos en sentido estricto, se reitera que todos aquellos cometidos inconcesionables quedarán reservados a la categoría de los "cometidos esenciales". Precisamente, la legitimidad de una concesión en la prestación del cometido abre las puertas de los "servicios públicos en sentido estricto" a los particulares y plantea la posibilidad de que este cometido pueda derivar en una relación de particular (concesionario) a particular (usuario), pero *siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente*, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario.

Históricamente, *los cometidos de servicio público son todos aquellos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en régimen de concesión*: gas, transportes (exceptuando en México los ferrocarriles desde 1983), seguros, fianzas, radio, televisión, minería, teléfonos, hasta 1982 el "servicio público de banca y crédito", la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.⁷¹ Además, los típicos cometidos de servicio público municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abasto, panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así enumerados por el art. 115, frac. III de la Constitución, adicionada y reformada en 1983.

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, llamamos *cometidos de servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios*.

En el siglo XIX, en la era abstencionista del Estado liberal, la escasez de los cometidos esenciales convertía a los cometidos de servicio público en una actividad reveladora de gran intensidad en sus actos típicos de autoridad o imperio. Eran, por así decirlo, la categoría "expansiva" en el seno de las actividades de la administración pública, a tal punto que León DUGUIT llegó a sostener la naturaleza de "servicios públicos" inclusive para las actividades comerciales del Poder Público.

⁷¹ Tampoco aquí está obligada la doctrina por las impropiedades, o errores terminológicos, del constituyente o del legislador, los cuales sin distinguir los distintos niveles de cometidos, hablan genéricamente del "servicio público" de educación. Ciertamente que en lo que se refiere a los niveles educativos indicados en el texto, la discrecional autorización expresa del Poder Público, que "podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno", es una "autorización" puramente semántica y debe ser entendida como un radical acto administrativo de concesión, en el más puro sentido jurídico-administrativo.

En nuestros días y respecto de estos cometidos de servicio público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico:⁷²

a) *En primer lugar*, adoptamos una *noción funcional y muy restringida del "servicio público"*, que descarta las perplejidades de la utilización simultánea o alternativa de una noción orgánica, reservando para sustituir a esta última la terminología típica de la legislación administrativa mexicana, que distingue entre las distintas especies de los géneros de "dependencias centralizadas" o "entidades paraestatales".

b) *En segundo lugar*, la riqueza de los "cometidos esenciales" en derecho mexicano provoca un "empobrecimiento" de los "cometidos de servicio público" cuya identidad parece dudosa respecto de las constitucionalmente denominadas "áreas prioritarias",⁷³ complementado por el surgimiento de "cometidos sociales" y "cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles" que también *disminuyen la amplitud de la otrora categoría "totalizadora" del servicio público.*

c) *En tercer lugar*, la prestación directa e inmediata a los integrantes de la comunidad parece una nota distintiva del pasado en la medida en que, por lo antes indicado, *existen cometidos esenciales y de otras categorías, en los cuales la inmediatividad con el destinatario es igualmente de principio.* Así, por ejemplo, entre los cometidos esenciales, también se caracterizan por la naturaleza directa e inmediata de sus prestaciones, la electricidad y los ferrocarriles; por lo demás, también parece exigible esta naturaleza respecto de los cometidos sociales de salubridad y vivienda, y de los cometidos mercantiles de abastecimiento de subsistencias populares.

En otros términos, la existencia concreta de un destinatario individual no bastaría ya para tipificar la categoría de "cometido de servicio público".

d) *En cuarto lugar*, en común con los "cometidos esenciales", los cometidos de servicio público *se regulan predominantemente por reglas de derecho público, sin perjuicio de la aplicación de las reglas del derecho privado en los casos excepcionales en que expresamente lo establezca el derecho positivo, o cuando proceda conforme a los principios generales. Es la solución de principio. Si se excluye o se concede la actividad privada, es porque el régimen de derecho privado no permite la plena satisfacción del interés general.* Para lograrlo, es necesario un régimen administrativo, que posibilite la aplicación de los procedimientos y potestades típicos del derecho público: expropiación, servidumbres y limitaciones de la propiedad, uso especial de bienes públicos, sanciones administrativas y aún penales, etc. Así, para la construcción de autopistas y

⁷² Cfr. SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra* en nota (65), pp. 63-77.

⁷³ La fluidez de esta terminología de origen económico y que el constituyente no quiso o no se atrevió a precisar en 1983, se revela en 1986 en el nuevo texto de la Ley Federal de las entidades paraestatales, cuyo artículo 6º, después de remitirse a la Constitución respecto del concepto de "áreas estratégicas", añade en su párrafo 2º:

"Se consideran áreas prioritarias (. . .) los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos". ¡Así, sería todo!

de ferrocarriles, la expropiación resulta un procedimiento frecuentemente ineludible; igualmente, no se concibe la construcción del subterráneo metropolitano (metro) o del cableado telefónico, sin la imposición de servidumbres o la utilización de bienes públicos. En suma, aunque quizá con una intensidad de imperio algo menor que respecto de los "cometidos esenciales", la regulación por el derecho público es típica de los cometidos de servicio público.

e) *En quinto lugar*, reiterando que nos hallamos ante una transición categorial, cabe recordar que no solamente en otros países existen cometidos de servicio público que para nosotros ya son "cometidos esenciales" (hidrocarburos, banca y crédito), sino que el derecho mexicano considera "cometidos de servicio público" a actividades que en otros países se desarrollan en el marco de los "cometidos sociales"⁷⁴ o inclusive en régimen de libertad individual para la industria y el comercio (radio y televisión). Más aún, cabe recordar que esta categorización ha estado *históricamente condicionada*, dentro del propio México, por las características políticas del momento histórico: así, los hidrocarburos antes y después de 1940; la enseñanza primaria, secundaria y normal, antes y después de la Constitución de 1917; la banca y el crédito, antes y después del 17 de noviembre de 1982, etcétera.

f) *En sexto lugar*, la determinación de que un cometido del Poder Público constituye un cometido de servicio público, sólo puede efectuarse, respecto de la administración pública mexicana, mediante un acto legislativo, ley federal⁷⁵ o ley estadual o local,⁷⁶ según los casos.

En efecto, el Estado democrático y social de derecho previsto por la Constitución federal de Querétaro de 1917 es, en definitiva y a pesar de sus cláusulas democráticas y sociales, un Estado liberal, donde *la calificación de una actividad como cometido de servicio público, sustrayéndola así del campo de la actividad privada e individual, requiere de un acto legislativo*, exigencia enfatizada por las adiciones y modificaciones constitucionales de 1983. Claro que no es indispensable que el texto legal, federal o estadual, diga expresamente que "tal actividad constituye un cometido de servicio público". Así ocurre con las leyes que habilitan a una institución pública para el otorgamiento de concesiones de tales o cuales servicios, o respecto del uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.⁷⁷ Si una institución pública, de nivel federal o de nivel

⁷⁴ Así, todos los niveles del cometido de educación pública configuraban un "cometido social" e inclusive un cometido mercantil, en la época abstencionista del Estado liberal, tal cual siguen configurándolo, con matices a veces importantes, en países como Francia y Uruguay; por el contrario, por imperio del art. 3º de la Constitución, en su frac. II, constituyen un servicio público en sentido tricto, como indicáramos *supra*, nota (71) y texto. Cfr. CORTINAS-PELAEZ, León, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", Montevideo: *La justicia uruguaya*, Doctr., 1963, pp. 85-115; reproducido en Madrid: *Rev. de administración pública*, No. 40, ene.-ab. 1963, pp. 465-503; y ahora, en 34 artículos seleccionados de la revista de *Administración pública con ocasión de su centenario*, selección. Introducción General y presentación por Alejandro NIETO-GARCÍA, Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1200 págs., pp. 550-589.

⁷⁵ La exige el art. 28, pár. 10º de la Constitución, desde 1983.

⁷⁶ La exige, implícitamente, el art. 115, frac. III, literal i) de la Constitución, desde 1983.

⁷⁷ Así lo prevé, sujetándose a las leyes, en casos de interés general y tendiendo a la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, el art. 28, pár. 9º de la Constitución federal, desde 1983.

estadual, puede concesionar a particulares la explotación de un cometido, es porque esta actividad le pertenece como cometido propio y configura un cometido de servicio público.

Como es obvio, y por aplicación del "principio del paralelismo de las formas" los mismos principios regulan el caso inverso: el de un cometido de servicio público que deviene cometido social o mercantil.

g) *En séptimo lugar*, siguiendo casi puntualmente los requisitos de la doctrina y derechos comparados, el derecho de la administración pública mexicana estatuye que *serán características de la prestación de los cometidos de servicio público, la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo*, las cuales son irrenunciables porque la prestación de estos servicios es de interés público.⁷⁸

h) *En octavo lugar*, la concesión de un cometido de servicio público está regida por vigilancia y reglamentación intensas por parte de la autoridad administrativa,⁷⁹ las cuales *por su carácter exorbitante respecto del régimen de derecho privado contractual, se complementan con una prolija normatividad pública*⁸⁰ y por una decisiva participación del Jefe de Estado en materia de caducidad⁸¹ y de plazos.⁸²

i) *En noveno lugar, la titularidad en la prestación de un cometido de servicio público puede ser muy variada: directa*, por medio de una dependencia centralizada, federal o estadual; *indirecta*, por medio de una entidad paraestatal, federal o estadual; *concesionada*, por medio de un particular concesionario,⁸³ quien tendrá que respetar los principios que vienen de enunciarse.

j) *En décimo lugar*, el destinatario de un cometido de servicio público se encuentra, ante el servicio y la institución que ostente su titularidad (directa, concesionada o indirecta) en una posición *menos rígida que la de los súbditos de los cometidos esenciales, posición que la doctrina conviene en designar como de "usuario"*. Se trata siempre de una posición de derecho público, en la cual, por el hecho de la utilización del cometido de servicio público, el usuario se encuentra colocado en una situación objetiva, estatutaria, de la que derivan derechos y obligaciones empero para ambas partes, al punto de que una postura doctrinal hoy superada llegó a hablar de la configuración de un contrato privado de adhesión.

⁷⁸ En este sentido, el art. 23, pár. 1º. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, idéntico a sus similares anteriores de 1970 y de 1978. Se trata en verdad de las clásicas "leyes del servicio público" (en sentido lato) de la doctrina francesa, válidas hoy "mutatis mutandis" para todos los tipos de cometido.

⁷⁹ Así, los arts. 24 a 26 de la Ley de 1984, precitada en la nota anterior.

⁸⁰ *Ibidem*, art. 27.

⁸¹ *Ibidem*, art. 28.

⁸² *Ibidem*, art. 29.

⁸³ Sobre la concesión, por todos, SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra*, nota 50, en su vol. II, pp. 12-85; *adde*, ACOSTA-ROMERO, Miguel, "Teoría general de la concesión", Caracas: *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 2, 1970-1971, págs. 245-260.

En derecho mexicano,⁸⁴ *las soluciones legislativas y doctrinales no encuentran explicación lógica sino con el criterio estatutario*. Así, el derecho de los particulares a exigir las prestaciones previstas sería inconcebible en la vieja tesis contractualista, incapaz de explicar cómo los particulares pueden exigir el funcionamiento del cometido de servicio público antes de la celebración del contrato, pues el "usuario contratante" carece de todo derecho hasta el instante de perfeccionamiento del contrato. Por lo demás, la fijación unilateral de las condiciones de funcionamiento, organizadas y determinadas en todos sus detalles, antes de conocerse quién será el usuario, excluyen toda hipótesis contractual que reposa necesariamente en el recíproco conocimiento de las partes. Complementariamente, la posibilidad de modificar en todo momento la organización del servicio, el tratamiento igualitario de todos los usuarios, etc., confirman la regla de principio.

XI

Perfiladas de esta manera, en los apartados IX y X que vienen de exponerse, las nociones de los cometidos esenciales y de los cometidos de servicio público, procede ahora ocuparnos brevemente de *la más joven y aún algo imprecisa categoría de los cometidos del Poder Público, es decir, los cometidos sociales de la administración pública mexicana*.

En esta hipótesis, los particulares actúan por derecho propio, habilitados para su actuación concurrente con el sector público, mediante actos administrativos de autorización, es decir, mediante actos en los que está excluido el intenso matiz de imperio contenido en los actos de soberanía, característico de los cometidos esenciales; ni siquiera estamos en un campo de acción de principio de la administración pública, en el cual la presencia de los particulares esté severamente restringida y controlada mediante un acto de concesión, característico de los cometidos de servicio público.

Nos encontramos aquí ante una especie de cometidos típicos del Estado *democrático y social de Derecho*, mediante los cuales la administración pública admite la necesidad de su acción para impulsar ciertos niveles no-básicos de la educación pública; promover y asegurar la salud pública y la ecología; impulsar y controlar sistemas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, que sean más respetuosos de la plenitud en el desarrollo de las potencialidades de la persona humana; en definitiva, estimular el financiamiento, la organización, el funcionamiento y el control, de sistemas cada vez más integrales de seguridad social.

Complementariamente, el destinatario de las prestaciones de los cometidos sociales tiene en algunos aspectos analogía con los usuarios de los cometidos de servicio público, aunque presenta ciertas diferencias substanciales, derivadas del distinto objetivo de unos y otros cometidos.

⁸⁴ Los criterios que siguen, encuentran su fundamento en las precitadas disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, esp. arts. 26, fracs. I a V y 28, fracs. I, III y VI.

En los cometidos de servicio público, la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y tiende a constituirse mediante la realización de un servicio o el uso de un medio técnico: suministro de agua potable o de gas, transportación aérea o por carretera, garantía local de la seguridad pública y organización del tránsito, recepción de sonidos o imágenes mediante la radio o la televisión, intercambio de conversaciones vía telefónica. En los cometidos sociales, la prestación es distinta y variada. A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pensión, subsidio, asignación familiar, primas de seguridad social) o de cosas materiales (auxilios de ropa, comida, albergue, etc.); en otros casos consiste en el cuidado de su persona (asistencia médica y farmacéutica para los derecho-habientes de un sistema de seguridad social, residencia para ancianos, etc.) o en el desarrollo de sus conocimientos (niveles de enseñanza técnica, de bachillerato, universitaria, pedagógica, empresarial, es decir, los niveles de educación especializada y superior, no comprendidos en los niveles del cometido de servicio público de educación, preceptuado por el artículo 3° constitucional).⁸⁵

Esta diferencia en la naturaleza de las prestaciones aparece un régimen jurídico que tiende a ser divergente en muchos aspectos, respecto de los destinatarios del cometido de servicio público. *Por ello, los destinatarios de los cometidos sociales bien merecen la denominación de beneficiarios.*

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, *llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.*

Ahora bien, examinando el conjunto de los cometidos sociales, nos parecen perfilarse estos caracteres fundamentales comunes:

a) *En primer lugar, la finalidad de estos cometidos es eminentemente social, pues están dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquéllos que, por encontrarse en condiciones menos favorables, suelen definirse en derecho comparado como "económicamente débiles".*

b) *En segundo lugar, estos servicios no persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios, todo lo cual determina un régimen especial de financiamiento, puesto que sólo pueden desenvolverse mediante el establecimiento de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o contribuciones especiales.⁸⁶*

⁸⁵ La ley de salud de 7 feb. 1984 distingue tres niveles: *un cometido de servicio público de salud, prestado a la población en general; un cometido social de salud, cuyos destinatarios son los derecho-habientes de instituciones públicas de seguridad social; y un cometido mercantil de salud, derivado de un contrato entre el cliente o paciente de la institución y esta misma. En los tres casos, cabría hablar diferenciadamente de usuarios, beneficiarios y clientes de los servicios de salud; pero la Ley unifica la terminología, hablando indiscriminadamente de "usuarios" en todos los casos (cfr. esp. arts. 34 a 49).*

⁸⁶ Cfr. por todos, el art. 2° del Código Fiscal de la Federación de 1981, que establece: "II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley, a cargo de personas que

c) *En tercer lugar*, el cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido del Poder Público, en el más rico sentido de nuestra fuente germánica, las *Aufgabe*, es decir, de una *responsabilidad u obligación prestacional ineludible del órgano o institución administrativa competente*.

d) *En cuarto lugar*, y como apuntábamos en el inicio del presente apartado XI, *la principal diferencia en la forma de prestación*, que habilita un régimen jurídico diferenciado para los cometidos sociales respecto de los cometidos de servicio público, *radica en que la actuación de los particulares opera en este campo ejerciendo un derecho propio dentro de los límites que fijen las leyes*, pues no requieren para ello de un acto de concesión del Poder Público. Importa insistir en esta diferencia fundamental. *Por un lado, las actividades comprendidas en la esfera natural de la soberanía (cometidos de servicio público) cuyo ejercicio por particulares deviene posible sólo gracias al acto de concesión,*⁸⁷ el cual confiere al concesionario algo que no estaba comprendido en su libertad natural, un poder de accionar derivado del Estado, una esfera de actividades que por naturaleza misma no serían accesibles al individuo,⁸⁸ a quien *el Estado confiere un verdadero nuevo derecho, del cual el particular no tenía ni siquiera el germen*⁸⁹, ampliándole de este modo su esfera jurídica privada, mediante un derecho que no poseía anteriormente.⁹⁰ *Por el otro lado*, el caso que aquí nos ocupa, una situación parecida, que es menester distinguir con precisión: los cometidos sociales son una actividad que los particulares van a ejercer en su nombre y por su cuenta, pero una actividad que, por su naturaleza, podría ser ejercida en virtud de la libertad natural; *la autorización no hace sino levantar un obstáculo puesto por una regla de derecho,*⁹¹ *sin que este acto de autorización amplíe la esfera substancial de la acción individual y tenga por objeto conferir al particular el ejercicio de una actividad propia de la esfera soberana del Estado*⁹².

son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

De esta manera, reciben financiamiento específico mediante contribuciones votadas por el Congreso de la Unión, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFO-NAVIT) y las instituciones de seguridad social de los trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social o I.M.S.S.), del sector público (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o I.S.S.S.T.E.) y de las fuerzas armadas (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, o I.S.S.S.F.A.M.).

⁸⁷ Otto MAYER, *Le droit administratif allemand*, París: V. Giard et. E Brière, t. IV, p. 155.

⁸⁸ Otto MAYER, *ibidem*, t. IV, pp. 153-154.

⁸⁹ RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Turin, 1894, pp. 37-38.

⁹⁰ FLEINER, Fritz, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París: Delagrave, trad. del alemán por mi maestro de París Charles EISENMANN, 1933, 280 pp., p. 212.

⁹¹ Otto MAYER, *ibidem*, t. II, pp. 153-154.

⁹² ZANOBINI, Guido, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, Milán: Giuffrè, 1935, pp. 421 y 422.

XII

Por lo expuesto en los tres apartados anteriores, tenemos, en grado decreciente de participación del Poder Público, cometidos que implican, respectivamente en sus tres primeros niveles, una actividad soberana y exclusiva del Poder Público (*cometidos esenciales*); una actividad soberana, pero que eventualmente el Poder Público concesiona a los particulares, ensanchando su esfera natural de acción mediante un nuevo derecho (*cometidos de servicio público*); y una actividad del Poder Público en la cual éste permite la acción paralela de los particulares, por razones de interés general y respecto de una esfera de acción que les es propia (*cometidos sociales*). Respectivamente, los particulares han visto determinada su posición ante la Administración como destinatarios que tienen el rango, sea de súbditos, sea de usuarios, sea de beneficiarios.

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público en ramas agropecuaria, industrial y mercantil de la economía ha llevado a una importante actuación en el campo de la actividad privada. De este modo, la intervención estatal respecto de la actividad privada individual, no se limita a su regulación mediante reglas,⁹³ ni a su contralor y fiscalización administrativa.⁹⁴ Mucho más, en régimen de economía mixta, el sector público desborda la esfera originaria de su acción y pasa a actuar en las actividades propias de los sectores privado y social, comprendidas en el principio de la libertad de trabajo,⁹⁵ en libre concurrencia con estos sectores y bajo la denominación de ordenamientos jurídicos predominantemente de derecho privado y de derecho social. Atendiendo a estos rasgos generales, llamamos *cometidos privados de la administración a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes.*

En los últimos lustros, tenemos *ejemplos de estos cometidos privados de la administración pública, en las múltiples facetas recientes del intervencionismo mexicano en materia económica: siderurgia, industria automovilística y de carros de ferrocarril, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustrias, subsistencias populares, explotación forestal, elaboración de guanos y fertilizantes, etc.*

Estas tareas tan variadas configuran un importante sector de la actuación cotidiana de la administración pública en México, con caracteres propios que

⁹³ SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, precitado *supra* en nota (65), t. I, pp. 52-53.

⁹⁴ SAYAGUÉS-LASO, *ibidem*, pp. 53-55.

⁹⁵ Tradicionalmente, los particulares en el ejercicio de un derecho individual protegido constitucionalmente, pueden dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos (art. 5° constitucional), pero desde 1983 la Constitución establece la rectoría del desarrollo nacional como responsabilidad del Estado, quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional (art. 25, párr. 1° y 2° constitucional). Y, en verdad, esta misión del Poder Público ya se encontraba en el art. 131 párr. 2° de la Constitución desde 1951, así como en la Ley sobre atribuciones del Poder Ejecutivo en materia económica, en texto de 1951 adicionado en 1959.

permiten distinguir las de los tres otros niveles de cometidos, por lo cual cabe estudiar estos cometidos bajo el nombre de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público o, más clásicamente, *cometidos privados del Poder Público*. Habiendo ya explicado la naturaleza genérica del concepto de cometidos, con relación a sus especies de las cuales la presente es la cuarta y última, se comprende que ésta no sea mencionada en los manuales que engloban "a la francesa" todos los "cometidos" bajo el rubro tradicional y lato de los "servicios públicos"; idéntica omisión, igualmente inaceptable, caracteriza a los manuales que marginan estas actividades del derecho administrativo, considerándolas con criterio formalista como de derecho privado, sin reparar en la gravitación ciertamente orgánica pero inclusive de funcionamiento, que en ellas tienen los principios, las instituciones y el régimen mismo del autónomo derecho de la administración pública.

Respecto de estos cometidos privados del Poder Público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico:

a) *En primer lugar*, los particulares tienen un derecho individual, constitucionalmente protegido, para desarrollar estas actividades, para las cuales no requieren el consentimiento del Poder Público, salvo la exigencia legal eventual de licencia o permiso y, todo ello, sin perjuicio de los requisitos de policía, sanidad, higiene, tributarios, etc. Por encontrarnos en el marco de la libertad constitucional de trabajo, la directa actuación de la administración pública en este campo requiere acto legislativo, ley o decreto, federal o estadual, que la legitime para ello, sin que su actuación excluya la iniciativa privada frente a la cual se encontrará en régimen de libre concurrencia. Naturalmente que, respecto de las empresas públicas integradas mayoritaria o minoritariamente por el Poder Público, esta modalidad mercantil de la administración pública mexicana permite también su indirecta actuación por la aplicación automática de la legislación mercantil y de la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo cual no deja de crear ciertas complicaciones y perplejidades en la práctica, de las cuales se ha hecho eco la doctrina.⁹⁶

b) *En segundo lugar*, como no estamos ante actividades exclusivas de la soberanía, ni ante actividades que exijan actos de concesión o de autorización para su prestación por los particulares, rige en principio en forma irrestricta la libre concurrencia. Para limitarla, o para excluirla, mediante la atribución en monopolio de alguna de estas actividades a un organismo o empresa de la administración pública, se requiere el acuerdo de un acto legislativo,⁹⁷ que a falta de texto expreso y para la esfera de las entidades federativas, deberá ser una ley estadual.⁹⁸

c) *En tercer lugar*, estos cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público admiten más fácilmente la aplicación de los derechos social y privado, sea a texto expreso o por analogía,⁹⁹ pero sin excluir las normas

⁹⁶ Cfr. MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., ciudad de México: Porrúa S.A., 1980, pp. 35-57, esp. 48-52.

⁹⁷ "De acuerdo con las leyes", establece el art. 28, pár. 6º *in fine*, constitucional.

⁹⁸ Cfr. art. 115, frac. III y X de la Constitución.

⁹⁹ SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado...*, precitado en nota 65, t. I, pp. 384-388.

de derecho público que sigue siendo el derecho de principio. Por ejemplo, todo lo relativo a la organización, competencia y contralor de las instituciones administrativas que realizan estos cometidos, se regula casi exclusivamente por el derecho público y, en casos típicamente mercantiles en que se empieza disponiendo que la actividad se regulará por el derecho privado, comienzan al poco tiempo a surgir reglas especiales que, poco a poco, van consagrando un régimen diferente que progresivamente se acerca a los sistemas de derecho público.¹⁰⁰ En realidad, es el derecho público el que permite, expresa o tácitamente, la aplicación de las reglas del derecho privado y social.

d) *En cuarto lugar*, las potestades características del derecho público aparecen en menor escala que en los otros cometidos del Poder Público; pero no desaparecen por completo y de este modo se reconoce a las dependencias o entidades administrativas, el derecho de recurrir al ejercicio de la potestad expropiatoria, al beneficio de ciertos regímenes procesales y tributarios de excepción, etcétera.

e) *En quinto lugar*, como lo ha apuntado la doctrina mexicana¹⁰¹, en el conjunto de estas actividades, las hay que satisfacen intereses meramente individuales y otras que llenan necesidades colectivas más intensas o que por sus características propias ponen en juego intereses más trascendentales, como en ciertos abastecimientos esenciales e impostergables (farmacia, carne, leche, pescado, pan, tortilla, frijol). Dada la importancia de estas actividades individuales, además de su intervención directa mediante los organismos o empresas públicos competentes, el Estado las somete a una regulación y fiscalización más intensas, determinando minuciosamente la forma como deberán ser ejercidas, imponiendo condiciones técnicas, efectuando severos controles, imponiendo regímenes sistemáticos de aprobación y aun de autorización, etcétera.

El régimen jurídico especial de estas actividades justificará quizás, con el tiempo, que se las examine separadamente, distinguiéndolas de los cometidos privados corrientes de la administración pública. En este sentido, se ha sugerido, atendiendo a los intereses colectivos generales que afectan, que se las califique como *actividades individuales de interés público*. Esta terminología así diferenciada, sin llegar a ciertas distinciones doctrinales que podrían parecer excesivas¹⁰², destaca la posición de los particulares que explotan estas actividades, la cual es algo diversa de los cometidos puramente privados, pero sin que quepa en modo alguno equipararlas a la especie de los cometidos de servicio público. En efecto, los particulares que actúan en este tipo de negocios, lo hacen en el ejercicio de un derecho constitucional de libertad individual, cual-

¹⁰⁰ Así, respecto del cometido de banca y crédito, las Leyes reglamentarias de 31 dic. 1982 y de 14 ene. 1985, y la Ley federal de las entidades paraestatales de 1986.

¹⁰¹ Cfr. MARTÍNEZ CALVILLO, Salvador (coordinador, en equipo con ÁBREGO SANTOS, Rosario; CARRILLO LÓPEZ, Alberto, y SÁMANO MARTÍNEZ, Roberto), *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, ciudad de México: U.N.A.M. División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1986, 26 págs., quien sigue aquí (p. 24, en nota) expresamente a SAYAGÜÉS-LASO, Enrique, *Tratado...*, precitado *supra* en nota 65, t. I, p. 186.

¹⁰² Las que llevan a calificar dichas actividades como "servicios públicos impropios". Cfr. BIEL-SA, Rafael, *Derecho administrativo (Legislación administrativa argentina)*, Buenos Aires: El Ateneo, 4 vols., 1947, en su vol. I, pp. 153-156, esp. nota (62) de p. 154.

quiera que sea la severidad de las condiciones y limitaciones a que los someta la administración pública. Por el contrario y como vimos extensamente en los apartados X y XI, los particulares no intervienen por derecho propio en la prestación de cometidos de servicio público sino que, para ello, se requiere conferirles una ampliación de su esfera individual de acción, mediante un acto administrativo de concesión.

XIII

En los apartados anteriores (VI al XII), hemos intentado articular la riqueza e importancia de los desarrollos de la obra que va a leerse, con la rigurosa actualidad de sus contenidos, situados por momentos aparentemente en tiempos remotos.

Es mérito incuestionable de GUERRERO-OROZCO, el habernos provocado, con su lectura, esta algo prolija conexión entre las ciencias camerales de los siglos XVII y XVIII con el horizonte en devenir del Estado *democrático y social* contemporáneo de Derecho. En efecto, por encima de las diferencias ideológicas que formalmente separan a los fundadores de la ciencia de la administración, respecto a los forjadores de la democracia social de este umbral del siglo XXI, en la entraña de los clásicos planteamientos, de los cultivadores de "la ciencia de la policía", yacen las raíces de estas tareas concretas que configuran los cometidos de la administración pública de nuestros días.

No es hora ni lugar de hacer un catálogo de discrepancias con la estimulante creación de nuestro distinguido autor. Nos estamos permitiendo empero apuntar algunos enfoques complementarios, que creemos convergentes con la médula de su excepcional discurso académico.

En este sentido, la extensión de los anteriores desarrollos nos parece la natural proyección del pensamiento administrativo aquí presentado. Pero, debemos confesarlo abiertamente, implica también *quebrar una lanza en pro de una aproximación "plural" del objeto de esta disciplina*, que en lugar de excluir a las deformaciones del gerencialismo angloamericano y del derecho administrativo a la europea, *les brinde una creativa integración en el marco más amplio de las "ciencias de la administración"*.

Pensamos que si la misión (*Aufgabe*) de la administración reclama, con Lorenzo de STEIN (pág. 141), como principio del Estado, la elevación de los individuos al través del mismo y de la participación en su actividad (*cometidos*), es igualmente cierto que la administración alcanza su forma más pura e ideal una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de *todos* los individuos. Por ello, en estas horas aciagas de la crisis económico-social desatada en Nuestra América a partir de los años ochentas de este siglo XX, estadistas y administradores públicos deben ser conscientes, y los investigadores y docentes universitarios deben alertar con lucidez y sin descanso, respecto de que "la muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones (*Aufgaben*) de la Constitución y de la administración" (*ibidem*). Si el Estado absolutista desapareció cuando dejó de cumplir con este principio, *nuestra democracia social latinoamericana también se aproxima a los abismos de su propia*

muerte, en la medida en que no logre reformas a una administración prestacional llevada al límite de su fuerza y creatividad (p. 140). Y, en la América Latina de 1986, debe subrayarse con fuerza la tajante distinción steiniana entre los derechos constitucionales (organización, competencia y policía) de la administración del Estado y la administración privada (*ibidem*), y el papel fundamental que en la riqueza vital de toda Administración ha jugado (en Alemania, en los Estados Unidos del Norte, en China Popular) el principio de la autoadministración (p. 141) o *Selbstverwaltung*.¹⁰³

Ahora bien, planteada así la concepción steiniana por GUERRERO-OROZCO, nos parece ineludible el replantamiento del rol del derecho administrativo, en la determinación de ciertas categorías fundamentales de la concepción "plural" de las ciencias de la administración.

XIV

Ciertamente las concepciones europeas, clásica y contemporánea,¹⁰⁴ del enfoque jurídico de la Administración pública, justifican severas reservas a todo intento de ubicar al derecho administrativo como una disciplina capital en el marco multidisciplinario de las "ciencias administrativas".

Nos parece empero innegable que el estudio del derecho administrativo puede aportar a las ciencias de la administración un mejor conocimiento de las instituciones, un método para la comprensión de las competencias orgánicas y una precisión en la aprehensión del fenómeno administrativo, mediante los mecanismos normativos. *El ordenamiento jurídico-administrativo*, al fijar pautas de conducta a los servidores públicos y metas concretas para los cometidos del Poder Público, puede ser también un objeto, en sí mismo, de la investigación de las ciencias de la administración, que gracias a él adquieren un punto de referencia interesante para fijar la eficiencia de las instituciones. No solamente como garantía de las libertades públicas, sino como exigencia institucionalizada de eficiencia en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público, así como por el riguroso razonamiento que impone a los administradores en la fundamentación y motivación de sus actos, permiten integrarlo sólidamente en las ciencias políticas de la preparación y análisis del comportamiento administrativo.

¹⁰³ En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, reiteradamente en: "La nouvelle structure administrative de l'université en Uruguay: Le cogouvernement des étudiants", París: *Rev. du droit public et de la science politique*, 1963, pp. 20-47; "Entes autónomos de enseñanza en Uruguay" en Madrid: *Revista de administración pública*, ene.-ab. 1963, pp. 465-503, ahora en la recopilación *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, 1983, Madrid y Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1200 pág., pp. 550-588; y en "Estructuras administrativas de las áreas metropolitanas", en colaboración con Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Montevideo: *Revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 71, 1970, pp. 1-20 y ciudad de México: *Vivienda*, año 2, No. 10, 1977, pp. 2-33.

¹⁰⁴ Cfr. ampliamente mi citada contribución sobre *Las ciencias administrativas en América Latina*, numeral 53 ("El derecho administrativo en las ciencias administrativas") y ss., pp. 99-114.

En verdad, toda ciencia jurídica bien entendida en cuanto ciencia social, y en particular esa rama del derecho público que es el derecho administrativo, forma parte del gran espectro de las ciencias políticas, de las cuales las ciencias administrativas no son sino una rama. *El mérito de las construcciones jurídicas europeas, indiscutible*, no les confiere automáticamente validez universal; pero sería igualmente arbitraria una exasperación de ese "particularismo latinoamericano" (p. 198), que implicara el rechazo de su aportación teórica y práctica, *sin cotejarla críticamente con nuestras necesidades latinoamericanas, de Estado débil y asediado por la dominación deformante del exterior y por las disfuncionalidades de la sociedad nacional*. En cierta medida, nos encontramos en América Latina, como en la Alemania de los siglos XVIII y XIX, ante un divorcio marcado entre Estado y Sociedad, que sólo la acción integradora del primero puede superar. Por supuesto que *una consideración rigurosa del entorno*, que engendra y protege a nuestras frágiles instituciones administrativas, *implica automáticamente el rechazo de un enfoque formalista, intemporal e inespacial, ahistórico, desvinculado del realismo jurídico*, que nos parece el único método científico, coherente y sistemático, aplicable a las construcciones del derecho administrativo. La realidad de la administración, como fenómeno humano y consecuentemente como fenómeno político,¹⁰⁵ nos parece un hecho elemental, de evidencia desmesurada, que sólo puede negarse por pereza intelectual, tendente a simplificar la inmensidad de la tarea multidisciplinaria que impregna también decisivamente las consideraciones del derecho administrativo.

Pues bien, la profundización de las categorías administrativas no será eficaz si se limita a la cuantificación funcionalista del gerencialismo angloamericano, prescindiendo de *la realidad esencial de la Administración como conducción, como centro real de preparación y formulación primaria*, sometida luego a la decisión de las instancias políticas, *de las grandes opciones del Poder Público*. El objeto de nuestra ciencia, la Administración Pública y en definitiva el Estado, prepara, propone y ejecuta decisiones claves en *el hexágono de las prioridades de las administraciones públicas latinoamericanas*, las cuales, necesariamente en evolución, son las siguientes:

Primera: El acceso libre y efectivo de las mayorías a todos los bienes y servicios de la comunidad y, en particular a la ciencia y la cultura, para hacer más consciente y responsable su participación en la gesta de un Nuevo Poder Público;

Segunda: La determinación, por el Nuevo Poder Público, de una racional absorción de la desocupación, apoyándose en una potente administración prestacional, la cual y en ejecución de todos sus cuatro niveles de cometidos, procede a una reestructuración dinamizante de los espacios inexplorados;

Tercera: La plena participación, en régimen de autoadministración (p. 143), de las mayorías en este aparato prestacional, en sus dependencias centralizadas como en sus entidades paraestatales o territorialmente autónomas;

¹⁰⁵ En el clásico sentido de Aristóteles, que campea en la obra toda de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, señaladamente la precitada en nuestra nota (25), en *La administración española*, 4a. ed., Madrid: Alianza, 1986, 165 pp. y, fundamentalmente, en su *Curso de derecho administrativo*, en colaboración con Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, reimpresión de la 4a. ed., Madrid: Civitas, 1986, 2 vols.

Cuarta: La superación del divorcio entre Estado y sociedad, mediante la quiebra de los sectores feudales del poder político, sean ellos económicos o sociales, nacionales o extranjeros;

Quinta: La extensión sectorial y el perfeccionamiento técnico-gerencial en la ejecución de los cometidos del Poder Público; y

Sexta: La atenuación de la dominación y deformación ejercidas por centros de poder externos, corolario apenas separable de las cinco prioridades precedentes.

*La naturaleza política del hexágono de las prioridades de las administraciones públicas, que no necesita ser demostrada, define por sí misma al derecho administrativo contemporáneo de Nuestra América*¹⁰⁶ y, con él, a la Ciencia de la Administración en cuyo enfoque polivalente aspira a integrarse.

*La legitimidad de la visión sociológica del derecho administrativo se refuerza ante los imperativos del hexágono administrativo; éstos llevan, en América Latina, a conferir a la Administración Pública un papel conductor de primer plano en materia de planeación democrática del desarrollo,*¹⁰⁷ papel respecto del cual la adaptación forzada del derecho administrativo de la era del liberalismo europeo, que aquí se critica con razón (pp. 171, 192 y 369), parece inadecuada, planteando a los administrativistas, una vez más, la necesidad de flexibilizar sus enfoques abstractos, atendiendo a las realidades del entorno económico y social:

*“... factores jurídicos y extrajurídicos no pueden ser válidamente separados. Es muy cierto que, en los hechos, la estructuración y el funcionamiento de la administración comportan un desajuste más o menos sensible, con relación a las reglas que los rigen. No es por ello menos cierto que esta estructuración y esta actividad se establecen con referencia a estas reglas, que constituyen su marco y permiten emitir sobre aquéllas un juicio de validez. Nadie considera ya en nuestros días, sin duda, que la armazón jurídica baste para explicar y juzgar a la administración; ella no constituye por ello menos un elemento indispensable, tanto en el análisis como en la apreciación de los hechos administrativos.”*¹⁰⁸ *Una ciencia administrativa que pretendiera separarse del derecho administrativo, desembocaría en resultados parciales y decepcionantes. Inversamente, el estudio del derecho administrativo sería erróneo si descuidara las aportaciones de la historia, de la sociología [de la economía] o de la tecnología. La regla de derecho administrativo debe mucho a las experiencias de la administración y a sus prácticas. Su dogmatismo, inherente a toda regla de Derecho, disimula mal el empirismo que ha presidido frecuentemente a su elaboración y al que dará lugar su ejecución. Si es para el jurista legítimo y necesario el considerar la regla en sí misma, no podría, sin abdicar de sus responsabilidades, negarse a indagar*

¹⁰⁶ En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, “Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)”, ciudad de México: *Rev. latinoamericana de administración pública*, 1978, No. 7, Presentación de Andrés CASO-LOMBARDO, pp. 7-78.

¹⁰⁷ Cfr. el nuevo artículo 26 de la Constitución de 1917, vigente desde 1983.

¹⁰⁸ En el sentido de LANGROD, aquí estudiado en las págs. 173-174.

su génesis y su efectividad y, para ello, la aportación de las disciplinas administrativas no jurídicas les es indispensable".¹⁰⁹

XV

En un manual tan completo y armónico, no deja de llamar la atención *el franco reconocimiento de la gravitación*, desde las ciencias cameralas hasta la admirable y renovadora aportación de nuestro querido mentor y amigo Fritz MORSTEIN-MARX (pp. 239-240), *del pensamiento científico de Alemania en la construcción* (pp. 6, 178), *en la difusión* (p. 188) y *en la resurrección fascinante* (p. 239) *de la Ciencia de la Administración*. Toda la introducción general es un homenaje, ciertamente merecido, a los precursores alemanes de esta disciplina, destacándose aquí y allá (pp. 36, 257, 265, 266, 268, 281, 292), la intensidad de su irradiación hasta estos umbrales del siglo XXI. Inclusive en su *Epílogo*, nuestro autor brinda con singular modestia, para que este libro continúe la tradición germánica de la elaboración de libros de texto para la formación profesional de los administradores públicos, tradición iniciada por Pedro Simón GASSER, el cameralista y catedrático de la universidad alemana de Halle, en 1727. Precisamente, ante la Asociación mexicana de ex-becarios investigadores en Alemania de la Fundación Alexander von Humboldt, nuestro autor expone en 1986 una clara reivindicación de la potencia creativa y de la solidez científica de la aportación alemana a la Ciencia de la Administración. En este sentido y muy recientemente, asistimos en México a una remota repercusión de la clásica idea alemana del fomento, y de su encarnación en nuestra moderna administración pública,¹¹⁰ gracias a la aportación de un tenaz e inteligente investigador de origen oaxaqueño.

Complementariamente, interesa señalar, en la historia de *La teoría de la administración pública* la estrecha relación existente entre maestros alemanes y franceses (pp. 119, 238, 277, 360), la cual se combina con las virtudes promotoras de los pensadores alemanes en el desarrollo administrativo de Italia (pp. 245, 249), de los Estados Unidos del Norte (p. 277 ss.) y de la Unión Soviética (pp. 343-344).

En la presentación de estas influencias, *me importa* un señalamiento personal, que al mismo tiempo configura *una radical objeción latinoamericanista*. Por una hispanofilia respetable pero que, en el contexto nos parece excesiva y fuera de lugar (p. 181-199), nuestro autor quita sustantividad propia a la mayoría de los latinoamericanos versados en administración pública, con un argumento de una supuesta América "española", que nos parece tan mecánicamente artificial como el de un europeo que hablara de una España "árabe" (p. 184). Todo a lo largo del libro, se manifiesta esta tendencia que sólo lastima la causa que pretende defender que, como lo demuestra la evolución de las pro-

¹⁰⁹ AUBY, Jean-Marie, "Le milieu juridique", en LANGROD, Georges, director, *Traité de science administrative*, Paris: Mouton, 1966, 901 pp., p. 176.

¹¹⁰ Cfr. la tesis de GARCÍA, precitada *supra* en nota (41).

pías instituciones democráticas españolas desde la Constitución de 1978, no es la de la imperial "cultura hispánica" sino la de la "cooperación iberoamericana". Sin perjuicio de nuestra sincera y hasta entrañable relación con algunos distinguidos profesores de la resistencia española contra las estructuras "clerical-autoritarias" de la dictadura franquista,¹¹¹ no creemos que sea justo afiliar, a la así pretendida corriente "hispanizante", a espíritus tan universales como el mexicano Gabino FRAGA, el oriental Enrique SAYA-GUÉS-LASO o el argentino Rafael BIELSA (pp. 198-199), y lo mismo diríamos de este prologuista cuya obra aquí generosamente se encomia (pp. 195-196), la cual es de inequívoca factura franco-germánica. A este respecto, no es quizá inoportuno traer a colación una página memorable de otro prólogo,¹¹² en la que un ilustre Maestro de Madrid se atrevió a escribir, en pleno auge de la "cultura hispánica" promovida por el gobierno de Franco:

"Para los autores españoles, el contacto con la realidad americana y con la doctrina que, más o menos penosamente (como todas las doctrinas), la refleja y a la vez intenta conformarla, es algo no sólo enriquecedor, sino, yo diría, (...) imprescindible para su propia madurez y conformación intelectual. No se trata, naturalmente, de buscar a través de ese contacto ninguna satisfacción nacionalista, como ha sido tan común y, por lo demás, tan contraproducente para los efectos que se buscaban, en una cierta política de los años precedentes; tampoco pienso, parece aún más obvio, en la posibilidad de fundar nuevos imperios espirituales o, menos aún, parroquias personales más extensas. *El mundo latinoamericano tiene plena y sustantiva realidad y no es un apéndice de nada ni de nadie*; así como el amor al prójimo comienza por su aceptación como persona, singular y distinta, el amor a América comienza por la conciencia de ese hecho elemental, por lo demás de una evidencia desmesurada, (...)"

"América Latina es para un español justamente lo contrario de un mero pretexto para el esteticismo nacionalista, es la liberación de la estrechez de los horizontes domésticos, del encerramiento en una supuesta dialéctica definitiva y pre-determinante, de la reducción del futuro a repetición de gestos y posturas ya usados y vacíos, del personalismo y del hastío de lo cotidiano. La formidable realidad americana, sus ingentes problemas, su vitalidad proteica, su inmediato protagonismo planetario, son una cura de universalidad que, como país que sale a penas de lo que Ortega calificó certeramente de una "tibetización" secular, necesitamos de manera especialmente aguda."

"En el campo de la Administración (...) ese contacto relativiza, por de pronto, fórmulas que tendemos a usar como absolutas y alumbramos funcionalismos y comprobaciones o correcciones inesperadas para poder penetrar en la esencia de las instituciones. En el terreno puramente doctrinal, por otra parte, la escuela o escuelas americanas son especialmente vivaces y alertas, de modo que un verdadero diálogo por encima del Atlántico es una perspectiva estimulante e incitadora".¹¹³

¹¹¹ Así, los agrupados en la Escuela Democrática del Derecho Público y de las Ciencias de la Administración, encabezada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y en la que militan, distinguidamente en la disciplina de este libro, los Maestros Ramón MARTÍN-MATEO y Alejandro NIETO-GARCÍA.

¹¹² El de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA al libro de Julio A. PRAT, *Los entes autónomos en la descentralización funcional uruguaya*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 1971, 195 págs., esp. 7-9.

¹¹³ *Ibidem*, páginas 7 y 8.

XVI

Hay una experiencia, de entre las muchas riquezas que este libro nos brinda, que merece ser destacada. Nos referimos a la "escuela de pensamiento" que, dentro del Cameralismo, supieron constituir los fiscalistas (pp. 9-11). El autor nos informa de que convivieron, se conocieron e influyeron entre sí y que, *el que todos estos pensadores así se conocieran, posibilitó un ambiente adecuado y fértil, con espíritu de cuerpo académico, que produjo el desenvolvimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII*. A partir de 1727 la transformación del movimiento cameralista en las ciencias camerales, va a promover, en dos generaciones, un encadenamiento generacional e intergeneracional que asegurará una asociación académica vital, fértil y vigorosa, así como un ambiente idóneo para la formación, no únicamente de los cameralistas de las oficinas, sino la del propio profesorado.

Nos parece que se trata de un hecho muy interesante, sobre todo si lo contemplamos en la perspectiva contemporánea de las universidades latinoamericanas. En éstas, la falta del "interlocutor válido" tiende a ser sustituida por amistades y "palancas", de las cuales sólo resulta la promoción aislada y no siempre auténtica de alguno que otro profesor. La formación de colegios de profesores se practica sólo en alguna que otra universidad del sub-continente y ello, no siempre obedece a motivos de promoción de la excelencia académica, sino a la constitución de grupos de intereses, a menudo reñidos con ella. La aleccionadora anécdota del robustecimiento personal y comunitario de las ciencias camerales en Alemania no debería ser echada en saco roto: particularmente en México, la fraternal colaboración en el seno de colegios, auténticos y no coyunturales, así como la formación de talleres entre profesores y estudiantes podría ser, juntamente con la publicación de bibliotecas universitarias editadas por conjunción de la actividad científica de los mismos, una sencilla pero fermental herramienta de multiplicación de nuestros escasos recursos humanos de alta calificación.

En otro plano muy diferente, *este volumen tiene el mérito de recordarnos "la ley de impotencia de la administración"*. En efecto, en estas épocas en que la desesperación de la crisis pretendería exigirle a la administración pública latinoamericana quizá más de lo que puede hacer y transformar, es factor de lucidez recordar que hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la administración, por un lado, y sus riquezas y recursos, por el otro; esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la administración está basada en ella: el Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. La administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, pues está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar. Por lo tanto, no se le podría pedir a la administración que transforme a la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales ésta se desenvuelve. Esta visión es quizás frustrante pero es veraz: es una objetividad contra la cual el científico no debe estar vacunado (pp. 222-224).

En un tercer orden de consideraciones del presente apartado XVI, *cabría apuntar la actualidad mexicana*, algunas veces directa y muchas veces indirecta pero clara, *de muchas informaciones y reflexiones de este Manual*. En este sentido, de la polémica entre el "centralista" HAMILTON y el "estadual" JEFFERSON (p. 284), surgen luces que iluminan estremecedoramente algunos de los dramas de nuestro federalismo *semántico*; son de interés las reflexiones respecto a la conveniencia de dar carácter electivo a todos los servidores públicos (p. 343) y, en particular, a los integrantes del Poder Judicial (p. 285), así como las reflexiones que nos recuerdan la utilidad social de tener funcionarios menores al servicio de un robusto Poder Público (p. 287) y, en general, todas las referentes a los servidores públicos (pp. 291, 308, 333); finalmente, no dejan de tener un "sabor picante" las precisiones de diversos autores, tendentes al fortalecimiento efectivo de la descentralización, de preferencia en grado de autogobierno (pp. 312, 340, 342, 343, 345). Al cabo, no deja de ser históricamente estimulante la convicción de que las grandes reformas surgen en ocasión de las grandes catástrofes (p. 122).

La Universidad Nacional Autónoma de México ha emprendido, desde 1984, en diversas carreras, una vigorosa reforma de los planes de estudios y de los programas de las diversas asignaturas. *En la carrera de derecho*¹¹⁴ se ha establecido, como prerrequisito para la obtención de la licenciatura, una *preespecialización en derecho de la administración pública*. Sin perjuicio de las críticas de detalle que esta preespecialización nos merece, no es por ello menos exacto que *La Teoría de la Administración Pública* de GUERRERO-OROZCO aparece en un momento por demás oportuno y está llamada a convertirse en la obra básica para el estudio serio, a ese nivel, de esta disciplina, columna vertebral, en dos semestres, de la preespecialización indicada.

Estamos ante un Manual de excepción, por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, por abocarse con vocación auténtica de pionero, al trazado de los arduos senderos de una disciplina cuya enseñanza contemporánea¹¹⁵ es aún muy joven y con direcciones ciertamente todavía grávidas de incertidumbre; en segundo lugar, porque tamaña dificultad no ha sido obstáculo para que el autor nos presente una obra armoniosa y plena, que sintetiza, con talento pedagógico poco frecuente, fuentes europeas y americanas no sólo dispares sino prácticamente inhallables. Los postcameralistas como BLUNTSCHLI (p. 214) se

¹¹⁴ Nos referimos al plan de estudios más avanzado, aprobado con apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por las autoridades centrales de Ciudad Universitaria, para la División de Ciencias Jurídicas, U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán", en octubre de 1984.

¹¹⁵ Baste recordar que la creación de la cátedra de ciencia administrativa en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, data de 1965, siendo su primer titular el profesor Roland DRAGO, a quien se debe posteriormente y ya en la Universidad de París II, la creación y dirección del Centro de Estudios e Investigaciones de Ciencia Administrativa (C.E.R.S.A., en la sigla francesa).

sentirían satisfechos de la cuidadosa y aguda contribución de este remoto discípulo mexicano.

LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ

*Coordinador del Taller de Derecho Público,
catedrático por oposición de Derecho Administrativo
y Presidente del Colegio de Profesores en Derecho Económico,
de las Finanzas y de la Administración Públicas,
en la Universidad Nacional Autónoma de México;
Presidente del Club Alexander von Humboldt de México.*

Tlalpan, México, D. F., junio de 1986.

CONVENCIONES Y ABREVIATURAS

Se han establecido algunas convenciones y abreviaturas, que se han considerado útiles para facilitar la lectura del libro:

- 1) Se han castellanizado los nombres extranjeros, de modo que en lugar de Johann o John, se anotó Juan. Ello puede favorecer el aprendizaje de muchos nombres que, posiblemente, resulten extraños.
 - 2) Para un libro sintético, como es importante expresar una relación estrecha entre autor, su obra y el año de aparición. Tratamos de examinar a la ciencia de la administración en su devenir histórico y para esto se requiere destacar la relación antes mencionada.
 - 3) Hemos utilizado algunas siglas; a saber: *RICA*, para referirnos a Revista Internacional de Ciencias Administrativas; *RAP*: Revista de Administración Pública de México; *PAR*: Public Administration Review; *INAP*: Instituto Nacional de Administración Pública; *EU*: Estados Unidos; *IEAL*: Instituto de Estudios de Administración Local; *APSR*: American Political Science Review.
 - 4) En caso de los periodos de años encerrados en un paréntesis, luego del nombre de un monarca, nos referimos a su periodo de gobierno.
-

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

En prusia la reforma fue hecha por administradores, y desde el punto de vista administrativo. . . Ellos demostraron que cuando se contempla a la administración con suficiente dignidad y altura, pueden deducirse consecuencias para el estado y para la sociedad.

ALEJANDRO NIETO (1962)

La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, aunque es cierto que la improvisación y el olvido han provocado que nuestra disciplina se haya extraviado más de una vez, al grado que algunos piensen que ni tiene pasado, ni su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. Entre aquello que se perdió se encuentran las *ciencias camorales* o ciencias de la administración del Estado absolutista y de cuyo dramático extravío se llegó a pensar que habían precedido a la economía, no a la ciencia de la administración.

Durante el siglo XIX, la ciencia de la administración volvió a perderse, aunque parcialmente, lo que indujo a ciertas personas a crear “nuevas ciencias de la administración” a principios del siglo XX y a otras más, extraordinariamente ingenuas, a creer en ellas. Fue este el tiempo en que se consagró el gerencialismo y luego los estudios sobre las organizaciones, que supieron acomodarse temporalmente en el hueco dejado por la ciencia de la administración.

Pero en los tiempos actuales las cosas han cambiado y, una vez que la ciencia de la administración ha recuperado su identidad y autenticidad, las modas intelectuales del presente han comenzado a ser desplazadas. Hoy día, los países del mundo vuelven a interesarse en el estudio de la actividad estatal y la ciencia de la administración ocupa de nuevo el sitio que le corresponde.

En el seno de las ciencias sociales, ahora consolidadas en su autonomía y estatuto académico, se está aceptando la versión auténtica de la administración pública, otrora observada en la distorsión nacida del gerencialismo. La ciencia de la administración recupera el estatuto y reconocimiento perdidos, y aspira a no volverlos a perder.

Es tiempo, pues, de que el Estado se recupere de nueva cuenta como centro de interés de la ciencia de la administración y que el resto de las organizaciones

ocupen su lugar secundario. En todo caso, como bien lo argumenta Baena del Alcázar, no hay que olvidar que entre el Estado y las organizaciones privadas median distancias abismales. El no recordarlo, nos llevará a una confusión tan grande como la que tuvo aquel que se extravió en el laberinto de Ariadna.

I

Con todo acierto, Albion Small ha llamado a las ciencias camerales “el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales”. Tal capítulo, se escribió a lo largo del siglo XVIII por las más brillantes plumas del pensamiento administrativo alemán.

Estas disciplinas, sepultadas por el olvido y la indiferencia de algunos científicos sociales de la actualidad, constituyen el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo. Las ciencias camerales nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron directamente en él.

Una antigua institución medieval llamada *Cámara* fue, en sentido pleno, revolucionada. Antaño una tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras, a partir del siglo XVI la Cámara conservará sólo su nombre y parte de su idea original. Los cameralistas mismos no perdieron nunca de vista el origen medieval de la Cámara. Justo Cristóbal Dithmar dijo en 1731 que la “ciencia [o ciencias] que toma su nombre de la palabra Cámara (*Camera*) era, de acuerdo al idioma de la Edad Media, el lugar en el cual los ingresos del Reino eran guardados”.¹ Por su parte, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que en la “Edad Media la palabra Cámara designaba el lugar donde el príncipe conservaba sus ingresos”.² En adelante, ya no sería igual: los ingresos financieros no serán un fin en sí mismos, se tomará en cuenta su administración y uso, y la Cámara dejará de ser concebida como una institución meramente fiscal.

La mayoría de las instituciones camerales, en cuanto tales, llevan el nombre de Cámara. Sin embargo, a partir del siglo XVII se empieza a usar la denominación de Colegio (*Collegia*), pero como sinónimo de Cámara. En este sentido, Guillermo Schroeder escribió en 1686 que la denominación más adecuada para la Cámara era la de Colegio Sumo y Absoluto. En forma similar, aunque con más extensión, Juan Joaquín Becher pensó en 1668 que la organización administrativa cameral debía comprender cinco colegios: Colegio Espiritual, Colegio Moral, Colegio Doctrinal, Colegio Civil y Colegio Vital. Cada uno sería responsable del desarrollo, cuidado o vigilancia de actividades sociales relativas a la administración del culto, la disciplina ética de los súbditos, la educa-

¹ Citado por Albion Small, *The cameralists*, p. 229.

² *Ibid*, p. 279.

ción, las ciencias y las artes, el patrimonio estatal y, finalmente, la salud y la seguridad de la población toda.

La organización cameral colegiada también fue una preocupación de Julio Bernardo von Rohr, quien, como Schroeder, pensaba que sólo deberían existir dos colegios. Su idea, que es formulada en 1716, era un paso decisivo hacia el perfeccionamiento cameral. Pensaba que uno de los colegios sería propio para la obtención de los ingresos y el otro para los egresos, pero únicamente los funcionarios del segundo serían denominados *cameralistas* (*cameralisten*). Era de su incumbencia la Cameralística (*Cameral-Sachen*), o sea, lo relativo a la Cámara, los asuntos camerales.

La Cámara absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, establecieron un proyecto diametralmente opuesto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino a transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumían en un propósito: el progreso integral del Estado. La consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento es el *Cameralismo*, que originalmente "era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".³

Pero el Cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El Cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra. "El Cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares. . . fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno".⁴

El carácter gubernamental del Cameralismo no debe ser olvidado, porque ello implica una tecnología del ejercicio del poder. Otrora, durante la Edad Media, la dominación estamental implicaba relaciones personales entre los señores y los súbditos. El vasallaje es, como relación de dominio, la más típica: vinculaba al feudatario, como patrón y persona, al vasallo que le rendía homenaje.

³ *Ibid*, p. 18.

⁴ *Ibid*, p. 3.

Tal relación no era institucional. Por lo contrario, el Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada al efecto. El Cameralismo "fue una tecnología administrativa",⁵ un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.

El proyecto de los soberanos absolutistas implicó, naturalmente, la idea de un nuevo funcionario. Los que existían a principios del siglo XVI, los oficiales a que se refiere Juan Bodino en 1576, eran un poderoso estamento independiente. En los países alemanes apareció un funcionario peculiar: el cameralista o miembro de la Cámara, que constituye una especie dentro del tipo más general de servidor estatal del absolutismo. El cameralista es el funcionario cuya vocación lo lleva directamente al ejercicio de funciones distintas; no desempeña las clásicas actividades de todo Estado en proceso de formación, es decir, las del interior o gobernación, guerra y justicia, y únicamente participa parcialmente en las de hacienda. Se encamina a las funciones estatales de fomento, porque los soberanos absolutistas los comprometen directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado. "Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes".⁶

La noción más interesante del perfil del cameralista es la que tiene de sí mismo el propio cameralista. Así, Darjes afirmó en 1756 que el "cameralista es aquel que entiende de las ciencias camerales; mas en lo particular, debe ser hábil" en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, en el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza meramente financiera no es suficiente, por lo que el cameralista debe saber "cómo debe estar organizado el Estado" para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecerse, crear las oportunidades para que apliquen sus conocimientos y enseñarles a conservar sus ingresos. Es, en este sentido —agrega—, que el cameralista se debe esforzar para convertir a los súbditos en seres productivos y realizados; sólo así puede el príncipe incrementar sus propios recursos económicos. En suma, Darjes concibe al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.⁷

⁵ *Ibid.*, p. 591.

⁶ *Ibid.*, p. VIII.

⁷ *Ibid.*, pp. 280-281.

Por su parte, Jorge Enrique Zincke manifestó, entre 1751 y 1752, que por cameralistas se debe entender a “quienes poseen conocimientos fundamentales y especiales acerca de todo o alguna parte de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al príncipe para mantener la buena dirección del Estado”. En su opinión, el cameralista es un tipo de director que coadyuva a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la gerencia estatal.⁸

Sin embargo, la interpretación más completa de la idea del cameralista la formuló Juan Enrique von Justi en 1755. En su opinión, el *cameralista universal* debe ser distinguido del *cameralista particular*. Por propia voz dice que “podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosisdad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables. Si piensa que ha introducido mejoras importantes en su sector de la organización administrativa, no sabe que ha causado un daño proporcional en otra parte de la administración del Estado, porque no conoce suficientemente la correlación de este gran sistema y la influencia que todas las circunstancias de un sistema entero tiene con otros. ¿Qué podría ser más indispensable al Estado que un cameralista universal perfecto? El bienestar del Estado reposa pesadamente en él”.⁹

El cameralista, pues, es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista es, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder.

II

Esta forma peculiar de desarrollo del absolutismo en los países alemanes, procreó una ideología del Estado. Esa ideología es el Cameralismo, desdoblado en un sistema de pensamiento encaminado a justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados. En sus proyectos políticos los príncipes han contemplado la colaboración de consejeros, a saber, aquellos que asumieron la

⁸ *Ibid.*, pp. 252-253.

⁹ *Ibid.*, pp. 301-302.

fiel denominación de Consejeros de Príncipes.¹⁰ A petición de sus señores, los Consejeros de Príncipes redactaron memorias secretas dedicadas al análisis de la situación reinante en el Estado. El contenido de tales memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo develable a los soberanos. Como el arte de la política es un privilegio de los soberanos, y únicamente de ellos, es un peligro que sea del conocimiento de los súbditos. Tal es su primer consejo. Su segundo consejo es, en sí, un programa de acción. Uno de los más célebres programas de acción contenidos en una memoria reservada a los príncipes, fue elaborada por Melchor von Osse, un Consejero de Príncipes típico que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Lleva por título *Testamento político*. Por su carácter secreto y exclusivo para ser consultado por su señor, el *Testamento* quedó luego en el olvido, hasta que fue encontrado sepultado en una biblioteca pública a principios del siglo XVIII, y entonces pudo ser publicado. Otra memoria de este género, no menos célebre, es la *Secreta politica* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo antes mencionado. En el título está plasmada su intención. Ambos Consejeros proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer la estructura de la sociedad, es decir, la economía, con la finalidad de responder adecuadamente a los desafíos presentados al Estado absolutista. En sus consejos yace una concepción del Estado absolutista, de su naturaleza, sus poderes y objetivos, en fin una ideología en la que se explican los motivos de las acciones estatales.

La ideología cameralista es un componente orgánico del Estado absolutista, la expresión abstracta, pero beligerante y activa, de sus prácticas políticas. Sin duda el gran ideólogo del Principado absolutista fue el Consejero de Príncipes, Luis Von Seckendorff, nacido en 1626 y muerto en 1692. En su época ocurre un hecho trascendental: los consejos dejan de ser secretos, son revelados como un arma de la publicidad literaria, frente a otros soberanos. Los argumentos son planteados a la luz del día, intentan formar y atraer una opinión favorable entre los súbditos y, esencialmente, ilustrar positivamente a los soberanos. Este es el motivo de su más célebre obra, el *Principado alemán*, un programa de acción estatal que sirvió de prototipo a los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

En el momento en que, según feliz expresión de Small, el "Cameratismo de los libros" ha dejado el seno de las oficinas y abandona el carácter secreto de sus proposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en una doctrina, es decir, un campo de desarrollo para

¹⁰ Refiriéndose a las obras de Osse y Seckendorff, que serán inmediatamente analizadas, Pierangelo Schiera dice que "reflejan en su contenido y en el título, la antigua actitud medieval tardía y de la primera Edad Moderna, de 'Espejos de Príncipes', que reflejan la fase de formación del Estado territorial". "Cameratismo", *Diccionario de Política*, letras A-J, p. 204, dirigido por Bobbio y Matteucci.

la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo es la publicidad. Todo está listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo se transmute en las ciencias camerales.

En este ambiente, el pensamiento político va a participar íntimamente en la formación del Cameralismo. Autores de la talla intelectual de Puffendorf, Wolff y Thomasius aportarán categorías de enorme importancia. Destacan las de *bienestar y felicidad*, así como la teoría de los deberes del soberano hacia los súbditos. Los cultivadores del Cameralismo, con base en estos conceptos, serán en su momento los formadores de la teoría del Estado de bienestar. Propondrán a los soberanos la idea de que el aumento del poder del Estado, es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos. El Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida. Los pensadores políticos introdujeron ideas que los cameralistas trataron de realizar.

Otra fuente del pensamiento cameralista provino del Reino de Austria, se trata del *Fiscalismo*. Los fiscalistas entran en actividad durante el siglo XVII. Entre ellos destaca la terna formada por Becher, Hornick y Schroeder. El Fiscalismo debe ser conceptualizado como una tecnología administrativa específica referida a los ingresos públicos. Fue ideada por sus doctrinarios para sistematizar y perfeccionar los métodos y procedimientos por los cuales se pueden incrementar los ingresos financieros del Estado. Su preocupación esencial radica en los ingresos en sí, aunque no pierden de vista del todo los objetivos políticos del Estado. Tal como ya lo pudimos apreciar, fue gracias a dos fiscalistas que el concepto colegial de la Cámara se comenzó a definir con gran precisión.

En fin, los Consejeros de Príncipes, los pensadores políticos y los fiscalistas, constituyen las fuentes intelectuales a partir de las cuales se forma la teoría cameral de la administración pública. Estas raíces intelectuales, por tanto, precursan el camino que seguirá el Cameralismo a partir del siglo XVIII.

Sin embargo, hay pensadores que opinan que los autores mencionados son parte del Cameralismo. Ello ha derivado en un interesante debate en torno a la periodización del propio Cameralismo. Algunos estudiosos modernos piensan que el Cameralismo tiene dos periodos de vida, uno original, otro académico; el primero cubre el siglo XVI y XVII, el segundo del XVIII. Otros autores suman a Osse y Obrecht entre los cameralistas, unos más los mantienen al margen. Con cierta frecuencia ocurre que el Cameralismo y el Fiscalismo son confundidos. En otras palabras, no es posible estudiar el Cameralismo sin asumir una posición con respecto al debate, que no se puede, de ningún modo, eludir. Pensamos, con base en nuestra investigación, que el Cameralismo como totalidad comprende los siglos XVI al XVIII, aproximadamente, aunque las primeras cámaras absolutistas aparecen a finales del XV y todavía funcionaban en la primera mitad del XIX. Hegel todavía habla de ellas, particularmente de las *Kammersteuer* o Cámaras de Contribuciones, durante el año 1801.¹¹ Como proceso de

desarrollo institucional, por tanto, se puede decir que el Cameralismo vive durante los siglos XVI, XVII y XVIII, si bien no hay que olvidar su origen a finales del XVI y su pervivencia en la primera mitad del XIX. A este desarrollo institucional, Albion Small lo ha denominado adecuadamente como "Cameralismo de oficinas", al cual contrasta el "Cameralismo de los libros".

Ahora bien, considerado al Cameralismo en su concepción intelectual, como relativo a los libros, la periodización varía. Se empieza a hablar de *ciencias camerales* hasta el siglo XVIII, más de dos siglos después del nacimiento de las primeras cámaras y por tanto de la aparición de las primeras prácticas administrativas camerales. En el sentido meramente intelectual, los cultivadores del Cameralismo literario son los pensadores del siglo XVIII porque buena parte de su tiempo lo dedican no sólo a la producción de libros, sino a la investigación y la docencia. Tal es el motivo por el cual, aún refiriéndonos al Cameralismo en sus más de tres siglos y medio de vida, al hablar de los cameralistas lo hacemos únicamente para el caso de los cultivadores de los libros, y de ciencias camerales como las materias objeto de su cultivo.

Es el momento de hacer una explicación pertinente: conservamos la voz *Cameralismo*, en lugar de la de *Cameralismo*, más apropiada en castellano, en atención a la carta de naturalización universal adquirida por la primera, incluso en nuestro idioma.

III

Las ideas antes vertidas quedan reforzadas cuando analizamos el carácter generacional de los cultivadores del Cameralismo. El que formen una generación es de gran importancia porque la coexistencia y la convivencia fueron un estímulo para trabar las relaciones sociales entre los cameralistas y de este modo asegurar la transmisión del conocimiento.

Los precursores intelectuales de los cameralistas, a excepción del Fiscalismo, no formaron una generación. Si observamos los ciclos vitales de von Osse (1506-1556) y Jorge Obrecht (1547-1612), se intuiría la posibilidad de influencia intelectual de uno a otro; pero, como sabemos, esto no ocurrió y ambos sustentan al pensamiento cameralista por su propia vía. Es más, Obrecht fue conocido antes que Osse, porque su *Secreta política* fue publicada en 1590, mientras que éste, descubierto por Thomasius en 1717 y publicado en ese año, fue hasta entonces comenzado a estudiar por los interesados en su *Testamento político*.

En contraste a ambos Consejeros de Príncipes, los fiscalistas sí forman una escuela de pensamiento. Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schro-

¹¹ Hegel, *La constitución de Alemania*, publicada en 1893, pero redactada entre 1801 y 1802.

eder (muerto en 1663), convivieron, se conocieron e influyeron entre sí. La nacionalidad austriaca fue, sin duda un fuerte vínculo entre ellos. Seckendorff (1626-1692), siendo alemán, fue conocido y citado por los fiscalistas. El que todos estos pensadores se conocieran posibilitó un ambiente adecuado y fértil, con espíritu de cuerpo académico, que produjo el desenvolvimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII. Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), son los precursores inmediatos y directos de los cultivadores de las ciencias camerales. Ambos escriben, respectivamente, en 1713 y 1716, es decir poco más de una década antes que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727.

El movimiento cameralista sufre una metamorfosis trascendental en este año: se transforma en las ciencias camerales, a saber, la *economía, policía y cameralística* (o cameralia). En 1727 Federico Guillermo I, rey de Prusia, tomó la importante decisión de establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. De esta decisión importantísima, Juan Pedro Ludewig (1668-1743), entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle, comentó que obedecía a la insuficiencia de la formación jurídica de los servidores estatales, que en adelante deberían conocer nuevas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.¹²

Tres años después, en 1730, la ciudad de Riltén siguió el ejemplo prusiano y creó en su universidad la Profesión en Economía. Austria, por su parte, que se había rezagado en el desarrollo de las ciencias camerales, inició un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa en la que se incluyó el establecimiento de una institución docente para la formación de los funcionarios públicos: la Academia Teresiana, fundada en 1746, bajo los auspicios de la soberana austriaca María Teresa (1746-1780), si bien las "ciencias camerales" comenzaron a ser enseñadas hasta 1752 por Juan Enrique von Justi. La enseñanza cameral también fue implantada en Jena y Leipzig, e incluso en la Universidad de Uppsala en Suecia.

La enseñanza de las ciencias camerales tiene dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1676-1750), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). Gasser y Dithmar fueron los fundadores de la enseñanza de las ciencias camerales en 1727, en Halle y Frankfurt del Oder respectivamente. Furstenau impartió cátedra en Riltén, Stisser en Jena y Zincke en Leipzig.

¹² Schiera ha comentado que en esta época el Estado prusiano tuvo que afrontar fuertes desafíos y que el Cameralismo fue la respuesta: "Una respuesta desarrollada dentro de los límites precisos del tiempo y con referencia a prácticas obligadas. . . una respuesta que facilitó, en Alemania, el paso del arte de gobernar, a las modernas ciencias del Estado". *Op. cit.*, p. 206.

La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia. Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) profesó las ciencias camerales en Jena y Frankfurt del Oder, y Daniel Schreber (1709-1777) en Leipzig. Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771) y José von Sonnenfels (1733-1814), nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento. La hegemonía intelectual de las ciencias camerales durante la segunda mitad del siglo XVIII, había pasado parcialmente a Viena, donde radicaba Sonnenfels (impartiendo "ciencia cameral y de la policía" desde 1763), porque las actividades académicas de Justi continuaron desarrollándose en suelo alemán. Finalmente, Andreas Berch (1711-1774), impartió sus lecciones en la Universidad de Uppsala, Suecia, desde 1740.

El encadenamiento generacional e intergeneracional aseguró una asociación académica vital, fértil y vigorosa, para el cultivo de las ciencias camerales. Asimismo, fue un ambiente idóneo para la formación no únicamente de los cameralistas de las oficinas, cual era su finalidad, sino la del propio profesorado.

El hecho de que se tratara de catedráticos cuya mitad de su tiempo útil lo destinaran a la academia (la otra mitad era la del ejercicio cameral de la administración pública), les exigió una preparación completa. Para facilitar su comprensión sobre los complejos problemas implicados en el conocimiento y la enseñanza de las ciencias camerales, comenzaron una práctica académica cuyos efectos revolucionarán el desarrollo de las mismas: la elaboración de libros de texto.

El primer libro cameralista es el texto: *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*, elaborado por Gasser en 1729 para el uso de sus estudiantes en la especialidad de Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Y, a excepción de la obra *Biblioteca cameralista* de Jorge Enrique Zincke y otras pocas más, la mayoría de los textos cameralistas servirán para la docencia.

Ya que hablamos de la *Biblioteca cameralista* de Zincke, conviene que mencionemos algo a lo que ya hicimos alusión: el desarrollo de la investigación entre los cameralistas. Ciertamente los libros elaborados por el profesorado servían como textos para la enseñanza de las ciencias camerales y en la cátedra se desarrollaban los grandes debates teóricos que iban haciendo que esas disciplinas se superaran. Sin embargo, estos libros no eran simples materiales para la docencia, sino verdaderos tratados de construcción teórica. Lo que ocurría en la cátedra alimentaba las reflexiones del profesorado cameralista y por tanto la reconstrucción de las ideas y la reorientación de la enseñanza. Por tanto, las diferencias de enfoque enriquecían extraordinariamente la investigación sobre las materias camerales. Pero, obviamente, se requerían textos no docentes que divulgaran masivamente las contribuciones camerales. Tal fue la idea de la *Biblioteca* de Zincke.

Las ciencias camerales tuvieron su centro vital en la cátedra, pero no estu-

vieron confinadas a ella. La extensión del conocimiento cameral fue una necesidad, tanto en las ciencias camerales, como en las que no lo fueran. Los cameralistas estuvieron en estrecha relación con los cultivadores de otras disciplinas y nunca dejaron de abreviar en materias diversas. Es más, algunos de los más distinguidos cameralistas eran a la vez destacados especialistas en otras disciplinas, tal como Darjes, que se distinguió en ciencia política. Justi mismo produjo obras políticas de enorme valor.

IV

Los cultivadores de las ciencias camerales, las concibieron como una trilogía: economía, policía y cameralística. Sin embargo, pasado el tiempo y tomando como base las reconstrucciones teóricas de las mismas, a mediados del siglo XIX todavía seguían siendo tres, pero diferentes: policía, comercio y finanzas.

Llamaban a sus disciplinas "ciencias camerales" (*Cammeralwissenschaft*). Originalmente las referían a "las teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales", para luego hacerlo, más propiamente, con relación a "las ciencias del estado en general".¹³ Esto no debemos olvidarlo, porque la definición conceptual de las ciencias camerales no es tarea fácil.

Las ciencias camerales son ciencias del Estado, se refieren al Estado, pero no en general, sino a su administración. Por eso son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Cada una de las ciencias camerales tienen un objeto en sí, pero se refieren a su materia en función del Estado. Cuando los cameralistas estudian el comercio lo hacen con referencia al Estado, o más bien, con referencia al auspicio del vigor y fuerza del Estado. A ellos no interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino con relación al crecimiento del poder del Estado. El título de una obra cameral sintetiza magistralmente esta idea: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, publicada por Juan Enrique von Justi en 1760-1761. Las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya lo sea el comercio o las finanzas, no tienen más propósito que hacer prosperar al Estado y ayudar a desenvolver su potencia.

La idea anterior fue desarrollada magistralmente por el cameralista más destacado: Juan Enrique von Justi. Según lo explica en 1755, las ciencias camerales son disciplinas referidas al Estado, tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder. En sus palabras, "una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y por ciertas instituciones, para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover su felicidad". La categoría clave de su expo-

¹³ Small, *op. cit.* p. 18.

sición es la de *medio*: “en sentido estricto, entendemos por medios la posesión de suficientes bienes muebles e inmuebles, que ponemos en nuestras manos, de acuerdo a la posición social que ocupamos y para todas las conveniencias de la vida. . . los medios del Estado consisten meramente en toda suerte de bienes muebles e inmuebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado”.¹⁴

Las ciencias camerales estudian al Estado, pero desde el particular punto de vista en el cual los medios constituyen las posibilidades potenciales o efectivas de su desarrollo. Por tanto, en opinión de von Justi, la ciencia estatal por excelencia, a saber, la política o arte del gobierno (*Staatskunst*), está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde la perspectiva del Estado, deben ser sumadas a las ciencias que lo estudian. Hay que recalcar, sin embargo, que las ciencias camerales examinan al Estado a partir de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa medular de la administración pública. Son, precisamente, ciencias administrativas del Estado absolutista.

La consideración anterior marca la línea divisoria entre las ciencias camerales y la política, como disciplinas estatales. Justi mismo explica en qué consiste la política, de un lado, y cada una de las ciencias camerales, del otro, según la siguiente enumeración: política, economía, cameralística, policía, comercio y dirección.

“El propósito general del *arte del gobierno* [política], es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos”. En contraste, la *economía* tiene una finalidad diferente: su “objetivo en sí es preservar e incrementar los bienes del Estado”, en tanto que la *cameralística* “enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de la felicidad del Estado”. Por su parte, “la *ciencia de la policía* está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar, y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos”. En cuanto a la *ciencia comercial*, ésta se encuentra formada por “dos disciplinas diferentes”: la primera se refiere al comercio en sí, “la otra trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados”. Finalmente, la “*dirección* (*Haushaltungskunst*) está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados”. Todas estas ciencias —concluye von Justi— deben incrementar los medios del Estado, para acelerar sus procesos de desarrollo.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*, pp. 317-318.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 328-329.

Tal como lo hemos podido apreciar, la política y las ciencias camerales forman un cosmos dinámico, a la vez que un programa de actividad administrativa orientada hacia la expansión de las fuerzas del Estado, resumidas en la posesión, guarda y uso racional de sus medios. Tal es, en suma, la teoría de la administración pública del Estado absolutista desde la perspectiva de las ciencias camerales.

La versión estatal de las ciencias camerales formulada por Juan Enrique von Justi es compartida, en lo general, por cameralistas que le antecedieron, coexistieron con él o le sucedieron. Antes que él, en 1735, Federico Stisser habla acerca de que las ciencias camerales “son parte de la más amplia ciencia del Estado y constituyen por tanto el alma del Estado mismo; ellas sirven, simplemente, para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y a su pueblo”. También con antelación a Justi, Jorge Enrique Zincke había sostenido entre 1751 y 1752 que “una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios”.¹⁶

Después de Justi, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que las ciencias camerales se relacionan con lo “más útil y aplicable” al progreso humano. Por su parte, José von Sonnenfels, evocando las ideas justianas, concibió en 1765 la noción de una ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*), a la que definió como “la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno”; y a la que consideró dividida en cuatro ciencias especiales: política o arte del gobierno, policía, comercio y finanzas.¹⁷

La concepción administrativa de las ciencias camerales obedece a su naturaleza en sí. Son materias que incumben a la Cámara o núcleo de la administración pública. Von Justi lo explica en una magna síntesis: estas disciplinas son ciencias camerales porque se refieren a la Cámara o elevado colegio que el gobierno ha establecido para la dirección de las acciones administrativas encaminadas a la preservación, expansión y uso de los medios de la República.

El consenso habido entre los cameralistas en torno a la idea general de ciencias camerales, no existe cuando se refieren a cada ciencia en lo particular. Ocurre lo mismo cuando se trata de dar el peso que a cada una corresponde, con relación al desarrollo del Estado. Comencemos con la economía.

Dithmar declara en 1731 que “la ciencia económica o arte de la economía y la dirección, enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza, gracias a la actividad económica rural y urbana, y por la consecución de la felicidad temporal”.¹⁸ Antes que él, Ludewig había afirmado en 1727 que la economía se refiere a la “dirección de la corte y del país”, forma sustancialmente dis-

¹⁶ *Ibid.*, p. 252.

¹⁷ *Ibid.*, p. 494.

¹⁸ *Ibid.*, p. 226.

tinta de entenderla.¹⁹ El cameralista sueco Andreas Berch propuso en 1740 una concepción global de la economía, en la que quedaban comprendidas la economía en sentido estricto, la policía y la cameralística.²⁰ Más de dos décadas después (1764), Schreber seguía esta versión diciendo “que la economía comprende en sí los principios de las disciplinas económicas generales y especiales, así como la policía rural y urbana, y la cameralística o ciencia financiera y tributaria”.²¹ Zincke, en 1746, comentó que la “economía es una doctrina o ciencia práctica con base en la cual se aplican, de acuerdo a la sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por todas las fuerzas del cuerpo y el espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad. . .”. Acto seguido divide a la economía en pública y privada, y dice que la primera no es otra cosa que la ciencia de la policía.²²

Tal como se puede observar, los cameralistas no sólo tienen versiones diferentes, sino hasta contrapuestas, y todavía más, el peso que le asignan es diverso. Berch, Zincke y Schreber tuvieron predilección acusada por la economía, a la cual subordinaron las restantes ciencias camerales. Otros pensadores no reflexionarán de la misma forma.

La policía tiene también sus adeptos, especialmente Dithmar y Justi, sin que ello signifique que otros cameralistas no la hayan cultivado. El propio Dithmar explicó que “la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado, con buena policía y orden, en función de la felicidad general”; y agrega una declaración contundente: la policía es la “vida y el alma del Estado”.²³ Schreber tiene una versión similar, porque considera que la policía se refiere a la adecuada organización de los hombres y los recursos económicos, con miras a la consecución de la felicidad de la población. Por su parte, Berch afirmó que “mediante la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica”.²⁴ En 1751 y 1752, Zincke, al igual que los cameralistas que hemos mencionado, concibió a la policía de manera similar: “la policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección del pueblo”.²⁵ Finalmente, Sonnenfels comentó que “cuando las decisiones y los proyectos son unidos, y se refieren a ciertos principios derivados de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado, esto es, la ciencia de la policía”.²⁶

¹⁹ Citado por Pierangelo Schiera, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 345.

²⁰ Citado por Schiera, *op. cit.* p. 338.

²¹ *Ibid.*, p. 333.

²² *Ibid.*, p. 403.

²³ *Ibid.*, p. 367.

²⁴ *Ibid.*, p. 338.

²⁵ Citado por Small, *op. cit.*, pp. 251-252.

²⁶ *Ibid.*, p. 505.

A excepción de Dithmar y Zincke, las nociones de policía mencionadas tienen más relación con el concepto de conservación, que con el de desarrollo. Por eso, el verdadero salto cualitativo ocurrió con la definición de Justi en 1756: "se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar e incrementar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas".²⁷ Esta es, sin duda, una forma bien distinta de entender a la policía.

La cameralística es la tercera de las ciencias camerales que debemos examinar. Es conocida también con la denominación de *cameralia*. Esta es para Gasser, según su versión de 1729, la disciplina "mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor".²⁸ Por su parte, su colega Dithmar explicó que enseña "cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante el buen uso de los dominios y las regalías, así como de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la buena conservación de la comunidad".²⁹ Darjes tiene una versión similar a la anterior: la cameralística es "la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe. . . [es] la ciencia de la dirección razonable de un príncipe".³⁰ Finalmente, Zincke afirmó en 1743 que la cameralia y la hacienda eran una sola disciplina, a la que llama ciencia cameral y financiera. Esta es "una ciencia práctica, por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, al través de un buen manejo económico del país, y una buena administración para el bien del príncipe y del Estado".³¹ Tal como se puede constatar en las exposiciones transcritas, la cameralística es entendida en lo fundamental como una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, según interpretación de Dithmar y Zincke. Darjes y Justi, en contraste, la consideraron en el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación, si bien Justi no habla de finanzas, sino de medios; es decir, tiene una versión aún más general de la cameralia. En suma, tampoco hay unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística.

Obviaremos examinar a las finanzas, de algún modo ya tratadas, así como al comercio, disciplinas no estudiadas por la generalidad de los cameralistas como ciencias independientes, a excepción de Sonnenfels. En su lugar nos refe-

²⁷ Justi, *Elementos generales de policía*, p. 1.

²⁸ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 31.

²⁹ *Ibid.*, p. 368.

³⁰ Citado por Small, *op. cit.*, p. 280.

³¹ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 406.

riremos a una disciplina no especificada por los cultivadores de las ciencias camerales: la dirección, campo de estudio de enorme valor, pero que no mereció la explicitación individualizada como una ciencia concreta, tal como la economía, la cameralística o la policía. Sin embargo, su cultivo y desarrollo como tema dilecto del Cameralismo fue de gran relevancia.

Fue Julio Bernardo von Rohr, uno de los grandes precursores de las ciencias camerales, quien hizo una de las primeras sistematizaciones del concepto de dirección en 1716. El "arte de la dirección" (*Haushaltungskunst*) es, en su opinión, una "ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal". Su proximidad a la categoría de cameralística es evidente. Rohr divide a la dirección en económica (*oeconomica*) de los príncipes y en económica de los particulares. La primera es la que nos interesa. Es denominada ciencia cameral, de finanzas y dominios y "consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos".³² Esta parte de la dirección, por tanto, "enseña a los príncipes no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino también a promover la felicidad de los súbditos y a organizar la dirección de la economía". De esta concepción de la dirección, todos los cameralistas son deudores de von Rohr.

Zincke, recordándonos la noción de von Rohr, dijo en 1751-1752 que "el uso de los medios de vida se llama dirección (*Wirthschaften*)".³³ En 1755 Justinos habla de la "gran dirección del Estado" y Darjes afirma en 1756 que "la ciencia de la dirección (*Wirthschaft*) puede hacernos capaces de lograr una dirección ordenada, donde haya sido imposible hasta ahora, y guiarnos asimismo hacia el desarrollo de la sociedad humana"; y agrega que una dirección ordenada comprende el mantenimiento, administración e incremento de los ingresos.³⁴ Pero el cameralista que dio un significado más preciso a la dirección, fue Schreber. En su opinión, la economía y la cameralia son la base en la que descansa la "ciencia general de la dirección (*Allgemeine Haushaltungswissenschaft*)", que es la disciplina que "revela cuáles son los males y las carencias del Estado, con referencia a la riqueza y al poder de los medios que necesita; ella se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde su punto de vista se puede definir la patología y terapia del Estado". En forma más general, sintetiza que la dirección es la "ciencia que enseña cómo fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".³⁵

Tampoco la dirección reclama unidad de criterio. Sin embargo, el que en las ciencias camerales no existiera tal unanimidad, ni el consenso, no es un defec-

³² Citado por Small, *op. cit.*, p. 188.

³³ *Ibid*, pp. 252-53.

³⁴ *Ibid*, p. 270.

³⁵ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 338.

to, sino su gran virtud. Ello propició el debate, porque era a la vez su producto. El que las ciencias camerales se desarrollaran como ocurrió, fue porque el diálogo, la crítica y el intercambio de ideas alimentaron ese desarrollo.

Las ciencias camerales tienen mucho de práctica, pero no son empíricas. Son racionalistas, pero intuitivas. Ante todo, los cameralistas son buenos conocedores de la naturaleza humana. Las ciencias camerales, son un arte, y más aún, un arte del gobierno, pero basado en la mejor experiencia: la que suma la experiencia humana en general, no la experiencia propia, aunque esta no se descarta. **Las ciencias camerales son ciencias del Estado, una ideología del Estado absolutista, al que representan y defienden.** Su enemigo es el feudalismo, todavía presente en la organización social alemana.

No son disciplinas especulativas. No son morales, sino amorales. Tratan a la religión, pero son arreligiosas. Consideran que la historia y el futuro del hombre obedecen al desarrollo de su talento, no a la promoción por parte de seres suprahumanos. No hay teología ni mitos, no existe en ella el misticismo ni las proposiciones éticas. Son ciencias de la realidad, a la cual entienden y aceptan, pero quieren modificar. Conocen para transformar, el conocimiento en sí no entra en sus planes.

En contraste a las modernas ideas de la ciencia administrativa, cuyos cimientos descansan en el concepto de la "gestión de recursos escasos", a los que concibe ya producidos, no por producir, las ciencias camerales estudian no sólo cómo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor. Las ciencias camerales son disciplinas de la producción, administración y uso de recursos abundantes. Ellas usan un verbo en forma privilegiada y en sentido literal: *enseñar*. Las ciencias camerales enseñan cómo producir la riqueza, cómo administrarla y cómo aplicarla para favorecer su reproducción y, con ello, un ciclo perenne de creación de riqueza. Sin embargo el fin último y supremo no es la riqueza; ésta es un medio para alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Ambos se suman a la idea de prosperidad, de la cual los cameralistas fueron los grandes teóricos.

La economía es una de las ciencias camerales y, sin embargo, los cameralistas no siempre entienden lo mismo por ella. Algunos como Justi, al hablar de economía de Estado, presagian ya el uso de la noción de economía política; otros sin embargo lo hacen como un mero desdoblamiento de la economía doméstica, hacia la economía más general del Estado. La mayoría la concibe como dirección, gerencia o gestión, en fin, dentro de las afinidades de estas categorías. Tampoco las palabras son uniformes. Hay quien usa latinismos como *oeconomie* o quien usa palabras alemanas emparentadas: *Haushaltung* o *Wirtschaft*. Alguno más germaniza los latinismos y habla de *oekonomie*. Al final, el lector puede perderse en la trama conceptual y renunciar al estudio del Cameralismo. Aquí se ha tratado de contextualizar el uso de estas palabras, así como el empleo de las categorías.

Cameralística o cameralia parece un poco más precisa, siempre y cuando se logre distinguir de las ciencias camerales en general, cuestión que los cameralistas no hacen con frecuencia. Pero, por lo general, la cameralia es la administración patrimonial del Estado, la administración de los bienes del Estado como sujeto de derecho privado. Sería, a *grosso modo* y *mutatis mutandis*, los gérmenes del llamado sector paraestatal moderno. La administración del patrimonio estatal incluye empresas productoras, generalmente mineras, cotos de caza, salinas, fincas, tierras de cultivo y pastoreo, así como la administración de ciertos ingresos (sobre todo regalías, derechos, permisos, autorizaciones, etc.), su contabilización y aplicación. Para realizar esta actividad, el Estado cuenta con funcionarios particulares, distintos a los oficiales públicos. Dato curioso es que, este sector de la administración absolutista, cuyo origen es puramente medieval, sea a la vez el antecedente del aspecto productivo del moderno Estado burgués de derecho. Finalmente hay que consignar que, volviendo a su idea original, la cameralia tendió a confundirse con las finanzas públicas; así lo hizo Sonnefels, si bien, con más tino, von Justi también lo hizo, aunque conservándola en su estatus de ciencia independiente.

Las finanzas públicas fueron una innovación postrera en el esquema de las ciencias camerales. Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina cameral específica. En 1766 escribió su última obra, *Sistema de finanzas*, donde plantea lo mencionado. Por su parte, Sonnenfels, el último gran cameralista, propone tres ciencias camerales: policía, comercio y finanzas, y a cada una reserva un volumen en la obra que lleva el mismo nombre. El sentido que le dan tanto Justi como Sonnenfels es muy similar al que hoy día tienen, porque para ellos implicaba tanto lo relativo a ingresos, como lo correspondiente a su gasto, no sin dejar de incluir su administración.

El comercio fue incorporado por Sonnenfels como ciencia cameral independiente. Todos los cameralistas lo habían tratado con abundancia, inclusive los fiscalistas austriacos, de donde les viene la fama de "mercantilistas". Justi mismo lo consideraba como materia que debería impartirse junto con la policía. Pero, como dijimos, fue Sonnenfels quien consideró al comercio por separado y lo estudió con extraordinaria profundidad en el segundo volumen de su obra. La idea original de los cameralistas no discrepa mucho del concepto actual, salvo que, como dijimos, el comercio era entendido, en cuanto ciencia cameral, como uno de los mecanismos para fortalecer el poder del Estado y nada más.

Nos falta tratar a la policía, pero ella merece estudio especial.

V

La ciencia de la policía es la disciplina cameral que tuvo un mayor desarrollo. Es más, no únicamente fue campo de cultivo en Alemania, sino en Europa en general, donde destacan especialmente Francia y España. La *Politeia* era entre

los griegos la forma establecida de gobierno, a saber, la democracia, aristocracia y monarquía. Latinizada como *Politia*, pasa a las lenguas occidentales como *policia*, pero teniendo un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. “Fue en el interior de los estados renacentistas, en Italia, pero sobre todo en Francia, en el Ducado de Borgoña, que el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, de instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos (o cumplir con los deberes de su Estado, que es lo mismo)”.³⁶ Esta referencia de Pierangelo Schiera, se complementa con otro dato que da el mismo autor: del Ducado de Borgoña fue de donde pasó a Alemania, para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos para la consolidación de los principados alemanes.

Lo anterior provocó que el cultivo de la policía tuviera dos desarrollos separados: el francés, que conservó su sentido original, y el germano que se matizó en el seno de las ciencias camerales. En Francia “la *police* fue adquiriendo muy rápido un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspublicista que allí asumió —a causa de las distintas (mas anticipadas) condiciones constitucionales— la actividad del Estado”. Se refería, por tanto, a “la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o a reconquistar los antiguos privilegios locales”. La policía, agrega Schiera, se relacionaba con la “posición de defensa y no de ataque” del soberano, “la *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de gobierno. . . reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)”.³⁷ Esto es de extraordinaria importancia, porque determinó el carácter preciso que adquirió la ciencia de la policía en Francia y luego, por su influencia, en España.

Alemania fue caso diferente, explica Schiera: “radicalmente distinto fue en cambio el papel desempeñado por la *polizei* en los territorios alemanes. Aquí se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo. . . una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo. . . como creándose nuevos campos de intervención y presencia política en los sectores nuevos de la vida asociada que el proceso histórico hacía cada vez más importantes y que al mismo tiempo la arcaica estructura constitucional del Sacro Imperio Romano de la nación alemana no permitía cubrir adecuadamente. El conjunto de las intervenciones y de las afirmaciones del príncipe en tales sectores —siempre cambiantes y nuevos— constituyó en su plenitud la *polizei*, que por lo tanto,

³⁶ Schiera, “Estado de policía”, *Diccionario de Política*, K-Z, p. 615.

³⁷ *Ibid.*, pp. 615-616.

en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el príncipe logró realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente".³⁸

El desenvolvimiento que la policía tuvo en Francia, como en los principados alemanes, determinó directamente las formas peculiares que adoptó la ciencia de la policía en ambos países. En Francia se desarrolló independientemente entre los siglos XVI y XVIII, y fue ella el origen de la ciencia de la administración del Estado burgués de derecho, una de las grandes contribuciones francesas a las ciencias sociales. En Alemania la policía es un proceso paralelo y asociado al desarrollo del Cameralismo, y desde el siglo XVIII la ciencia de la policía es una de las tres ciencias camerales.

No sería exagerado decir, de ningún modo, que la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo. De hecho es la única disciplina preexistente a las ciencias sociales y, dicho sea de paso, la literatura administrativa de la policía era muy abundante cuando el Cameralismo comenzaba su desarrollo. La policía fue cultivada por Melchor von Osse y principalmente Luis von Seckendorff, entre los precursores del Cameralismo, y naturalmente también por los cultivadores de las ciencias camerales.

El lugar que ocupó la ciencia de la policía en el concierto de las ciencias camerales fue, por lo general, de privilegio. A excepción de algunos profesores, la mayoría de los catedráticos le dieron un papel de máxima importancia. Fueron especialmente Justo Cristóbal Dithmar y Juan Enrique von Justi quienes más y mejor la cultivaron. Justi privilegió a la ciencia de la policía e hizo girar a su alrededor al resto de las ciencias camerales. Pierangelo Schiera, uno de los más distinguidos estudiosos contemporáneos del Cameralismo, ha dicho con razón que la ciencia de la policía fue la creatura predilecta de Justi.

La ciencia de la policía tuvo una evolución cíclica en el seno de las ciencias camerales. Como hemos dicho, ya tenía cierto desarrollo como disciplina aun antes que el Cameralismo surgiera y por tanto con antelación al nacimiento de las ciencias camerales. Esto hay que analizarlo con profundidad, porque la existencia de la policía tiene una etapa precameral y una propiamente cameral. Por cuanto a la primera, que como pudimos apreciar fue trabajada por algunos precursores del Cameralismo, consiste en lo fundamental en un conjunto de disposiciones y reglas propiamente gubernamentales que, en esencia, se aplicaban a la vida urbana. La policía no era aún una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y temas similares.

³⁸ *Ibid.*, p. 616.

Estas materias nunca dejaron de ser tratadas, pero cuando la policía comenzó a ser estudiada como ciencia y ser enseñada junto con la economía y la cameralia, lo que hasta el momento eran medidas preventivas y correctivas, se convirtieron en mecanismos de promoción y desarrollo. Gasser y Dithmar la impartieron dentro de esta perspectiva en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Zincke y Schreber le dieron un lugar secundario, porque se inclinaron preferentemente por la economía. Por lo general, la ciencia de la policía fue considerada como una de las ciencias camerales y a la vez como disciplina política o muy emparentada con ella. Algunos autores la entendieron como parte del arte del gobierno. Pero, de conformidad con su evolución cíclica, la ciencia de la policía tendió a hacerse independiente de las otras ciencias camerales, pero sin dejar de ser una de ellas. A pesar de que Sonnenfels continúa la tradición de impartir juntas a las ciencias camerales, y hacerlo en una cátedra y en un solo libro, todavía hasta el tardío año de 1848 en que póstumamente se usaba su libro en la Universidad de Viena, la ciencia de la policía tendió hacia su independencia.

El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, a decir de Otto Mayer, obedece en buena parte a su idea de especializar a las ciencias camerales. Fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias camerales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. Es más, la ya citada obra *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, constituye una ampliación de los *Principios*. Ese afán de especializar a las ciencias camerales entre sí, le llevó asimismo a diferenciarla de las ciencias no camerales, como la ciencia política, a la cual dedicó dos obras: *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). Su gran propósito era el de distinguir, en especial, a la ciencia de la policía y a la ciencia de la política como disciplinas que estudiaban dos formas de acción del Estado emparentadas y complementarias, pero diversas, a saber: la policía y la política.

En Europa, en general, la ciencia de la policía fue campo de cultivo. Francia y España, como lo hemos señalado, destacan en este aspecto. En ambos países la policía fue cultivada, pero no en la modalidad cameral, y nunca dejó de ser una disciplina intelectual independiente, por más que no fue llamada "ciencia". En Francia fue escrito el primer gran trabajo de policía considerada como materia independiente: *Tratado de la policía* de Nicolás Delamare, quien lo redactó entre 1705 y 1713, en cuatro muy gruesos volúmenes. De ella, Tomás Valeriola hizo una traducción parcial y acomodada a las instituciones españolas, cuando ya concluía el siglo XVIII, que tituló *Idea general de policía* (1798-1805). Hay que agregar que esta traducción fue un plagio, porque Valeriola nunca señaló a Delamare, pero que gracias a esto la ciencia de la policía se difundió en España.

También fueron traducidos al español von Justi y el Barón von Biefeld, el segundo por dos personas diferentes: De la Torre y Mollinedo, y Valentín de Foronda. Sin embargo, los tratados españoles de policía son de altísima calidad, según lo podemos observar en Francisco Romá y Rossell, y en el propio Foronda. Sólo a manera de información, debemos mencionar que los estudios sobre la policía se extendieron en forma tal que, incluso, en la Nueva España se produjeron algunos libros sobre la materia. Dos obras destacan: el *Discurso sobre la policía de la ciudad de México* de Baltazar Ladrón de Guevara y el *Tratado de varios ramos de policía* de Hipólito Villarroel, ambos elaborados a finales del siglo XVIII: 1788 y 1787, respectivamente.

Aunque los tratados de policía franceses y españoles son de alta calidad, no tuvieron esa idea alemana del fomento que hizo de la policía una fuerza activa que se encaminaba a nutrir el poder estatal. Esto, sin embargo, no merece más a una versión sobre la otra, sino que sólo marca las diferencias que las identifican en sus peculiaridades, y nada más.

Hay que decir que Albion Small había comentado que, “usando el término en el sentido en que son entendidos. . . , los cameralistas no fueron primordialmente economistas. Fueron esencialmente científicos de la política”.³⁹ Es más, contrario a la opinión del politólogo alemán decimonónico, Gaspar Bluntschli, que no concedía crédito alguno a los estudiosos alemanes de la política durante los siglos XVII y XVIII, Small responde: “mi argumento es que los alemanes no fueron estériles en este campo. . . de hecho no hubieron pensadores políticos más fecundos en los siglos XVII y XVIII, que los cameralistas alemanes”.⁴⁰

Tal como lo hemos podido observar, los cameralistas deben ser agregados dentro del grupo de autores que han cultivado el estudio del Estado, pero desde la perspectiva de la ciencia de la administración. Ya lo hemos dicho, fueron los productores de la teoría de la administración pública del Estado absolutista. Los cameralistas examinaron a la administración pública en su doble e íntima dimensión de materia y estudio, de *praxis* y teoría. Nunca, como lo explica Small, fueron “meramente teóricos de academia”, pero tampoco, diríamos, ídólatras del empirismo. En este sentido, Albion Small los ha definido de manera magistral: “los cameralistas fueron ante todo administradores teóricos y prácticos”. Más aún, “el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno”, en fin, “fue una tecnología administrativa”.⁴¹

³⁹ Small, *op. cit.*, p. XIV.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, pp. 152 y 591.

VI

La teoría de la administración pública ha estado parcialmente implicada, hasta nuestros días, en una serie de consideraciones erráticas y tergiversadas. Estas consideraciones tienen como causa última la ignorancia de las fuentes históricas e intelectuales en las que tiene su origen. Asimismo, los particularismos nacionales han coloreado los desarrollos locales de la ciencia de la administración y con frecuencia son importados irreflexivamente de unos países a otros. No ha existido un cuadro completo y sintético que establezca una genealogía del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en el mundo occidental. Algunos profesores de administración pública aún creen que la ciencia de la administración acaba de nacer y otros más, paradójicamente, siguen considerando que la administración pública es ajena al conocimiento científico.

Este libro está encaminado a esclarecer los puntos oscuros que distorsionan la real imagen de la ciencia de la administración; a situar, en su fluir histórico, las líneas de desarrollo de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración, como otras disciplinas sociales, es el conocimiento de un campo u objeto de estudio. La ciencia de la administración, para decirlo llanamente, estudia a la administración pública. Tal es el objeto de sus reflexiones. El origen de la ciencia de la administración es precisable en el tiempo y en el espacio, aunque ciertas consideraciones deben ser mencionadas. A ello nos dedicamos enseguida.

Asumir una posición nominal sobre la ciencia de la administración sería equivocado. Este no ha sido siempre su nombre, por más que lo estemos utilizando desde hace casi 200 años. Tampoco el listado de materias relativo al campo actual de estudios daría una versión exacta, ni remotamente, del objeto de estudio de la ciencia de la administración. Hay que recurrir a reflexiones profundas y análisis completos para establecer, con precisión, el ser y el devenir de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración contemporánea es un producto histórico, el resultado de un proceso que ha cruzado el tiempo. En su punto remoto de origen, las disciplinas que estudiaban a la administración pública habían tomado su nombre de una institución administrativa europea: la Cámara o centro vital de la administración pública. Estas disciplinas, como hemos visto, se denominaban *ciencias camerales*.

Las periodizaciones hoy día usadas, siendo tan útiles, sin embargo son una ayuda accesoria. Sirven fundamentalmente como convención y marco de referencia. Asimismo, son inaplicables para todos los países por igual. Sólo en atención a las reservas expuestas, es que las periodizaciones pueden servir eficientemente al objeto al que se aplican.

Las periodizaciones, si seguimos la de los siglos, merecen entonces consideraciones con respecto a los países. Dicho de otro modo, el desarrollo de las disciplinas administrativas que estamos examinando no tiene homogeneidad

en Europa. Por ejemplo, en Francia el cultivo de la policía se intensificó en el siglo XVIII y no trascendió de él. En España, iniciado en el último cuarto de ese siglo, todavía abarca la primera década del XIX. En contraste, Alemania observa vivas y activas a las ciencias camerales durante la primera mitad del siglo XIX. La respuesta de la asincronía en el desarrollo de estas disciplinas, se encuentra en el tránsito del Estado absolutista al Estado constitucional.

El que el Estado absolutista haya sido eliminado radicalmente, de un golpe, como en Francia, o que haya sido abolido gradual y casi pacíficamente, como en España y Alemania, determina directamente el grado de rapidez de desaparición, en su caso, de la ciencia de la policía o de las ciencias camerales, porque éstas son las ciencias administrativas que estudian a la administración del Estado absolutista. Y, por extensión, en la medida en que el Estado de derecho sustituye al Estado absolutista, sea rápida o lentamente, el momento de aparición de la moderna ciencia de la administración se adelanta o retrasa. En resumen, ya se trate de las viejas ciencias camerales, ya lo sea de la nueva ciencia de la administración, el desarrollo histórico del Estado determina el desenvolvimiento de las disciplinas que estudian a su administración.

Lo anterior nos permite, a partir de este momento, prescindir de llamar "moderna" ciencia de la administración a nuestra disciplina, para referirnos a ella llanamente como ciencia de la administración.

La periodización de la ciencia de la administración, por tanto, no debe ser secular. Las ciencias camerales y la doctrina de la policía aún se cultivan en el siglo XIX, en tanto que la ciencia de la administración comienza a serlo en Francia desde la última década del XVIII. Es mejor que nos atengamos a una periodización política, en la que fijemos como fase absolutista al estudio de las ciencias camerales y como fase del Estado de derecho a la propia de la ciencia de la administración. El parteaguas entre una y otra es diferente en cada país, a saber, Francia, España o Alemania.

Hasta el momento sólo nos hemos referido a estos países. Esto permite afirmar, tajantemente, que la ciencia de la administración de ayer y hoy es una disciplina europea, que todos los países del mundo han tenido que importar, sin excepción, cuando menos los relativos al mundo occidental. Nosotros no escogimos estos países, ni tenemos preferencia por ellos. Sencillamente, en ellos es donde, antes que en otro lugar, se inició el cultivo de las ciencias camerales y la policía, así como de la ciencia de la administración. Pero como sólo nos interesa aquí la última, a ella nos remitimos.

Francia, España y Alemania representan analogías y diferencias. Hay asimismo puntos históricos de contacto, influencias que van de un país a otro. Encontramos que en estos países, tal como lo hemos podido constatar, la vieja y la nueva ciencia fueron cultivadas en su momento. Si tuviéramos que afirmar, rotundamente, que las disciplinas administrativas tuvieron un lugar y un tiempo específico de origen —y esto hay que hacerlo—, lo haríamos de tres maneras:

Primero: que en Francia, en 1705, Nicolás Delamare en su *Tratado de la policía* había formulado los elementos fundamentales de nuestra materia; pero que fue en Prusia, entre 1755 y 1756, que Juan Enrique von Justi elaboró en su *Economía de Estado* y sus *Principios de ciencia de la policía*, los principios científicos de las ciencias camerales. Dicho agregadamente, el desarrollo de estas ciencias es un esfuerzo asociado —por más que el tiempo y la distancia separe a los autores—, pero que tocó a un cultivador sintetizar y desenvolver los principios que dan vida y objeto a las ciencias de la administración de entonces: von Justi.

Segundo: las ciencias camerales son históricas, corresponden a una forma de Estado específica, el absolutista, de modo que al desaparecer su objeto de estudio desaparecen ellas mismas. Y así ocurrió. Dentro de una idea estrictamente utilitaria, estas disciplinas sólo sirven al Estado al cual son aplicables. Pero, tal como lo demostró Tocqueville en *El antiguo régimen y la revolución*, ciertas instituciones son legadas al nuevo Estado, algunas tan importantes como la centralización administrativa. Estas instituciones llevan como compañía, muchas veces, las ideas que abstractamente las representan y estas ideas pueden ser adoptadas, adaptadas y nuevamente desenvueltas a favor del nuevo Estado. Otras veces las ideas sobreviven por fuerza propia y cambiando de ropaje, siguen vivas y activas. Esto ocurrió con la policía, que en la época del Estado de derecho asumió nuevos significados y se volvió a utilizar vigorosamente. En suma, tanto las instituciones como las ideas cameralistas, aunque selectivamente, fueron heredadas y reformadas por el nuevo Estado, y ocasionalmente sólo se recurrió a un cambio de denominación.

Tercero: lo anterior explica porqué el Estado constitucional, aún recibiendo contribuciones del pasado, reclama para sí una nueva disciplina: la ciencia de la administración. De acuerdo con todo lo anterior, puede decirse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento y la pluma de Carlos Juan Bonnin en sus *Principios de administración pública*.

A lo anterior hay que agregar que, además de las condiciones históricas que se refieren al tránsito del Estado absolutista hacia el Estado burgués de derecho, se debe también considerar la modalidad específica de ese cambio. Dicho en otras palabras, el tránsito aludido tiene dos variantes, una revolucionaria en Francia, otra reformista en España y Alemania. Sin embargo, los tres países tienen el denominador común de compartir proyectos de reforma administrativa asombrosamente análogos. El periodo que va del último cuarto del siglo XVIII, a la primera mitad del XIX, en el que el Estado absolutista en estos tres países emprende reformas profundas en su administración, también está fincando las bases históricas del arranque de la ciencia de la administración.

Existe una relación directa entre las reformas administrativas absolutistas en Francia, España y Alemania, y el nacimiento de la ciencia de la administración. Esta relación no es de causa-efecto, ni tampoco tiene naturaleza mecánica. Son las leyes del desarrollo histórico de la sociedad, esa fina red de

conflictos y armonías, las que dictan tal relación. Esa red está formada por la división y los conflictos de clase, las revoluciones exitosas o fracasadas de la burguesía por tomar el poder, sea en 1789, sea en 1848; por el esfuerzo del Estado absolutista por perpetuarse, por las reacciones y contrarrevoluciones de la aristocracia para no ser desplazada de la cumbre de la sociedad.

En Francia, la reforma administrativa es ejecutada por Turgot algunos años antes de que estallara la Revolución. Ocurrió antes de esa gran explosión social. Javier de Burgos la concibió en 1826 para España y la ejecutó en 1833-34, luego de alternancias en el poder entre liberales y conservadores. El Barón von Stein la hizo en Prusia luego de la catastrófica derrota en Jena en 1806. Los tiempos y las finalidades nacionales varían, pero el propósito último, conservar al Estado absolutista, es el mismo.

Las tres reformas fracasaron parcialmente. Todas fueron obstaculizadas por los sectores reaccionarios de la aristocracia, con lo cual sellaron su destino; es decir, la pérdida del poder. Pero las reformas fracasaron inmediatamente, no a largo plazo. Desataron fuerzas cualitativas y cuantitativas poderosas que fueron mermando lenta pero inexorablemente al antiguo régimen en España y Alemania, en tanto que en Francia lo derrumbaron de un solo golpe. Al fin de cuentas, las viejas instituciones administrativas desaparecieron y con ellas la mayoría de las ideas que las interpretaban. Se había creado una nueva administración pública y por tanto existían las condiciones para renovar a las disciplinas administrativas del pasado, o bien marginarlas parcialmente. Esta tarea fue de los doctrinarios.

En Francia, Carlos Juan Bonnin inauguró la nueva era, universalmente hablando. Con todo derecho, él tiene la paternidad de la ciencia de la administración. Javier de Burgos fue en España, a la vez, el reformador y el doctrinario, porque en sus escritos oficiales y en sus doctas lecciones académicas, amén del ejercicio de la administración pública, llevó de Francia a España a la ciencia de la administración. En Alemania, un erudito profesor llamado Lorenzo von Stein, aprovechó su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria, y realizar una aportación de efectos universales sobre la ciencia de la administración.

Bonnin inició su actividad intelectual, como dijimos, en 1808. Javier de Burgos en 1826 y Lorenzo von Stein en 1865. Estas fechas deben ser permanentemente recordadas, porque son los puntos dispares del arranque de la ciencia de la administración universalmente consideradas.

VII

Las ciencias camerales, vivas aún a medidados del siglo XIX, todavía son materia de enseñanza en Viena en 1848. Pero, llegado el año de 1865, puede ya declararse que oficialmente han dejado de existir. Entonces, aunque todavía subsistieron algunos de sus elementos e incluso se seguían produciendo obras

que llevaban su título, las ciencias camerales habían sido sustituidas por la ciencia de la administración en Alemania y Austria.

Sin embargo, como ha dicho Marx, el hombre desecha lo que no le sirve y conserva lo que considera como parte de su progreso futuro. Ello hizo que la antigua composición de las obras cameralistas se conservara cuando se comenzaron a elaborar los tratados de ciencia de la administración. Pero no fue sólo la conservación de la forma, sino también del fondo, porque se preservó asimismo la idea de las ciencias camerales, a saber, que la justificación teórica de los estudios en administración pública se encuentra en la aplicación del conocimiento a la prosperidad del Estado. Así, los tratados de ciencia de la administración eran a la vez manuales de activación de los centros vitales del Estado, para encastrarlo hacia su desarrollo y por tanto a la expansión de sus fuerzas interiores. No es otro el espíritu de Lorenzo von Stein al escribir su célebre obra *La teoría de la administración*, con la cual, publicada en 1865, puede decirse que oficialmente nace en Alemania la ciencia de la administración.

En el seno de esta magna obra de Stein, ocurre un proceso de fusión de todo el conocimiento cameral, en el que desaparecen las antiguas divisiones entre las ciencias camerales, y todo ese conocimiento queda asimilado y conjugado con las contribuciones frescas que está comenzando a aportar la ciencia de la administración. Pero es esencialmente la ciencia de la policía la que colabora a la formación de la ciencia de la administración, cuyo sentido, espíritu y principios son recogidos en lo esencial por la nueva disciplina. Por tanto, como lo sostienen con acierto muchos de los cultivadores contemporáneos de nuestra disciplina, bien puede afirmarse que en buena parte entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración ocurrió un mero cambio, aunque ciertamente sucedieron adaptaciones pertinentes al nuevo Estado para el cual estará al servicio: el Estado burgués de derecho.

No obstante lo mencionado, el proceso de tránsito entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración, ocurre mucho antes que en Alemania y Austria. Delamare, de cuyo *Tratado de la policía* hemos tenido ocasión de mencionar, escribió su obra dos décadas antes de que se establecieran las cátedras camerales en suelo germánico. Seguramente Carlos Juan Bonnín fue uno de los lectores del libro mencionado y, también, seguramente consultó la versión francesa de los *Principios de ciencia de la policía* de von Justi, publicados en París en 1769. Pero, quizá por los escrúpulos propios de un republicano, no hace referencia alguna a los libros de policía.

Bonnín sabía que el concepto original de policía se había pervertido durante el Antiguo Régimen, por lo que prefiere referirse a la *administración*, en el sentido que hoy tiene y a él debemos el que la concebimos así. Bonnín afirmaba que “la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de

la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".⁴²

Habiendo sufrido semejante degeneración de significado, la policía no podía en Francia referirse a las actividades de un Estado de derecho, cuando se había convertido en inquisición y terror. Eso explica porqué Bonnin prefirió el concepto de administración pública y referirse a ciencia de la administración. Sin embargo, también en Francia existe una conservación sustancial del significado de policía, habiéndose desechado su denominación. En este sentido, Bonnin dice: "definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".⁴³

El parentesco de la definición bonniniana de administración evoca, *mutatis mutandis*, la categoría de policía concebida por Juan Enrique von Justi, de la que recordamos que alude a las leyes y reglamentos encaminados a la consolidación y aumento del poder del Estado, a su buen uso, a dar felicidad a los súbditos. En ambas categorías se encuentra una idea similar, es decir, que la administración pública es capaz de realizar actividades que expandan las fuerzas interiores del Estado.

A Lorenzo von Stein no repugna la noción de policía, sino por lo contrario, la conserva y desenvuelve en sus trabajos. Es más, asegura que la ciencia de la policía es el centro y ánima de las ciencias camerales, a las que, como conjunto, considera como antecedente de la ciencia de la administración. Afirma que "contemporáneamente, el quehacer práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las ciencias camerales, que para lograr su propósito práctico derivaron en el estudio teórico de la ciencia de la administración".⁴⁴

No hay duda, son Bonnin, en Francia y Stein en Alemania quienes transforman la ciencia de la policía y a las ciencias camerales, en ciencia de la administración, y ellos deben ser justamente considerados como fundadores de nuestra disciplina en el sentido en que hoy es cultivada. Hay que agregar un dato importante, a saber, que von Stein pasó algunos años de su juventud en París, estudiando a la Revolución Francesa, el socialismo y el comunismo. En su estancia parisina, Stein conoció a personas interesantes y abrevó en literatura progresista. Parece muy probable que Stein leyera alguna de las varias ediciones de los *Principios* de Bonnin y que fuera por tanto Bonnin el que lo indujera a cultivar posteriormente a la ciencia de la administración, en forma extraordinariamente similar a como lo había hecho el pensador administrativo francés.

⁴² Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, p. 291.

⁴³ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁴ Von Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 22.

VIII

Tradicionalmente, desde el siglo XVIII, las ciencias de la administración ha sido una disciplina que estudia al Estado. Hoy día en que el Estado ha ampliado sus actividades y potencia sus fuerzas extraordinariamente, no tiene por qué haber cambios: la ciencia de la administración será todavía una teoría del Estado.

Bonnin bautizó a la *ciencia de la administración* tal como la conocemos, aunque ciertamente alternaba como denominación el llamarla *ciencia administrativa*. En Francia se adoptó el segundo nombre, en tanto que en España se optó por el primero. En Alemania, desde los días de Stein, se le llamó *teoría de la administración*, en tanto que en Italia se prefirió llamarla *ciencia de la administración pública*. Pero en todo caso, sea a la francesa, a la española, a la alemana o a la italiana, se trata de la única y misma disciplina: la ciencia de la administración.

Entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones mencionadas. Sin embargo, tempranamente W.H. Moreland introdujo en las Islas Británicas a la ciencia de la administración, en el sentido continental, bajo el título de *ciencia de la administración pública*. Por su parte, aún siendo aceptada de principio la denominación de ciencia de la administración, de título y contenido, en Estados Unidos se fue prefiriendo el llamarla *estudio de la administración pública*. Todavía más, en Inglaterra también se pensó en 1900 y 1939 que no existió una ciencia de la administración, sino una *filosofía de la administración*. También, ya se trate de Inglaterra, ya lo sea de Estados Unidos, es la ciencia de la administración lo que se ha cultivado, aunque con denominaciones diversas.

Tradicionalmente, de los tiempos camerales a la fecha, cuando nos referimos a administración lo hacemos a administración pública. Administración es igual a administración pública. Recientemente, algunas nociones han pervertido esta identidad, asignándole a administración un sentido genérico en el que se pretende fundir a la administración pública y la administración privada, tendencia confusa agudizada por las malas traducciones del inglés que vierten al castellano *management* por administración, cuando aquella significa dirección, manejo, gestión o gerencia.

Tampoco antaño, como lo hemos observado, nuestra disciplina tenía una única denominación. Entre los cameralistas, inclusive, se cultivaban hasta tres ciencias de la administración: economía, policía y cameralística, y después comercio y finanzas. Y sin embargo, todas ellas estudian a la administración pública. Únicamente en esta época es aceptable la referencia a las ciencias de la administración, algo que no puede ocurrir hoy día.

Todavía es más equivocada la versión que asigna a la ciencia de la administración un carácter multi o interdisciplinario, y que al confluir en su seno disciplinas diversas, asemeja una agregación sucesiva de conocimientos definidos como enfoques especializados sobre la administración pública. De este modo,

habría tantos enfoques sobre la administración pública, como disciplinas acudieran a ella para formarla, habiendo entonces aproximaciones tales como la sociológica, la psicológica, la económica y hasta la ¡política!, esto último una verdadera aberración, porque la política y la administración tienen una relación hermanada. Si esto fuera cierto, entonces también la sociología sería pluridisciplinaria y tendría un enfoque psicológico, otro económico y uno más administrativo. Pero esto no es así, ni la sociología ni la ciencia de la administración son disciplinas de encrucijada, ni tampoco residuales.

Próxima a la idea anterior es la de la aplicación de metodologías multidisciplinares, esencialmente las analógicas, tales como la cibernética, la teoría general de sistemas y el llamado análisis de las organizaciones. Estas metodologías, de indudable utilidad para la investigación, se han transformado de herramientas del conocimiento, en el conocimiento en sí, mutando su condición instrumental en patrón o modelo que se cree —erróneamente— es capaz de interpretar a la realidad. Todas las ciencias sociales han sido invadidas por estas metodologías, lo que incluye a la ciencia de la administración. De ellas esperamos, únicamente, su mero auxilio instrumental, nada más.

Pero mucho más equivocadas son las versiones de la administración pública al través de la administración privada, como las que ya se han mencionado, y que han conseguido parcialmente que los científicos de la administración pública se hayan preocupado más por el examen de las funciones adjetivas de la misma, que las funciones sustantivas que le dan razón de ser. Esta versión ha hecho, en buena parte, que algunos cultivadores de la ciencia de la administración se hayan retirado del análisis de la actividad del Estado y se introdujeran en el estrecho pasillo de la gestión interna de los recursos del Estado, solamente. Aceptar esto, es negar la sustantividad del Estado y por tanto estar tejiendo conocimiento en algo que dista mucho ser ciencia de la administración.

El Estado es el objeto de estudio de la ciencia de la administración, pero ésta no monopoliza el examinarlo científicamente. Desde sus respectivas inclinaciones, el Estado es también estudiado por la ciencia política, la economía política, y el derecho público. Ya los cameralistas advirtieron, desde su tiempo, que el Estado era campo de estudio de las ciencias camerales y del arte del gobierno o política, esto no hay que olvidarlo.

Antaño se sostenía, como lo hizo Lorenzo von Stein, que la administración pública es el Estado en actividad y que por extensión tal actividad era la materia propia de la ciencia de la administración. Hay que señalar, sin embargo, que más precisamente la ciencia de la administración estudia a la actividad estatal cuando se enfila a expandir las fuerzas interiores del Estado. La ciencia de la administración es la disciplina social aplicada a los problemas del Estado, que estudia cómo hacer que el Estado incremente sus fuerzas y se desarrolle en cuanto tal. Ya en 1755, von Justi había identificado esas fuerzas con el talento humano y los medios muebles o inmuebles. Por tanto, la ciencia de la admi-

nistración estudia al Estado cuando tiende a potenciar sus fuerzas e incrementar su poder.

Sin embargo, la expansión del poder del Estado no tiene su objeto en sí mismo, sino en el seno de la sociedad civil, de la cual es su organización política. Ello hace que el Estado atienda el desarrollo del elemento constitutivo de la sociedad, el hombre, para realizar su propia finalidad: potenciar su poder. Las ciencias camerales estudiaban cómo potenciar al *hombre común*, es decir, al ser humano integrado en comunidad. Enseñaban cómo nutrirlo, cómo proveerlo de los medios de vida, es más, cómo dotarlo de la educación, la comodidad y el descanso, que potenciaran su talento. El objeto del Estado era el hombre vivo, activo y productivo, el hombre capaz de crear los medios necesarios para producir a la vez los medios del Estado.

En el siglo XIX, el advenimiento del Estado burgués de derecho llega con cambios fundamentales: ahora los derechos del hombre y el ciudadano se juzgan inherentes a la persona humana, inalienables y propios de él. Tal es la condición humana. La atención del Estado se encamina desde entonces a cuidar al *hombre individual*. El Estado anima la vida individual y privada, porque con ello asegura la realización de su finalidad y por tanto el expandir sus fuerzas interiores.

Ayer y hoy, la ciencia de la administración es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente en aquella dimensión que Bonnin concebía como *relaciones públicas administrativas* y que eran aquellos vínculos que unían al Estado como totalidad y a los individuos considerados como seres genéricos. También estos vínculos incluían a la esfera de vida de los particulares, pero sólo cuando ella se relacionaba de algún modo con el Estado, vínculos que Bonnin llamó *relaciones administrativas civiles*. La ciencia de la administración comprende, entonces, un magno conjunto de relaciones que vinculan al Estado y la sociedad, y los hacen vivir a la vez en conflicto y armonía, pero vivir.

La administración pública se ocupa del hombre, en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, lo protege; pero ello no lo hace con un sentido altruista, está muy lejos de hacerlo, porque su único objeto es el Estado. Cuida al hombre, porque de ello depende el cuidado del Estado. Aquí no caben consideraciones éticas, sino científicas. Stein había advertido que una sociedad de pobres, empobrece al Estado; que una sociedad de ricos, enriquece al Estado. Está claro: la administración pública cuida al hombre, porque en ello va la existencia del Estado. Incluso, cuando la ciencia de la administración comprende entre sus materias a la moral, lo hace por mera conveniencia instrumental. Le interesa el hombre moral sólo en su condición de elemento de sus fuerzas, únicamente en condición de parte integrante del orden social. Es todo.

Dentro de los terrenos de la ética, la ciencia de la administración se preocupa de la forma en que la moral puede fomentar u obstruir la expansión de las fuerzas del Estado. Así, su preocupación por la indigencia, delincuencia, orfan-

dad, vicio, prostitución, etcétera, descansa doblemente en que constituyen un problema moral y a la vez una limitante al desarrollo del Estado. Sin embargo, hay que advertir que juzga a estos problemas como fallas del funcionamiento del Estado en su empeño por desarrollar a la sociedad civil, no como lo que son: condiciones estructurales propias de un régimen de producción determinado. Por tanto, más que empeñarse por darles solución de fondo, la ciencia de la administración los concibe como atenuables, como dolencias sociales cuyos efectos pueden ser mitigados. En todo caso, la ciencia de la administración es una teoría del desarrollo del poder del Estado, nunca una concepción revolucionaria del estado de cosas.

La administración pública es también entendida funcionando positivamente. Ocurre así, cuando los científicos de la administración examinan a la estructura económica, a la que por lo general estudian en sus actividades industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas, silvícolas, crediticias, monetarias, etcétera. Asegurando la producción de riqueza, el Estado garantiza la transferencia de medios de la sociedad en la cual son creados. El Estado se interesa asimismo por hombres sanos y bien alimentados, por seres humanos que vivan en condiciones sanitarias adecuadas y al margen del riesgo de las epidemias, asentados en terrenos limpios y cuya agua y aire translucen pureza. Optimización, tal sería aquí un propósito del Estado.

Finalmente, el Estado se preocupa también del desenvolvimiento del talento humano. Por lo cual establece o autoriza el establecimiento de todo tipo de instituciones educativas, bibliotecas, museos, centros recreativos y exposiciones científicas y culturales. Un hombre instruido, capaz de desenvolverse a sí mismo, es un medio a la vez de la superación de la sociedad de la que forma parte y por extensión integrante de los medios que el Estado requiere para su desarrollo.

Todo lo anterior concluye en que el hombre, en su condición de administrado, es para la ciencia de la administración tan importante como el administrador.

No debemos sorprendernos que durante el siglo XIX y como secuela de los progresos administrativos del siglo XVIII, un tratado de ciencia de la administración integrara su tabla de materias con temas relativos a los aspectos materiales, físicos, morales e intelectuales de la vida humana, cuando semejantes aspectos respondían sustancialmente a la idea de que la procuración del desarrollo integral del hombre era una condición inexcusable del desarrollo del Estado. Muy bien entendida la administración por Javier de Burgos en 1826, encontró que su carácter era precisamente la omnicomprensión.

Difícilmente se encontrará entre los científicos de la administración un espíritu de crítica y mucho menos de autocrítica. En buena medida son ideólogos del Estado burgués de derecho, Estado al cual no observan como objeto de contemplación, sino como una entidad en cuyo desarrollo se encuentran comprometidos. Muchos de ellos son primariamente servidores del Estado, otros catedráticos universitarios, unos más combinan ambas actividades. Sin

embargo, aunque ciertamente son ideólogos del Estado, en tal condición se enteran de su naturaleza. No sería posible enseñar sobre los modos de acrecentar su fuerza, si no se conociera profundamente a la naturaleza estatal.

En el siglo actual la ciencia de la administración ya no es una ideología del Estado. Su compromiso es con la objetividad. Ahora, potenciar al Estado descansa en el conocimiento nacido de la investigación científica y del razonamiento objetivo. La ciencia de la administración es una disciplina aplicada a los problemas administrativos del Estado, pero tal aplicación obedece a los dictados de un compromiso irrenunciable con la veracidad que brota de los hechos.

IX

El tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de derecho. La administración pública, antaño sujeta a la voluntad regia, fue sometida a una Constitución política. Este hecho influyó considerablemente en el desarrollo de la ciencia de la administración, porque prohibió al mismo tiempo el desenvolvimiento del derecho administrativo como disciplina académica, ocurriendo entre ambos constantes y variados intercambios. Jorge Langrod, un estudioso contemporáneo de la ciencia de la administración, ha examinado el complejo problema que históricamente ha sido la relación habida entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo.⁴⁵

Dentro del continente europeo, las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo determinaron en buena parte el arranque, desenvolvimiento y estado actual de la primera, desde el lejano año de 1808. Del mismo modo, esas relaciones también han determinado la velocidad, secuencia, ruptura, pérdida, amnesia y retardo en el desarrollo de la ciencia de la administración.

En Francia ocurre una trágica paradoja: Bonnin, a quien el mundo entero debe la paternidad de la ciencia de la administración, no dejó escuela en su país natal. Pese a que sus *Principios de administración pública* tuvieron sucesivas ediciones: 1808, 1809, 1812 y 1829, la ciencia de la administración dejó de cultivarse en Francia durante el siglo XIX y más de la primera mitad del XX. Su lugar fue ocupado por el derecho administrativo, si bien es cierto que durante la primera mitad del siglo pasado existen los trabajos de Tocqueville y Vivien. Fue hasta 1966 que Langrod y Gournay⁴⁶ hicieron renacer el cultivo de la ciencia de la administración francesa.

⁴⁵ Ver Langrod: *El pensamiento administrativo no jurídico* (1967) y "Droit administratif et science administrative: antagonisme ou harmonisation" (1968).

⁴⁶ Respectivamente con las obras: *Traité de science administrative e Introduction a la science administrative*, ambas aparecidas en 1966. Sin embargo, desde 1963 L. El'Abed había precursado este renacimiento con su trabajo: "La renaissance de la science administrative en France".

Italia es un caso similar al de Francia y casi tan dramático. Fue un italiano, Domingo Romagnosi, el fundador del derecho administrativo en el mundo.⁴⁷ Su obra apareció en 1814 y luego Italia fue invadida por el derecho administrativo francés, pese a que los *Principios* de Bonnin se habían traducido al italiano en 1824. El derecho administrativo fue puesto en crisis hasta el último cuarto del siglo XIX, cuando las ideas administrativas de Lorenzo von Stein fueron introducidas en los medios administrativos italianos, hasta derivar en la traducción de su obra *La teoría de la administración* al italiano cuando concluía el mencionado siglo. Así, mientras que en Francia se dejaba a la ciencia de la administración en el olvido, en Italia nacía una pujante ciencia de la administración que, aún hoy día, no ha permitido la pérdida de su autonomía frente al derecho administrativo.

En España tuvo un desarrollo ejemplar la ciencia de la administración. Javier de Burgos introdujo las ideas de Bonnin en 1826 y en 1834 fue vertido al castellano su *Compendio de los principios de la administración*. Durante la primera mitad del siglo XIX, aunque principalmente durante su segundo cuarto, en España se cultivó la ciencia de la administración más rica y elevada de toda Europa. Todavía más, el derecho administrativo español, ausente del formalismo francés, fue un compañero útil en su progreso. Pero todo terminó en 1850, cuando el jurista Colmeiro impuso el cultivo preferente y monopolizador del derecho administrativo. Entonces el proceso de progresión de la ciencia de la administración española fue súbitamente interrumpido, hasta que a mediados del siglo XX un destacado grupo de profesores comenzó a cultivar nuevamente a la ciencia de la administración, especialmente Jordana de Pozas y Gascón y Marín.⁴⁸ Más recientemente, los diversos trabajos de Mariano Baena del Alcázar han fortalecido a la ciencia de la administración española, principalmente por medio de su reciente obra *Curso de ciencia de la administración* (1985).

En Alemania las ciencias camerales, cultivadas como hemos visto hasta la segunda mitad del siglo XIX, impidieron el desarrollo del derecho administrativo como sustituto de la ciencia de la administración hasta esta época. Ello posibilitó que en las obras de von Stein, desde 1865, la ciencia de la administración naciera vigorosamente y sin ninguna obstrucción. Pero a principios del siglo actual el proceso se detuvo, para ser retomado en 1946 principalmente por Fritz Morstein Marx,⁴⁹ revitalizando a la ciencia de la administración en la actualidad. En España y en Alemania, pese a los reemplazos temporales de la ciencia de la administración por el derecho administrativo, ella ha sido culti-

⁴⁷ Romagnosi, *Principios fundamentales del derecho administrativo*.

⁴⁸ Jordana de Pozas, "La organización y las ciencias administrativas en España" (1957); Gascón y Marín, "La doctrina administrativa en España" (1956).

⁴⁹ De Morstein Marx, especialmente: "A new look at administrative science in Europe: the Speyer Conference" (1969).

vada con empeño y vigor, contrastando con lo ocurrido en Francia y en menor medida en Italia.

Inglaterra no ha vivido problemas como los antes examinados. Entre 1900 y 1939 se forjó su propia doctrina, a la que modernamente se le ha llamado "filosofía de la administración" y que se encuentra caracterizada por una agregación de conocimientos provenientes de doctrinas y personalidades disímbolas, particularmente por la idea de la vinculación entre la ciencia y la ética. Sin embargo, el más destacado científico británico de la administración no forma parte de esta concepción. Su trabajo⁵⁰, publicado en 1921, asemeja mucho a las tradiciones continentales: nos estamos refiriendo a W.H. Moreland. Los modernos científicos de la administración tienen más en común con Moreland, que con los filósofos de la administración.⁵¹

En los países socialistas ha sobrevivido la tradición cameralista, particularmente en Alemania oriental —la Prusia original—, Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia. Asimismo, von Stein ha vuelto a ser cultivado por los científicos de la administración de estos países. Aquí ha ocurrido un interesante fenómeno de asimilación y asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración, que ha enriquecido extraordinariamente el estudio de la administración pública de estos países. Sin embargo, hay que recalcar que en ellos existe una influencia muy fuerte del derecho administrativo y en alguna medida una tendencia sustitutiva de la ciencia de la administración, que ha ido aminorando.

En la Unión Soviética también hay una preponderancia del derecho administrativo, pero también una vigorosa ciencia de la administración que consolida día a día su estatuto independiente. Se ha tratado y conseguido exitosamente asociar el marxismo-leninismo y la ciencia de la administración, creándose, como en otros países socialistas, una mezcla de potencialidades muy ricas.

De más allá del Atlántico llega la ciencia de la administración a América, importada desde la aduana española. Ya desde 1840 el colombiano Florentino González la había hecho materia de su trabajo intelectual, lo mismo que el mexicano Luis de la Rosa en 1853 y el guatemalteco González Saravia en 1888.⁵² Es una pena que las obras de estos pensadores se hayan sumido en el olvido y la indiferencia, porque de ello se produjo que la ciencia de la administración fuera desplazada en Hispanoamérica por el derecho administrativo. En Estados Unidos, Tocqueville utilizó a la ciencia de la administración para examinar

⁵⁰ Moreland, "The science of public administration".

⁵¹ Para un examen global del estado de la ciencia de la administración en los países anglosajones, ver: "The development of the academic study of the public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland" (1978).

⁵² Respectivamente: *Elementos de ciencia administrativa*, *La administración pública de México y medios de mejorarla*, y *Administración pública*.

a la democracia en América; pero fue tardíamente, hasta 1887, que Wilson produjo la primera obra de ciencia de la administración en su país.⁵³

Tal es, en lo general, el marco espacio-temporal en el que hemos comprendido lo que Bonnin llamó ciencia de la administración, y que hoy todavía llamamos así. La ciencia de la administración es un producto histórico, nace en un lugar determinado y en un tiempo definido. Su existencia no es ni será perenne. Brotó en las aulas prusianas en 1727, aunque en el pensamiento francés se reflexionaba sobre ella desde 1705, y está viva y activa hasta nuestros días. Siempre, aunque con algunas desviaciones, la ciencia de la administración ha centrado su trabajo en el examen del Estado. Ciertamente su desarrollo ha estado también caracterizado ocasionalmente por la involución o el estancamiento. En algunos de los países aquí analizados, ocurrió lo que hemos considerado como el tránsito entre la *ciencia de la administración de la sociedad*, hacia la *ciencia de la organización administrativa*, estrechándose su objeto de conocimiento a la organización del trabajo gubernamental y todavía más, a la mera gerencia administrativa del Estado.

Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo actual, se ha retornado a la tradición abandonada y nuevamente la acción del Estado en la sociedad ha reclamado la atención de los científicos de la administración. En varios países se ha revaluado la obra de sus pensadores del pasado, de modo que en Alemania se ha vuelto a von Stein, en España a Burgos, en Italia a Ferraris y en Francia a Bonnin; todos estos países están reclamando lo que de herencia les legó el Cameralismo y la ciencia de la policía. En México hemos atendido el llamado del retorno a De la Rosa, en Colombia retornarán a Florentino González y en Guatemala a González Saravia.

En el presente y en el futuro, las ciencias camerales ya no serán el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales; las ciencias camerales ya no se volverán a extraviar. Tampoco la ciencia de la administración dejará de ser la ciencia de la administración de la sociedad, como la ideó Bonnin, y la han reestablecido los modernos científicos de la administración; Langrod, Gladden y Baena del Alcázar.

En el siglo XIX se perdieron los progresos alcanzados en el XVIII; en el siglo XX casi se perdió lo construido en el XIX. Para siempre, rescatemos las contribuciones dieciochescas, defendamos las decimonónicas, dignifiquemos las actuales y aspiremos a mejorar las del siglo XXI.

⁵³ Wilson, "The study of administration".

Capítulo 1	LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	41
1.1	LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT	44
1.1.1	La reforma de la administración pública	45
1.1.2	La memoria sobre las municipalidades	47
1.2	LA REVOLUCIÓN FRANCESA	51
1.3	CARLOS JUAN BONNIN: NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	54
1.3.1	Vida y obra de Bonnin	54
1.3.2	Bonnin y la ciencia de la policía	59
1.3.3	Los <i>Principios de la administración pública</i>	61
1.3.4	La ciencia de la administración, ciencia del administrador	66
1.3.5	Identificación y definición de la administración pública	70

PRIMERA PARTE

EL ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Demostrar la existencia de la ciencia de la administración, será sin duda resolver un gran problema de las ciencias sociales, de las que forma parte, y refutar a la vez los alegatos fatuos de espíritus rutinarios y superficiales que todavía viven en la administración, tales como la burocracia y la arbitrariedad de la autoridad; en fin, será destruir un error muy funesto, un error que es la causa del abuso del poder, de los elementos de los pueblos y muy frecuentemente el origen de las revoluciones.

CARLOS JUAN BONNIN (1812)

SUMARIO

- CAPÍTULO 1 LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 2 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA**
- CAPÍTULO 3 ALEMANIA: DE LAS CIENCIAS CAMERALES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 1

LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

En general, Turgot, con el carácter peculiar de sus grandes cualidades de corazón e intelecto, me parece el padre de la raza administrativa que conocemos.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE (1856)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector:

- Identificará el papel de Turgot en la reforma administrativa del Estado absolutista francés durante el último cuarto del siglo XVIII.
 - Conocerá el ambiente histórico en el que se fraguó la moderna ciencia de la administración.
 - Comprenderá la trascendencia científica del padre de la moderna ciencia de la administración: Carlos Juan Bautista Bonnin.
 - Conocerá el primer tratado de ciencia de la administración:
Principios de la administración pública.
-

SUMARIO

1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT

1.1.1 La reforma de la administración pública

1.1.2 *La memoria* sobre las municipalidades

1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA

1.3 CARLOS JUAN BONNIN:

NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.3.1 Vida y obra de Bonnín

1.3.2 Bonnín y la ciencia de la policía

1.3.3 *Los Principios de la administración pública.*

1.3.4 La ciencia de la administración, ciencia del administrador

1.3.5 Identificación y definición de la administración pública

1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT

No es posible comprender la formación de la moderna ciencia de la administración sin estudiar antes a los grandes reformadores administrativos del Estado absolutista. En Francia, en el último cuarto del siglo XVIII, esta labor correspondió al célebre Anne Roberto Jacobo Turgot, barón de L'Aulne (1727-1781). Educado en el seno de una próspera familia de terratenientes en la región de Normandía, Turgot pronto dio muestra de su talento. Participó en las tareas intelectuales de los enciclopedistas y estuvo estrechamente vinculado con los fisiócratas. Contó con una sólida formación eclesiástica, pero no con la vocación suficiente para abrazar el sacerdocio, al que cambió por el ejercicio de la profesión administrativa. "Dejó la carrera eclesiástica por la administración pública, a cuyo servicio estuvo durante el resto de su vida activa. Las burocracias de todos los tiempos y de todos los países pueden sentirse orgullosas de él, puesto que no sólo fue el ornamento de la burocracia francesa del *ancien régime*, sino que además ésta vino a constituir el ambiente en el que recibió la tercera de las influencias que contribuyeron a su formación".¹

Uno de los cargos administrativos que más han contribuido a cimentar el prestigio de la administración del Estado absolutista francés es, sin duda, el de intendente. Pues bien, Turgot ocupó el oficio de intendente de Limoges entre 1761 y 1774. Dificilmente había mejor escuela para desarrollar las aptitudes administrativas de una persona que, como Turgot, tuviera la innata vocación para el ejercicio de la administración pública, que la de intendente. Por eso, Turgot, a decir de Schumpeter, pudo demostrar su celo, espíritu de iniciativa e interés por los asuntos gubernamentales.²

Fue precisamente su gran capacidad que demostró como intendente de Limoges, por más de una década, lo que propició que Turgot fuera nombrado

¹ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo I, p. 234.

² *Ibid.*

Contralor General de Finanzas, a partir de 1774, aunque antes, por breve tiempo, desempeñó la cartera de marina. La Contraloría General de Finanzas, en la antigua Francia, estaba encargada del ramo hacendario pero incluía entre sus competencias a las obras públicas y al comercio. La presencia de Turgot en la contraloría fue corta: veinte meses, pero de efectos imperecederos. De esto daremos cuenta en seguida.

1.1.1 La reforma de la administración pública

Roberto Jacobo Turgot ha sido reconocido esencialmente como uno de los más eminentes cultivadores de la economía de todos los tiempos. Schumpeter dice que los economistas deben sentir por él un justo orgullo, y así es. Pero es otro Turgot el que nos interesa: reclamamos de él no al economista, sino al administrador público que ayudó a edificar los cimientos de la moderna administración francesa.

Turgot siempre ocupará un lugar privilegiado entre los grandes ministros de todos los tiempos. Fue —dice Schumpeter— un funcionario público que observaba los problemas de la sociedad y del Estado con ojos de administrador público. Por tanto, como Contralor General de Finanzas miraba la relación entre los problemas mencionados y la hacienda, desde el punto de vista de la administración pública. No fue, por tanto, sino un destacado funcionario del Estado absolutista cuyas actividades se encaminaron a mejorar las finanzas públicas para, en consecuencia, atender problemas relativos a la sociedad y al Estado. Uno de sus méritos, en este sentido, fue el establecimiento del comercio libre de cereales y la abolición de las corporaciones gremiales, verdaderos arcaísmos sobrevivientes del medievo. “Todo ello se corresponde con la acción propia de un funcionario público extraordinariamente hábil que percibe las tendencias de su tiempo e intenta secundarlas con espíritu práctico”.³

Sin embargo, Schumpeter alerta contra el equivoco de ver en Turgot a un profeta de la Revolución. Esto es cierto: Turgot fue uno de esos funcionarios del Estado absolutista llenos de luces y habilidades, cuyo interés principal no era otro que el de prolongar la vida de ese Estado.

Quizá quien mejor entendió a la persona y a la obra administrativa de Roberto Jacobo Turgot fue el más grande historiador de la administración pública absolutista francesa: Alejandro de Tocqueville.

Tocqueville tiene el mérito de haber destacado la figura del intendente: fiel y competente funcionario absolutista que trabajaba en las sombras, junto a la rutilante nobleza de aquellos tiempos. ¿Quién, mejor que Turgot, para encarnar al intendente? Al efecto Tocqueville procede a examinar su actuación en Li-

³ *Ibid*, p. 235.

moges, encontrándose con que la labor del intendente era variada: Turgot hizo mejoras con relación a un impopular impuesto llamado *talla*; mejoró el sustento y alojamiento de las tropas en tránsito en su provincia, y puso en jaque a los recaudadores de impuestos corruptos. Estas medidas, y otras que huelga enlistar, fortalecieron lo que Tocqueville llamó *tutela administrativa*; es decir, un "producto del perfeccionamiento del arte administrativo y de la igualdad. El innovador Turgot es al propio tiempo, un gran centralizador. No sólo no disminuye la tutela administrativa, sino que la aumenta a la vez que la perfecciona".⁴

Tal como lo observaremos más adelante, uno de los grandes problemas teóricos a que se enfrenta Carlos Juan Bonnin al definir el campo de estudio de la ciencia de la administración, radica en la distinción entre administración y justicia en el seno más comprensivo del concepto de gobierno. En Francia, en la época en que Turgot era intendente, había un conflicto continuo entre la justicia y la administración, lo que nuestro autor deploraba. Por tanto, la delimitación de esferas va a ser un objetivo práctico que se resolverá no durante el absolutismo, sino cuando aparezca el Estado burgués de derecho. Sólo cuando esto ocurra la administración podrá convertirse en una ciencia independiente. Ya hablaremos de ello.

La labor del intendente se circunscribe a la provincia bajo su jurisdicción; por tanto, es limitada a un espacio territorial. Pero la labor de un ministro abarca toda Francia. Turgot, una vez que asume el cargo de Contralor General de Finanzas el 28 de septiembre de 1774, tiene la ocasión de ampliar sus actividades, agudizar su ingenio y explayar su talento. Sabe que los intendentes son la pieza maestra de toda la administración francesa, y a ellos encomienda las grandes reformas que tiene en mente. Estas reformas, grandes en sí, implican sin embargo modificaciones que sacuden la vida íntima de los franceses. Así, se trata de una gran reforma cuando los detalles de la vida de la sociedad civil son perturbados por las innovaciones administrativas. Esto hizo Turgot. Por tanto, la tutela aumentó y la centralización se incrementó. Como bien lo ha dicho Tocqueville: "Turgot, padre de la centralización". . . "lo que proponía como intendente, lo ejecuta como ministro. . .".⁵

Los intendentes se habían convertido, como representantes del Estado, en los personajes más importantes de la administración territorial francesa. Como dice Tocqueville, el intendente era el administrador del pueblo, un nuevo personaje que ocupaba el cargo que un noble o un militar no estarían interesados en ejercer. Pero eran los intendentes los que tenían el poder. Ellos lo hacían todo. Esto explica, según el entender de Tocqueville, porque en enero de 1775 Turgot decía que las comunidades campesinas estaban integradas por personas

⁴ Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, tomo II, p. 239.

⁵ *Ibid.*, p. 260.

pobres, ignorantes y brutales, “incapaces de administrarse”. A lo que Tocqueville pregunta: “¿De quién era la culpa?”. En su afán de hacer todo, los intendentes adormecían más y más las fuerzas y las actividades de los campesinos, sujetos a la tutela centralizadora del absolutismo. Tal es la lógica del Estado absolutista: hacer todo por sí mismo. Turgot era un funcionario de este Estado y no puede pensar de otra manera.

Si la amplitud y profundidad de las reformas administrativas de Turgot iban a ser realmente efectivas, debía ocurrir por tanto una transformación en la vida de las comunidades rurales, células políticas vivas de Francia. No habría reforma si tales comunidades no sufrían un cambio radical; Francia no cambiaría si no cambiaban los átomos sociales que la formaban; las comunas. Por esto, el programa más célebre de la reforma administrativa iniciada por Turgot es el que se refiere a la administración municipal.

1.1.2 La memoria sobre las municipalidades

Para Eduardo García de Enterría, “esta *Memoria* es uno de los más impresionantes documentos de la historia administrativa”.⁶ El planteamiento del proyecto —según este autor— es radical, porque Turgot desafía al orden existente. Una frase de la *Memoria* resume la idea de García de Enterría; Turgot dice al rey Luis XVI: “La causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución”. Y agrega: “La nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos sociales entre sí. En la que por consiguiente casi nadie se preocupa más que de su interés particular y exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes y ni siquiera conocer su relación con los demás. En esta perpetua guerra de pretensiones y empresas nunca regida por la razón ni las luces respectivas, V.M. tiene que decidirlo todo por sí mismo o por sus mandatarios. Se esperan vuestras órdenes especiales para contribuir al bien público, para respetar los derechos ajenos; a veces para hacer uso de los propios”.⁷ De este pasaje, Tocqueville ha dicho con todo tino que, al hecho de que el gobierno interviniera en todo nacía, entre los de arriba, de las órdenes, y entre los de abajo de la ausencia absoluta de instituciones locales; en suma, una “buena idea para desarrollar”.

La *Memoria* señala más problemas de la sociedad francesa: “El ejercicio de la autoridad en las actuaciones encaminadas al mantenimiento del orden público, como la ley del más fuerte; ante la que no hay más razón de ceder que la impotencia de resistir. . . diríase que VM está en guerra con su pueblo”.⁸ Juicios

⁶ García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, p. 76.

⁷ Citado por Tocqueville, *op. cit.*, p. 269. También transcribe este pasaje García de Enterría, *op. cit.*, pp. 77-78.

⁸ Citado por Tocqueville, *op. cit.*, p. 270.

extraordinariamente severos del estado de cosas. No deben, sin embargo, considerarse formulados *contra* el absolutismo, sino *dentro* del absolutismo. Son, en realidad, una sacudida para que el Estado absolutista se regenere, reconstituya sus fuerzas y prosiga su progreso. Turgot agrega que “no existe interés común visible. . . los pueblos, las ciudades, cuyos miembros están de este modo desunidos, tampoco tienen ninguna relación común entre sí en los distritos a que pertenecen. No pueden ponerse de acuerdo para ninguna de las obras públicas que necesitarían”.⁹ A lo dicho, Tocqueville ha respondido que, frente a la flojedad de los lazos de la sociedad política, sí existe sin embargo la articulación sólida de los lazos que unen a la sociedad civil y a las clases que la forman, y que ello tenía al menos un reflejo en la sociedad política. Lo importante de todo esto es que la pluma de Turgot elaboró un diagnóstico crudo y realista de la situación vivida por Francia en sus días, cuestión que sólo podía resolver un hombre: el rey.

De lo anterior queda claro que la reforma administrativa de toda Francia dependía de la reforma municipal, porque era en las comunas donde debería surgir el cambio para modificar a la sociedad entera. Pero las cosas no eran fáciles. En el seno de las comunas existían privilegios tributarios que beneficiaban a la nobleza y al clero, ancestralmente intocados. Esto obligó a que se constituyeran tres asambleas —pequeña, mediana y grande, según se les conocía— para decidir el reparto de los impuestos en las localidades. La reforma municipal, pues, debía ser a fondo.

García de Enterría cita una declaración de un amigo íntimo de Turgot, donde se transcribe una idea de nuestro autor, en el sentido que él había tomado conciencia de los alcances revolucionarios de su *Memoria*. Declara Turgot que teme excederse en sus competencias administrativas y provocar un cambio sensible en la constitución actual de Francia, entonces gobernada por el joven Luis XVI, encauzándola, incluso, hacia un régimen republicano como el de Estados Unidos. Pero ésta no es la intención de Turgot.

Piensa que debe ser abolida la forma feudal que aún conservaban las relaciones comunales, personales y patrimoniales, y sustituirlas por un orden social diferente. Aquí hay que destacar que, junto con la idea de uniformidad territorial, Turgot piensa en erradicar el espíritu de desunión social para descargarles a los funcionarios públicos sus enormes tareas, y afirmar el poder del rey al tiempo que se concentran las fuerzas de la vida comunal. Dicho de otro modo, el dar vida a las comunidades, células sociales de Francia, mejora en lo sustancial la organización y el funcionamiento de la administración pública. Agrega que los individuos se unirían a las familias, las familias al pueblo, los pueblos a las comarcas, las comarcas a las provincias y éstas “en fin, al Estado”.

Se trata así de reconstituir a las comunas regenerando su autonomía, pero no como en la Edad Media, sino con una idea diferente: Turgot propone crear

⁹ *Ibid.*

un espíritu público local donde se sintetizan los asuntos de todos. Es el asumir funciones sencillas y atender cuestiones comunitarias que carecen de naturaleza política. El Estado no será expropiado, por decirlo así, sino que hará lo que Turgot considera una "devolución" de lo que el propio Estado no debe tener como competencia, porque no le corresponde como tal. Las materias propiamente municipales a las que se refiere Turgot, y que han de ser devueltas por el Estado, son las siguientes: 1) repartimiento de impuestos; 2) obras públicas, caminos vecinales y obras especialmente necesarias para los pueblos; 3) vigilancia de la policía de pobres, y 4) relaciones de la parroquia con otros pueblos.

El contenido de la *Memoria* es extraordinariamente rico, pero el abordarlo en su totalidad rebasa los propósitos de este trabajo. Seguramente los especialistas en administración municipal reclamarán, como lo merece, su estudio por separado.¹⁰ Por tanto, debemos circunscribirnos a los efectos de la *Memoria*, más que a su contenido.

Como hemos visto, la *Memoria* era un documento administrativo destinado a la aprobación del rey. Esto no ocurrió porque Luis XVI vio en ella un programa de subversión de las viejas instituciones en las que estaba asentada la monarquía. El rey dejó algunas notas marginales en la versión de la *Memoria* que revisó, en las cuales no dejó de mostrar su desagrado por las ideas reformistas de Turgot. La *Memoria* —de cuya redacción directa en 1775 se encargó Du Pont de Nemours— fue desechada, lo que presagió la caída de Turgot ocurrida en mayo de 1776. Luego, el propio Du Pont pudo decir que la *Memoria* habría salvado a Francia. Esto, que sería difícilmente aceptable, tiene sin embargo algo de profecía para el antiguo régimen. Luis XVI había manifestado su escepticismo sobre la Gran Municipalidad del Reino, a la que veía como "la idea de formar estados generales perpetuos". No debemos olvidar que la instalación de los Estados Generales fue el principio del fin del Estado absolutista.

La *Memoria* fue rechazada, pero no murió. Aunque desfigurada, en esencia, siguió viva en la reforma municipal del sucesor de Turgot, el ministro Necker, por el año de 1778. Hacia 1786 otro ministro, Colonne, adoptó el proyecto de Turgot pero la idea no prosperó. El último Contralor General de Finanzas, Brienne, siguiendo los pasos de Turgot establece las municipalidades al año siguiente, 1787, y publica por primera vez la *Memoria*. "En la víspera misma de la Revolución, pues, el plan de Turgot, cuya realización, tan apasionadamente discutida, se hallaba en vías de ser llevada parcialmente a cabo, estaba presente en todas las mentes que miraban críticamente la situación política, y no es raro, por ello, que su influjo haya pasado de manera notoria al pensamiento municipal de la Asamblea Constituyente".¹¹

¹⁰ Sobre la *Memoria*, recomendamos las obras de Tocqueville y García de Enterría aquí citadas, así como la de Ch. Petit-Dutaillis, *Los municipios franceses*, pp. 252-258.

¹¹ García de Enterría, *op. cit.*, p. 97.

Tal como lo puede observar el lector, la reforma administrativa general en Francia fracasó, o quizá, no tuvo tiempo de producir efectos revitalizantes para el Estado absolutista. La Revolución estalló cuando la reforma todavía no daba frutos, si bien las semillas estaban sembradas. Pensamos, sin embargo, que la reforma administrativa es siempre útil para el Estado en sí, no particularmente a la forma que asuma, ya se trate del Estado absolutista, o el Estado burgués de derecho. Tal como lo ha demostrado Tocqueville en *El antiguo régimen y la revolución*, y Marx en *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, el aspecto común entre el antiguo y el nuevo Estado fue precisamente la centralización administrativa; centralización que Turgot, más que nadie, ayudó a perfeccionar.

Por cuanto a la reforma administrativa, el programa importante fue, sin duda, la constitución de las municipalidades. El absolutismo, afirmado a partir del siglo XVI por la abolición de poderes intermedios, entre ellos la autonomía municipal, intenta a finales del siglo XVIII reconstituir la vida municipal. Esto ocurrió igualmente en España y Alemania, donde también terminó en el fracaso. Y sin embargo, el fracaso en el Estado absolutista se convirtió en un éxito en el Estado burgués de derecho.

Inútil será querer ver en Turgot a un liberal. De esto advierte Tocqueville: "En general, Turgot, con el carácter peculiar de sus grandes cualidades de corazón y de intelecto, me parece el padre de la raza administrativa que conocemos (sólo que un padre muy superior a sus hijos): amor al orden, a la uniformidad, a la igualdad bajo la mano de la administración; hostilidad contra todos los privilegios y en general contra todo lo que obstaculiza a una administración bien intencionada; la virtud pública llevada hasta el punto de querer un gobierno justo, igual, activo, previsor, benévolo, que intervenga en todo un poco, pero sin llegar a admitir o a querer un gobierno libre. El ideal de un funcionario en una sociedad democrática sometida a un gobierno absolutista. Nada más".¹² Bonnin, del que hablaremos después, tiene una opinión similar sobre Turgot, de quien dice que, junto con Sully y Colbert, fueron los "administradores de la Francia" que trabajaron a favor de la "prosperidad y gloria del Estado";¹³ del Estado absolutista, agregaríamos nosotros.

En suma, la labor administrativa de hombres como Turgot fue, para decirlo de algún modo, la de incorporar en los estertores del absolutismo las instituciones administrativas que servirán de base, de un lado, a la construcción de la administración del Estado burgués de derecho, y del otro, a inspirar el nacimiento de la ciencia de la administración.

¹² Tocqueville, *op. cit.*, p. 242.

¹³ Bonnin, *Principes de l'administration publique*, p. xiii.

1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Un periodo de la historia, por su efecto en la humanidad entera, es célebre: la Revolución Francesa. Ella es de sobra conocida para que ahondemos mayormente. Las notas que contiene este apartado, obtenidas de una de las obras de Eric Hobsbawm,¹⁴ sólo comprenderán aspectos de interés para nuestro libro.

Hobsbawm considera que en materia económica el mundo es tributario de la revolución industrial inglesa, en tanto que en política lo es de la Revolución Francesa. Esto es verdad, porque las ideas y las instituciones de la democracia burguesa moderna pueden ser halladas en la Revolución Francesa. Es muy significativo que la ciencia de la administración sea hija, también, de la era revolucionaria. La ciencia de la administración, pues, debe ser considerada como una de las grandes conquistas que el mundo moderno tributa a la Revolución Francesa.

Ciertamente, la política europea entre 1789 y 1917 estuvo fuertemente influenciada por los efectos de la Revolución, sea a favor o sea en contra. Las instituciones y las ideas, como ya dijimos, fueron impregnadas por el sabor que en ellas imprimió la Revolución. Dice Hobsbawm que los programas políticos de los partidos liberales, radicales y democráticos, tienen su origen en ella. Carlos Juan Bautista Bonnin, un hombre de la época de la Revolución, puso en manos de los diputados de la Asamblea Nacional un libro de título significativo para nosotros: *Principios de administración pública*, el cual, aunque publicado en 1808 durante el Imperio, debe ser considerado como engendrado por y en la Revolución. Esta obra inaugura el cultivo intelectual de la moderna ciencia de la administración.

Fue la Revolución, de la que nació el Imperio, la que originó el primer impulso defensivo de Francia contra los invasores, que una vez expulsados se convirtieron en invadidos. La ocupación de España puso a Javier de Burgos en comunicación con los franceses, con quienes colaboró, lo que generó sentimientos encontrados que lo calificaron como colaboracionista, para unos, y como patriota para otros. Lo importante es que, una vez instalado en París en 1826, luego de haber abrevado en la ciencia de la administración de Bonnin, Burgos la llevó a España para hacerla florecer allí. Fue también el ejército francés, vencedor de los prusianos en Jena, el que infringió una catástrofe de dimensiones tales al Estado prusiano que le obligó a emprender la más grande de las reformas administrativas habidas en él desde los tiempos de Federico Guillermo I (1713-1740). De la reforma, que desmontó paulatinamente la estructura de la vieja organización cameral, nació el Estado de derecho en 1850 y la ciencia de la administración alemana moderna, en 1865, obra de Lorenzo von Stein. Bien

¹⁴ Hobsbawm, *Las revoluciones burguesas*, volumen I, cap. III.

se ha dicho "que las guerras conducen a las revoluciones, y que, por otra parte, las revoluciones ganan guerras inganables".¹⁵

Lo anterior testimonia la idea de Hobsbawm en el sentido de que la Revolución no fue un fenómeno aislado. Sus efectos se generalizaron y causaron conmoción en muchos países. Asimismo, la Revolución fue un movimiento de masas, sobre todo las campesinas. Es también radical, tan radical que los revolucionarios extranjeros —como Tomás Paine—, eran considerados radicales en Inglaterra y en los Estados Unidos, mientras que en Francia los suponían moderados. La Revolución fue ecuménica, donde ponía su pie el ejército francés provocaba cambios que se multiplicaban; pero donde no lo puso, como en la América hispánica, provocaron también transformaciones como las guerras de independencia. Finalmente, la Revolución también estableció un patrón por seguir, una lección para aprender. En opinión de Hobsbawm, el método revolucionario del socialismo y el comunismo es tributario del francés.

Las causas de la Revolución deben buscarse en las condiciones históricas de Europa, en especial las de Francia. Alude aquí Hobsbawm, con pertinencia y oportunidad, a quien recientemente hemos tratado: Turgot. Entre las condiciones históricas francesas se deben considerar las relativas a las resistencias de la aristocracia, a la reforma administrativa propuesta por el Contralor de Francia, Turgot, y al potencial de cambio librado por la misma, aunque parcialmente fracasada. Al respecto, Hobsbawm dice que "las nuevas fuerzas sabían con exactitud lo que querían. Turgot, el economista fisiócrata, preconizaba una eficaz explotación de la tierra, la libertad de empresa y comercio, una normal y eficiente administración del territorio nacional único y homogéneo, la abolición de todas las restricciones y desigualdades sociales que entorpecían el desarrollo de los recursos nacionales, y una equitativa y racional administración y tributación. Sin embargo, su intento de aplicar tal programa como primer ministro de Luis XVI en 1774-1776 fracasó lamentablemente, y ese fracaso es característico".¹⁶

En opinión de Hobsbawm, las reformas impulsadas por Turgot no sólo no eran compatibles con el absolutismo, sino incluso fueron bien recibidas. Esto ya lo pudimos constatar. Es más, añade, fueron ampliamente difundidas entre los "déspotas ilustrados". Pero la mayoría de tales reformas, concluye, fracasaron por la resistencia de las aristocracias. Esto es cierto, en lo general, pero con reservas. En primer lugar, las reformas administrativas triunfaron parcialmente porque los reformadores estuvieron en el poder un tiempo corto: Turgot algo más de un año, lo mismo que el Barón von Stein, en Alemania, y Javier de Burgos en España. Una vez reinstalados en el poder, las fracciones conservadoras de la aristocracia impidieron los progresos de las reformas. Pero, en se-

¹⁵ *Ibid.*, pp. 127-128.

¹⁶ *Ibid.*, p. 108.

gundo lugar, los reformadores administrativos desataron poderosas fuerzas sociales que el absolutismo fue incapaz de contener y que, cruenta o pacíficamente, terminaron por eliminarlo y sustituirlo por el Estado burgués de derecho.

Volviendo a los acontecimientos de la Revolución, debemos agregar que la quiebra del Estado absolutista ocurrió en buena parte por efecto de los gastos de guerra y por los pagos de la deuda pública. Hay que recordar que la reforma tributaria de Turgot fue rechazada. Las solicitudes reales para incrementar fondos tuvieron en principio la resistencia de la aristocracia, que a cambio deseaba recuperar privilegios. Sin embargo, la Revolución fue encabezada e impulsada por la burguesía, aunque sin plan preconcebido ni un liderazgo organizado. La ideología revolucionaria se inspiró en los filósofos políticos —especialmente Rousseau y Montesquieu—, así como en las ideas de los economistas. Pero la Revolución, dice Hobsbawm, tendría que estallar aunque no hubiera un apoyo ideológico en estos pensadores.

Tan no había un programa claramente definido, que el Estado absolutista se transformó inicialmente en un Estado constitucional. Sólo después, una vez que la Revolución fue encabezada por radicales y que el rey intentó escapar de Francia, fue cuando se abolió la monarquía e instauró la república. Esto ocurrió en septiembre de 1792, al iniciarse una campaña militar extranjera contra Francia. Un problema más que se debe sumar a la compleja situación del país en esos días.

La guerra multiplicó el vigor y las fuerzas del Estado revolucionario. Entre 1792 y 1794, Francia vivió bajo una economía de guerra en la que se incluyó a todos los habitantes y, en esa época, fue inaugurado un invento de la república: la guerra total. Como resultado, las rebeliones internas se sofocaron y se rechazó al enemigo. Francia no conocería la derrota hasta que las guerrillas españolas vencieron al ejército de Napoleón en suelo peninsular.

Todo este impulso transformador que conmovió a Europa y otras partes del mundo en forma colosal fue el crisol histórico en el que se fraguó una nueva disciplina: la ciencia de la administración, concebida por Bonnin en forma tal que fue puesta al servicio del Estado revolucionario. Su autor no sabía, cuando concibió el primer borrador de *Los principios de la administración pública*, que también sería de gran utilidad para el Imperio, como ocurrió, cuando pudo publicarla en 1808 por primera vez. Tampoco Bonnin podía prever que la ciencia de la administración, aplicada en España y Prusia para aliviar los males del absolutismo, se convertiría, en realidad, en un antídoto del virus de la descomposición; que provocaría la muerte lenta, pero inexorable, del Estado absolutista.

Desde el punto de vista de nuestra disciplina, la Revolución Francesa ha cumplido notablemente como forjadora de la ciencia de la administración.

1.3 CARLOS JUAN BONNIN: NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Seguramente muy pocos pensadores pueden compartir la triste suerte de haber forjado una disciplina y que ello se ignore. Es más, probablemente sólo Carlos Juan Bonnin haya sufrido este infortunio entre los fundadores de las distintas ciencias sociales, suerte que no comparten obviamente Augusto Compte, Adán Smith o Cayetano Mosca. Tampoco estos pensadores sufren de lagunas biográficas, como Bonnin, pese a su vasta y variada obra escrita y a que en su tiempo fue un hombre público y notorio. Pocos datos tenemos de su vida, pero vale la pena en que los mencionemos.

1.3.1 Vida y obra de Bonnin

Carlos Juan Bautista Bonnin nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, formando parte de una familia cuyas raíces se encuentran en Borgoña. Nada sabemos de la fecha y el lugar de su muerte, aunque Pedro Escoubé ha escrito un artículo sobre nuestro autor.¹⁷ Sabemos que ejerció la administración pública como funcionario departamental del Sena y que fue, como se puede apreciar en sus obras, un pensador progresista. Esto le provocó, por su manifiesto anticatolicismo, que fuera confinado en la cárcel por 13 meses y multado con 3 mil francos. Fue durante su presidio, que ocurrió en 1825, que escribió sus "Cartas sobre educación" ("Letres sur education") dedicadas a su hijo.

Bonnin no fue ningún desconocido. En 1829, en la *Advertencia* del editor francés del *Compendio de los principios de administración* de Bonnin, del que luego hablaremos, se cuenta que en 1808 "Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los *Principios de administración pública* fue un servicio que hizo a la humanidad en el arte del gobernar, tanto mayor, cuanto que jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia, y sólo se le había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas. Esta observación sobre la naturaleza de la obra no se ocultó a los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco a los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni a los periodistas que la anunciaron; observación que siempre fue parte de los elogios que le prodigaron. . .".*

¹⁷ Escoubé, "Charles Jean Bonnin, précurseur de la science administrative", *La Revue Administrative* (1958). Escoubé hace brevisimas referencias biográficas y bibliográficas de Bonnin; su interés se centró en reseñar la edición de 1812 de los *Principios de la administration publique*, lo cual hace con acierto.

* *Advertencia* de anónimo autor en el *Compendio de los principios de administración* de Bonnin, publicado en 1829 en francés y en 1834 en castellano, versión aquí citada. Ver p. 7.

Poco puede agregarse a lo antedicho: Bonnin era bien conocido en los círculos políticos, periodísticos y culturales de la Francia de sus días, particularmente —como comenta Escoubé— durante el Primer Imperio y la Restauración. Pero también fue conocido fuera de su país, como el propio Bonnin lo hace constar en sendas cartas a Tomás Jefferson y al señor Dalberg, Duque de Frankfurt, misivas que acompañaron ejemplares de *Los principios de la administración pública* enviados a ambos personajes. A Jefferson, presidente de los Estados Unidos y del que trataremos más adelante, dice lo siguiente: “los que cultivan los humanos conocimientos todos son ciudadanos; a este título os dirijo por conducto del ministro de vuestros estados en Francia mi obra sobre administración. Aunque existe una gran diferencia entre las de vuestras repúblicas y la de Francia, no es menos cierto que hay principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales, que son comunes a la legislación de todos los pueblos, porque son elementos de todas las legislaciones, y los pueblos reflexivos e ilustrados no pueden ignorarlos. Esta regla y principios son la base de mi obra. . .”. A Dalberg comenta esto: “al someter mi libro a vuestras luces me sería muy lisonjero obtener la vuestra. Sin duda hace mucho tiempo que os ha chocado la confusión que reina aún en Europa en punto de administración; en esta parte primera, fundamental, y tan importante del gobierno de los hombres; y vuestro espíritu reflexivo habrá intentado conocer las causas, así como vuestra grande alma hubiera querido ya hacerlas cesar en vuestro país”.(**)

Los *Principios de la administración pública* viajó, por mano de Bonnin, más allá del Rin e inclusive allende el Atlántico, para ser puesta al alcance del presidente de Estados Unidos. Bonnin, pues, no fue como dijimos ningún desconocido.

Bonnin fue un escritor de pluma inquieta y mano versátil. Como los intelectuales de su tiempo, cultivó diversas disciplinas, no como aprendiz y consumidor de cultura, sino como productor de conocimiento. Hagamos un recuento cronológico de esta producción:

- 1791: *De l'excellence de Corneille (De la excelencia de Corneille)*, elaborada cuando tenía 23 años de edad.
- 1795: *Reflexions sur Montesquieu (Reflexiones sobre Montesquieu)*. Ambos trabajos fueron publicados posteriormente.
- 1796: *Refutation des systemes des publicistes ou examen des causes de la sociabilité et du droit naturel (Refutación de los sistemas de los publicistas o examen de la sociabilidad y del derecho natural)*.
- 1808: *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif (De la importancia y necesidad de un código administrativo)*, breve trabajo de 70 páginas.

(**) Ambas cartas están contenidas en el *Compendio de los principios de administración*, pp. 618-621.

- 1809: *Droit public françois (Derecho público francés)*, cuyo subtítulo dice: "Código político, conteniendo las Constituciones del Imperio". Entre sus capítulos se encuentran las elecciones, la autoridad imperial, las grandes dignidades y la geografía y las Constituciones de los "estados federados a Francia". X-749 p.
- 1815: *De la révolution européenne (De la revolución europea)*. 196 p.
- 1820: *Elémens naturels de la chronologie (Elementos naturales de la cronología)*. 51 p.
- Legislation constitutionnelle (Legislación constitucional)*, publicada en dos volúmenes con el subtítulo siguiente: "Compilación de las Constituciones francesas, precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano publicados en América y Francia".
- Session de 1819 (Sesión de 1819)*, publicada en tres volúmenes. Como se indica en el título, es una "Colección de discusiones parlamentarias".
- Doctrine social (Doctrina social)*, subtitulada: "Principios universales de las leyes y las relaciones de pueblo a pueblo, deducidos de la naturaleza de los hombres y de los derechos del género humano". 188 p. Hay una segunda edición en 1821, de igual número de páginas, otra en 1831 mucho más amplia: 350 p.; y una cuarta de 1833 de XXIX-181 p. Asimismo, existe una temprana versión castellana de 1821, titulada *Doctrina social*, de XII-33 p.
- 1821: *Etudes législatives (Estudios legislativos)*, que contiene publicaciones anteriores de Bonnin.
- 1824: *Pensée de CJB Bonnin, suivies des éloges de Corneille et Montesquieu (Pensamiento del CJB Bonnin, seguidos de los elogios a Corneille y Montesquieu)*, de 181 p., que recoge los trabajos que elaboró en 1791 y 1795.
- 1825: "Letres sur education" ("*Cartas sobre educación*"), XIX-331 p., escritas y con referencia a su hijo, estando recluido en prisión.
- "A Madame Bonnin": Poesies et lettres de C.J.B. Bonnin. ("*A la señora Bonnin*"-poesías y cartas de C.J.B. Bonnin).
- 1834: "Refutation de l'avenier, selon Lammenaires et Chateaubriand" (Refutación del acontecimiento, según Lammenaires y Chateaubriand"), 32 p., aparentemente su última obra.

De ser éste su último trabajo, se habría publicado cuando Bonnin tenía 62 años de edad y siempre y cuando estuviera vivo, de lo que se puede inferir que vivió hasta el rededor de esa fecha. Por lo que desprende de su obra escrita, se observa una gran actividad política e intelectual. Con relación a su trabajo académico, Bonnin puede ser considerado entre los precursores del derecho público, del derecho constitucional y del derecho administrativo, en el sentido que

estas materias tienen hoy día. Incluso, su *Doctrina social* debe situarlo entre los iniciadores de lo que después sería conocida como sociología. También practicó la crónica parlamentaria y se interesó por los problemas educativos.

Pero es el Bonnin fundador de la ciencia de la administración el que nos interesa, por lo que ahora cedemos lugar al examen de su obra administrativa, a la cual también observaremos cronológicamente al través de sus diferentes ediciones:

- 1808: *Principes de l'administration publique (Principios de la administración pública)*, edición príncipe y con la cual tiene su origen la ciencia de la administración en el sentido moderno del término. Está subtitulada como "Consideraciones sobre la necesidad de un código administrativo".
- 1809: Segunda edición de los *Principios* y en la cual su autor declara que existe un proyecto de código administrativo.
- 1812: Tercera edición de los *Principios*, de tres tomos en dos volúmenes, versión generalmente utilizada por los pensadores administrativos contemporáneos.
- 1824: *Principi di amministrazione pubblica (Principios de administración pública)*, versión italiana elaborada por Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, obtenida de la edición francesa de 1812, y que consta de tres volúmenes. Dato curioso e incomprensible, es que la obra aparentemente es desconocida en Italia, tanto en el siglo XIX como en la centuria presente. Ningún autor italiano ni francés, ni de ninguna nacionalidad, cita esta versión italiana.*
- 1829: *Abregé des principes d'administration (Compendio de los principios de administración)*, que siendo eso, un compendio, sin embargo tiene dimensiones mayores: XXVIII-504.
- 1834: *Compendio de los principios de administración*, versión castellana de la edición francesa de 1829, obra de DJM Saavedra. Contiene 622 p.

No cabe duda, los *Principios* es una obra más que importante, tal como lo muestran sus seis ediciones, dos de las cuales se vertieron a otros idiomas. Sin embargo, aun trascendiendo la obra, poco se sabe de tan importante autor, aunque ciertamente son todavía muchos los que ignoran que fue de su pluma de donde brotó la ciencia de la administración.

Cabe insistir, que su obra administrativa es menos conocida de lo que debiera, pues nadie que cultiva un arte o una ciencia puede ignorar a quien la es-

* Hemos realizado un cotejo de ambas versiones, concluyéndose que se trata de una traducción completa y exacta. Sin embargo, aunque ambas comprenden tres volúmenes, la distribución de los libros es distinta en cada caso. Asimismo, en la versión italiana hay notas de los traductores y dentro del tercer volumen una amplia exposición sobre el derecho contencioso administrativo, también presumiblemente de los traductores.

tableció. Pero resulta todavía más sorprendente que Bonnin sea desconocido como persona y únicamente se sepa que, como von Justi, padeció los rigores del confinamiento; y más todavía, que conozcamos únicamente el año de su nacimiento e ignoremos los momentos importantes de su vida y cuando murió. En todo caso, y esto hay que recalcarlo, su obra escrita es reflejo de su actividad y, en buena parte, de su personalidad viva y fecunda.

La obra administrativa de Roberto Jacobo Turgot creó las bases para la formación del Estado nacido de la Revolución. En este sentido, la administración pública es, estrictamente, *recreada* desde su origen absolutista. Sin embargo, al ser sustituido el Estado absolutista por el Estado burgués de derecho, la nueva administración pública asumiría otras funciones y se encontraría en condiciones históricas diversas. Tal como Carlos Juan Bonnin declara en su *Compendio de los principios de administración*, "la administración pública hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre, la misma que originó a la sociedad.¹⁸ Nacida pues de la sociabilidad humana, la administración asume las formas organizativas que le dan los convenios humanos; es decir, las leyes mediante las cuales los hombres organizan su convivencia política y social. El Estado burgués de derecho tiene como principio político vital a una ley suprema, la Constitución, y es ella, por tanto, la que va a organizar a la administración de conformidad con su propio principio.

Antes del nacimiento del Estado burgués de derecho ya existía una disciplina intelectual dedicada al estudio de los problemas relativos a la administración pública. En Francia, como en toda Europa, se denominaba *policía*. Pese a que la policía tuvo en Francia un gran desarrollo, no alcanzó, como en Alemania, un *status* de ciencia; a saber, la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*). Sin embargo, su espíritu intelectual y el caudal de sus materias traspasó los tiempos y permaneció en el nuevo régimen; pero, situada en un momento histórico diferente, la policía se transformó. Ocurrió entonces que su significado fue cada vez más estrecho y especializado, y de la policía, concepto general, brotaron policías específicas, aunque se conservó una versión más global concebida como policía administrativa.

* Es pertinente comentar que el *Compendio de los principios de administración* es, precisamente, una glosa de los *Principios de administración pública* de Bonnin, publicados sucesivamente en 1808, 1809 y 1812. Hemos cotejado el *Compendio* y la última edición, encontrándonos que, a pesar de ser la misma obra, no sólo hay cambios relativos al número de hojas, sino también a la exposición y a los planteamientos teóricos. En cuanto a la teoría puede afirmarse que el *Compendio* está más y mejor desarrollado, incluso Bonnin es teóricamente más brillante. Esto nos motivó a dejar en nuestra obra *Introducción a la administración pública* (publicada por HARLA) todo lo relativo al *Compendio* y explayarnos aquí lo suficiente sobre el gran cúmulo de novedades y estudios originales de la edición de 1812. Pensamos así que, de este modo, el lector sale ganando, al tener una idea más completa sobre ambas versiones de la obra de Bonnin.

¹⁸ Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, p. 14.

Ciertamente, policía y administración no son lo mismo durante el absolutismo. Policía es una tecnología administrativa por excelencia, pero no administración en sí. Tampoco la policía es el único aspecto de la administración pública que entonces se estudiaba, pero, no cabe duda, sí fue el más analizado. En 1808 ocurre uno de los hechos más importantes para el estudio de la administración pública de todos los tiempos: un pensador liberal, hijo de las luchas revolucionarias de Francia, decide acometer una tarea de extraordinaria importancia: engendrar intelectualmente una nueva disciplina. Carlos Juan Bonnin, conservando lo esencial del espíritu de la policía, pero innovando radicalmente la idea de la administración, sustituye a la primera con la segunda y la pone como centro de actividad de la vida del Estado. El concepto de administración es revolucionado: lo que antaño se estudiaba como una imagen de la organización y el funcionamiento administrativos del Estado, comienza a ser observado como una fuerza que lo anima y encamina a su progreso. En esto, la idea de administración es tributaria del concepto de policía.

1.3.2 Bonnin y la ciencia de la policía

El legado intelectual y temático de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración puede ser probado. Así lo haremos enseguida.

Francia tiene el orgullo y la satisfacción de tener a uno de los grandes cultivadores de la policía: Nicolás Delamare, cuyo *Tratado de la policía*, publicado entre 1705 y 1713, tiene el mérito de ser la más relevante obra francesa sobre la materia, y una de las más importantes de Europa. Fue en Francia, también, donde se hizo la primera traducción del libro típico de la materia: *Principios de ciencia de la policía (Grundsätze der Polizeiwissenschaft)*, publicada originalmente en alemán por Juan Enrique von Justi, en 1756. La versión francesa, editada bajo el título de *Elementos generales de policía (Elemens generaux de police)*, apareció poco después, en 1769.

Carlos Juan Bonnin era un enterado de la ciencia de la policía. Aunque nunca cita en sus *Principios de administración pública* a cultivadores de esta ciencia, es indudablemente su tributario. El que Bonnin no haga referencia alguna a los teóricos de la policía se debe, pensamos, a que como republicano y liberal convencido rechazaba todo aquello que oliera al antiguo régimen; la policía no es la excepción. En el *Compendio* explica lo siguiente: “la policía, entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido *político*. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos”.¹⁹ Así, él

¹⁹ *Ibid.*, p. 291.

mismo aclara, transparentemente, el rubor que para un liberal como Bonnin significaría conservar este uso de la palabra "policía", manteniendo el significado original de la auténtica policía.

Lo anterior esclarece, entonces, cómo la idea de policía se conservó bajo la denominación de administración. No se puede probar explícitamente que Bonnin leyera a von Justi, pero sí corroborar los parentescos intelectuales que los unen. Juan Enrique von Justi había escrito, en 1756, que "se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos".²⁰ La policía, por tanto, es entendida como una tecnología gubernamental cuya finalidad es la de incrementar el poder del Estado, y expandir sus fuerzas para propiciar su crecimiento. Bonnin, por su parte, declara: "Definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".²¹ La palabra cambia, la idea permanece: la administración pública es una potencia constructora que promueve, como la policía, el progreso del Estado, porque arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y a las cosas. El parentesco, si no la identidad, resulta evidente.

Ahora bien, von Justi sostiene que el aumento y firmeza del poder del Estado, ese buen uso de sus fuerzas, comprende a los elementos de la vida material del propio Estado; a saber, el comercio, la hacienda, la agricultura, las minas, los bosques y cosas similares, pero con la idea de que "la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas". El incremento del poder del Estado y el uso debido de sus fuerzas, no es otra cosa que hacer prosperar al comercio, la industria, la hacienda, la agricultura; en fin, a los elementos materiales de la vida estatal. En forma similar, Bonnin observa que "la administración pública es la autoridad comunal", a ella corresponde lo que llama el "estado civil de las personas"; es decir, "la imposición de las contribuciones directas, la leva de los hombres de la guerra, las fuerzas permanentes, la agricultura, la industria, el comercio. . .".²² Huelga alargar nuestro alegato a favor de la identificación conceptual entre policía y administración pública, en el tránsito que va del absolutismo al Estado burgués de derecho.

Es también de gran importancia la conservación de las materias comprendidas por la policía, ahora propias de la administración. Delamere estudió a la policía en general y a sus oficiales, a las costumbres, religión, sanidad, víveres y caminos.²³ Cada uno de estos temas lo desglosó y abordó con detalle y pro-

²⁰ Von Justi, *Elemens generaux de police*, p. 18.

²¹ Bonnin, *op. cit.*, p. 37.

²² Bonnin, *Principes de l'administration publique*, vol. 1, pp. 91-92.

²³ Delamare, *Traité de la police*, volumen 1, introducción.

fundidad, cuestión que se le ha criticado como verdaderamente indigesta por von Justi y Valentín de Foronda.²⁴ El temario de von Justi es completo y sistemático, toda vez que se trata de un verdadero programa de trabajo administrativo orientado a estimular el desarrollo integral del Estado. Justi comienza con el estudio del territorio como espacio donde se desarrolla la cultura de la tierra; es decir, la producción de los satisfactores de la vida, además de considerarlo como asiento urbano. Pasa enseguida al examen de la colonización por extranjeros y mediante nacionales, a lo que agrega el análisis de la salud pública. Después estudia la agricultura en sí, las manufacturas, fábricas, oficios y profesiones. El comercio, el dinero y el crédito son temas de otro apartado de su obra, al cual sigue el relativo a la religión y a las relaciones sociales. En lo que se refiere a la educación, Justi comprende la formación de la juventud y la lucha contra el vicio y la ociosidad. Finalmente, trata a la administración de justicia, el orden público y el castigo del hurto y la rapiña.²⁵

Como lo podremos observar enseguida, la concepción global de estas materias tocantes a la policía, *Mutatis Mutandis*, será conservada por la ciencia de la administración.

1.3.3 Los Principios de la administración pública

Con absoluta precisión se puede fijar como momento de nacimiento de la ciencia de la administración una fecha: 1808. Fue este año, que ningún administrador público debe desconocer, cuando Carlos Juan Bonnin publicó el libro primigenio de nuestra disciplina: *Principios de la administración pública*.²⁶

Los *Principios* es una obra magna por su calidad y colosal por sus dimensiones. En ella se comprenden, por primera vez, las materias que se refieren a la administración. Es más, fue Bonnin quien la llama de tal modo, "administración", y quien acuña una denominación que será clásica: *ciencia de la administración*.

La ciencia de la administración es, en la idea de Bonnin, aquella disciplina que estudia las materias relativas a la administración, y la divide en administración pública y administraciones especiales, que no son sino las ramas de la primera. A Bonnin le interesa definir, desde el principio, el significado de la categoría *administración pública*; categoría a la que liga el estudio de las leyes administrativas y el personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos. Analiza detalladamente la organización administrativa en la época de Napoleón Bonaparte. Habla de los famosos prefectos napoleóni-

²⁴ Von Justi, *Elemens generaux de police*, p. XI. Foronda, *Cartas sobre la policía*, p. 3.

²⁵ Justi, *op. cit.*, páginas no numeradas que se encuentran entre la portada y el inicio del prefacio.

²⁶ La versión que estamos utilizando —la de 1812— consta de dos volúmenes en tres tomos. El primero de ellos con 550 páginas y el segundo con 300.

cos y de sus subordinados; es decir, el secretario prefectural, los subprefectos, las autoridades municipales y el adjunto municipal. Hace un minucioso análisis de la jurisdicción administrativa, dentro de la cual comprende a los juicios en la administración, al Consejo Prefectural, al Consejo General de Departamento, al Consejo de Partido y al Consejo Municipal.

Parte interesantísima es su estudio sobre las relaciones en la administración, a las que divide en relaciones administrativas públicas y relaciones administrativas civiles. Las primeras son muy útiles para identificar a quien, como contraparte del administrador, Bonnin denomina *administrado*. Este, sin embargo, frente a la administración pública no sólo tiene una relación general, sino que sus vínculos con ella tienden a especificarse conforme las relaciones administrativas se diversifican. Así, los administrados pueden encontrarse ante la administración como contribuyentes a la hacienda estatal, conscriptos para el servicio militar, miembros de la guardia civil, o meramente inscritos en el registro civil y, finalmente, como jurados. Pero, asimismo, las relaciones administrativas públicas contribuyen también a definir ciertas obligaciones de los administrados, de modo que, como contribuyentes, participan en las reparticiones (que a su vez se dividen en territoriales, personales, mobiliarias, de puertas y ventanas, y de patentes), y también en lo relativo a las reclamaciones, al constreñimiento de los infractores, a las recaudaciones y a las concesiones municipales. Esto permite observar cómo, en su origen, las cosas eran definidas a partir de las personas; ellas no habían alcanzado, como ahora, ese fetichismo que las hace casi concebibles como independientes de la voluntad de los hombres.

También las relaciones administrativas públicas contribuyen a precisar los procedimientos de conscripción, según la organización territorial que impera en Francia. Define asimismo los procedimientos de examen, las formas de reemplazo de los conscriptos y los castigos a los que se hacen merecedores los infractores.

Las relaciones administrativas civiles son menos variadas que las públicas. Bonnin habla de lo relativo al estado civil, la celebración de matrimonio y la naturalización. Hay que resaltar que estas tres formas de relación civil entre la administración y los administrados que, vista así por Bonnin, parece natural, normal, propia de las competencias de la administración pública, todavía, durante el siglo XIX, en algunos países eran atribuciones de la iglesia, particularmente lo relativo al registro civil y el matrimonio.

La Reforma, ese gran movimiento revolucionario que da vida al México moderno durante la segunda mitad del mismo siglo, da fe del esfuerzo del Estado por hacer suyo aquello que le pertenece.

Un tema estrechamente relacionado con lo anterior es el que se refiere a la acción de la administración sobre las personas y las cosas. Estos puntos son los más relacionados con lo tocante a la ciencia de la policía. A la acción de la administración sobre las personas, Bonnin la clasifica en cinco aspectos. El pri-

mero se refiere a la agricultura, la industria y el comercio; el segundo a la instrucción, que a su vez comprende la educación primaria y las escuelas especiales de servicio público; el tercero a los socorros públicos (un complejo sistema de actividades relacionadas con niños abandonados, mujeres encintas sin protección, indigentes válidos, indigentes enfermos, inválidos incurables, dementes y mendigos); el cuarto, a las cárceles, y el quinto al culto religioso.

Bonnin trata también la acción de la administración sobre las cosas, a las cuales llama también "propiedades". Desde su punto de vista, hay tres tipos de propiedad: la pública, que comprende una inmensa cuantía de recursos que Bonnin clasifica en bosques y maderas, carreteras, caminos y canales, ríos y riveras, desherencias y todo aquello que se refiere a la venta del dominio público; departamental, que se divide en dominio departamental y dominio comunal; y, finalmente, la propiedad privada, sobre la que actúa la administración, particularmente con relación a las casas, maderas, aguas, canteras, minas, minerales, pantanos y propiedades industriales.

Todo lo anterior es materia del tomo primero. El segundo comienza con el examen de la policía administrativa, denominación precisada del antiguo concepto general de policía, y que para Bonnin comprende referida, de un lado, a las personas y a los extranjeros, del otro a las cosas. Pasa enseguida al estudio de las obras públicas, las cuales clasifica conforme se refieren a los trabajos de puentes y calzadas, obras civiles y similares. Comprende también lo relativo a adquisiciones, encargos y concesiones, inspecciones de los trabajos, adjudicaciones, cargas públicas e indemnizaciones.

En los capítulos relativos a las despensas y la contabilidad administrativa, Bonnin trata a su naturaleza, a las vías y medios por las que se ejecutan, a las competencias de los consejos con relación a la contabilidad y, por fin, a la contabilidad prefectural. Dentro del tema de la justicia administrativa, analiza la competencia jurisdiccional del Consejo Prefectural, los conflictos de jurisdicción y el Consejo de la Prefectura como tribunal administrativo. Con relación a la moral en la administración, categoría que evoca mucho la idea original de policía, Bonnin explica materias tales como la higiene pública (del aire, del agua, de las localidades, y cita las medidas sanitarias), como también los descubrimientos e invenciones en artes y ciencias. Cuando estudia a la estadística lo hace con referencia a la topografía (situación, formas y naturaleza del suelo y el agua), la población y la administración en sí. Un interesante apartado se refiere al administrador, del que sugiere esté sujeto a rotación anual, tenga calidad moral y sea instruido, en fin, propone las cualidades propias de quien concibe como al administrador público.

El que las materias relativas a su libro sean así, obedece, dice el propio Carlos Juan Bonnín, a que "el contenido de la ciencia de la administración" supone una clasificación temática que favorezca el análisis y, de él, puedan plantearse con toda claridad los objetivos de la misma. Atendiendo esta idea, sugiere que la definición de la administración radica en que, junto con la justicia,

ambas derivan de una categoría más comprensiva: la de gobierno. Dicho esto, se puede adelantar que la administración es la aplicación de las leyes generales a los hombres y a las cosas, en tanto que la justicia impone leyes de carácter particular. Para actuar, la administración asume la forma de organización, a la que Bonnin entiende como la "institución de la autoridad y los consejos", y a los cuales corresponden tres elementos orgánicos: acción, juicio y examen.

De especial importancia es la categoría de "dominio de la administración", que suma las ideas relativas a la acción de la administración sobre los hombres y las cosas. Este dominio está determinado por un elemento primordial que define a la administración misma: el interés general. Como el propio Bonnin lo explica, la acción de la administración se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, "dentro de sus relaciones con el interés general".²⁷ Aquí se encuentra lo que hemos llamado el espacio público y que, en letra de Bonnin, no es otra cosa que un conjunto de relaciones personales determinadas por el interés general, interés que inspira la acción administrativa y pone, por tanto, en movimiento a la administración. Bonnin declara, "el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias"; es decir, en la sociedad administrada por el Estado, "por cuanto la acción de la sociedad sobre él".²⁸

Bonnin entiende, conforme lo anterior, que el estudio de la administración supone un objeto de su actividad: el administrado; a quien se le observa de manera particular, desde el ángulo de la acción que la sociedad tiene en él, no al revés. A la ciencia de la administración no le interesa el individuo como tal, sino el hombre social; y, al preocuparse por el individuo en sí, esto ocurre sólo cuando la administración interviene en los asuntos privados. A la sociedad misma se le concibe como el producto de las relaciones sociales. Bonnin insiste que no interesa el hombre individual conforme a su interés privado, ni con relación a su familia. Su preocupación "es el hombre en relación absoluta con otros hombres, y cooperando por sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad".²⁹

Lo anterior explica porqué se incluye a la propiedad como una materia relativa al contenido de la ciencia de la administración. Únicamente es considerada posesión individual por el uso que, efectuado de ella, afecte de alguna manera al interés de todos. No extraña, pues, que Bonnin diga de ella que es "materia inmensa, que constituye propiamente la administración pública, y que encierra su acción sobre las personas y las cosas".³⁰

Las personas son sólo "consideradas administrativamente" como parte de la sociedad, pero nada más; o, en último caso, como individuos, pero siempre en

²⁷ Bonnin, *Principes de l'administration publique*, vol. I, p. xxv.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. xxvi.

³⁰ *Ibid.*

relación con la misma sociedad. Estas ideas de Bonnin llevan a las categorías de relaciones administrativas públicas y relaciones administrativas civiles. Las primeras son las relaciones que unen a los administrados entre sí y, como totalidad, con el Estado. Sin ellas —dice Bonnin— la “sociedad no puede existir”, porque conservan física y moralmente a los hombres que la forman. Por su parte, las relaciones administrativas civiles suponen al administrado “de manera personal”, pero sujeto a la acción de la administración y al interés de la sociedad. Aunque Bonnin separa la acción de la administración sobre las personas, de la acción sobre las cosas, la primera determina a la segunda, de modo que las cosas son apreciadas como propiedad pública o privada, pero con relación al interés general.

Recurriendo a una rica herencia del pasado, Bonnin habla de que la policía administrativa actúa asimismo sobre las personas y las cosas. De hecho, con relación a la acción de la administración, la policía “es el complemento de esta acción”. Bonnin hace una aclaración oportuna: la policía administrativa es diferente de la policía judicial, porque “imprime a la administración y al gobierno mismo ese carácter de previsión y solicitud sobre el que reposa la seguridad individual y comunal”.³¹ La policía, calificada como policía administrativa por Bonnin, no ha cedido completamente todo su espíritu a la administración; conserva aún su sentido de previsión y solicitud, o dicho de otro modo, la previsión y la solicitud de la administración no es otra cosa que la policía administrativa, idea que todavía se reserva. Hasta aquí, aclara Bonnin, hemos acompañado a la administración actuando directamente sobre las personas y las cosas. Con la policía administrativa culmina esta forma de acción.

La acción de la administración se torna indirecta, ahora por medio de las obras públicas, los suministros y la contabilidad. Éstas son, —señala Bonnin— “materias mixtas de la administración”.

Todo lo anterior comprende la ciencia de la administración o, como también la llama, *ciencia del administrador*. Agrega Bonnin que la ciencia del administrador no sólo comprende las leyes que él pone en ejecución, sino también todo aquello que comprende “las relaciones directas de los administrados en la sociedad”.³² Dicho de otro modo, la ciencia de la administración no incluye nada más lo relativo a las materias del administrador, como ocurre hoy día, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. La ciencia de la administración es la ciencia del administrador, igual que la de los administrados, considerados como objeto de su acción. La administración, por tanto, no se limita a asuntos legales; va más allá: tiene otras cuestiones como “objeto de solicitud”, entre ellas la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó “mo-

³¹ *Ibid.*, p. XXVIII.

³² *Ibid.*, p. XIX.

ral de la administración” y que implica, según su propia expresión, “otra manera de considerar a los administrados”.³³ Más adelante, Bonnin concluye diciendo que “tal es el plan que he concebido de un tratado sobre la administración, y el orden de las materias que he seguido en esta nueva edición* de mis *Principios de la administración pública*”.³⁴

Poco puede agregarse a lo que ya ha dicho el propio padre de la ciencia de la administración. Quizá nos reste únicamente subrayar algo que se ha olvidado: en un principio, la ciencia de la administración comprendía por igual a los administradores y a los administrados; su preocupación sobre el desenvolvimiento de los segundos, la consideraban los primeros como una condición objetiva del desarrollo material, moral e intelectual del Estado.

1.3.4 La ciencia de la administración, ciencia del administrador

Como lo hemos podido observar, Bonnin decidió edificar las bases de la ciencia de la administración al través del examen de sus proposiciones. Consideró que en las ciencias existen elementos que descansan en “principios fundamentales”, que ordenan y clasifican a las propias ciencias. La ciencia de la administración no es diferente en esto. Además, ella se auxilia de la razón y la evidencia para el desarrollo del conocimiento.

En los momentos en los que se inicia la Revolución en Francia, 1789, los legisladores comenzaron a ocuparse también de la administración. Es tiempo, indica Bonnin, de empezar a escribir acerca de ella. Él, entonces, ha “escrito sobre administración” y concibe la idea de formular un “sistema razonado de la administración pública”.

El Estado revolucionario se distingue radicalmente del Estado absolutista en un punto: éste es un Estado de policía; es decir, su orden legal se estableció por la voluntad del monarca, cuyo gobierno no se sujetó a ley alguna. El Estado revolucionario es un Estado de derecho, a saber, se basa en la ley, la cual somete por igual a gobernantes y gobernados. Las leyes, por tanto, son un elemento clave para la identificación y la definición de la administración pública durante el proceso revolucionario.

Las leyes administrativas deben distinguirse de las otras leyes. “Las leyes administrativas, en efecto, no consideran a los administrados dentro de la familia o como individuos dentro del Estado, ni en el ejercicio de sus derechos políticos, sino como miembros de la sociedad en sus relaciones públicas, rela-

³³ *Ibid.*, p. xxx.

* Se refiere a la edición que hemos utilizado, la de 1812.

³⁴ *Ibid.*

ciones necesarias al mantenimiento mismo de la sociedad; ellas no estatuyen sobre la propiedad sino dentro de su relación al orden y a las riquezas públicas, pero no como posesión o transmisión de bienes particulares; estatuyen sobre la industria y el comercio solamente como objetos de producción, de consumo e intercambio, pero no en ocasión de contratos en transacciones económicas".³⁵

El tema de las leyes administrativas ha sido objeto de estudio. Bonnin refiere el de Portiez de l'Oise, *Curso de legislación administrativa (Cours de législation administrative)*, y el del señor Fleurgeon, *Código administrativo (Cöde administratif)*. Manifiesta respeto por el primer libro, en tanto que del segundo comenta que se trata de una simple compilación. En general, considera que los trabajos citados corresponden a contribuciones más bien limitadas, dado que esencialmente sólo han sistematizado las leyes existentes.

Caso distinto son las memorias administrativas. Bonnin menciona una que le ha causado una grata impresión: la *Instrucción dada por el prefecto del Departamento del Sena y el Marne a los alcaldes del departamento*. Se trata de un buen documento; tiene la ventaja de ser "metódico, bien escrito y no tratar sino materias puramente de administración pública".³⁶

Sin embargo, ninguna de las obras citadas hablan de la ciencia de la administración. Todavía no existe, es una tarea por hacerse. "Los principios de la administración" deben ser "fijos y debidamente determinados". Y, a efecto de llevar al cabo esta tarea, Bonnin se propuso elaborar algunas consideraciones sobre la necesidad de un código administrativo en la versión de 1808 de sus *Principios*, y un proyecto de código en la de 1809. Aclara, sin embargo, que su deseo fue meramente el de explorar la posibilidad del código administrativo, pero nunca elaborarlo. Esto sirvió cuando menos para que se fijaran, originalmente, las bases de la concepción de la administración pública organizada, y funcionaran bajo un Estado de derecho, porque, a decir de Bonnin, la "administración puede y debe estar reglada por leyes positivas, por principios fijos, y ser sumisa a una marcha uniforme e invariable".³⁷

El propósito de Bonnin no era pues el de redactar un código administrativo. Su ambición tuvo mayores y más elevados alcances: "tratar de la administración como ciencia".

El nacimiento de la ciencia de la administración no ocurre por capricho de Bonnin ni como realización de un íntimo deseo de su persona. Obedece a condiciones históricas específicas, las propias de la Revolución francesa. La ciencia de la administración, como la administración misma, son un producto histórico. La nueva ciencia nace como necesidad y su existencia tiene un sentido: "la ciencia de la administración es la ciencia de las relaciones entre la sociedad y

³⁵ Bonnin, *Principes de l'administration publique*, vol. I, pp. VII-VIII.

³⁶ *Ibid.*, pp. X-XI.

³⁷ *Ibid.*, p. XII.

los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social".³⁸ La ciencia de la administración, pues, explica de un lado ese complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados; del otro, aplica su conocimiento a la conservación de esas mismas relaciones por medio del obrar de la autoridad pública sobre los hombres y las cosas que pertenecen a los propios hombres, pero siempre, en función de algo que Bonnin concibe como el interés de todos; a saber, el orden de la sociedad establecida por la Revolución.

Bonnin concibe, por tanto, una disciplina científica caracterizada como teórica y práctica al mismo tiempo. Explica: "La ciencia de la administración puede entonces ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales; es decir, la teoría y el análisis de esas relaciones, así como la aplicación a las personas y a las cosas de reglas que ordenan tales relaciones dentro del interés común".³⁹ El concebir de tal modo a la ciencia de la administración es, en su entender, comprenderla "en la naturaleza misma de las cosas" y entenderla en su dualidad teórica y aplicada.

Francia era, en los días de Bonnin, un país burocratizado, lo que no hablaba a favor de la eficiencia de la administración. El burocratismo se acompaña, generalmente, de la prepotencia y la arbitrariedad. Uno de los propósitos de la ciencia de la administración es el de desterrar estos vicios: "demostrar la existencia de la ciencia de la administración será, sin duda, resolver un gran problema de las ciencias sociales, de las que forma parte, y refutar, a la vez, los alegatos fatuos de espíritus rutinarios y superficiales que todavía viven en la administración, tales como la burocracia y la arbitrariedad de la autoridad; en fin, será destruir un error muy funesto, un error que es la causa del abuso del poder, de los lamentos de los pueblos y, muy frecuentemente, del origen de las revoluciones".⁴⁰

Dicho sea de paso, éste es uno de los contados pasajes en los cuales Bonnin utiliza la palabra "burocracia", a la cual, por cierto, la menciona en sentido peyorativo. Hay que resaltar la intención curativa de la ciencia de la administración, aplicada como remedio de los males causados por la burocracia.

Debe buscarse un "principio primitivo" del cual fluyan los principios secundarios que den vida a la ciencia de la administración. Bonnin explica que tal principio yace en las relaciones sociales, que han surgido del derecho natural, fuente de todas las leyes, derecho inherente al hombre, origen y objeto de la legislación en general, y por tanto de las leyes administrativas. Secundariamen-

³⁸ *Ibid.*, p. xv.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

te, el principio primitivo ha provocado la existencia de principios sucedáneos de donde ha brotado el gobierno, "elemento y motor de la administración".⁴¹

Es pues, en el gobierno, donde inmediatamente debe buscarse la naturaleza de la administración. El problema consiste en diferenciar, dentro del concepto de gobierno, a la administración y a la justicia, más precisamente, dice Bonnin, "señalar el objeto de su institución dentro de la organización del Estado". Al efecto, primero, la administración debe diferenciarse en administración pública y administraciones especiales, que son las ramas que forman a la última; luego, deben establecerse las competencias correspondientes a las distintas autoridades administrativas, fijar las atribuciones de los consejos, indicar los vínculos entre las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles, definir la acción de la administración sobre las propiedades, deslindar los conflictos de jurisdicción entre la administración y la justicia; en fin, trazar lo que Bonnin llama "tabla" de los conocimientos que forman la moral de la administración. Todo esto permitirá que se alcance el objetivo que Bonnin se planteó: "Me he consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado".⁴²

Los *Principios de la administración pública* contienen los conocimientos relativos a la ciencia de la administración. En ellos encontrará el administrador público del Estado revolucionario y del Imperio, todo lo necesario para desempeñar su oficio de conformidad con lo que Bonnin llama "naturaleza de la cosa", es decir, la administración misma como administración del Estado. No hay confusión posible. "Las materias contenidas en esta obra forman propiamente a la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. Todo lo que tiende al orden general, todo lo que tiende a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado; a poner en armonía a las personas, a las voluntades y las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad dentro del interés general, ¿no es acaso un deber y una atribución del administrador? Todo lo que interesa a la humanidad y al orden público, que debe ser continuamente estudiado, ¿no es el primero de sus deberes, la más importante de sus obligaciones?".⁴³ Los *Principios* es un libro no sólo docto, gratificante y de agradable lectura; es, sobre todo, útil para los funcionarios públicos de la Primera República, los del Imperio y, porqué no decirlo, para todos aquellos que laboran en el seno de la administración pública moderna.

⁴¹ La asociación intelectual entre Bonnin y el jusnaturalismo resulta evidente. A ello habría que agregarse la posible deuda de nuestro autor con la fisiocracia, que como sabemos fue cultivada al menos parcialmente por Turgot. Finalmente, hay que consignar que indudablemente Bonnin fue tributario intelectual de Rousseau; sobre esto sugerimos consultar nuestro libro, *Introducción a la administración pública*, p. 89, publicado por HARLA.

⁴² Bonnin, *op. cit.*, p. XXXIII.

⁴³ *Ibid.*

Tiene un sentido formativo, pues al través de esta obra los administradores públicos conocieron, conocen y conocerán las materias que ayer, hoy y mañana serán propias de la administración pública, en tanto exista como tal.

La teoría y la práctica van de la mano. La primera prepara al administrador público para actuar, y dirige el uso de los medios administrativos. “La seguridad, el bienestar y la salud del Estado reposan, en parte, en el poder que va a ejercer”. Esto constituye un problema complejo que exige conocimiento profundo, que proporciona la teoría, y una aplicación razonada, también encauzada por ella. Por tanto, “para ser verdaderamente administrador público no es suficiente conocer las leyes administrativas fundamentales, las leyes y los reglamentos sobre el ejercicio de los derechos políticos, sobre los impuestos directos, la agricultura, la industria, y el comercio. . . [debe] saber todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad”.⁴⁴

1.3.5 Identificación y definición de la administración pública

En 1808, el problema fundamental de la ciencia de la administración consistía en identificar y definir a la administración pública. Si el administrador público iba a ser formado para realizar su cometido en atención a la cosa según su naturaleza, diría Bonnín, resultaba evidente que las materias alusivas a ese cometido tendrían que ser identificadas, definidas y sistematizadas. Así ocurrió, como lo podemos apreciar. Bonnín sabía mucho de administración pública y en el contenido de los *Principios* se plasmó la identificación, definición y sistematización de lo que es propio o relativo a la administración pública.

El orden social, ha dicho Bonnín, es similar al orden físico, porque “todo está en armonía necesaria”, tanto en el universo como en la sociedad.

La sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres. El interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración. El que los hombres vivan en sociedad y se hayan dado un gobierno habla de la existencia del Estado, que no es otra cosa —dice Bonnín— que “la organización política del pueblo”. Por tanto, “la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado”.⁴⁵

“Pasemos ahora al examen de los principios generales para examinar la naturaleza y el objeto de la institución pública:

Que el hombre es social; que la sociabilidad tiende a su organización, a la naturaleza de sus necesidades y a las relaciones con sus semejantes.

⁴⁴ *Ibid*, pp. XXVII.

⁴⁵ *Ibid*, p. 30.

- Que el estado social es natural y necesario.
- Que la familia y la propiedad corresponden a cierto estado y no pueden existir sin la sociedad.
- Que los menesteres y las relaciones necesarias de los hombres son el origen de la sociedad, y el interés público se liga a ella.
- Que el interés público no es otro que la reunión de los intereses privados para el beneficio común.
- Que el fin de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres.
- Que el Estado es la reunión de los hombres en asociación política, y que están sumisos a la misma policía.
- Que el gobierno es la autoridad pública establecida para regir al Estado; que es en sí la administración suprema y, como tal, el principio de la administración considerada como institución particular.
- Que la justicia es una consecuencia de la administración, como la administración es una consecuencia del gobierno".⁴⁶

He aquí desarrollado el catecismo de aquel "principio primitivo" del que brotó la administración, luego que se constituyó la institución pública: el Estado.

Como lo ha podido observar el lector, el concepto de gobierno es clave para entender el significado de la administración pública, al que Carlos Juan Bonnin define como "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes".⁴⁷ En este sentido, Bonnin dice que el gobierno es la "administración suprema" que anima al Estado; es "la acción de las leyes", "la voluntad pública activa", en fin, la dirección y la supervisión del Estado.

Por su parte, la justicia —que debe distinguirse de la administración según el planteamiento teórico bonniniano— está definida por la aplicación de leyes de interés privado; en tanto que la administración lo está por la aplicación de leyes de interés público. Así, en función del gobierno, se puede decir que es la "administración la que forma la acción propiamente del Estado".⁴⁸ Tal como ya lo hemos visto, pero en lo que no hay que dejar de insistir, el objeto de la administración es la ejecución de las leyes que consideran a las personas como miembros del Estado; escrito por propia mano, Bonnin agrega que, "en una palabra, la administración abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social".⁴⁹

Lo anterior sirve a Bonnin para declarar que es tiempo de establecer aquellos "principios secundarios" nacidos del principio primitivo, a saber:

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 84-85.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 85.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 87.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 88.

“Que el gobierno es el principio de la administración.

Que la administración es el gobierno considerado dentro de su acción parcial y de detalle para distribuir la división del territorio; que su carácter es la acción, y la ejecución de las leyes de interés general su propia atribución”.⁵⁰

Tales son, en suma, los principios de la administración pública que dieron título a la magna obra de Carlos Juan Bonnin. La administración, “en general”, no es otra cosa, insiste, que el gobierno mismo considerado en detalle y según actúa en las localidades; en este sentido, la administración es “el gobierno del Estado”, el gobierno considerado como “autoridad local para el detalle de los asuntos y para la ejecución directa de las leyes de interés general con relación a los administrados. Es la acción del gobierno en tantas partes como el territorio está dividido”.⁵¹

Así planteadas las cosas, la distinción entre gobierno y administración, en el entender de Bonnin, quizá con demasiada insistencia, queda clara: “gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente”. Por tanto —continúa—, en este sentido la administración es diferente del gobierno porque es una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones. En fin, evocando, sin citar la idea correspondiente de Rousseau, Bonnin concluye que “el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta”.⁵²

La administración está dotada de autoridad. No se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución. En este sentido, como Estado en acción, la administración relaciona al Estado con los administrados.

Antes hemos dicho que Bonnin observa a la administración comprendiendo, de un lado, a la propia administración pública, del otro, a las administraciones especiales que la forman. Esto hace que aún más, la administración pública, tan atinadamente identificada como el Estado actuando, pueda definirse sin equívocos: “la administración pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”.⁵³

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 88.

⁵² *Ibid.*, pp. 88-89.

⁵³ *Ibid.*, p. 91.

Las administraciones especiales, al contrario, "son las ramas de la administración pública" y suman diez:

1. Administración de las contribuciones directas
2. Administración de la guerra
3. Marina
4. Manufacturas y comercio
5. Bosques
6. Puentes y caminos
7. Minas
8. Dominios
9. Derechos de reunión
10. Policía general.

Estas administraciones especiales también son definidas por Bonnin como el gobierno actuando en detalle en cada una de las ramas de la administración pública que representa.

Con todo lo dicho, es más que suficiente para apreciar, en plenitud y profundidad, los *Principios de la administración pública* de Bonnin. Es tiempo de dejar a nuestro autor, pero no sin antes pedir al propio Bonnin cierre este capítulo:

"Ofrecer al administrador el sistema completo de sus funciones. . . en una palabra, trazar al hombre público la tabla metódica de sus deberes y a los administrados sus obligaciones sociales, tal es el plan que he elaborado en este trabajo de administración. La ejecución de este plan demanda sin duda el genio que abraza un gran conjunto. . . a la administración como ciencia".⁵⁴

⁵⁴ *Ibid*, pp. XLIV-XLV.

Capítulo 2	LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA.....	75
2.1	SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 y 1854...	78
2.2	TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	81
2.3	LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER BURGOS.....	83
2.3.1	Vida y obra de Burgos.....	83
2.3.2	La <i>Exposición</i> a Fernando VII.....	87
2.3.3	<i>Instrucción</i> a los subdelegados.....	92
2.3.4	<i>Ideas de Administración</i>	94
2.4	LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO.....	97
2.4.1	Importancia de la <i>Exposición</i> de Sáinz Andino.....	97
2.4.2	La <i>Exposición</i> de 1829.....	98
2.5	OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA.....	102
2.5.1	Estudio sobre el Ministerio de lo Interior.....	102
2.5.2	Examen de los gobernadores civiles.....	105

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

La administración es la más variada, la más vasta y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos.

JAVIER DE BURGOS (1841)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector

- Conocerá las condiciones históricas que favorecieron la adopción y el cultivo de las ciencias de la administración en España.
- Comprenderá el tránsito de la ciencia de la administración de Francia a España.
- Identificará el papel que desempeñó Burgos en la reforma de la administración y en el cultivo de la ciencia de la administración.
- Evaluará los resultados históricos de la aplicación de la ciencia de la administración a los problemas de la realidad administrativa.

SUMARIO

- 2.1 SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 Y 1854.**
- 2.2 TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 2.3 LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER DE BURGOS**
 - 2.3.1 Vida y obra de Burgos
 - 2.3.2 La *Exposición* a Fernando VII
 - 2.3.3 *Instrucción* a los subdelegados
 - 2.3.4 *Ideas de Administración*
- 2.4 LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SAINZ DE ANDINO**
 - 2.4.1 Importancia de la *Exposición* de Sáinz de Andino
 - 2.4.2 La *Exposición* de 1829
- 2.5 OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA**
 - 2.5.1 Estudio sobre el Ministerio de lo Interior
 - 2.5.2 Examen de los gobernadores civiles.

2.1 SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 Y 1854

El nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración en España es, como en Francia, también producto de los acontecimientos históricos; y de la misma manera que su país vecino, obedece a la turbulencia social que sacudió al Estado y prohió, a la vez, la alternancia de liberales y conservadores en el gobierno.¹

En las relaciones políticas habidas entre España y sus vecinos, el vínculo más importante es con Francia. Hasta 1789, las relaciones entre las casas hermanas de Borbón, en ambos lados de los Pirineos, eran excelentes; pero después de 1789, la situación varió enormemente e incluso no debe olvidarse que Napoleón invadió España e impuso a su hermano José en el trono.

En cuanto a las condiciones internas, entre 1789 y 1854, años en los que se sitúa la época brillante del nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración española, se encuentra caracterizada por una constante: la sucesión entre regímenes progresistas y conservadores y, en el fondo de este proceso, un recrudescimiento de los conflictos sociales, especialmente entre la aristocracia decadente y la burguesía en ascenso.

Cabe mencionar, conforme a lo anterior, que a los movimientos progresistas ocurridos en 1808, 1841 y 1854, corresponden igualmente tres movimientos conservadores: 1814, 1823 y 1856. Estos acontecimientos, que llenan del todo la época mencionada, no hacen sino corroborar que la ciencia de la administración nace en épocas de crisis caracterizadas por un momento de tránsito, en el cual el Estado absolutista se va extinguiendo y el Estado burgués de derecho está por sustituirlo.

¹ Un buen análisis de la situación política de España entre 1789 y 1854 se encuentra en la obra de Alberto Derozier: *Escritores políticos españoles*, primera parte. Es recomendable asimismo, aunque centrado en el papel del ejército, el libro de Manuel Balbé: *Orden público y militarismo en la España constitucional*, caps. I al VII. De especial interés para el tema es la *Historia de la administración pública de España*, de Fernando Cos-Gayón, publicada en 1851 y por tanto empapada por los hechos de su tiempo; las páginas 229-269 son especialmente importantes.

Durante el siglo XVIII España emprende un amplio y profundo programa en pro de la regeneración del absolutismo. Hay que recordar que la reforma administrativa que llevó a la creación de las secretarías de Estado² y al establecimiento de las intendencias,³ no tiene otro propósito. No hay que olvidar, tampoco, que el desarrollo de la ciencia de la policía ocurrió precisamente en el último cuarto de este siglo. Este periodo ha sido conocido, en toda Europa, como la época del despotismo ilustrado.

Los problemas relativos al Estado llaman la atención tanto de los estadistas como de los cultivadores del estudio de la administración pública. La ciencia de la policía española refleja esos problemas en las tablas de contenido de los libros de sus doctrinarios, diagnosticados y seguidos con prudentes o audaces programas de acción. Comienza entonces el estudio de la población para hacerla crecer y potenciar al Estado; se intenta arreglar la situación de las finanzas públicas, se pretende auspiciar el desarrollo de la agricultura, expandir la industria y divulgar los beneficios de la educación. Incluso, durante la época de Carlos III, hay una reforma municipal que permea el acceso de la burguesía urbana a los cargos concejiles. Como bien lo ha dicho Derozier, entramos a los tiempos modernos.⁴

Pero en 1808 ocurre un acontecimiento que, sumado al sacudimiento social de 1789 en Francia, vino a transformar la vida política española: la invasión napoleónica. En tanto que José I Bonaparte rige donde los franceses dominan a España, los territorios libres están a cargo de la Junta Central Suprema del Reino. Ya en ella se proclama la reunión próxima de las Cortes, donde liberales y conservadores se disputarán la supremacía y el derecho de modelar el futuro de España.

Una vez instaladas las Cortes, la contienda da comienzo. Los conservadores naturalmente se aferran al pasado, no quieren modificación alguna. Los liberales, por su parte, desean desmontar la máquina del absolutismo e instaurar a la monarquía constitucional. Ambas posiciones, basadas en condiciones de clase de la burguesía, representada por los liberales, y la nobleza, por los conservadores, será irreconciliable y por tanto fuente de los conflictos entre ambas tendencias. Sin embargo, mientras los conservadores se encuentran perfectamente unidos, los liberales se dividen en dos facciones: moderados y exaltados. Estos

² Sobre las secretarías de Estado es recomendable la magnífica obra *Los secretarios de Estado y del despacho* (1976), de José Antonio Escudero, así como *Las secretarías del despacho* (1982) que reúne dos trabajos: *Reglas para oficiales de secretarías* (1755), de Antonio de Prado y Rozas, y el anónimo *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), precedido por una Introducción muy completa de José María García Madaria.

³ Gisela Morazzani de Pérez Enciso reúne *Las ordenanzas de intendentes de Indias* (1972) y hace en su obra una comparación de las mismas. Son también recomendables las siguientes obras: John Linch, *Administración colonial española* (1962); Luis García Navarro, *Intendencias en Indias* (1959); Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España* (1979).

⁴ Derozier, *op. cit.*, p. 22.

últimos son radicales y hablan de la liberación del comercio, la solución de fondo de los problemas de la propiedad de la tierra, la libertad de cultos y la sustitución de la noción de "súbdito" por la de "ciudadano". Pero la lucha decisiva es la de los liberales de conjunto frente a los conservadores, o como ha dicho Derozier, entre "la vieja y la nueva España".

Las Cortes se reunieron a partir de 1810, en septiembre precisamente. Estaban integradas por 303 diputados, de los cuales la mayoría relativa la integraban 97 sacerdotes; no obstante, la mayoría absoluta estaba en favor de los liberales. Las medidas renovadoras no se dejaron esperar: se suprimieron algunas rentas eclesiásticas y se abolió la repartición de indios en América. En 1811, uno de los liberales más conspicuos, el señor Argüelles, propuso la nivelación de la política impositiva para evitar que el peso fiscal siguiera recayendo en la "clase productiva" y beneficiando a la "clase opulenta". El proyecto de Argüelles ha sido interpretado por Derozier como una proclama a favor del desarrollo capitalista y de la nación española. En este mismo año es abolida la tortura y eliminados los señoríos, rémora feudal, que según Derozier implicó el comienzo del fin del absolutismo. Finalmente, al año siguiente se declara que la caza, la pesca y los hornos son de uso común, dando entonces la puntilla a una de las bases en las que descansaban los señoríos. Sólo faltaba una medida esencial: eliminar a la inquisición, lo que ocurrió en 1813, un proceso que fue acompañado por la anulación de sus derechos y privilegios, el uso educativo de sus inmuebles y la expropiación de sus propiedades.

No es accidental, de ningún modo, que esos acontecimientos recuerden la Revolución Francesa. Es más, la Constitución francesa de 1791, sirvió de modelo a la Constitución de Cádiz de 1812, salvo en lo relativo a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, la libertad de reunión y asociación, y en lo referente a la libertad de cultos. Dicho de otro modo, la Constitución española fue menos radical que la francesa o, como la califica Alberto Derozier, tolerante y conciliadora. Su punto débil era la proclamación del catolicismo como religión única.

Las clases conservadoras no dormitaron durante la vigencia de la Constitución de Cádiz. En el seno mismo de las cortes, en abril de 1814, sus 66 diputados se declararon contra el Estado de derecho al que representaban, inclinándose por el retorno de Fernando VII como monarca absolutista. En mayo, la contrarrevolución, apoyada por el ejército y los "afrancesados", anula la Constitución y se desata una cruenta represión contra los liberales. El Estado absolutista es restaurado y perdurará como tal hasta 1820.

Tampoco los liberales dormitaron en su invierno político. En enero de 1820, luego de conspirar contra el gobierno conservador en el seno de las logias masónicas secretas, apoyan el golpe de Estado iniciado por Riego; tres meses después, Fernando VII cede ante las presiones y la Constitución es puesta nuevamente en vigencia. Comienza el Trienio Constitucional (1820-1823). Como en 1812, las medidas radicales se encaminan contra el poder del clero. Se

había reestablecido el Estado de derecho en forma de monarquía constitucional, pero precisamente sólo de forma, porque Fernando nunca se pudo entender con los gabinetes liberales que gobernaban.

Los liberales no lograron establecer las bases de la democracia burguesa, entre ellas las relativas a la organización de las contiendas políticas a la luz del día. Como durante la restauración, la esgrima política ocurre en el secreto de las logias, lo que provoca un caos creciente. El resultado es la disolución del régimen constitucional. La vieja España regresa y los liberales vuelven a fracasar como gobernantes del Estado de derecho. “¿Qué prueban todas estas convulsiones a las cuales está asistiendo España desde 1789? Que el país intenta librarse del Antiguo Régimen sin conseguirlo del todo y sin encontrar su verdadero camino. La revolución burguesa no se ha realizado como en Francia”. . . “El capitalismo es demasiado débil para imponerse”.⁵

La caída del segundo régimen constitucional atrae nuevas persecuciones contra los liberales. La restauración absolutista regresa con la vieja España, y con ella la Inquisición. Entre 1832 y 1833 enferma Fernando VII y toma su lugar su esposa María Cristina en calidad de regente, hasta el año de 1840. Espartero se pone al frente del gobierno, también como regente, de marzo de 1841 a julio de 1843. El gobierno de María Cristina destaca por su prudente política al mediar entre conservadores y liberales. Por su parte, la regencia de Espartero puede considerarse, en general, incolora y, a decir de Derozier, carente de un programa de gobierno.

En 1848, España, como Francia, Prusia y Austria, es sacudida por las revoluciones obreras. Y como en esos países, el movimiento proletario se reprime violentamente, aunque no es del todo eliminado porque en 1854 vuelve a brotar, pero no para dar paso a un régimen obrero, sino propiamente hablando, liberal. Al frente de este nuevo régimen se encontraba Espartero, por cierto en forma similar a su regencia: incoloro y desprovisto de un programa gubernamental.

De esta apretada relación de acontecimientos políticos, Albert Derozier concluye. “España es prisionera, durante sesenta años, de su ideal estático de monarquía constitucional”.⁶

2.2 TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un hombre experimentó de cerca estos acontecimientos políticos: Fernando Cos-Gayón y Pons, quien vivió entre 1825 y 1898. Aún sin ser protagonista de la España que hemos analizado, su vida, al menos, comenzó cuando estos acontecimientos ya estaban ocurriendo. De su visión de los problemas administrativos

⁵ *Ibid*, pp. 62-63.

⁶ *Ibid*, p. 89.

de entonces ha dejado fe en su obra *Historia de la administración pública de España*. Cos-Gayón era militante del conservadurismo y como tal ocupó el cargo de ministro de Hacienda, además del de Fomento, y el de Gracia y Justicia.⁷

Según Cos-Gayón las variaciones realizadas a raíz de la promulgación de la Constitución de Cádiz en la administración pública, no fueron menores que las acontecidas en la vida política. En lo esencial, la organización administrativa sufrió una transformación trascendental: los antiguos consejos fueron sustituidos por secretarías de Estado, asumiendo la mayoría de sus funciones.⁸ Las funciones de consultoría se concentraron en el Consejo de Estado.

Lo contencioso y lo judicial —comenta Cos-Gayón— se suscribieron al nuevo Tribunal Supremo de Justicia. Un paso importante es que lo administrativo fue completamente separado de lo judicial. En cada provincia se estableció un jefe político y una diputación provincial; su organización general tuvo como base a los ayuntamientos, cuyas autoridades eran elegidas por los propios habitantes.

La organización central sufrió asimismo transformaciones. Se constituyeron siete secretarías del despacho: Estado; Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; Gobernación del Reino para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra; y Marina.

La restauración absolutista, en 1814, echó hacia atrás estas modificaciones: se suprimieron los jefes políticos y las diputaciones provinciales; se abolió el Ministerio de la Gobernación de Ultramar, y en su lugar apareció el de Indias; poco después tuvo igual suerte el Ministerio de la Gobernación Peninsular. También se suprimieron los alcaldes constitucionales. En 1815 se estableció una Junta Superior del Reino, especie de gabinete formado por los titulares de las secretarías del Despacho. Además, en este año desapareció la Secretaría de Indias.

El trienio liberal de 1820-1823 recuperó los logros de 1812 y, al caer el régimen liberal y ser suplido por los conservadores, éstos recuperaron su antigua forma de organización administrativa.

Un gran acontecimiento ocurrió en 1833. En este año se creó el Ministerio de Fomento y, al año siguiente, empezaron a actuar sus agentes en las provincias: los subdelegados. En 1834 se eliminaron los consejos que aún quedaban vivos: Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, pero el de Estado quedó en suspenso. En su lugar se creó el Consejo Real de España e Indias, organizado en secciones equivalentes a las secretarías del despacho, a saber: Estado; Gracia y Justicia; Guerra; Marina; Hacienda; Fomento; e Indias. También, en 1834, el Ministerio dejó de ser de Fomento para convertirse en Ministerio de lo Inte-

⁷ Una breve semblanza de la vida y obra de Cos-Gayón se encuentra en la presentación de su libro, *Historia de la administración pública de España*, elaborada por Alejandro Nieto.

⁸ Las reformas a la administración pública española realizadas entre 1812 y 1850 son glosadas por Cos-Gayón en la obra citada, cap. XX.

rior, en tanto que los subdelegados se convirtieron en gobernadores civiles. Este año fue pródigo en modificaciones de la organización de la administración pública: el Tribunal Supremo de Hacienda, creado este año, fue suprimido al siguiente; el Consejo Real, también recién creado, fue disuelto este año de 34, en tanto que el recientemente bautizado Ministerio de lo Interior se transformó también en 1834 en el de la Gobernación de la Península.

En 1847 se agregaron tres nuevas secretarías del despacho: Comercio, Instrucción y Obras Públicas. En 1850 se consolidó un movimiento omnipresente en la administración pública española: el de la centralización. En las provincias, los oficios de Jefe Político e Intendente se fundieron en uno solo: Gobernador de Provincia, centralizando cada vez más a España. Como lo ha explicado Cos-Gayón, sintetizando su exposición: "La administración pública, y las ideas centralizadoras lo han invadido todo, y han tenido por lo tanto que aumentar los medios de acción y de consulta del gobierno supremo".⁹

2.3 LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER DE BURGOS

La ciencia de la administración, nacida en Francia, cada vez más va adquiriendo un desarrollo que se expande gradualmente por toda Europa. España recibe la ciencia de la administración por sus fuentes francesas, pero a su desenvolvimiento lo condicionan los acontecimientos históricos ya analizados. La conjunción del tiempo histórico español, durante la primera mitad del siglo XIX, y la adopción de la ciencia de la administración desde sus orígenes franceses, pueden sintetizarse en la obra de una personalidad: Javier de Burgos.

2.3.1 Vida y obra de Burgos

La ciudad de Granada, último bastión del largo dominio árabe en España, ha sido considerada justamente como la cuna de la ciencia de la administración española. Aquí nació Burgos, y aquí se impartieron las primeras lecciones de administración pública, ofrecidas por el propio Don Javier de Burgos.

Francisco Javier de Burgos y Olmo nació en 1778 y murió en 1848. Estudió en el Colegio de San Cecilio en la ciudad de Granada, con la intención de ordenarse sacerdote. Carente de esta vocación, marchó hacia Madrid en 1798 para emprender otros estudios. Fue en Madrid donde conoció a Jovellanos, a decir de Antonio Mesa Segura: "su primer maestro en ciencias administrativas".¹⁰

⁹ Cos-Gayón, *Historia de la administración pública de España*, p. 251.

¹⁰ Mesa Segura, *La labor administrativa de Javier de Burgos*, p. 9. Los datos relativos a la vida y obra de Burgos han sido obtenidos de la semblanza de nuestro autor, elaborada por Mesa Segura.

A los 21 años regresa a su ciudad natal para ejercer el cargo de corregidor. Aprovechó sus horas libres para estudiar letras y economía, esta última considerada entonces una novedad en España. Entre 1808 y 1811, época de la ocupación francesa, Burgos ejerció el cargo de subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de la Provincia de Granada. Esta etapa de su vida, en la que colaboró con los franceses, ha sido tema de polémicas entre los estudiosos de la historia y de la obra intelectual de Burgos.

En 1812 marcha a Francia, justamente en el año en el que aparece la tercera edición de los *Principios de administración pública* de Carlos Juan Bonnin. Ya en París continúa sus estudios de letras y administración. Tiene entonces 34 años. Indudablemente, fue en esta época en la que entra en contacto con la obra de Bonnin, quien, como lo podremos apreciar, deja honda huella en su formación intelectual.

Vuelve a España en 1817, para radicar en Madrid donde ejerce la profesión del periodismo. En 1826 regresa a París, donde escribe su célebre *Exposición a Fernando VII*, en la que examina los males que aquejan a su patria, y sugiere los medios para su erradicación. "Fue entonces cuando Burgos hizo profesión de fe en la eficacia de la administración para promover la prosperidad de España".¹¹ Muchos fueron los elogios que mereció esta memoria; incluso el rey, tomando como base sus proposiciones, mandó llamar a Don Javier para que extendiera las explicaciones presentadas en la *Exposición*.

Burgos regresa a España en 1827 e inmediatamente comienza a insistir sobre sus propuestas, las cuales, teniendo buena acogida entre algunos altos funcionarios, inspiraron la idea de crear un ministerio encargado de fomentar la prosperidad del Reino. Lo que no ocurrió de inmediato sino hasta 1832, y no por obra de Fernando VII sino de su consorte y entonces regente, doña María Cristina, quien se encargó del trono después de la muerte del rey, hasta que la infanta Isabel cumplió la edad para asumirlo. La nueva institución fue ideada con base en las propuestas de Burgos: el Ministerio de Fomento.

El nuevo Ministerio se fundó en una época difícil, por lo que Burgos, estando en Granada, dudó encabezarlo. Sin embargo, en octubre de 1833 aceptó y ocupó entonces su titularidad. Mesa Segura ha dicho, con certeza, que las calificaciones profesionales e intelectuales de Burgos fueron los elementos que pesaron para que se le propusiera el nombramiento.

Don Javier era militante del conservadurismo. Esto no hay que olvidarlo, porque sus proyectos administrativos siempre estuvieron encaminados a restaurar las bases del Estado absolutista. Aunque no por ello fue, ni con mucho, un hombre ligado a la reacción o los movimientos contrarrevolucionarios, por más que se le encuentre por el lado de los monarquistas. Burgos estaba convencido de las bondades del absolutismo, pero tal y como había sido ideado du-

¹¹ *Ibid*, p. 12.

rante el siglo XVIII; es decir, el despotismo ilustrado, paternal y benevolente. Mesa Segura dice que Burgos abogaba por el progreso sin roces y, aunque no desconocía las virtudes del régimen representativo, no dejaba de rechazarlo.

La idea del nuevo Ministerio se encaminaba a reorganizar, a fondo, al Estado absolutista, pero dentro del absolutismo en sí. La reorganización estaba planteada esencialmente en la administración territorial, de tal modo que cada provincia quedara sujeta centralizadamente a los nuevos agentes del Ministerio: los subdelegados. A la cabeza de cada provincia se encontraba un subdelegado principal de Fomento, y en cada ciudad importante dos o tres subdelegados subalternos. Según las políticas iniciales, sólo se escogería para estos puestos a las personas que hubieran mostrado competencia y conocimientos en materia de administración. La *Instrucción* para los subdelegados, expedida en 1833, fijaba la esfera de competencia en la que estaba basado el conjunto de sus funciones. En este mismo año se creó el *Diario de la Administración*, para divulgar los trabajos de los subdelegados y las obras y progresos alcanzados por el Ministerio de Fomento.

El Ministerio de Fomento había sido concebido como una institución administrativa poderosa, lo que le atrajo la antipatía del Consejo de Gobierno, órgano asesor de la regente María Cristina, porque sentía que por ello sus funciones se estrechaban. No obstante, Burgos no se desanimó y prosiguió su programa de reformas, dividiendo a España, según el modelo francés, en 49 provincias.

Sin duda, el documento que ha hecho célebre a Burgos fue la *Instrucción* a los subdelegados. Empero, a pesar de que ha recibido muchos elogios, produjo algunas críticas. De ellas hablaremos en su momento. Por ahora mencionaremos que, en torno al Ministerio, eran precisamente los subdelegados los más criticados. Burgos mismo se encontraba, como conservador moderado que era, entre dos fuegos: de un lado, los conservadores a ultranza posesionados del Consejo de Castilla, del otro los liberales que lo veían como obstáculo para la implantación de un régimen representativo. Hasta el Consejo de Ministros, también de mayoría conservadora, se alió con los liberales para torpedear a Burgos. Empero, no todo era antipatía para Don Javier, quien, por su abierta postura a favor de una amnistía general, tal como se la propuso al rey en 1826, se había ganado el favor de algunos sectores liberales, amén de su indudable capacidad como funcionario público.

Mesa Segura comenta que Burgos participó directamente en la redacción del Estatuto Real de abril de 1834, intento monárquico para ensayar tibiamente el régimen representativo. Como Ministro de Fomento abolió la inútil dirección General de Propios y transfirió al Ministerio de Hacienda lo relativo a las casas de moneda; autorizó las representaciones teatrales por toda España, aun contra la opinión del arzobispo de Sevilla; permitió la exportación de ganado; liberalizó el comercio de víveres; autorizó el establecimiento de academias de Nobles Artes para la expedición de títulos de agrimensores; estimuló el comercio de cereales; reglamentó el uso de baños y el consumo de aguas minerales; fo-

mentó la crianza de ganado caballar; derogó todas las disposiciones jurídicas que consideraban degradante el ejercicio de profesiones mecánicas, y posibilitó el ingreso a los cargos municipales a todos aquellos que vivieran de ellas; es más, hizo algo inimaginable no sólo en España, sino precisamente en Sevilla: cerrar la Escuela de Tauromaquia y destinar sus fondos para el fomento de la educación primaria y como ayuda de la beneficencia.

Tocó a Javier de Burgos participar en el sepelio y entierro de los viejos órganos colegiados, los consejos, a saber: el de Castilla, el de Indias, el de Guerra y el de Hacienda; aunque también participó en la creación de uno nuevo, o por lo menos renovado: el Consejo Real.

La obra de un hombre grande, aunque beneficie a todo un país, no será jamás valorada por sus enemigos. En esto no hay imparcialidad, ni un mínimo de valor civil, sobre todo cuando los críticos, como ocurre frecuentemente, son personas menores. Al fin de cuentas, merced a los ataques que se granjeó por su poder, personalidad y éxitos, Burgos dejó el Ministerio de Fomento y marchó nuevamente a París.

Retorna a España en 1840. Como su país se halla de nueva cuenta sumido en los conflictos, decide residir en su tierra nativa, Granada, donde se dedica a atender sus asuntos personales. Entonces existía en esa ciudad el Liceo de Granada, dedicado a la divulgación de las artes, la literatura y las ciencias en general. Se trataba de una asociación de particulares para su propia formación cultural, contaba con un órgano informativo denominado, ni más ni menos, *La Alhambra*. Eran miembros del Liceo, entre otras personalidades, Manuel Ortiz de Zúñiga y Joaquín María Márquez, dos futuros cultivadores de la ciencia de la administración bajo el influjo de Burgos. Uno de los programas de trabajo consistía en la organización de conferencias por lo que Don Javier fue invitado a impartir las relativas a la ciencia de la administración. Sus famosas lecciones, conocidas como *Ideas de administración*, y luego publicadas en *La Alhambra*, más adelante tendremos ocasión de comentarlas ampliamente.

La vida política llamó nuevamente a Javier de Burgos, quien regresó a Madrid en 1843, y luego de unas elecciones exitosas ocupó el cargo de diputado. En 1845 fue nominado senador vitalicio y poco después miembro del Consejo Real, donde pasó a asumir la presidencia de la sección de hacienda. Tales fueron sus últimas responsabilidades al servicio del Estado español y la administración pública, a la cual ayudó a remodelar con sus acciones e ideas. Falleció el 22 de enero de 1848, a la edad de 69 años.

Mesa Segura considera que la obra administrativa de Burgos tiene cinco etapas claramente definidas:

Primera, caracterizada por su confianza en la eficacia de la administración pública para remediar los males que aquejan a España.

Segunda, señalada por la aplicación que hace como estadista de las propuestas formuladas para erradicar los males antes mencionados.

Tercera, manifiesta en sus dificultades para llevar al cabo su obra.

Cuarta, rodeada por el ambiente académico en el cual se puede formular el conjunto de los principios que forman a la doctrina de la administración.

Quinta, marcada por su ratificación en la eficacia de la administración pública para alcanzar una organización definitiva.

Agrega Mesa Segura que estas etapas coinciden con 1) la *Exposición* a Fernando VII; 2) la *Instrucción* a los Subdelegados; 3) las disposiciones expedidas en el Ministerio de Fomento; 4) las lecciones granadinas, y 5) sus esfuerzos por reconstruir a la administración española.

Al estar completamente de acuerdo con el punto de vista de Mesa Segura, optamos por analizar la obra administrativa de Burgos a partir de sus tres grandes contribuciones: La *Exposición* de 1826, la *Instrucción* de 1833 y *Las ideas de administración*, de 1841.

2.3.2 La *Exposición* a Fernando VII

La *Exposición dirigida a SM el Señor don Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el soberano para remediarlas*, es uno de los documentos más valiosos de la ciencia de la administración, no sólo para España, sino para el mundo entero. En ella se plasma, por primera vez ante los españoles, la formulación aplicada de los principios de administración pública aprendidos por Javier de Burgos en Francia, donde la redacta.¹²

Documento inapreciable, facilita los esfuerzos más encomiables para reformar profundamente a la administración absolutista ya moribunda y, a la vez, dar vida a la nueva ciencia de la administración. Tal como lo podremos observar, aunque Burgos nunca cita ni menciona siquiera a Bonnin, evoca siempre sus ideas, categorías y proposiciones. Quizá Burgos no podía declarar públicamente su afinidad con un liberal tan radical como Bonnin, creador de una ciencia nacida y cocinada en el fuego de la Revolución, pero sí adoptar sus ideas y tratar de aplicarlas no a un Estado de derecho, sino al régimen absolutista que quería ayudar a restaurar. Al fin de cuentas no debemos olvidar que la ciencia de la administración decimonónica es hija directa e inmediata de la ciencia de la policía del siglo XVIII, al igual que el Estado constitucional es heredero próximo del absolutista.

La ciencia de la administración importada por Burgos de Francia no será, como allí, una disciplina revolucionaria. En cambio, como lo hizo Carlos Juan

¹² La *Exposición* fue publicada hasta 1834 en la ciudad de Cádiz por la Imprenta de doña Ana Benítez.

Bonnin en las ediciones de los *Principios de la administración pública* de 1808, 1809 y 1812, adaptando la ciencia de la administración al Imperio napoleónico, Burgos la acondicionará al despotismo ilustrado. Y, también como hizo Bonnin en el *Compendio de los Principios*, una vez muerto del bonapartismo, naturalizándolos al Estado constitucional, los doctrinarios, discípulos de Burgos, intentarán hacerlo para el régimen representativo.

Burgos redactó la *Exposición* por iniciativa propia, preocupado, como estaba, de la difícil situación por la que pasaba España. Lo hace, —dicho por propia voz— sin interés de partido, estando sólo dedicado al “estudio de la administración y la economía”.¹³ Trata el asunto al través de tres cuestiones: 1) los graves males que aquejan a España; 2) el grado de eficiencia de los medios empleados para remediarlos, y 3) la conveniencia de usar otros medios.

Recuerda al rey que, estando la situación tan grave como lo está, España ha perdido ya a 20 millones de súbditos debido a los éxitos de los insurgentes americanos. El comercio se ha estrechado a la mera exportación de vino, lana y olivo. La industria no está mejor y la agricultura es tan pobre que no produce lo suficiente para alimentar a los españoles. Es “la agricultura del país mejor situado de Europa” y sin embargo, “la más atrasada y miserable de esta parte del mundo”.¹⁴

Pero hay males mayores, como el de la discordia que ha dividido a los españoles. En algunos pasajes, ciertamente dramáticos, Burgos deja ver su preocupación por la pérdida de los dominios americanos. España, en fin, empantanaada en los conflictos sociales, políticamente dividida, trasluce por todos lados que “la miseria gana el terreno que ha perdido la prosperidad”, a decir de Burgos. En esta situación generalizada, la administración pública no es una isla: el ministro de Hacienda no puede llenar las arcas del tesoro, el de Marina es impotente para combatir la piratería y el de Estado incapaz de reclamar a Francia e Inglaterra el que reconozcan las independencias americanas.

No teme a la verdad, por lo que Burgos decide decirsela al rey. Hasta ahora, señala sin cortapisas, los medios usados para sofocar los problemas de España han sido insuficientes. Ha habido errores, como el no haber aprovechado el desconcierto de los insurgentes mexicanos para terminar con la rebelión en la Nueva España; por esto, San Juan de Ulúa fue perdido por los españoles y tomado por manos mexicanas.

Con base en su diagnóstico, se propone sugerir “los medios de mejorar nuestra situación. Estos no serán —agrega—, Señor, específicos de charlatanes o recetas de empíricos, sino medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conforme a los principios de la administración, casi desconocidos entre nosotros, y en armonía, en fin, con los usos consagrados por la

¹³ *Exposición dirigida a SM el Señor don Fernando VII*, incluida en la obra de Mesa Segura *Labor administrativa de Javier de Burgos*, p. 117.

¹⁴ *Ibid.*, p. 120.

experiencia de las naciones, que hacen hoy tan colosales progresos en la carrera de la civilización".¹⁵ Burgos, por tanto, ha vuelto la mirada a la ciencia de la administración, cuyos principios, basados en las experiencias pueden encaminar a España hacia su recuperación.

El ánimo de Bonnin flota en el pasaje precedente. Burgos la invoca cuando habla de que los medios corresponden a la naturaleza de las cosas, cuando reclama que los males de España sean resueltos bajo el influjo de los principios de la administración; en fin, cuando reclama un trato científico a los graves problemas de la nación española, fuera de la improvisación y la charlatanería. La ciencia de la administración, en enero de 1826, ha sido introducida en España.

Los medios para remediar los males que aquejan a España pueden ser considerados en relación con tres medidas, que Burgos considera importantes: 1) el establecimiento de una amnistía "plena y entera", que como sabemos beneficiaría esencialmente a los liberales; la solicitud de un empréstito de 300 millones de reales para sufragar los gastos del Estado, inclusive invocando una concesión de Pío VII a Carlos IV, y hacer usos de bienes eclesiásticos para obtener recursos; 3) finalmente, organizar a la administración civil, punto en el que nos detendremos por ser de enorme importancia para este libro.

Una vez que Burgos se ha propuesto sugerir como remedio de los males de España la aplicación de los principios de la administración, considera que lo primero es establecer lo que "en el lenguaje administrativo se llama *materia imponible*", que no es otra cosa que la base del saneamiento fiscal. La materia imponible supone el conocimiento exacto del territorio, por cuanto a su extensión y cualidades; el saber cómo está integrada la población del Reino y la exposición precisa del estado de la industria y el comercio. Para adquirir el conocimiento respectivo es necesario que la administración pública esté suficientemente organizada. Todavía quedaban en España cuantiosos recursos explotables, en caso de aplicárseles "los principios de la administración, que se podría definir: la ciencia de lo útil y de lo dañoso".¹⁶

Entrando al examen de la ciencia de la administración, que enseña cómo hacer útiles los recursos y evitar los daños que entorpecen el progreso, Burgos vuelve nuevamente a evocarnos a Bonnin: "VM sabe, Señor, que las leyes tienen por objeto todas las relaciones que existen entre los individuos que componen un estado, y entre éste y los que lo forman. Éstas relaciones se modifican según las diferentes necesidades de la sociedad, de que resultan tantas especies de leyes, que se llaman *administrativas*; las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, a diferencia de las que generalmente se llaman *leyes*, que consideran a los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. La ley judicial no mira, por

¹⁵ *Ibid.*, p. 128.

¹⁶ *Ibid.*, p. 137.

ejemplo, la propiedad, sino al individuo que la posee y reclama, y la ley administrativa, sin pensar en el individuo, no la considera sino como el embrión de las mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo con que la justicia y la administración velan sobre intereses públicos, resulta lo que se nota en el carácter de las leyes judiciales y administrativas; aquellas son, o deben ser, terminantes y absolutas; éstas pueden ser hipotéticas o condicionales. . . estas diferencias notables marcan de un modo seguro los límites de la administración y la justicia, y establecen entre los estudios que exigen las profesiones de jurisconsulto y administrador tanta diferencia, como existe entre las que exigen las de diplomático y de comerciante".¹⁷

Aquí Burgos recoge plenamente una de las bases fundamentales de la ciencia de la administración bonniniana: la de la identificación del campo de estudio de la ciencia de la administración, que abarca las relaciones de los individuos asociados en el seno del Estado y las relaciones entre éste, como totalidad, y los miembros individuales que lo integran. Dicho en nuestras palabras, ese campo de estudio reclama al espacio público y a las relaciones entre éste y el espacio privado. Asimismo, Burgos adopta una proposición fundamental de Bonnin; la diferencia entre justicia, que considera al individuo como tal, y administración, que lo comprende inmerso en la vida común. Finalmente, Burgos dice una verdad incontrovertible: la formación profesional del administrador público es a tal grado específica y peculiar que, comparándola con la propia del abogado hay tanta diferencia entre ambos como la hay entre el diplomático y el comerciante, según quedó antes establecido.

El concepto de administración de Burgos es amplio y cierto. Habla de la "omnipresencia de la administración, es decir, la acción protectora del gobierno" que se extiende en ese vasto campo del espacio público, así como a las relaciones que guarda éste espacio con el privado. La acción administrativa comprende la vida productiva y los objetos que implica tales como los manantiales, el taller, las entrañas de la tierra, siempre y cuando en ello se tenga la finalidad de alcanzar la prosperidad del país. "La omnipresencia de la administración, o sea la inmensidad de la administración, no puede deberse sino a la multiplicidad de sus agentes, a la simultaneidad y extensión de sus ocupaciones".¹⁸ Burgos cree, por tanto, en la centralización absorbente de un Estado benefactor. Aquí se trasluce no sólo la idea bonniniana de administración, sino también las concepciones benevolentes de la policía, tal como fueron formuladas durante el siglo XVIII.

Consciente de la novedad de las ideas que ha llevado a España, Burgos pondera la posibilidad de que se juzgue exagerada la potencia de la administración para lograr exitosamente los magnos fines que se ha fijado; pero advierte

¹⁷ *Ibid.*, pp. 137-138.

¹⁸ *Ibid.*, p. 138.

que, desconociéndose los prodigiosos recursos nacidos de la aplicación de “los principios administrativos”, puede caerse fácilmente en el equívoco. La cooperación entre “administradores” y “administrados” —dos conceptos formulados por Bonnin— produce esos recursos, porque de su relación son tales principios aplicables a la sociedad entera. De lo dicho, como lo hemos visto con anterioridad, Carlos Juan Bonnin da fe plena.

Los principios de la administración pública descansan en evidencias. Están basados en la realidad. Tienden a anular la rutina y sustituir la improvisación. La fuerza de tales principios radica en su sencillez, lo que permite hacerlos precisamente aplicables, sustituyendo a “los medios complicados y lentos que autoriza la ciega rutina”. Este planteamiento, que vuelve a recordarnos a Bonnin, aclara una cuestión: la ciencia de la administración se sustenta en principios aplicados; se trata de una disciplina orientada a hacer efectivos esos principios. No es, en esta concepción original, una ciencia especulativa. Esto autoriza a Burgos a decir que esta “ciencia invoca las luces de la experiencia y la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego en otras análogas, y de mejora en mejora lanza los pueblos a la carrera de la prosperidad. La rutina, al contrario, semejante a la arpía de las fábulas, seca todo cuanto toca, y atendida a los antecedentes, casi siempre erróneos, del empirismo antiguo, se ve obligada a preferirlo a los principios luminosos de la ciencia que ignora, y a vincular la miseria pública en la renovación de los errores administrativos que la fundaron”.¹⁹

La ciencia de la administración reclama, sencillamente, la abolición del empirismo, la rutina y, con ello, el desconcierto que sufre el trabajo gubernamental. No se trata del ejercicio frío de la tecnocracia ni tampoco de la implantación del burocratismo, por más que los cuadros funcionariales pudiesen crecer. La ciencia de la administración tampoco intenta desarrollarse para sí, se perfecciona por cuanto cumple con la finalidad que le da razón de existir: la prosperidad del país.

La finalidad última de hacer progresar al país no sólo exige que una nueva disciplina venga en su auxilio; reclama también que los principios que la sustentan —y que aplicados para remediar sus males producirán el progreso— puedan instrumentarse por medio de una institución idónea. Burgos propone a Fernando VII la creación de un ministerio que funja como “centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional”.²⁰ Tal ministerio sería, en su opinión, el Ministerio de lo Interior, pero no uno de esos consejos ya moribundos. Tendría las siguientes funciones:

¹⁹ *Ibid.*, p. 39.

²⁰ *Ibid.*, p. 141.

1. Cuidado de los pósitos (depósitos de cereales) y arbitrios de los pueblos.
2. Vigilancia de las elecciones municipales y del ejercicio de los cargos concejiles.
3. Administración de los hospicios, hospitales, cárceles, instituciones de salubridad, etcétera.
4. Caminos, canales, puentes, puertos, faros, canteras, bosques, navegación, lagunas, y demás.
5. Agricultura, ganadería, industria y comercio.
6. Y todo lo relativo a la educación y difusión de la cultura, así como lo correspondiente a los espectáculos públicos.

No cabe duda, que era una idea ambiciosa: un gran Ministerio en el cual —como taller de la prosperidad nacional— se fabricara todo aquello que impulsara el desarrollo del país, en sus aspectos económico, físico, intelectual y moral. Un magno ministerio que, como la antigua Cámara absolutista del siglo XVIII, empeñara su mayor esfuerzo para encaminar a toda una nación en la senda de la prosperidad. Tendría, para alcanzar sus fines, un inmenso poder y una cantidad de recursos que se pueden calificar como de titánicos. Pero, para quien lo pudiera dudar, Burgos aclara que “tales son los encargos del Ministerio de lo Interior en los primeros países de Europa”.²¹

Finaliza Burgos su *Exposición* indicándole al rey que, como lo ha dicho, esa es la forma de sacar a España del estancamiento en el que se encuentra. Burgos tendrá la oportunidad histórica, nada común y que cualquier estadista envidiaría, de poder probar si sus proposiciones eran realizables cuando asumió la titularidad del Ministerio de Fomento, materialización, precisamente, de una de sus ideas, aunque su nombre original era el de Ministerio de lo Interior.

2.3.3 Instrucción de los subdelegados

La *Instrucción* dirigida a los subdelegados de Fomento, del 30 de noviembre de 1833, ha sido considerada como la obra material e intelectual más importante de Javier de Burgos. Se expidió cuando nuestro autor se encontraba a la cabeza del Ministerio de Fomento.

Dos decretos, también expedidos por Burgos, sirvieron de fundamento a la *Instrucción*. El primero se refiere a la división territorial del Reino con base en un sistema provincial; el segundo fija las competencias de los subdelegados. Ambos decretos aparecieron también en noviembre de 1833, y por su propio carácter, enunciaban de manera muy general lo relativo a las competencias de los

²¹ *Ibid.*, p. 144.

subdelegados, de tal modo que en el segundo decreto —artículo sexto— se menciona la expedición de una *Instrucción* que precise esas competencias.

La *Instrucción* a los subdelegados de Fomento debe considerarse como el programa que instrumenta los principios de la administración, tal y como Burgos la concibió en la *Exposición* a Fernando VII. Desde el ángulo de la ciencia de la administración, que es la que a nosotros nos interesa especialmente, la *Instrucción* debe considerarse también como el mejor testimonio del carácter aplicativo que la anima, ya que tal como lo podremos observar, lo mismo tuvo éxitos y fracasos, como toda obra humana, lo que deja traslucir la utilidad práctica de la nueva disciplina y su nivel de eficacia, a la vez que permite ponderar su trascendencia histórica.

Como *Instrucción* que es (un conjunto de indicaciones racionalizadas y sistemáticas que deben ejecutar los agentes del Ministerio de Fomento), se trata de un documento de procesamiento del trabajo gubernamental. En ella la doctrina no está explicada, sino preparada para su aplicación práctica. Pero no se trata tampoco de un conjunto de normas aplicables a la letra, sino de indicaciones juiciosas que permiten tal aplicación; por tanto, su característica es el orden y el sistema de las materias que la integran, las que por cierto evocan mucho a la antigua ciencia de la policía:

1. Agricultura y sus agregados
2. Industria y sus agregados
3. Comercio y sus agregados
4. Minería
5. Ayuntamientos
6. Policía en general
7. Instrucción pública
8. Sociedades económicas
9. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia
10. Cárceles y establecimientos de corrección
11. Hermandades y cofradías
12. Caminos, canales, etcétera
13. Bibliotecas públicas, museos, etcétera
14. Teatros y espectáculos
15. Socorros en casos de desgracias públicas
16. División territorial y estadística
17. Despoblados
18. Caza y pesca en ríos y lagos
19. Prevenciones generales.

Estas eran las funciones generales de que se encargaban los subdelegados del Ministerio de Fomento. Todas, como se puede observar, implican las relaciones de los administrados entre sí como miembros del Estado, las de ellos

mismos como individuos y las del Estado como totalidad. Además, llenan plenamente el espacio público y lo relacionan con el espacio privado. La división de materias de la instrucción recuerda el contenido de los *Principios de administración pública* de Bonnin y, aún antes, a las tablas temáticas de los libros de ciencia de la policía.

Sería ocioso comentar cada una de las materias que Burgos aborda con precisión, profundidad y brillantez, en las páginas de su *Instrucción*. Consideramos que es suficiente con lo que ya hemos mencionado pero finalizaremos con la siguiente cita: "hacer bien es la incumbencia esencial de la administración. Esta obligación es activa y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes. . .".²²

2.3.4 Ideas de administración

Javier de Burgos formuló en 1826 un diagnóstico de los males que plagaban a España, haciendo proposiciones tendientes a mejorar la situación. En 1833 intentó, por propia mano, llevar a cabo las sugerencias de su diagnóstico. En Granada, mientras disfrutaba de un retiro temporal de la vida política, en el invierno de 1840 elaboró su propia doctrina sobre las experiencias de los años anteriores, además de que da un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin, al impartir lecciones en el Liceo de la ciudad.

Las cátedras granadinas comenzaron probablemente a finales de diciembre de 1840 y se continuaron hasta principios del año siguiente. Se publicaron en el periódico del Liceo, *La Alhambra*, entre enero y abril de 1841 bajo el título de *Ideas de administración*.²³ La publicación, cuenta Mesa Segura, juzgó las charlas de Burgos según su propia interpretación y, además, no lo hizo de modo completo porque el ciclo de las charlas tampoco lo fue. Sin embargo, pese a lo que hemos comentado, nada desmerece lo que *La Alhambra* dejó a la posteridad.

No se puede decir tampoco que las charlas de Burgos sean un curso académico formal, aunque el plan de las mismas, bien sistematizado, podrían enviarlo los programas universitarios contemporáneos. Burgos pensaba tratar dos grandes partes, pero sólo abordó una, la publicada, aunque lo más importante es la introducción que hace a cada una de sus pláticas, son las palabras más lúcidas y brillantes que jamás se hayan pronunciado en España sobre la administración, ni antes ni después de la vida de Burgos.

²² *La Instrucción que expresa el artículo 6o. del anterior Real Decreto y que SM, la Reina Gobernadora, se ha servido aprobar*, incluido en Mesa Segura, *top. cit.*, p. 196).

²³ *La Alhambra* era el órgano de difusión del Liceo de Granada, gracias al cual se conservaron las charlas de Burgos, escritas por un miembro anónimo del propio Liceo. La publicación de las charlas se hizo en cinco domingos: 31 de enero, 6 y 14 de febrero, 7 de marzo y 4 de abril de 1841.

La primera parte mencionada, de la cual únicamente mencionaremos la tabla de materias, estaba formada por un título general, "De los agentes administrativos", y de seis capítulos:

- I. Del Ministerio de la Gobernación
- II. De los Jefes Políticos
- III. De los Administradores de Distrito
- IV. De los Alcaldes
- V. De los Ayuntamientos
- VI. De las Diputaciones Provinciales

Dicho esto, pasemos a la Introducción. Antes hay que decir que en ésta, Burgos ha llegado a definir a la administración con precisión asombrosa y a explicar transparentemente sus procesos y mecanismos de actividad. "La administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos".²⁴ Si recordamos que ya Bonnin había dicho que la administración pública es aquella potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección adecuada a los hombres y a las cosas, apreciaremos a Burgos como uno de sus mejores discípulos.

Burgos invoca la idea de omnipresencia de la administración, tal como la fraguó en 1826, y dice: "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto, la administración, los socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infeccionar su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservado por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmo la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que los ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombras y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campiñas áridas,

²⁴ *Ideas de administración*, incluida en Mesa Segura, *op. cit.*, p. 220.

y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harían de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen.

“La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcióнала en los hospicios a los desvalidos, y a los delinquentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o el crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, puedan retribuir a la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre abdica la suya la administración; ella preside a los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad”.²⁵

Burgos, a quien hemos dejado decirnos por propia voz cuán extensa e íntima es la relación entre el hombre y la administración pública, pudo entonces glosar en una frase la inmensidad de este vínculo: “con qué razón, pues, calificué yo un día de *inmensa* a la administración, y ennumeré y aun desarrollé los beneficios de su omnipresencia. Con qué razón igualmente dije en otra parte que se podía definir ‘la ciencia de lo útil y lo dañoso’, dando a entender con esta designación, intencionalmente vaga, aunque exacta, ser ilimitada la esfera de sus atribuciones”.²⁶

Para Burgos es a tal grado la amplitud de la acción de la administración que, en su campo, de no haber establecido la división del conocimiento de las ciencias, en su “incomensurable espacio” se confundirían todos los intereses sociales. Toca a la administración hacer confluír en un punto común estos intereses, fundir en uno a los que son afines, impedir el roce cuando no lo sean. Tal es, resume, “la misión sublime de ese poder, que se designa en la actualidad con el nombre de *administración*”.²⁷

He aquí porqué dijimos que en 1841 Burgos había dado un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin sobre la ciencia de la administración.

²⁵ *Ibid.*, pp. 220-221.

²⁶ *Ibid.*, p. 222.

²⁷ *Ibid.*

2.4 LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO

La presencia de la ciencia de la administración francesa de Bonnin no sólo puede encontrarse en la obra administrativa de Javier de Burgos, también otro distinguido administrador público español contribuyó al desarrollo de la ciencia de la administración, a partir de las ideas concebidas por Bonnin. Nos estamos refiriendo a Pedro Sáinz de Andino.

2.4.1 Importancia de la *Exposición* de Sáinz de Andino

En una reciente obra, Manuel Balbé comenta que, durante la regencia de María Cristina, entre sus partidarios se había formado un grupo que se puede denominar "administrativistas". Entre ellos destacaban Burgos y Sáinz de Andino, quienes habían propuesto —cada uno por su lado— la formación de un Ministerio de lo Interior.²⁸ Lo que hay que destacar es que, además de la recomendación señalada, mucho más que una importante coincidencia, en realidad se estaba originando un núcleo de administradores públicos de profesión y vocación, que emprendería la doble tarea de reformar la administración absolutista y cultivar la ciencia de la administración.

La memoria administrativa de Pedro Sáinz de Andino, titulada *Exposición al rey NS sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*, no constituyó un ejercicio intelectual estéril, ya que de lo antedicho se desprende que fue consultada en su tiempo. La *Exposición* se redactó en Madrid cuando corría el año de 1829; es decir, tres años después de la *Exposición* de Burgos a Fernando VII. La diferencia entre ambos documentos, además de otras que merecen comentario aparte, es que el elaborado por Sáinz de Andino se originó a petición del propio monarca.

Sáinz de Andino ocupó varios cargos en la administración pública, entre ellos el de Ministro y Fiscal del Supremo Consejo de Hacienda. La *Exposición* permaneció ignorada por mucho tiempo, cien años justamente, hasta que alguien la sacó por casualidad del anonimato en 1929. Es un dato curioso que el hallazgo haya ocurrido en la ciudad natal de Burgos, Granada.

El documento se elaboró luego de las convulsiones de 1828, por lo que en este tiempo "asiste Sáinz de Andino al crepúsculo del Antiguo Régimen en un momento en el que se hace especialmente sensible para percibir los defectos de una administración de la que se considera parte".²⁹ Como en el caso de Burgos, considera que la administración pública puede ayudar a España a salir de

²⁸ Balbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, p. 105.

²⁹ García Madaria, Introducción a la obra *El pensamiento de P. Sáinz de Andino*, p. 10.

sus crisis, por lo que los estudios sobre la administración son bien recibidos. Hay que recordar, sin embargo, que el examen de la administración, de conformidad con la concepción de Bonnin y Burgos, implica mucho más que un mero análisis de la organización administrativa. Puede considerarse como una radiografía política, social y económica de España, desde la perspectiva de la administración pública. Por tanto, la reforma de la administración suponía la reforma de la sociedad absolutista. Así, no debemos extrañarnos que García Madaria haya dicho con relación a la ciencia de la administración, que “esta ciencia vendrá a ser la expresión doctrinal de muchos de los anhelos sentidos en todas las capas de la sociedad”.³⁰

2.4.2 La Exposición de 1829

Como en el caso de la *Exposición* de Javier de Burgos, el examen que hemos hecho de la *Exposición* de Sáinz de Andino está centrado en su carácter de vehículo de la ciencia de la administración —especialmente de las ideas de Bonnin— entre Francia y España.

La memoria tiene cinco partes:

1. Administración de la justicia civil y criminal
2. Administración civil pública
3. Administración económica del reino, que se refiere esencialmente a la hacienda
4. Administración de las fuerzas armadas de mar y tierra
5. Política exterior.

Sáinz de Andino muestra a lo largo del memorial sus conocimientos de política e historia. Por ejemplo, dice al rey que los cuerpos políticos, como el mundo físico y moral, están sujetos a la ley de la caducidad; lo que es propio de la naturaleza. Los cuerpos políticos nacen, se desarrollan y mueren, aunque sus etapas de desenvolvimiento varíen de país en país. Sin embargo, el hombre puede influir en tales acontecimientos utilizando el arte del gobierno, el cual existe “para conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar a los cuerpos políticos, y ésta es la ciencia peculiar de los hombres de Estado”.³¹

El arte del gobierno es una disciplina que, según lo plantea nuestro autor, es útil para mantener a los estados vivos, robustos y sólidos. Mediante ese arte

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹ *Exposición al rey NS, sobre la situación política del Reino y los medios de su restauración*, incluida en la obra: *El pensamiento de P. Sáinz de Andino*, p. 57.

se puede conocer la confusa e intrincada estructura de las sociedades, calcular la combinación de las fuerzas en conflicto y encontrar el equilibrio que conserva a "las máquinas políticas". Asimismo, el arte del gobierno permite prevenir oscilaciones violentas y tiene bajo sujeción a aquellos que hacen que funcionen las instituciones políticas, es decir, los funcionarios públicos. Es importante también porque permite detectar "los síntomas precursores de la relajación de los nudos sociales" e identificar los vicios del desorden, dando tiempo por tanto a los estadistas para poner en juego los remedios adecuados. "En fin, a conocer, deslindar y fijar los principios seguros del fomento, prosperidad, orden, seguridad, fortalecimiento y engrandecimiento de los estados".³²

Lo anterior hace decir a Sáinz de Andino que, para los males de España, la aplicación del arte del gobierno es indispensable. Estos males, que coinciden con los expuestos por Burgos, son la pobreza del tesoro, la enorme deuda financiera, el descrédito nacional, la pauperización de las clases sociales, el atraso de la agricultura, la quietud de las fábricas y la corrupción de la moral pública. En esto, como lo hemos comentado, coincidieron Burgos y nuestro autor.

Sáinz de Andino cree que el remedio de estos males requiere una "resolución enérgica y desapasionada" del rey, lo mismo que de parte de los españoles, porque el país tiene todavía suficientes recursos que le permitan situarse nuevamente en la ruta del progreso. Enseguida, Sáinz de Andino presenta su propuesta administrativa para remediar los males de España.

De los cinco apartados que comprenden la *Exposición* nos interesa el segundo, relativo a la administración civil pública. En esta sección, especialmente, podremos constatar que nuestro autor conocía los *Principios de la administración pública* de Carlos Juan Bonnin, y lo que es extraordinariamente importante, que la *Exposición* de Sáinz de Andino, como la *Exposición* de Burgos, es un diagnóstico-programa de acción aplicado a los problemas de España, teniendo como base las enseñanzas de la ciencia de la administración francesa. Hay que agregar, para cerrar esta idea, que a pesar de ella, Sáinz de Andino tampoco mencionó ni a Bonnin ni a su libro.

No es únicamente el arte del gobierno el que debe aplicarse a los problemas de la sociedad española, también debe ser la ciencia de la administración. Recordando a Bonnin, nuestro autor dice que desde tiempo atrás se ha puesto especial atención a la propiedad privada antes que a la individual, mirándose "con más indiferencia el arreglo definitivo y permanente de las relaciones de interés general, que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos, en particular, que son objeto de las leyes administrativas".³³ Pero, por lo general, estas leyes se encuentran en muchos países en desorden y carentes de articulación; en suma, no están armadas en un código que les dé uniformidad y

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 98.

congruencia. Esta idea, como la anterior, se inspiró en los conceptos de Bonnin expuestos en los *Principios de la administración pública*.

Sin embargo, sostiene Sáinz de Andino que “la administración civil tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales, que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, disipen la incertidumbre bajo la que actualmente se procede”. Asimismo, pese a la “multiplicidad incalculable de los objetos de la administración pública. . . hay ciertos principios, que pueden considerarse como guiones de este movimiento universal y continuo. . .”.³⁴ El lector habrá observado cómo, a partir de la misma fuente —Bonnin—, Burgos y Sáinz de Andino concluyen que los principios de la administración, sencillos pero eficaces, son el antídoto para el veneno a la incertidumbre y al desconcierto con que se trabaja en la administración pública española.

Los principios de la administración están por implantarse en España y otros países, a decir de Sáinz de Andino. Ellos dan vida a una de las diversas ciencias políticas; es decir, a la ciencia de la administración “que abraza las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto la conservación del orden y la seguridad del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y del Estado, y el juego de la acción del gobierno en todo cuanto dice orden al fomento y prosperidad común de sus pueblos”.³⁵ El estadista, que se precie de serlo, debe saber todo acerca de la ciencia de la administración, opina Sáinz de Andino.

Sería ocioso insistir en la presencia de Bonnin en el pensamiento administrativo de Sáinz de Andino, salvo remarcar que, tomándolo de él, nuestro autor dice que “las personas y las cosas son, Señor, los objetos de la administración civil”. Ella ve en cada individuo el objeto de su solicitud, su celo y sus providencias, porque debe conservarlo y aumentar su bienestar, apartarlo del mal, acercarlo al bien, criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, darle goces y comodidades a sus expensas. Por cuanto a las cosas, la administración civil hace uso de ellas para, multiplicándolas y extendiendo su aplicación, puedan ser aprovechadas en beneficio de los hombres.

El concepto de administración civil pública, que Sáinz de Andino distingue de la administración de la justicia, de la administración económica y de la administración de las fuerzas armadas, evoca la categoría bonniniana de administración pública como diferente a las administraciones especiales que la forman. La analogía es válida, pero con la reserva mencionada. En Bonnin la administración pública comprende a todas las administraciones especiales; en Sáinz de Andino la administración civil pública es, junto con las otras administraciones, una administración específica dentro de la noción más general de administración. Es más, hay diferencias entre las administraciones que se deben

³⁴ *Ibid.*, p. 99.

³⁵ *Ibid.*, pp. 99-100.

destacar, porque en tanto la administración civil pública actúa en forma “benéfica, consoladora y paternal”, las otras lo hacen de manera diferente: la administración de justicia arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado a sus propiedades; la militar reclama su sangre y sus bienes para la guerra; y la económica su participación en los gastos públicos. En suma, estas tres, a decir de Sáinz de Andino, obran en forma “dura, dolorosa y punzante”; y nosotros agregamos, pero necesaria.

Las ramas de la administración civil pública recuerdan las ideas de Javier de Burgos, tanto de la *Exposición*, como de la *Instrucción* a los subdelegados de Fomento. Para Sáinz de Andino son:

- 1) Seguridad común del Estado y de los individuos.
- 2) Salubridad, comodidad y abundancia de mantenimientos [alimentos].
- 3) Administración y aprovechamiento de las cosas de utilidad común.
- 4) Rentas municipales.
- 5) Fomento y prosperidad de la riqueza pública.
- 6) Ayuda protectora del gobierno (beneficencia y socorros públicos).
- 7) Instrucción pública.
- 8) Estadística general.
- 9) Organización de corporaciones y magistraturas administrativas.

Al examinar estas ramas, nuestro autor juzga que el “sistema administrativo” es defectuoso y confusa la distribución de competencias entre las secretarías del despacho. Estas son las de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina. Además de que existen serias deficiencias en la conducción de los ministerios, y de que un grave mal aqueja a la administración considerada en su conjunto: lo relativo a lo civil, que antes relacionó en nueve ramas, no tiene una asignación precisa en una secretaría del despacho; es decir, no están concentradas en un órgano en especial. De esto se desprende que: 1) un asunto del mismo género cae en el desconcierto, porque se maneja por autoridades diferentes; 2) el desahogo de los negocios de este género común es dispar, porque cada secretario del despacho le da importancia diferente; 3) esta incertidumbre es fuente del conflicto entre las secretarías, porque cada cual se siente titular legítima de la administración civil pública; 4), finalmente, no existe en consecuencia un canal único y directo entre la administración civil pública y el rey.

Otra cuestión que preocupó a Sáinz de Andino fue la necesidad de separar a la justicia de la administración; asunto importante desde los días de Bonnin. Antaño, comenta nuestro autor, la idea de policía resumía lo que hoy es lo civil, pero como la policía se ha restringido a la seguridad del Estado y de los particulares, lo civil debe concentrarse en una institución administrativa específica; a saber, el Ministerio de la Administración Civil o de lo Interior, propuesta hecha también por Burgos. Tocaría al Ministerio mencionado fomentar la producción de la riqueza y eliminar todos los obstáculos que se alzan

contra esta finalidad. Una institución así existe en toda Europa, ya que sus funciones son compatibles con todos los regímenes políticos y en su establecimiento no se inquiere cuestión alguna referente a los límites del poder real o a la legitimidad o ilegitimidad de los soberanos. En este sentido, un Ministerio como el que propone Sáinz, de conformidad a su argumentación, sería útil para un régimen monárquico o para otro que fuera representativo. Lo importante en todo caso es que debe ser instituido por aquel Estado que pretenda emprender el camino de la prosperidad, o como decimos hoy día, del desarrollo.

Sáinz de Andino, para atraer el favor de otros hacia su propuesta, dice que hay personalidades que apoyan la idea del establecimiento del nuevo Ministerio. Quizá se refiera entre ellos a Javier de Burgos, que en este punto se le había adelantado desde 1826 cuando hablaba de la institución administrativa a la que se refiere como el taller de la prosperidad nacional. Sáinz de Andino subraya que, de ser instituido, el beneficio a la agricultura, la industria y al comercio sería enorme. He aquí un medio de hacer prosperar a España, toda vez que la ciencia de la administración, de la cual Sáinz de Andino es uno de los precursores, no tiene más propósito que ése.

2.5 OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

Existen otros memoriales directamente relacionados con los trabajos de Javier de Burgos y Pedro Sáinz de Andino, particularmente con el primero. Como lo hemos indicado, son documentos administrativos que presentan un diagnóstico y sugieren cómo remediar los problemas de España; además, son vehículos aplicados del concepto de la ciencia de la administración. Conforme a esta doble condición destacan los trabajos de Luis Rodríguez Camaleño y el de D.C. Bordiú y D.A. Gil, que examinaremos enseguida.

2.5.1 Estudio sobre el Ministerio de lo Interior

Luis Rodríguez Camaleño es autor del memorial conocido por el título de *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, redescubierto por el profesor Pérez del Canal.³⁶ El momento histórico en el que se sitúan, a decir de Mariano Baena del Alcázar, fue en 1835, cuando aún se encontraba vigente el Estatuto Real —en cuya redacción contribuyó Burgos— y, la monarquía había dejado de

³⁶ Originalmente fue publicado en Madrid por la imprenta de don José Palacios, en el año de 1835.

ser absolutista, pero "se resiste a ser decididamente constitucional".³⁷ Es decir, que aún no encontraba un campo intermedio para situarse.

Según Don Mariano, la obra de Rodríguez Camaleño debe considerarse como una crítica a la *Instrucción* a los subdelegados de Burgos, aunque Rodríguez Camaleño nunca hable de su autor. En las *Consideraciones* se explican los fracasos de la instrucción a los subdelegados, y por qué, finalmente, los propósitos de alcanzar la prosperidad sólo se lograron parcialmente.

Aunque Rodríguez Camaleño habla sobre el Ministerio de lo Interior, sus juicios están obviamente enderezados hacia el de Fomento, su nombre anterior. Nuestro autor comienza por decir que él aplaudió la creación del Ministerio de Fomento, pero que con el tiempo cambió de opinión y explica los motivos de su cambio.

Rodríguez Camaleño examina cuidadosamente la *Instrucción* a los subdelegados de Burgos. Asegura que él esperaba que las competencias de los subdelegados, se establecieran claramente pero no fue así, es más, no se especificaron ni siquiera sus esferas de actividad dentro de la administración pública, sino que se les atribuyeron "todos los puntos a que puede referirse la administración pública en toda su latitud"; a saber: agricultura, industria, comercio, educación, salubridad, ayuntamientos, pósitos, montes, policía, hospicios, puentes, minas, cárceles, hospitales, etcétera. En fin, todo un "aparato de exageración, que de disposiciones positivas de ejecución".³⁸

Para ejemplificar, Rodríguez Camaleño señala el caso de la instrucción efectiva a los agricultores para que mejoren sus métodos de trabajo. No obstante duda de esta posibilidad porque piensa que hay costumbres inveteradas que dominan en sus procedimientos laborales y que son difíciles de cambiar. Piensa que esta consideración es asimismo aplicable a la ganadería y a otras ramas atendidas por la administración pública. Son a tal grado generales las atribuciones de los subdelegados que cada cual las entiende de modo diferente o se conforman sencillamente con no practicarlas. Entonces la *Instrucción* no es obra de una "razón fría y reflexiva", aludiendo a Burgos, "sino de una imaginación que ha huido del mundo positivo".³⁹ Más adelante agrega que, si se toma en cuenta todo lo anterior, se puede comprender porqué los medios a su disposición son menores a las funciones que tienen que realizarse.

Otro punto débil que Rodríguez Camaleño cree encontrar en la *Instrucción* es que Burgos, dice, define a los subdelegados como funcionarios de ejecución, y por tanto carentes de autoridad. Dicho de otra manera, en un momento dado no pueden emprender un trabajo porque no tienen poder discrecional suficien-

³⁷ Baena del Alcázar, *Presentación* al libro de Rodríguez Camaleño, *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, p. 10.

³⁸ *Ibid.*, p. 23.

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

te, por lo que deben recurrir a la autoridad superior. Asimismo considera incongruente que coexistan los intendentes y los subdelegados, ya que esto implica una doble erogación. En tiempos de Rodríguez Camaleño, las funciones de los intendentes se hallaban tan restringidas que se habían convertido en meros agentes fiscales de distrito, por lo que estaba de más su existencia. Su eliminación traería el beneficio del ahorro.

Juzga que ha llegado el momento de elaborar una nueva *Instrucción*, pero que ésta debe ser "clara, oportuna y específicamente redactada" para evitar los inconvenientes señalados y disipar cualquier posibilidad de conflicto entre las autoridades administrativas. Hay que subrayar —prosigue— que en la *Instrucción* vigente faltó "elevación de miras", o sea, especificar las modificaciones necesarias que requirió la administración pública cuando se incorporó el Ministerio de Fomento. Lo que no hizo sino aumentar aún más el caos ya existente.

La Memoria de Rodríguez Camaleño es, sin embargo, algo más que una crítica a Burgos. Contiene también proposiciones que merecen comentarios aparte, en especial lo que se refiere a la reforma de la administración municipal.

Evocando la experiencia francesa en la época de Turgot, Rodríguez Camaleño propone establecer el "poder municipal". Considera que el municipio no se encuentra organizado adecuadamente porque depende de funcionarios centrales, y no de sí mismo. En cada provincia debe funcionar un "poder popular" propio al que vigilen únicamente las autoridades nacionales, pero que no lo subordinen. Si los habitantes de los pueblos participan en los asuntos de su localidad, el gobierno general tendrá mayor credibilidad. Aquí se encuentra, en el entender de Rodríguez Camaleño, la rehabilitación de la administración española en el país entero.

No hemos querido interrumpir la hilación del discurso de Rodríguez Camaleño para que el lector tenga una idea más completa del mismo. Ahora conviene breves comentarios: uno es que nuestro autor se haya al margen de la recién creada ciencia de la administración española. Su empeño por criticar a Burgos, casi en todo, le hace perder de vista la trascendencia del trabajo del administrador público granadino. En este sentido Burgos supo vivir su tiempo y entenderlo mejor y más claramente que su crítico. El pragmatismo de Rodríguez Camaleño, como en otras personas, les hace ver sólo lo próximo y no alcanzar la grandeza de ánimo que se requiere para dejar huella en la historia. Burgos sí tenía este ánimo.

Por otra parte, hay que decir que las críticas a la extrema latitud de las competencias de los subdelegados, como lo observa nuestro autor, parten de la miopía que le embarga. Ciertamente, parecen exageradas las funciones de estos empleados si se perciben fuera de la tradición de la ciencia de la administración, e incluso al margen de la precedente tradición de las ciencias camerales y de la doctrina de la policía. Debemos recordar que las materias, objeto de la acción de la administración (el comercio, la salubridad o la educación, entre muchas otras), no se explican sino desde el ángulo de la administración públi-

ca y nada más. Quizá la organización del Ministerio de Fomento fue pequeño para su misión, por lo que Burgos pensó en implantar a los subdelegados, a manera de ramales ínsitos en las provincias. Por tanto, el que fracasara el proyecto de Burgos no puede acreditarse a la concepción de su idea, ni a la instrumentación de la misma, sino a las imponderables condiciones históricas que son las que dictan lo que, en última instancia, tiene que hacerse.

2.5.2 Examen de los gobernadores civiles

La obra administrativa de Burgos tuvo otra repercusión intelectual. En 1836 D.C. Bordiú y D.A. Gil elaboraron un breve memorial titulado *Cuestiones políticas y administrativas*, en el que examinan la institución de los gobernadores civiles, nombre que se le daba entonces a los antiguos subdelegados. La cuestión es la siguiente: “¿en caso de no ser compatible en un sistema administrativo la existencia de los gobernadores civiles y los intendentes, cuál de las dos autoridades deberá prevalecer?”.⁴⁰

Los autores juzgan que esa pregunta no ha sido respondida cabalmente. Cabe mencionar que ya Rodríguez Camaleño la había estudiado y criticado, pero sin inclinarse por alguna respuesta. Otros la han examinado y determinado, de un lado, que si hay compatibilidad siempre y cuando cada cual se ciña a su función y, del otro, que los intendentes absorban las funciones de los gobernadores civiles quienes deben desaparecer. Por su parte Bordiú y Gil opinan, con respecto a esto último, que podría también ser al revés, lo que daría pie a una discusión interminable.

Nuestros autores se encuentran sumergidos en la tradición de la ciencia de la administración. Apoyados en ella alegan que la definición del cargo del gobernador civil no ocurrió de conformidad con “los principios de la ciencia administrativa”, ya que, aplicada a los gobernadores civiles en sí, pudo haber resultado cierta, no así tratándose de los subdelegados, de cuyo oficio Burgos derivó tales principios. Pero concediendo lo primero, ambos argumentan que ello impidió que se estableciera un buen “sistema de administración provincial”.

Bordiú y Gil proceden, entonces, a exponer su opinión respondiendo a la cuestión antes formulada y “aprovechando la ocasión para exponer los principios esenciales de la administración”. Como Rodríguez Camaleño, consideran la posibilidad del gobierno representativo en las provincias y comunidades de toda España. Están a favor de diferenciar el poder legislativo del ejecutivo, respecto a la inamovilidad de los jueces y establecimiento de las responsabilidades de los ministros. Como Bonnin, sin mencionarlo, creen que “en la acción

⁴⁰ Bordiú y Gil, *Cuestiones políticas y administrativas*, p. 3.

consiste la esencia de la administración'. Acción que se deposita en los gobernadores civiles, denominación que, como a Burgos, no les agrada⁴¹ y que cambiarían por la de intendentes, más apropiada a su función. El Ministerio de la Gobernación del Reino ejecuta leyes de carácter político al través de sus agentes provinciales: los gobernadores civiles, que en realidad son funcionarios políticos.

Como la administración pública se forma por cinco secretarías, los gobernadores civiles deben tener relaciones no sólo con la de Gobernación, sino con cada una de ellas, aunque las principales sean con ésta. Además, deben ser considerados como los representantes de la administración pública entera, y no sólo de una de sus dependencias. No obstante, la secretaría correspondiente a la de Gobernación debe entenderse como la "administración general del Reino" y al resto de los ministerios como responsables de servicios especiales. Esto último, que hace recordar una idea similar de Bonnin, en el sentido de distinguir la administración pública de las administraciones especiales, y más cercanamente aún el criterio de Sáinz de Andino. Coincide también con la idea de Burgos para que el Ministerio de lo Interior (luego de Fomento) fuera precisamente esa administración general del Reino encaminada a producir la prosperidad de España.

De acuerdo con lo anterior, y si las actividades hacendarias del intendente han sido refundidas en las actividades de orden público de las provincias, Bordiú y Gil proponen que se conserven las funciones de los gobernadores civiles bajo el título de intendentes; lo que implica la desaparición de dicho cargo.

En España, como antes ocurrió en Francia, el origen y desarrollo de la ciencia de la administración se basó en practicar la idea de que los principios de la administración pública podían crear las condiciones de la restauración del Estado. Pero, en tanto que en Francia el programa de reforma de Turgot no fue sino la antesala de la Revolución, en España la obra reformadora de Burgos acompañó al Estado absolutista a convertirse lentamente en monarquía constitucional.

⁴¹ Burgos, *Ideas de administración*, incluidas en Mesa Segura, *op. cit.*, p. 239.

Capítulo 3	ALEMANIA: DE LAS CIENCIAS CAMERALES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	107
3.1	DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PRUSIA	110
3.1.1	La administración pública prusiana en el siglo XVIII....	110
3.1.2	La administración pública prusiana en el siglo XIX....	112
3.2	LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL BARÓN VON STEIN	115
3.2.1	Vida y experiencia administrativa del Barón von Stein.	115
3.2.2	El papel del Barón von Stein en la reforma administrativa prusiana: los memoriales de 1806 y 1807.....	119
3.2.3	Consecuencias de la reforma administrativa del Barón von Stein	125
3.3	LAS IDEAS REFORMADORAS DE GUILLERMO VON HUMBOLDT	127
3.3.1	Noticia bio-bibliográfica de Humboldt.....	127
3.3.2	Proyecto administrativo de Humboldt.....	129
3.4	LORENZO VON STEIN: RE-CREACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA.....	132
3.4.1	Vida y trabajo intelectual de Stein.....	132
3.4.2	Teoría del Estado de Stein	135
3.4.3	Teoría de la administración pública de Stein	139

CAPÍTULO 3

ALEMANIA: DE LAS CIENCIAS CAMERALES A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

*La ciencia de la administración – para
satisfacer un nuevo propósito que
nuestra época impone a los estudios
sociales y políticos – deberá decir qué
debe hacer este poderoso y vasto
organismo que se llama Estado.*

LORENZO VON STEIN (1865,

SUMARIO

- 3.1 DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PRUSIA**
 - 3.1.1 La administración pública prusiana en el siglo XVIII
 - 3.1.2 La administración pública prusiana en el siglo XIX
- 3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL BARÓN VON STEIN**
 - 3.2.1 Vida y experiencia administrativa del Barón von Stein
 - 3.2.2 El papel del Barón von Stein en la reforma administrativa prusiana: los memoriales de 1806 y 1807
 - 3.2.3. Consecuencias de la reforma administrativa del Barón von Stein
- 3.3. LAS IDEAS REFORMADORAS DE GUILLERMO VON HUMBOLDT**
 - 3.3.1 Noticia bio-bibliográfica de Humboldt
 - 3.3.2 Proyecto administrativo de Humboldt
- 3.4 LORENZO VON STEIN: RE-CREACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA**
 - 3.4.1 Vida y trabajo intelectual de Stein
 - 3.4.2 Teoría del Estado de Stein.
 - 3.4.3 Teoría de la administración pública de Stein

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector:

- Identificará las condiciones históricas que favorecieron el replanteamiento de la ciencia de la administración en Alemania.
- Comprenderá el papel que desempeñó el Barón Carlos von Stein en la concepción de la reforma administrativa alemana.
- Conocerá otras contribuciones a la reforma administrativa en Alemania.
- Evaluará la trascendencia del pensamiento de Lorenzo von Stein para el desarrollo universal de la ciencia de la administración.

3.1 DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PRUSIA

El origen, formación y desenvolvimiento de la administración pública en Alemania es excepcional. Su nacimiento debe buscarse, más que en cualquier otro país, en las ciencias de la administración del Estado absolutista. En los diferentes principados que formaban el Sacro Imperio Romano Germánico se desarrollaron las primeras disciplinas administrativas que ha conocido el mundo occidental: las *ciencias camerales*, que originaron parcialmente a la ciencia de la administración alemana del siglo XIX. En otro lugar¹ hemos expuesto algunas ideas con relación a las disciplinas camerales alemanas, dentro de las cuales estaba incluida la ciencia de la policía, por cierto de manera prominente.

El desarrollo de la administración pública en Alemania tiene su ejemplo clásico en Prusia. Por tanto, estudiándola, nos acercaremos al caso típico, y a la vez, examinaremos cómo se consiguió finalmente la unidad alemana.

3.1.1 La administración pública prusiana en el siglo XVIII

Por razones de espacio no nos detendremos a analizar esa compleja organización administrativa llamada *Cámara*, origen de la moderna administración alemana y semilla de la ciencia de la administración germana. Sin embargo, nos conformaremos con decir que, de un modesto origen medieval, la Cámara se convirtió en el centro de la administración pública prusiana y luego, una vez desaparecida esta palabra, el modelo de la organización gubernamental siguió asumiendo una forma colegiada y cameral. A fines del siglo XVII, las formas

¹ En la obra *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista: La teoría de la administración pública en las ciencias camerales y la doctrina de la policía en Europa entre los siglos XVI y XVIII*, hemos desarrollado el tema explicitado en su título.

más complejas de la administración cameral ya habían cuajado, impulsadas por Federico Guillermo (1640-1688) conocido como *El Gran Elector*. Es en su época (1648), cuando concluye la Guerra de los Treinta Años con la Paz de Westfalia, que dejó arruinados a todos los principados alemanes. No obstante, Federico Guillermo consolidó su soberanía sobre Prusia logrando la aceptación del rey de Polonia.²

Al *Gran Elector* lo sucedió Federico III (1688-1713), quien tiene el mérito de haber convertido a Prusia de ducado; en Reino, en 1701, año primero del nuevo Estado. Su gobierno no tuvo sin embargo mayor brillo, salvo porque a la administración cameral, que permaneció intocada, comenzaron a presidirla aquellos que los españoles llamaban desde tiempo atrás *válidos* o *privados*, considerados el antecedente directo del moderno oficio del primer ministro. Además, cual desdoro de su mérito como fundador del Estado prusiano, hay que mencionar que, al terminar su reinado, Prusia se encontraba arruinada.

Al contrario, Federico Guillermo I (1713-1740), llamado el *Rey soldado*, se enfrentó exitosamente a la grave situación económica del país y no sólo destacó en las campañas militares, de donde le viene su sobrenombre, sino también por sus dotes de estadista. Aunque los méritos acerca de la organización de la administración prusiana se le han concedido a su hijo, Federico *El Grande* (1740-1786), fue él quien cimentó esa organización: institucionalizó la idea del Estado, hasta entonces todavía preñada de sentido personal y patrimonial; moralizó las filas del gobierno y mejoró la organización de la administración cameral. Federico I había dejado otra herencia funesta: el gabinete o camarilla formada por cortesanos, amistades y parientes, cuyo peso político era de consideración. Federico Guillermo anula a este Consejo Secreto (*Geheime Rat*) y crea en su lugar al Gabinete Ministerial (*Kabinettsministerium*), al que le encarga el manejo de las relaciones internacionales, dejando a aquél únicamente los asuntos judiciales y los relativos al culto. Además, concibió y creó una institución administrativa célebre, ejemplo clásico de una Cámara: el Directorio General (*General-Direktorium*). A otro organismo cameral típico, la Administración de la Cámara (*Kammerverwaltung*), se le da la función exclusiva de administrar el patrimonio real.

Es importante que el lector conozca, al menos someramente, cómo funcionaba un organismo cameral, ya que en él encontrará el carácter colegiado ahora casi ausente en la administración pública, pues se le ha relegado a funciones meramente de consultoría. Antaño no era así, las cámaras eran al mismo tiempo instituciones consultoras y ejecutivas. En nuestra opinión, las más típica de las cámaras es el Directorio General, colegio de cinco consejeros de

² Este apartado se fundamenta en la obra: *El mito de la administración prusiana*, caps. III-VI, de Alejandro Nieto.

idéntica autoridad y responsabilidad entre los cuales no había especialización alguna; conjuntamente funcionaban cinco secciones ejecutivas encargadas de administrar a Prusia de una manera que hoy sería incomprensible. De un lado, cada sección ejercía una función general en toda Prusia, por ejemplo, la segunda sección que se encargaba de las cuentas y vituallas; del otro, administraba un territorio específico. Los funcionarios ejecutivos, encargados de estas actividades, detentaban el título de *ministros*. El Directorio es ajeno a la especialización, la jerarquía y la burocracia, elementos indispensables en la administración moderna. Los cameralistas o consejeros acordaban en una gran mesa general los asuntos del día, luego pasaba a la mesa específica de cada sección y así iban desahogando los asuntos. Aunque el Directorio General —cuya organización y operación reseñamos tal y como era en la época de Federico II, *El Grande*— fue sufriendo mutaciones, pero conservando siempre su esencia cameral.

La administración pública cameral prusiana, luego de casi tres siglos de evolución, comenzó a extinguirse durante el reinado de Federico Guillermo II (1786-1797). Aunque el Directorio General conserva su antigua grandeza, el proceso de extinción siguió un curso inexorable. Poco a poco el gabinete se fue apoderando del escenario administrativo y gradualmente los funcionarios burocráticos desempeñaron un papel en su seno. Ahora la organización colegial y la burocrática coexistían, pero en un lapso transitorio que se caracterizaba por la eliminación de la primera y la entronización de la segunda. Sin embargo, la transición fue lenta: Prusia todavía tardó 50 años en liquidar los residuos camerales y establecer completamente la administración burocrática.

3.1.2 La administración pública prusiana en el siglo XIX

En el siglo XIX la burocratización de la administración prusiana es un hecho. El vacío que dejaba la organización cameral lo ocupaba irremediablemente la burocracia. Es más, aunque la más radical y consistente reforma administrativa ocurrió en el amanecer del siglo XIX, la burocracia ya se había arraigado. La idea central de reforma a la que nos referimos, inspirada por el Barón von Stein, era esencialmente antiburocrática, por lo que su éxito fue parcial, aunque decisivo a largo plazo.³

Durante el periodo gubernamental de Federico Guillermo III (1797-1840) se observa, mejor que en ningún otro, la persistencia de instituciones camerales y la consolidación gradual de las nuevas instituciones burocráticas. El Gabinete, cuya existencia se remonta a Federico Guillermo I, no fue eliminado y adquirió el estatuto oficial. Ya en la época de Federico *El Grande* el Gabinete era

³ *Ibid.*, caps. VII-X.

un cuerpo colegiado organizado en tres secciones: interior, exterior y militar. Federico Guillermo III perfecciona entonces su organización y le da más peso político dentro del esquema general de gobierno. Luego se dividió en dos secciones, una civil y otra militar. Hizo también que todos los asuntos se trataran en su seno antes de que se le presentaran. Otra novedad es que sus miembros dejaron de ser secretarios para convertirse únicamente en consejeros del rey; dicho de otro modo, volvió a la antigua costumbre colegiada del consejo, además de la idea de la consulta "en la intimidad", a decir de Alejandro Nieto.

En otros sectores de la administración pública se imponen los criterios burocráticos, y funciona el Ministerio de lo Interior (*Interministerium*), institución eminentemente burocrática, junto a organismos de origen cameral, como el Gabinete Ministerial, encargado de las relaciones exteriores.

Federico Guillermo III fue el último soberano absolutista. Su sucesor, Federico Guillermo IV (1840-1860), gobernó la mitad de su reinado bajo la Constitución de 1850. Sin embargo, el absolutismo se las arregló para sobrevivir bajo el régimen constitucional, auxiliado por las instituciones administrativas que sirvieron de asidero al rey: el Consejo de Ministros (*Staatsministerium*), el Consejo de Estado (*Staatsrat*) y el gabinete privado. Cada uno era realmente peculiar, ya que su existencia no coincidía con el Estado de derecho proclamado en 1850. El Consejo de Estado era virtualmente impotente debido a que la legislación se encontraba a cargo del Parlamento; el Consejo de Ministros, caracterizado por su irresponsabilidad política frente al Parlamento y marginado por el rey, realizaba un triste papel; el gabinete, en contraste, era realmente el poder efectivo aunque trabajara en las sombras.

Por su parte, los ministros eran meros funcionarios ejecutivos bajo las órdenes del rey, depositario del poder ejecutivo. No hay asomo alguno de parlamentarismo. El rey en realidad era la cabeza del Estado. El Consejo de Estado nunca pudo maniobrar, hostilizado por el Parlamento, hasta que desapareció en 1895. El gabinete, como dijimos, es el poder efectivo junto al rey y su camarilla de confianza. La revolución de 1848 transformó las condiciones materiales de Prusia, aunque la profundidad de los cambios no alcanzó grandes proporciones. Al final de cuentas, el absolutismo no se abolió; sin embargo, entre los cambios ocurrió uno importante: aparecieron nuevos hombres para los ministerios apoyados no por la aristocracia, sino por la burguesía y la opinión pública que estaban de su lado. Esto hizo que el rey confiara todavía más en el gabinete, el que —dice Nieto— se convirtió en asidero de la reacción y foco de las intrigas; fue más un instrumento político que una institución gubernamental. Por tanto, el lugar de los ministros lo ocuparon *de facto* los miembros del gabinete y, aunque desapareció formalmente en 1852, sus funciones sobrevivieron y se anidaron en el cuerpo de un nuevo órgano: la Oficina del Presidente (*Kabinettsminister*).

Guillermo I (1861-1888) y Guillermo II (1888-1918) no gobernaron bajo una Constitución que se les haya impuesto; la Constitución, establecida en

1850, permanecía vigente al asumir cada quien el poder. Destaca principalmente el primero, al que incluso se le ha tomado, quizá con exageración, como simpatizante del liberalismo. Guillermo I gobernó en forma diametralmente opuesta a la de su hermano Federico Guillermo IV. Aunque no tomó partido con exclusividad, sí alternó su simpatía por liberales y conservadores, según la razón de Estado lo sugiriera. Rigió con absoluto respeto a la Constitución y fue, con toda legitimidad, cabeza del Estado. Lejos de dejar un libre juego a las fuerzas políticas, participó directa e íntimamente en los procesos del gobierno, asistido siempre por el Canciller Bismarck.

La política del rey tiene dos periodos claramente definidos: al inicio de su reinado en 1861, cuando se apoyó en los liberales; e inmediatamente después y hasta el final de su gobierno, que se inclinó por los conservadores. En suma, supo conducir a un Estado de derecho según el poderío de los partidos en pugna. Precisamente en 1861 probó, satisfactoriamente, esta capacidad, al negarle al Parlamento fondos para modernizar al ejército. El rey, que en principio se disponía a abdicar, se apoyó finalmente en el hábil Canciller de Hierro, Bismarck, y audazmente rigió sin presupuesto. Esto valió que la monarquía constitucional perdurara 50 años más y que Alemania perdiera su oportunidad histórica de establecer un régimen parlamentario. Como bien lo ha dicho Nieto, "hasta 1919 no se conocería el parlamentarismo, y este retraso sería irreparable. Un país que no ha aprendido la democracia en el siglo XIX ya no puede entenderla jamás, porque el siglo actual no es ya el de la democracia".⁴ El fracaso de la República de Weimar y el advenimiento del nazismo, explicado tan claramente por Franz Neuman,⁵ son la prueba histórica de la aseveración de Alejandro Nieto.

El reinado de Guillermo I triunfó también en lo tocante a una de las metas más caras para Alemania: la unidad nacional, lograda en 1870 luego de la victoria sobre Francia en Sedán. Se trata de la época del Segundo *Reich*.

Alemania ha llegado al régimen burocrático. Bajo la soberanía real trabaja el Canciller o primer ministro. De él dependen los ministros convertidos en funcionarios meramente administrativos. Subsiste el Consejo de Ministros, pero es políticamente insignificante, ya que en la crisis constitucional de 1861 perdió la oportunidad histórica de ocupar un lugar digno en el seno del régimen, convirtiéndose en una limitación del poder real y un contrapeso para el Canciller.

Guillermo I anuló al gabinete aun antes de asumir la corona; es decir, cuando sustituyó a su hermano enfermo, Guillermo Federico IV. En lugar de la camarilla, el regente recurrió al consejo de ministros legales. Cosa que no cambió durante su reinado debido, en buena parte, al respeto que Guillermo I tenía por la Constitución. Además, tampoco el carácter absorbente de Bismarck daba lu-

⁴ *Ibid*, p. 234.

⁵ Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*.

gar a las “oscuras manipulaciones” del gabinete; el Canciller no toleraba sombras interpuestas entre el rey y su persona. “La lógica separación entre la corte y el gobierno se acentúa al desaparecer del *Staatsministerium* el *Hausminister* o Ministro de la Casa Civil, que había introducido Federico Guillermo IV en 1856”.⁶

El último rastro de la administración cameral había desaparecido. Aunque algunas otras veces quiso retoñar, la mano de Bismarck lo impidió mientras pudo, hasta que, finalmente, la caída del Imperio en 1918 la borró de Alemania para siempre.

Esta ambientación organizativa del desenvolvimiento de la administración prusiana y alemana es necesaria para que el lector entienda mejor el papel de la reforma administrativa emprendida por el Barón von Stein durante el reinado de Federico Guillermo III, a principios del siglo XIX; así como el significado histórico de la ciencia de la administración que forjó Lorenzo von Stein, cuando ya había doblado la primera mitad del siglo.

En Alemania, como en Francia y España, el trabajo del reformador continuó la obra del teorizador. Turgot y Bonnin en Francia; Burgos y una pléyade de estudiosos en España; el Barón Carlos von Stein y Lorenzo von Stein en Alemania.

3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL BARÓN VON STEIN

El Barón Carlos von Stein es otro de los grandes reformadores del Estado absolutista. Su obra administrativa, análoga a la de Turgot y Burgos, consistió en sentar las bases para la cabal reorganización del Estado prusiano. La administración pública alemana de la segunda mitad del siglo XIX, que inspiró el nacimiento de la ciencia de la administración en 1865 al otro Stein, Lorenzo, es el resultado, en gran medida, de los proyectos del Barón.

3.2.1 Vida y experiencia administrativa del Barón von Stein

Stein ha sido muy bien retratado por José Luis Mijares Gavito: un opositor al absolutismo autocrático, enemigo de la Revolución Francesa y partidario del despotismo ilustrado. En suma, un “reformador con un pie en el pasado y ardiente partidario de la unidad alemana”.⁷

⁶ Nieto, *op. cit.*, p. 239.

⁷ Mijares Gavito, *El Barón von Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, p. 71. Sobre la reforma administrativa del Barón von Stein se recomienda también ver la obra de Goodnow, *Derecho administrativo comparado*, vol. I, pp. 304-310.

Enrique Federico Carlos, Barón von Stein (1757-1831) nació en el ducado de Nassau, en el seno de una familia nobiliaria. Entre 1773 y 1777 estudió Jurisprudencia en Gotinga. Fue un ávido lector de Montesquieu y profesó su admiración por la Constitución de Inglaterra. Una vez concluidos sus estudios profesionales viajó por Alemania y Austria teniendo oportunidad de examinar las instituciones del Sacro Imperio Romano Germánico. Se encontraba en Berlín cuando conoció a Federico *El Grande*, por quien sintió enorme admiración. Sin duda, este encuentro influyó para que von Stein, rompiendo la tradición familiar de servir en la administración pública de Austria, decidiera colaborar en la administración estatal prusiana. El hecho de que alemanes no nacidos en Prusia colaboraran en los servicios gubernamentales de Prusia, obedecía a que ella estaba a la cabeza de Alemania, como lo puede testimoniar la presencia de Hardenberg, Blucher, Scharnashorst y Gneisenau.

En 1780 ingresa al Departamento de Minas, donde comienza su carrera administrativa que, como bien lo dice Mijares Gavito, era una vía infalible de ascenso social y político. Esto no debe hacernos creer que Stein profesara una admiración por la burocracia, a la que repudiaba. En 1784 se le nombró director del Departamento de Minas en Westfalia, otro escalón en su carrera. Por cierto que Stein siempre se inclinó por ejercer la administración pública, no los cargos diplomáticos. Marchó en 1786 a Inglaterra, para estudiar el sistema de producción minera. En 1793 asumió la dirección del Departamento de Minas en las provincias occidentales de Prusia. Se encontraba en este encargo cuando en 1795 ocurrió la ocupación francesa de la orilla izquierda del Rhin, lo que le provocó un gran disgusto.

Napoleón había previsto la creación de un nuevo mapa alemán, donde se crearían estados poco extensos bajo la tutela francesa. De las negociaciones de este proyecto, Prusia se adueñó de ciertos territorios, algunos de los cuales fueron incorporados por el Barón von Stein.

Conviene hacer un alto en la relación de la vida administrativa de Stein para que el lector conozca cuál era su carácter. Su personalidad fue determinante en las decisiones que tomó a cargo de los organismos bajo su autoridad, así como en las proposiciones exployadas en las memorias administrativas que elaboró. Mijares Gavito dice que Stein fue un hombre de carácter difícil. "No era un hombre meditabundo, medido en sus palabras, sino todo lo contrario: explosivo y rápido en todo lo que hizo. Tenía un temperamento violento; no era un agradable superior y menos aún un cómodo colaborador, y esto mucho menos a causa de su espíritu de independencia, incluso frente a sus más elevados superiores."⁸

Volviendo al estudio de su carrera administrativa, debemos decir que Stein alcanzó el alto escalón de Ministro de Economía y Finanzas, dentro del

⁸ *Ibid.*, p. 83.

Directorio General, cuando corría el año de 1804.* Como se observa, y de esto llama la atención Mijares Gavito, aún pervivía el esquema medular de la organización administrativa creada en los días de Federico Guillermo I y de Federico *El Grande*; es decir, la organización cameral, aunque evidentemente en proceso de descomposición. Esto debió advertirlo Stein al colaborar en el seno del Directorio General, porque en sus memorias administrativas siempre pugnó por el establecimiento de instituciones jerárquicas, no colegiadas, sino sólo para casos de alta dirección y coordinación.

Stein era un reformador nato. En 1805 suprimió las aduanas interiores —un reclamo de los economistas de la época de Turgot, a decir de Mijares Gavito—, privatizó algunas empresas estatales, propició el ejercicio libre de las profesiones manuales, y debilitó las barreras gremiales. Asimismo, preparó un programa para industrializar al campo. F. Schnabel —citado por Mijares Gavito— explica que el Barón von Stein intentó ejecutar reformas antes experimentadas por Turgot.

Las reformas de Stein atrajeron la oposición de los sectores conservadores del gobierno, lo que no amilanó al Barón, quien continuó con los cambios. Es más, luego de la derrota prusiana en Jena, a manos de Napoleón, Stein elaboró su más ambicioso plan de reforma hasta el momento. Esto ocurría en 1806. De la memoria administrativa de este año trataremos en su lugar, pero adelantaremos que este documento ha sido considerado, al paso de los años, como patriótico, franco y audaz. “Ello no hace otra cosa que revelar la talla moral de quien así osaba hablar”.⁹ En esa memoria las palabras de Stein resultaron proféticas porque vaticinaban la ruina del Estado prusiano, a menos que se emprendieran modificaciones importantes en su organización.

La derrota en Jena obligó a Stein a huir a Danzig para salvar el tesoro público. En ocasión de un consejo de guerra el Barón se adhirió sin límites a la proposición de continuar la guerra contra Napoleón, mediante una alianza con Rusia. En este tiempo el rey le ofreció la cartera de relaciones exteriores, que rechazó alegando la necesidad de abolir el gabinete, poniendo como condición algo inaceptable por el soberano. En esto, como en todo, su carácter le ayudó a ser consecuente con su proposición en la memoria de 1806. Lo previsible ocurrió y Stein presentó su renuncia, que fue aceptada, al Ministerio de Economía y Finanzas. La disciplina exigida por el rey a su colaborador, como a todo servidor del Estado, pesó más que la condición de Stein.

Eylau es el lugar donde Napoleón volvió a derrotar a prusianos y rusos, mientras el Barón tomaba un descanso en sus posesiones de Nassau, donde redactó la célebre memoria que lleva ese nombre. De ella habrá ocasión de hablar

* Alejandro Nieto, *op. cit.*, dice que en el año de 1798 fue el último en el cual se hizo referencia formal del Directorio General. Posiblemente no desapareció en esta fecha, o por lo menos sólo ocurrió formalmente, subsistiendo aún en la época de Stein.

⁹ Mijares Gavito, *op. cit.*, p. 85.

más adelante, pero antes comentaremos que en el documento, Stein diagnosticaba el fracaso completo del Estado absolutista y la necesidad de emprender en su seno una reforma profunda basada en la participación activa de los ciudadanos. Se trataba del proyecto de una reforma pacífica y legal, como dice Mijares Gavito, quien agrega que "a través del camino que le fue negado a Turgot recorrió Stein un considerable trecho", y más adelante comenta, con relación a lo anterior, que el proyecto de Nassau llevó a Alemania cien años de ejecución.¹⁰

Hay paradojas históricas. Una de ellas es que, estando Prusia derrotada, Napoleón exigió a Federico Guillermo III la remoción de Hardenberg, por lo que el rey alegó que no había otro hombre de su confianza. Napoleón, entonces, contestó que sí: Stein. Fue así como el Barón regresó a la administración pública, ahora a la cabeza, pese a ser el más grande enemigo de Napoleón Bonaparte. Duró en ejercicio de este cargo, de julio de 1808 a noviembre de 1809, breve tiempo sin duda, pero suficiente para que Prusia sufriera la más grande reforma administrativa desde los tiempos del *Rey soldado* Federico Guillermo I. Si un administrador público pudiera hacer un derroche de vanidades por tantos cambios en tan poco tiempo, éste sería el Barón von Stein.

Stein reemprendió las reformas, ahora con más profundidad: en 1808 eliminó la servidumbre en el campo, una de las más odiosas herencias del medioevo; autorizó la venta de tierras desamortizándolas, fortaleció los avances en torno a la liberalización de las profesiones. Así autorizó que la burguesía pudiera comprar tierras de la nobleza y viceversa. Asimismo, los oficios, antaño reservados a la aristocracia, podían ahora ser ejercidos por la burguesía. En Prusia oriental abolió la prohibición que impedía a los siervos volverse dueños de tierra y acabar en pequeños propietarios rurales. Todo lo anterior, que parece propio de la sociedad capitalista que sucedió al absolutismo, fue propuesto por los cameralistas casi cien años antes. Juan Enrique von Justi, el más eminente de ellos, se hubiera sentido satisfecho por la obra administrativa de Stein.

El 24 de noviembre de 1809, precisamente cuando se aceptó su renuncia como cabeza del gobierno, ocurrió un hecho irónico: uno de los más ambiciosos proyectos de reforma de Stein, que comprendía a la administración pública en su conjunto, se convirtió en ley. Otra ironía fue que, ya cesante, se aprobó el Estatuto Municipal, que también ha hecho célebre el apellido de Stein y que hoy en día pervive en esencia como base de la organización de las ciudades alemanas. La causa del despido de Stein debe acreditarse al hallazgo de una carta que dirigió a un grupo de conjurados contra la dominación francesa, interceptada por el servicio de inteligencia de Napoleón. El emperador lo declaró públicamente enemigo de Francia, por lo que fue perseguido bajo pena de muerte y sus bienes confiscados. Stein huyó entonces a Austria y luego se instaló en Rusia, donde ocupó el cargo de consejero del zar.

¹⁰ *Ibid.*, p. 87.

En Moscú, su opinión fue determinante para rechazar la paz que Napoleón ofrecía en 1812. Dos años después, Napoleón abdicaría la corona. Stein, por su parte, siguió en pie y en el Congreso de Viena brilló entre los representantes prusianos. Era tiempo para la revancha de Prusia, de la cual Stein nunca dudó. Murió en el castillo de Cappenberg en junio de 1831.

Si se pudiera sintetizar el objeto de reforma administrativa concebida por el Barón von Stein, diríamos que su propósito fue el de encaminar a Prusia por la vía de la atenuación del absolutismo, como ocurrió en Francia con la reforma administrativa de Turgot y en España con la obtenida por Burgos. El objetivo no era eliminar al Estado absolutista, sino restaurar las bases políticas y administrativas estatales, por medio de una degradación del absolutismo. Se trataba, en todo caso, de mantener a la monarquía pero aflojando los lazos políticos existentes y abriendo cauces a la participación de nuevas fuerzas políticas. No era, por tanto, el empeño por cambiar la constitución monárquica, sino el esfuerzo por transformarla internamente.

3.2.2 El papel del Barón von Stein en la reforma administrativa prusiana: los memoriales de 1806 y 1807

El Estado absolutista, como forma estatal histórica específica, funciona dentro de ciertos límites. Estos límites encierran procesos constitutivos encaminados a preservar su integridad, alentar su desarrollo, y mantener las condiciones de la regeneración de esos mismos procesos, cuyas actividades se encaminaban a lograr estas metas. En el Estado absolutista hay elementos que le son inherentes como tal; no se pueden encontrar en él sino residuos desfallecientes del feudalismo y apenas los gérmenes del Estado burgués de derecho. En este sentido, pero sólo en este sentido, se puede decir que es una fase política de tránsito entre el feudalismo y el capitalismo. En el Estado absolutista ha desaparecido el vasallaje y todavía no asoman los derechos políticos. No cabe buscar en él lo que no se puede encontrar.

Lo anterior debe servir para hacernos comprender porqué la regulación social de los súbditos bajo el absolutismo crea, en palabras de Giercke —citado por Mijares Gavito—, libertad e igualdad sin derechos políticos. Asimismo, permite entender porqué el carácter absolutista enerva la iniciativa y la vitalidad de las comunidades.¹¹ No puede ocurrir sino lo dicho. Por tanto, las reformas administrativas, practicadas dentro del absolutismo, sólo pueden, o más bien, deben modificarlo parcialmente. En resumen, son reformas. La reforma administrativa prusiana es de este tipo.

¹¹ *Ibid.*, p. 125.

Sin embargo, como lo hemos podido observar en los cambios emprendidos en Francia y España, estas reformas pueden ser dentro del absolutismo, ciertamente radicales. A tal grado pueden trastornar el estado de cosas, que los elementos retardatarios en los estados absolutistas se ponen contra de ellas. Esto ha provocado que las reformas administrativas hayan sido promovidas y realizadas por las fracciones progresistas de la aristocracia. Turgot y Stein eran barones, en tanto que Burgos detentaba el tratamiento del *de*, de la nobleza española.

La reforma administrativa en Prusia ocurre cuando el Estado se encuentra en el peor momento de su historia, desde 1701, cuando lo fundó Federico I. La reforma nace de la catástrofe de Jena en 1806, luego de la victoria de Napoleón sobre los ejércitos prusianos. La historia ha mostrado por lo general que los momentos de crisis son los apropiados para emprender las grandes reformas de la administración pública. En Prusia se cumple esta tradición. Ocurre entonces que algunos estadistas, académicos o interesados en los asuntos públicos escriben sobre los males del Estado y hacen propuestas a favor de la solución de los problemas. El Barón von Stein, por propia iniciativa, escribe en 1806 una memoria titulada *Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros*.

Es derecho de los altos funcionarios examinar las situaciones extraordinarias por las que pasa el Reino, dice Stein. Esto lo acredita para elaborar su *Exposición* y dirigirla al rey para decirle que, en la situación actual, las cosas pueden empeorar y Prusia perder su independencia, extinguirse sus fuentes de riqueza y generalizarse el descontento de la población.

Haciendo una distinción entre constitución de Estado y constitución de gobierno, comenta que en Prusia existe meramente la segunda, porque los poderes legislativo y ejecutivo no se encuentran separados. La constitución de gobierno consiste en un conjunto de organismos, entre los cuales destaca el Consejo de Estado, formado por quince funcionarios superiores de gobierno que no se reúnen con regularidad. Agrega que desde el reinado de Federico Guillermo II el vacío político que deja el Consejo de Estado, lo ocupa una camarilla de favoritos y cortesanos, que forman el gabinete. Es un grupo poderoso pero que carece de unidad y, sobre todo, de responsabilidad.

Esta situación debe desaparecer. Stein propone al rey que los ministros sean nombrados con toda formalidad y de manera pública, que los acuerdos con el soberano sean regulares y asuman la responsabilidad de su trabajo. Pero va más allá; sabiendo de la impotencia probada de los órganos colegiados heredados por el Cameralismo, propone el establecimiento de cinco ministerios: Guerra, Asuntos Exteriores, Interior, Hacienda y Justicia. Para armonizar el trabajo de los ministerios es necesario integrar un Consejo de Estado sujeto a la autoridad del rey. Asimismo, además de su carácter ejecutivo, los ministros fungirán como consejeros del rey y sólo ellos ejercerán este oficio. Mijares Gavito ha observado con tino que una organización administrativa tal resultaba

una limitación al absolutismo. La reforma, hay que recalcarlo, tenía precisamente ese propósito.

Aunque el Barón von Stein declaró de antemano que en la elaboración de su memoria de 1806 no lo animaba ningún interés personal, la *Exposición* fue presentada antes a la reina, quien sugirió modificaciones. Incluso fue leída y aprobada por los demás ministros, pero detenida por el poderoso canciller Hardenberg, quien le recomendó a Stein no presentarla al rey pues se encontraba abrumado por los recientes acontecimientos. Mijares Gavito señala que el proyecto nació muerto, ya que nunca llegó a Federico Guillermo III. Lo que así fue. Pero los cambios eran, a fin de cuentas, inevitables. El tiempo lo confirmaría.

A Stein no lo desmoralizó que la *Exposición* de 1806 no llegara a manos del rey y, por tanto, que no cumpliera con la misión de advertirle sobre la situación por la que pasaba el Estado. Al año siguiente redactó su famosa memoria de Nassau, aún más audaz y penetrante que la anterior: *Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano*. La derrota de Jena, dice en ella, no era sólo una batalla perdida, sino la catástrofe del Estado prusiano en su conjunto. Los cimientos sobre los que estaba fincado, puestos esencialmente en la época de Federico Guillermo I y Federico *El Grande*, habían dado todo. Ni el ejército ni el funcionariado ni la administración cameral servían como antaño.

Mijares Gavito comenta que el Barón von Stein era un creyente del hombre individual, de su fuerza y de su vitalidad. Pero que no lo veía plenamente aislado, sino integrado a la comunidad. Dice también que Stein pensaba que los estamentos eran medios para la participación de los ciudadanos en las tareas de la administración pública. Según el propio Stein, "de esta forma se da a las fuerzas nacionales una libre actividad y un encauzamiento hacia el bien común".¹² Pero Stein, hay que recalcarlo, observa al individuo actuando en comunidad, circunscrita su libertad a su conciencia y solidaridad con los demás miembros de la sociedad. Únicamente por medio del desarrollo de la sociedad puede el individuo alcanzar su pleno desenvolvimiento. De esta idea, que es una de las proposiciones fundamentales de los cameralistas, pueden rastrearse sus orígenes en las ciencias camerales del siglo XVIII y aún en el pensamiento político del XVII.

La sugerencia central de la reforma administrativa de Stein descansa, pues, en la participación que los ciudadanos puedan tener dentro de la administración pública. Es en la responsabilidad de los ciudadanos ante los asuntos públicos, no en la obediencia al Estado, donde debe buscarse el incentivo para su participación. Insiste Stein que, sólo de esta manera, el ciudadano puede comprender que los negocios del Estado son sus propios negocios. No obstante, la participación ciudadana no implica únicamente la realización del indivi-

¹² *Ibid.*, p. 132.

duo como ciudadano, lo cual debe ponderarse como un beneficio para él mismo. Resulta también gratificante para el Estado, porque se nutre de los ciudadanos, viendo y expandiendo su propia fuerza. El pueblo tiene una misión que emprender con el Estado; ser ciudadano implica deberes y derechos que se ejercen no frente al Estado, sino dentro del mismo.

La participación ciudadana en las tareas de la administración es también un agregado de fuerzas a la propia administración. El sentido práctico con que se comporta el ciudadano, en sus tareas productivas es un recurso útil para el Estado. Hay esferas de la sociedad donde la intervención de los ciudadanos es más redituable que la de los funcionarios, porque la conocen mejor, tales como la agricultura, el comercio y la manufactura. Mijares Gavito dice que "Stein sabía que la marea de la vida se abre paso a través de miles de canales que ningún reglamento puede abarcar".¹³ Lo anterior explica porqué Stein estaba convencido de las bondades de la intervención de los miembros de la sociedad en las funciones administrativas.

El *Plan* de Nassau también considera las formas de la mencionada participación ciudadana, que no son otras que las relativas a la administración autónoma de los municipios, las asociaciones provinciales y las propias de los estamentos, en las cuales los funcionarios estatales serían sustituidos. En opinión de Stein, en estas instituciones se podría recuperar la confianza de los gobernados en los gobernantes. "Stein no veía la base del Estado en la rígida centralización, sino en la reglada y consciente multiplicidad. El Estado debería de dejar de ver en sus ciudadanos el objeto inanimado de sus leyes y sus cuidados. Y, a la vez, el ciudadano no debería comportarse pasivamente frente al Estado, desconfiado e indiferente, víctima de sus catástrofes o pasivo destinatario de sus dádivas. Y de esta forma no sólo afluirían al Estado fuerzas nuevas, sino al ciudadano mismo".¹⁴ Respecto al ciudadano en sí, esta forma nueva de relacionarse con el Estado lo haría trascender de la vida cotidiana y manifestar su personalidad en los asuntos de la comunidad.

Salta a la vista que una reforma administrativa tal no es una mera reorganización de las instituciones que integran a la administración pública. El concepto mismo de la administración pública es mucho más rico y extenso que las pobres nociones con que hoy nos referimos a ella. Mijares Gavito observa en la reforma administrativa de Stein un '*ethos*' completamente nuevo del mismo y la formación de un nuevo tipo de ciudadano: "en una palabra, en una renovación de los más íntimos fundamentos de una creación que parte de un espíritu completamente nuevo".¹⁵ Como antes lo hemos dicho, no se trataba de eliminar al absolutismo, sino restarle sus características autocráticas, de modo que, re-

¹³ *Ibid.*, p. 133.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 134.

novado sustancialmente, pudiera sobrevivir y estar vacunado contra el virus de los cambios revolucionarios (hay que recordar que Stein sentía repugnancia por la Revolución Francesa).

La administración pública cameral no fue burocrática ni mucho menos se burocratizó. Sin embargo, el número de los funcionarios colegiales y la cantidad de los secretarios y auxiliares que los apoyaban creció con el paso del tiempo. Tal es la condición del absolutismo, independientemente de la organización que asuma la administración pública. El conjunto de los funcionarios debía disminuir, porque las tareas administrativas tendrían el concurso del pueblo. Ello ahorraría dinero a la propia administración, a la vez que alentaría el despertar de las fuerzas adormecidas, el recauzamiento de recursos desviados y el aprovechamiento de recursos desperdiciados. El Estado obtendría medios imprevistos, si puede recurrir al concurso de esos ciudadanos.

La reforma administrativa del Estado absolutista tampoco conmovería a la estructura social, la cual sólo sería renovada. Las clases sociales seguirían en su lugar, pero sus relaciones sufrirían algunos cambios. La memoria de Nassau observa a una sociedad estamental dividida en nobles, burgueses y campesinos, cuyo único cambio sería la de capilaridad social entre ellas. No habría una revolución, sino una reforma. Sin embargo, en el entender de Stein se requiere una constitución diferente, pero basada en la tradición germánica, sacada de la historia del pueblo alemán. Ella no tiene que buscarse fuera de Alemania, basta con volver los ojos al pasado. Es, como hemos dicho, una reforma.

Y aunque se trata de una reforma del absolutismo, ella tiene dentro de sus límites un carácter radical. Stein observaba en Jena una derrota total, no sólo del ejército, sino del Estado prusiano en su conjunto. Los elementos de la sociedad en los que se basaba estaban agotados y debían no ser sustituidos, sino revitalizados. Los súbditos, como tales, eran inútiles; se requería en adelante de ciudadanos activos, participativos. Los estamentos, las provincias y los municipios son los ámbitos donde debe operar, en lo fundamental, el cambio.

Sin embargo, la administración central también debía ser sensiblemente modificada. Stein propone que se marquen con precisión las líneas divisorias entre los ministerios, que los asuntos análogos se unan, y que los extraños se separen. Propuesta importante —que veremos también en todos los doctrinarios de la ciencia de la administración— es que se distinga la justicia de la administración. La educación debe extenderse y la propiedad garantizarse. Como dice el Barón von Stein, “el cúmulo de formalidades y el mecanismo en el servicio desaparecerán por la incorporación de personas sacadas del complejo de la vida práctica y en su lugar surgirá un espíritu vivo, progresivo, creador, rico en sugerencias y sentimientos”.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, pp. 138-139.

Jena también representa, en palabras de Stein, "un vacío y un mecanismo muerto de la administración civil y del ejército", que arrastra a la vez lo pusilánime y lo cobarde de los funcionarios prusianos que juraron fidelidad a los invasores franceses. No existía una nación alemana, tendría que construirse. La administración central debía ser alterada profundamente.

No es excepcional que las reformas administrativas del absolutismo en el tiempo de su peor crisis, tal como ocurrió en Francia, España y Prusia, se basen en el renacimiento de la vida municipal. Los tres reformadores que hemos estudiado: Turgot, Burgos y Stein, consideran al municipio como eje de los cambios, pues el absolutismo, que debería reformarse, fue lo que enervó la vitalidad municipal, aletargando sus potencias constructivas. Es lógico, por tanto, que sea el municipio el eje de la reforma, cuando lo que hay que alterar es al absolutismo. El Barón von Stein pensaba que los municipios debían recuperar su autonomía, elegir a sus propias autoridades y asumir por sí mismos sus responsabilidades fiscales, ahorrando al Estado la supervisión costosa de sus finanzas. El *Plan* de Nassau era, en este punto, muy revelador y las ideas de Stein sirvieron para el proyecto del Estatuto Municipal.

Este Estatuto plasma, pues, las ideas municipalistas de nuestro autor, planteadas en la memoria de Nassau, aunque de manera muy general, ya que el plan, en detalle, debe acreditarse a Juan Frey, colaborador de Stein en este propósito y en aquellos días director de policía de Koenigsberg. El Estatuto Municipal, aparecido en noviembre de 1808, trasluce los 20 años de experiencia de Frey en la administración local, así como las lúcidas ideas generales del Barón. Recordándonos las nociones originales de la policía, el Estatuto la proclama como un servicio para el desarrollo moral de los ciudadanos y un vehículo idóneo para su incorporación a las actividades de la administración. Redactado en Koenigsberg, donde entonces se encontraba el rey y donde tomó conciencia de los problemas inherentes para sufragar los gastos de la instalación de la corte, el Estatuto tuvo todo su apoyo como medida reformista radical.

Frey consideraba que el municipio muerto desde hacía 100 años, debía revivir. Era tal su descuido, que se reclutaba a sus dirigentes entre soldados inválidos del ejército. Se ha perdido, en fin, el sentido de comunidad.

El punto central de la organización administrativa municipal era la ubicación política de la policía, que algunos juzgaban inherente a la soberanía del Estado y otros propia de la vida municipal, por incluir la promoción y vigilancia del comercio, industria, beneficencia, religión, enseñanza, salud, limpieza, alumbrado, impuestos, alimentos, etcétera. Esta concepción, propia del siglo XVIII, había sido recogida por el Estatuto Municipal. Se decidió finalmente que la policía fuera una atribución del Estado, pero ejercida, en delegación, por el Magistrado (*Magistrat*) municipal que encabezaba a las autoridades locales. El Estatuto desvirtuó la autonomía municipal, pero el paso decisivo ya había sido dado. El municipio había renacido.

3.2.3 Consecuencias de la reforma administrativa del Barón von Stein

La posibilidad de efectuar una reforma administrativa en Prusia dependía de las condiciones históricas. Stein la emprendió, porque estas condiciones lo favorecían. Además, porque Federico Guillermo III tenía la voluntad de cambio, lo que se puede probar con la variedad de memorias administrativas redactadas. Alejandro Nieto menciona la propuesta del señor Borgstede, muy similar a la de Stein, pero con quien nuestro autor nunca quiso colaborar. Menciona también la del señor Voss, que tenía el mismo defecto que la de Borgstede: ambos omitían la necesidad de eliminar al gabinete. Otra memoria interesante es la de Guillermo von Humboldt, elaborada muy posteriormente, en 1825, y de la que luego daremos cuenta.

En 1795 se organizó una comisión reformadora de la administración militar. El rey agregó después otra para estudiar la reforma de la administración civil. Ambas fracasaron y se disolvieron en 1800. Alejandro Nieto considera que probablemente fracasaron porque las formaban hombres de edad avanzada, incapaces de comprender la trascendencia de los cambios que exige la administración pública. Sus ideas eran de un reformismo tibio y sin ambición, incompatible con las modificaciones que requería Prusia. Tanto tiene razón Alejandro Nieto, que la derrota de Jena confirmó que los proyectos de reforma sufren de impotencia cuando nacen tibios e intrascendentes. Los cambios requeridos, tal como lo hemos observado, debieron haber sido ciertamente profundos.

Modificaciones profundas, que solamente pudieron haber sido emprendidas por hombres diferentes, como Stein y Guillermo von Humboldt. Sigamos examinando al primero y dejemos para después al segundo. Otro de los reformadores que también debemos tomar en cuenta es Hardenberg, muy asociado a los proyectos de Stein. "El Barón von Stein y el Príncipe Hardenberg son la representación de un movimiento reformador que no ha tenido igual en la historia de Prusia. No se trata de unas reformas más o menos logradas, se trata de un estado de espíritu que conmovió al país hasta sus propios cimientos".¹⁷ Alejandro Nieto dice que, desde su punto de vista, esta reforma no fue meramente administrativa, sino integral, pues por igual abarcó a la agricultura, la industria, las finanzas, la educación y la constitución del Estado. Y tiene razón, porque la reforma concebida y ejecutada por Stein, como las que realizaron antes y después que él Turgot y Burgos, era precisamente la reforma tanto de la sociedad como del Estado. La idea de administración de estos tres reformadores, heredada de la tradición cameralista y de la ciencia de la policía, la entendía como un conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad, que comprendían la agricultura, el comercio y otros órdenes de la vida.

¹⁷ Nieto, *El mito de la administración prusiana*, p. 152.

El Barón von Stein, tal como lo hemos podido apreciar, pensaba que a la burocracia debía de marginársele de las grandes tareas del Estado, y sustituirse por la participación ciudadana. El motivo de su proposición se debe al papel parasitario de la burocracia. Aseguraba que los burócratas son esos "asalariados, es decir, que han aprendido y viven en el mundo de papel y no en el real; carecen de interés, puesto que no están en contacto con ninguna de las clases sociales que forman el Estado, constituyen una casta propia, la de los escribas".¹⁸ Su relación con el Estado variaría, ya que no sería eliminada, sino ubicada en segundo lugar porque el peso de las responsabilidades hacia al propio Estado recaería en los ciudadanos.

La reforma administrativa del Barón von Stein, hay que recordarlo, se efectúa dentro de un Estado absolutista. Por ello, Hartung —citado por Nieto— considera que, como reforma, sus cambios debieron de afectar la esencia del concepto de Estado, formulada desde la época de Federico *El Grande*, ya que sus instituciones fundamentales fueron conservadas: el trono, el funcionariado, el ejército y la nobleza. Ésta explica, en buena medida, porqué la pervivencia del Cameralismo y, por tanto, el cultivo de las ciencias camerales, a las ciencias de la administración propias del Estado absolutista. La reforma perseguía cambiar algunos elementos del absolutismo, aquellos que ya se habían agotado, y, al mismo tiempo, revitalizar los que se consideraban fundamentales. Es, como hemos dicho, una reforma dentro del absolutismo.

Ya hemos visto cómo el reinado de Federico Guillermo III propició un ambiente favorable para los proyectos de reforma. Como sabemos, los de Stein fueron los más relevantes, pero no los únicos. Por eso debemos de mencionar también a otros que lo merecen. Como es el caso del proyecto de reforma del señor Altenstein, redactado en septiembre de 1806 y que sirvió como base de la memoria elaborada por Hardenberg, en la ciudad de Riga al año siguiente. A ambos los consultó el Barón von Stein cuando escribió su Memoria de 1807, a la que ya tuvimos ocasión de examinar.

Este *plan* reformador de Stein cuya idea central consistía en eliminar el gabinete para sustituirlo por el Consejo de Estado, fue recibido con reservas. Stein pensaba que dicho consejo debería estar integrado por los príncipes mayores de edad de la Casa Real, cinco ministros, varios consejeros secretos, y los principales jefes de las secciones de los ministerios. Contra el proyecto se argumentó que rompía el principio de jerarquía, por incorporar en su seno a los jefes de sección. En este sentido, Alejandro Nieto opina que más que consideraciones organizativas, se pensó que el Consejo de Estado en realidad se tornaría en un contrapeso a la potestad soberana del rey. Se trataba de un desafío y el gobierno prusiano no se atrevió a afrontarlo. Nieto agrega que aquí no debe buscarse un sentido de parlamentarismo, muy alejado de la mente de von

¹⁸ *Ibid*, p. 157.

Stein. No obstante, el Consejo de Estado se aprobó en 1817, pero tan desfigurado, que poco tenía que ver con la idea original de Stein.

En su obra *El mito de la administración prusiana*, Alejandro Nieto narra las vicisitudes de los organismos que constituían esa administración. El Consejo de Ministros y el gabinete, continuaron disputándose el lugar principal en la escena administrativa, por el que también competía el Canciller Hardenberg. En su relato se observa lo ocurrido luego de los trabajos reformadores de von Stein, cuyos proyectos, como ya dijimos, el tiempo se había encargado de transfigurar. Casi terminaba la primera mitad del siglo XIX y la administración cameral aun no se extinguía, mientras las instituciones burocráticas no reinaban del todo. En 1848, Prusia todavía se encontraba en el semiabsolutismo cuando Europa ya experimentaba el régimen de la monarquía constitucional. Agrega Nieto que, sin embargo, la reforma dejó frutos de gran valor. No fue un proyecto de clase, ya que los reformadores eran nobles. Fue el producto de la mente y la actividad de funcionarios públicos que pertenecían a la nobleza, porque el absolutista era un Esta de clase, y que no actuaron sino en condición de servidores del Estado. Su objetivo no era tomar el poder, pues ya les pertenecía. En suma, lograron una reforma "desde adentro".

Los reformadores prusianos inauguraron un estilo nuevo de administrar, sobre el que Nieto ha dicho que era "pausado, antidogmático y antidemagógico". No tienen, en su entender, paralelo en la historia. "Ellos demostraron que cuando se contempla a la administración con suficiente dignidad y altura, pueden deducirse consecuencias para el Estado y la sociedad. Los reformadores constituyeron un Estado con estilo administrativo. . . la reforma fue una reacción filosófica ante el leviathan absolutista. . . fue una afirmación del hombre frente a la máquina estatal que le rodea."¹⁹

3.3 LAS IDEAS REFORMADORAS DE GUILLERMO VON HUMBOLDT

Las grandes reformas de la administración pública son producto de un conjunto de fuerzas intelectuales. Sin embargo, hay cerebros que destacan de manera autónoma, de hombres cuyo vigor y fuerza activa hacen que su estatura intelectual sobresalga. El Barón von Stein y Guillermo von Humboldt se han hecho merecedores de tal mérito.

3.3.1 Noticia bio-bibliográfica de Humboldt

Guillermo von Humboldt (1767-1835) nació en Potsdam, dos años antes que su célebre hermano Alejandro, el viajero de la Nueva España. Guillermo fue hijo

¹⁹ *Ibid.*, pp. 191-192.

de padre prusiano y madre francesa. Al igual que su hermano, Guillermo no asistió a escuelas públicas sino hasta su juventud. Ingresó a la Universidad de Gotinga en 1788 donde, durante dos años y medio, estudió Jurisprudencia, Filosofía clásica y Filología. No deja de ser un dato curioso que Guillermo, quien dedicó muchos años de su vida al ejercicio de la administración pública, no estudió Profesión en Economía, Policía y Cameralística, carrera que preparaba a los funcionarios públicos, lo que sí hizo Alejandro en Frankfurt del Oder. No ejerció él, sin embargo, el servicio público.

Guillermo von Humboldt inició su carrera administrativa como ayudante en un tribunal de justicia en Berlín. Pero, una vez graduado, dejó de servir al Estado y profundizó sus estudios en Filología. En esta época conoció a Schiller y Goethe. A partir de 1797 se instaló en París, donde permaneció por un lapso de dos años. Luego visitó España y después Italia. Fue precisamente en Roma donde recomenzó su actividad oficial; en esta ocasión, como diplomático. A principios de 1809 regresó a su patria, aceptando la invitación del Barón von Stein para encargarse del Departamento de Enseñanza y Cultos del Ministerio de lo Interior. En 1810, cuando Hardenberg asumió la Cancillería, se dedicó nuevamente a labores diplomáticas, pero ahora en Viena. Retornó a Prusia en 1813 para ocupar el cargo de consejero de Hardenberg, en materia diplomática, durante dos años.

La amistad entre Humboldt y el Canciller decayó. Fue éste el motivo por el que Hardenberg lo designó embajador prusiano en Londres, contra los deseos de Guillermo, quien quería ir a París, embajada a la cual, en cambio, se concedió a su hermano Alejandro. Y fue en París donde éste, laureado por sus logros científicos, manchó su reputación denunciando a Carlos Marx como un peligro para Francia.

Cansado de las labores consulares, Guillermo von Humboldt las abandonó para presidir el Ministerio de Asuntos Permanentes. Por estos días, la amistad con Hardenberg había concluido, por lo que se vio obligado a dimitir a su cargo en 1819, terminando igualmente su carrera administrativa. Retirado de la vida pública, dejó de existir en abril de 1835.

Sigfrido Kaehler, a quien se debe la Introducción a la obra los *Escritos políticos* de Guillermo von Humboldt, señala que nuestro autor no es un pensador original ni influyente. Su importancia brota en el momento en que escribió su obra, es decir, una época en la cual Prusia se hallaba en una fase de cambios profundos tratando de revivir al moribundo absolutismo que aún la regía. Son dos sus obras políticas: *Ideas sobre el régimen constitucional del Estado, sugeridas por la nueva Constitución francesa* (1791), e *Ideas para un ensayo de determinación de los límites que circunscriben la acción del Estado* (1792). Ambas, junto con otros documentos destinados al estudio de los problemas constitucionales, se encontraban en un ambiente en el cual los hombres cultos se sentían llamados a escribir sobre tales temas. Pero sus trabajos no interesan primordialmente, ya que nuestra atención recaerá en el *Informe dirigido al Pre-*

sidente Schön, en febrero de 1825. Un documento administrativo de invaluable calidad, tanto práctica como teórica.

Hay que resaltar la ironía de que Humboldt elaboró el *Informe* cuando se hallaba retirado del servicio público. Aunque lejano a los días de Jena, 20 años, el *Informe* es producto de aquel desastre, y como las memorias administrativas del Barón de Stein, Humboldt piensa aún en que la reforma administrativa debe tocar el fondo a la administración estatal. El lector encontrará, sin duda, más de un punto de contacto entre ambos personajes, unidos no sólo por la amistad, sino por el destino común de llevar al cabo los cambios históricos de la administración pública prusiana.

3.3.2 Proyecto administrativo de Humboldt

Humboldt fue invitado a examinar el plan de reforma territorial de Prusia elaborado por el señor Schön, presidente de la administración provincial de Prusia. Sobre el plan deberá manifestar opiniones. Humboldt, en forma franca y abierta lo hace.

Comienza aceptando que Schön separe adecuadamente los asuntos y las autoridades. La administración aparece simplificada y proyectada para actuar con toda energía sobre un punto concreto; se establece que la administración no es un ente inerte, sino vivo y actuante, con el claro propósito de alcanzar sus metas naturales: el bienestar y la cultura del pueblo. Una vez cumplida esta misión, propia de un hombre realizado y carente de mezquindad, procede a exponer su opinión sobre el plan.

La lectura del *Informe* de Humboldt recuerda mucho la *Exposición* a Fernando VII de Burgos, elaborada un año después. Al igual que Burgos, Humboldt reclama la ayuda de la teoría de la administración pública para analizar con objetividad la situación de su país. En su respuesta a Schön, Humboldt dice haber seguido dos vías para realizar su análisis: una, por medio de “la teoría general de una administración pública certera”, porque incluso una idea concreta tiene que acreditar su validez general; y la otra, formarse una “imagen plástica de la situación”.

Y, al igual que Burgos, el punto de la discusión del *Informe* gira alrededor de la administración territorial. Schön ha formulado la idea de crear, como funcionarios provinciales, a lo que llama “presidentes supremos”. Humboldt, llamando en su auxilio a la teoría de la administración pública, reclama como más adecuado el término de “ministros provinciales”. Su argumento también descansa en esa teoría, cuando dice que tales ministros son ministros al fin, es decir, “aquellos jefes administrativos a quienes ningún jefe superior, fuera del propio rey, puede dar órdenes tales que le obliguen a ejecutarlas inmediata-

mente y sin replicar las medidas dictadas".²⁰ Antes de continuar su exposición, von Humboldt sugiere "examinemos ante todo lo referente a la teoría general de la administración"; sugerencia que aceptamos con mucho gusto.²¹

En 1825 todavía funcionaba la obra maestra de la administración cameralista: el Directorio General. Su naturaleza mixta, de administración funcional y territorial, es lo que cuestiona el plan Schön: hay que seguir reformando a la administración pública cameralista que todavía no acaba de extinguirse. Los ministros de este organismo son funcionarios del Reino en su conjunto; en cambio, los oficiales públicos propuestos por Schön son funcionarios de provincia. El problema radica en cómo deslindar sus respectivas esferas de competencia, ya que los primeros son quienes emiten las normas generales que los segundos deben llevar a la práctica. La aplicación puede tener tal amplitud de eficacia, que la norma dictada corre el peligro de tergiversarse por completo.

Para llegar a un concepto claro de los funcionarios provinciales propuestos en el mencionado plan, Humboldt invoca nuevamente a los "principios administrativos", que no deben olvidarse. Uno de ellos es que la jerarquía administrativa no debe tener rotos u obstruidos sus eslabones de tal modo que las instrucciones que se dan en la cima puedan fluir hacia abajo directa y rápidamente; que la mano suprema se haga sentir "en la más pequeña de sus presiones". De darse lo anterior, la bondad de la norma y la generosidad de su ejecución quedan demostradas.

Otro principio administrativo que debe invocarse; es que los funcionarios superiores de la administración están obligados a formar un consejo, ya que además de facilitar la coordinación de sus dependencias limitan efectivamente al despotismo.

Von Humboldt no tiene en mente la disolución del Directorio General, ese órgano colegiado o consejo que aglutina a los altos funcionarios de la administración; es más, piensa que los ministros provinciales deben también agruparse en un Directorio General propio.

Nuestro autor es consciente de que, en su tiempo, las provincias se habían movilizado por impulso del Estado, pero que en adelante la situación debía revertirse tal como lo propone Schön. Fomentando la prosperidad de las provincias se puede fomentar también la prosperidad del Estado, del que son partes constitutivas. Así, los ministros provinciales debían dedicar su empeño en conseguir ese fino equilibrio que debe existir entre "los intereses provinciales y la unidad del Estado".²² Pues ellos son, asimismo, los administradores del Estado en el seno de las provincias.

²⁰ Humboldt, *Informe dirigido al Presidente Schön*, encabezado bajo el título de "Sobre algunas reformas administrativas" en *Obras políticas*, p. 230.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 235.

Las relaciones amistosas y de colaboración administrativa y política entre el Barón von Stein y Humboldt debió ocurrir porque ambos tenían afinidades y se influyeron recíprocamente. Esto es claro. También Humboldt observa en la administración un objeto, ligado al desarrollo del individuo, al que debe desarrollarse. A la administración le toca fomentar el patriotismo, despertar el talento y alentar incluso la abnegación. Para ello, agrega, Prusia cuenta con tan buenos funcionarios como otros países.

Schon piensa que las provincias deben tener vida propia, y a la vez ser estimuladas por la administración. Cree en un proceso intenso de descentralización. Humboldt no comparte esta idea porque es fiel doctrinario de la unidad territorial de Prusia y, por tanto, de la centralización. De aquí que, en contra de la opinión de Schön, sostiene que los ministros provinciales no deben radicar en las provincias, sino en Berlín. Esto, que parece un contrasentido de Humboldt, no lo es. En realidad, la existencia del Directorio General implica un estilo de administración caduco, un cierto índice de ruptura especial que va contra la unidad territorial del Reino. Situar a los ministros provinciales en las provincias es alentar la desunión, algo que debe ser combatido.

Lo anterior le hace declarar que considera “necesario para la vida inteligente de un Estado (sin la cual ninguno, y menos que todos: el nuestro, podrá subsistir durante largo tiempo) que la administración recorra libremente y sin trabas un ciclo que vaya desde los extremos hasta el centro y viceversa”.²³ Y añade que, una vez examinado el plan, no puede sino rechazarlo por considerar que resulta imposible “armonizarlo con la teoría de la administración”, y su aplicación es inadecuada y peligrosa. En suma, que si algo requiere Prusia es suplir su ausencia de unidad geográfica con la “unidad de espíritu de la administración”.²⁴

La unidad del Estado —prosigue— no es como la unidad de la máquina. Su fuerza radica en el pueblo, en la lealtad y firmeza de adhesión hacia el Jefe de Estado. Por esto, la administración no debe perder de vista los sentimientos que dominan en el pueblo. La forma en que se encuentra organizada, es uno de los medios para educarlo. Al través de la organización de la administración pública, el pueblo hace fluir su actividad. El bien común presupone al bien individual; y alega Schön que entre ambos no hay colisión posible. En fin, “el título de ciudadano del Estado no debe convertirse en un nombre vacío. Para conseguir esto hay que procurar no apartarse ni un paso de la teoría general de la administración, reconocida desde hace largo tiempo y con razón, y tener en cuenta todas las condiciones existentes”.²⁵

²³ *Ibid.*, p. 236.

²⁴ *Ibid.*, p. 237.

²⁵ *Ibid.*, p. 238.

3.4 LORENZO VON STEIN: RECREACIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA

Hemos subtítuloado este apartado como una recreación de la ciencia de la administración, por obra de Lorenzo von Stein, porque entendemos que esta disciplina en Alemania es en parte una reconstitución de las antiguas ciencias camerales. Esto lo trataremos de demostrar en su momento.

3.4.1 Vida y trabajo intelectual de Stein

Por sus múltiples aptitudes, Lorenzo von Stein nos recuerda fuertemente a Juan Enrique von Justi, el más prominente cameralista. Ambos cultivaron ciencias disimoladas de manera profunda y brillante. Ambos aportaron a la ciencia política, la economía y las finanzas. E igualmente, ambos tuvieron como disciplina preferida a la ciencia de la administración. En fin, Justi y Stein perfeccionaron su talento en la ciudad de Viena, aunque eran alemanes.

Lorenzo von Stein (1815-1890) nació en Schleswig, cuando era dominio danés.²⁶ En 1832 estudió filosofía en Jena y luego ingresó a las aulas de la universidad de Kiel para cursar Jurisprudencia, donde se graduó como Doctor en Derecho en 1840. Ejerció la administración pública en su tierra natal. Viajó a París en donde conoció a Considerant, Cabet y Luis Blanc, quienes lo inspiraron para que se dedicara al estudio del socialismo. Marx conoció los trabajos de Stein, pero no así los de sus compañeros, quienes no dejaron huella en su obra.

A su regreso a París, nombraron a Stein profesor en la Universidad de Kiel, donde permaneció hasta 1851 porque fue despedido por estar en favor de la independencia de Schleswig. Igual que en la Universidad de Würzburg, pero entonces por parte del gobierno prusiano que lo veía como enemigo por apoyar las ideas independentistas de su patria. En 1855 ejerció la cátedra de teoría del Estado en la Universidad de Viena. Aquí encontró tan buen ambiente que 30 años de su productiva vida académica los pasó en las aulas vienesas. No obstante, la academia no absorbió todo su tiempo por lo que se pudo dedicar al ejercicio de la administración pública, en asuntos tales como la política, la economía y las finanzas. No era la primera vez que Viena recibía y alentaba el trabajo de profesores alemanes: 100 años antes había dado la bienvenida a Justi y Sonnenfels. Stein murió en Weidlingan, cerca de Viena, en septiembre de 1890.

La producción literaria de Lorenzo von Stein es vasta y variada. Incluye poemas, artículos de la más distinta factura como el ejército, el derecho ferroviario, la mujer, la música y la geografía. Díaz del Corral señala que conviene hacer una selección de sus obras principales. Helas aquí:

²⁶ La semblanza bio-bibliográfica de Stein ha sido tomada del prólogo de Luis Díaz del Corral a la obra *Movimientos sociales y monarquía*, del propio Stein, pp. IX-LVIII.

- *Socialismo y comunismo en la Francia actual: una contribución a la historia de nuestro tiempo*. Leipzig, 1842.
- *La constitución municipal en Francia*, 1843.
- *Historia de los movimientos sociales en Francia: 1789-1850*, 1850.
- *El sistema de la ciencia del Estado* (dos volúmenes, uno aparecido en Stuttgart y Tubinga en 1852, y el otro en Stuttgart y Ausburgo en 1856).
- *Tratado de ciencia de la economía popular*, Viena, 1858.
- *Tratado de economía financiera*, Leipzig, 1860.
- *La teoría de la administración*, Stuttgart (aparecida en varios volúmenes entre 1865 y 1868).
- *Manual de teoría de la administración*, Stuttgart, 1870.
- *Historia de la educación*, 1884.

Acerca de la literatura, debemos hacer algunas consideraciones. El libro *Socialismo y comunismo en la Francia actual* se agotó con rapidez, lo que obligó a Stein a preparar dos ediciones más. La última de éstas, en 1850, fue una relaboración —cosa que Stein hacía con frecuencia—, con una novedad: estaba prologada por una larga introducción teórica titulada “El concepto de la sociedad y las leyes de su movimiento”, toda vez que había cambiado su título: ahora se llamaba *Historia de los movimientos sociales en Francia: 1789-1850*. Esta obra la tradujo parcialmente al español Enrique Tierno Galván en 1957, y es la que consultamos en su edición de 1981.*

Con respecto a *El sistema de la ciencia del Estado* hay que comentar que sus dos volúmenes abarcan el estudio de la estadística, la demografía, la teoría de la economía política y la teoría de la sociedad. Este libro debe ser considerado por los politólogos como una obra clásica en su campo de estudio, y a Stein como uno de los grandes cultivadores de la ciencia política. Además, la *Historia de los movimientos sociales* contribuye notablemente a la formación original de la Sociología.

Nos interesa señalar particularmente dos obras de Stein, ya que ha alcanzado su fama intelectual principalmente como cultivador de la ciencia de la administración: *La teoría de la administración*** (*Die verwaltungslehre*), una de las obras monumentales de la ciencia de la administración de todos los tiempos y en todos los lugares. Ya mencionamos que se editó en la ciudad de Stuttgart entre 1865 y 1868, en varios volúmenes. La primera parte, impresa en 1865, analiza el poder ejecutivo; la segunda, publicada al año siguiente, estudia la teoría de la administración interna; la tercera y la cuarta, ambas editadas en el 67,

* Con el título de *Movimientos sociales y monarquía*.

** Mariano Baena del Alcázar, en su *Curso de ciencia de la administración* (1985), dice con razón que el título de esta obra se refiere no a la ciencia de la administración, sino a la teoría de la administración, pero que además implica la enseñanza de la administración.

abordan a la sanidad pública y el derecho de policía, respectivamente; la quinta, se refiere a la educación, al igual que la sexta, y que además concierne a la prensa, y la séptima examina a la administración económica. Las tres últimas se imprimieron en 1868. Nosotros tuvimos el libro de la teoría de la administración mediante tres ejemplares, dos de los cuales se encuentran en el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, España; y el otro en la Biblioteca Nacional de Madrid. Uno de los dos ejemplares del mencionado instituto consta de ocho tomos en diez volúmenes. Fue publicado en Stuttgart y fechado entre 1869 y 1884, lo que quiere decir que se trata de una segunda edición de la obra completa. Hay que agregar que es una versión en facsímil. El otro comprende sólo la primera parte del original de "La teoría del poder ejecutivo", publicada en Stuttgart en 1865. Nosotros hemos usado una versión fotocopiada de éste. Entre paréntesis daremos un dato curioso: en la falsa carátula de la obra hay una dedicatoria manuscrita en castellano, fechada también en 1865, donde se dice que se obsequia al entonces Ministro de la Gobernación, como recuerdo de un viaje por Viena. Respecto al ejemplar de la Biblioteca Nacional de Madrid, también de primera edición, fue impreso en tres volúmenes y abarca las cuatro primeras partes. Está fechado en Stuttgart entre 1865 y 1867.

La segunda obra importante de Stein se titula *Manual de teoría de la administración y de derecho administrativo, en comparación con la literatura y legislación de Francia, Inglaterra y Alemania. (Handbuch der verwaltungslehre und des verwaltungsrecht mil Bergleichung der Literatur und GefeBgebung von Frankreich, England und Deutschland)*. Para su consulta, contamos con dos versiones fotocopiadas de la edición de 1870, procedentes, una de la Biblioteca Pública de Nueva York, traducida al italiano y publicada en Turín en 1897, con el título *La scienza de la publica amministrazione*; y la otra, de la Biblioteca Nacional de Madrid*. En lo general, puede decirse que las proposiciones básicas de *La teoría de la administración* se hallan contenidas en el *Manual*, lo mismo que la mayoría de las materias tratadas en aquella, aunque de manera sintética.

El examen de las diferentes obras de Stein llenará de sorpresas a los lectores. Por su parte, el interesado por la ciencia de la administración encontrará en él a uno de sus cultivadores conspicuos. El estudio de la administración pública en Italia y Estados Unidos es tributario de Stein. A partir de sus ideas, forjadas en Austria pero publicadas en Alemania, se formó una verdadera escuela en suelo germano, italiano y estadounidense, de la administración pública.

* Existe otra versión alemana de 1888, que al parecer es su segunda edición.

3.4.2 Teoría del Estado de Stein

El desarrollo de las ideas de Lorenzo von Stein con respecto a la administración pública tienen como base las concepciones del autor sobre el Estado y la sociedad. No debemos olvidar que, además de otras disciplinas, Stein estudió y cultivó profundamente la ciencia política y la sociología. Su nombre puede ser incluido, con toda legitimidad, entre quienes más intensamente se dedicaron a ambos campos del conocimiento durante el siglo XIX. Por su capacidad como investigador, elaboró una cosmovisión de los fenómenos sociales, entre los que destaca la administración.

Dentro de las ideas anteriores hay que resaltar, de manera especial, el problema teórico de la antinomia entre el Estado y la sociedad, parte fundamental para comprender el lugar de la administración en el mundo social.

Para Lorenzo von Stein el estudio del Estado ha sido un largo desarrollo dentro del campo de las ciencias. Que no ocurre lo mismo con el estudio de la sociedad, pues ya es tiempo que se le examine en "sus elementos y movimientos".²⁷ Stein considera que, al igual que la ciencia del Estado o de la economía, existe una "ciencia de la sociedad". Sin embargo, todavía es necesario luchar contra vagas configuraciones y opiniones equivocadas. La sociedad no es una masa inorgánica, sino una "forma autónoma y peculiar de la vida humana".²⁸

Stein entiende el estudio de la sociedad desde su elemento fundamental: el individuo. En su opinión, la más grande contradicción que se puede encontrar en el mundo es aquella que existe entre el hombre individual y su destino, porque éste tiene un impulso irrefrenable hacia la posesión y el uso de bienes materiales y espirituales. Es más, tal impulso es, al mismo tiempo, el objeto supuesto y final de la vida. Pero, como el individuo sólo cuenta con fuerzas finitas para alcanzar esos bienes, he aquí un límite para lograr su destino; más esto, como puede observarse, se encuentra al margen de él mismo: se halla en el exterior de su persona; es decir, es ajeno a la vida individual. La satisfacción del destino del hombre como individuo, está en la pluralidad, ya que se trata de la suma de los seres humanos lo que crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual. La pluralidad, asimismo, agrega el tiempo infinito que posibilita el objetivo mencionado. "La pluralidad misma tiene que existir precisamente para el individuo. Existe porque el individuo es una contradicción absoluta. Su esencia es resolver esa contradicción. Y esta solución, el existir de los individuos, uno para el otro, es la *comunidad* de los hombres".²⁹ La comunidad es una forma autónoma de la vida, porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos.

²⁷ Stein, *Monarquía y movimiento sociales*, p. 4.

²⁸ *Ibid*, p. 5.

²⁹ *Ibid*, p. 7.

Según Stein, no importa si la comunidad existe a partir del individuo o el individuo a partir de la comunidad. Lo que interesa es que la colectividad humana tiene vida autónoma, tiene "una vida personal". Stein explica que esta vida personal se caracteriza por ser "autodeterminada". Ella fija sus determinaciones, actividades y elementos. La fuerza que produce la autodeterminación es la *voluntad*. "La autodeterminación real, efectuada, es el acto".³⁰ de aquí que la vida personal se convierta en una *unidad en sí*. Por tanto, concluye Stein, las cosas no tienen voluntad y tampoco actúan.

La comunidad es autónoma, posee voluntad propia, lleva al cabo la actividad que dicta su autodeterminación. En suma —concluye Stein—, es indispensable para la existencia de los individuos. Sin ella, hay que enfatizarlo, el individuo no se puede realizar, no puede inclusive existir. Es más, el individuo existe como individuo porque existe paralelamente la comunidad. Esta comunidad es el Estado; es aquella "comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad".³¹

Ahora bien, Stein nos invita a considerar una aclaración que permite distinguir, pero a la vez hermanar, los conceptos de voluntad y acto: "examinando en su contenido el concepto de voluntad y acción, resulta claro que la voluntad en sí es sólo la posibilidad en sí y fuerza de autodeterminación; y el querer y la acción, las actividades particulares de la misma".³² Dicho de otro modo, la voluntad sólo se manifiesta cuando se convierte en acción; de lo contrario, sólo es una mera posibilidad.

El Estado no tiene, según Stein, un objeto para sí. El objeto de él son los individuos, que se encuentran sujetos a su voluntad, a la voluntad del Estado, pero cuando éste reposa, los individuos se mueven por sí mismos. En tal sentido, explica Stein, el objeto (los individuos) y el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama "vida". Así, "la vida del objeto dentro de la esfera de lo personal es, pues, lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general, mientras que su querer descansa. Junto a la voluntad y a la acción del Estado hay, por consiguiente, una vida del Estado".³³ Por extensión, continúa Stein, la "*vida autónoma de todos los individuos*" es el objeto del Estado.

Es menester solicitar al lector su paciencia para continuar el planteamiento de Stein, nada sencillo e imposible de explicar de otra manera. Queremos añadir que el Estado tiene personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y que el objeto del mismo, el motivo por el cual existe, no está tampoco en él, sino en el exterior, en los individuos, a los que debe perpetuar, como tales, manteniendo su vida autónoma.

³⁰ *Ibid.*, p. 8.

³¹ *Ibid.*, p. 9.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 10.

El conflicto entre el destino del individuo y las condiciones externas causa directamente el trabajo que produce los bienes que satisfacen sus necesidades. También en ello es la comunidad una condición, aunque la posesión sea de cada cual y el derecho así lo garantiza. La propiedad, ha dicho Lorenzo von Stein, excluye a cada uno de los bienes de otro. Pero, como el individuo no puede explotar toda su propiedad, requiere del trabajo de los demás. Propiedad y trabajo se presuponen, no es una relación arbitraria, nace de la índole de las necesidades humanas. Ello lleva a la vida utilitaria, a la división del trabajo, a la vinculación entre propietarios y trabajadores, a la unidad orgánica que Stein llama "*economía*". Asimismo, como la propiedad es exclusiva, el trabajador se vuelve dependiente del propietario. La sociedad es una sociedad dividida en clases; en palabras de Stein, "son las dos grandes clases que aparecen necesariamente en la comunidad y cuya existencia no ha podido abolir ningún movimiento histórico, ninguna teoría".³⁴ Es, en el acercamiento y repulsión de ambos polos, en lo que consiste la vida de la comunidad. Asimismo, ambas clases no son partes confusas de la sociedad, sino organismos autónomos de la misma.

La vida de la comunidad es la luz, el aire y la tierra para la vida de los individuos. La comunidad está representada por el Estado, ella es el Estado. La sociedad, en contraste, no está representada por la personalidad, sino por los elementos naturales de la vida. Pero ni el Estado ni la sociedad son dos configuraciones distintas de la vida, sino sus propios elementos. El Estado representa el elemento personal, la sociedad el elemento natural. "Consistiendo la esencia de la vida en una constante lucha del elemento personal autodeterminado, con el impersonal o natural, resulta que el contenido de la vida de la comunidad humana ha de ser la lucha constante del Estado con la sociedad, y de la sociedad con el Estado".³⁵

Entonces, la división entre ambos se debe al "constante golpe y contragolpe de Estado y sociedad". Y como están contrapuestos, cada cual debe ser examinado separadamente, porque dice Stein que a cada uno le corresponde un principio.

Tal como lo vimos antes, para Stein, el principio de la vida se encuentra fuera del sujeto en sí. La vida se encuentra fuera del sujeto por cuanto a su realización como vida. El Estado finca su principio en los individuos, que "constituyen su cuerpo". Para Stein, "el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado".³⁶ Pero como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto "viene a ser el grado de desenvolvimiento del

³⁴ *Ibid.*, p. 18.

³⁵ *Ibid.*, p. 27.

³⁶ *Ibid.*, p. 31.

Estado". En ello no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, y como dice Stein, entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado. Cuando disminuyen los bienes materiales y espirituales de los súbditos, el Estado se encuentra en una etapa de decadencia. "Cuando menos poder tienen los súbditos, menos poder tiene él; cuanto más progresan ellos, más progresa él".³⁷

Si consideramos que la ciencia de la administración alemana, tal como la concibe el autor, comprende, a la vez, un notable esfuerzo de desarrollo y un deseo por mantener la tradición de las ciencias camerales, el trabajo intelectual del propio Stein es el mejor testimonio.

Las ciencias camerales concibieron a un hombre individual potenciado por el Estado, porque era a él al que servían. La realización de los individuos estaba al servicio de la propia realización del Estado. Potenciándolos se potenciaba él mismo. Pero aquí es importante señalar que la comunidad condicionaba al individuo, que determinaba su vida, no al revés. Stein conserva esta tradición cameral. Según lo expresa, el Estado puede alcanzar su "máximo desarrollo" y su "máxima potencia", siempre y cuando desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el "progreso, la riqueza, la fuerza e inteligencia" para los individuos, haciendo uso de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado. Sólo desarrollando al individuo en su máxima potencia puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. He aquí, a la vez, su principio y su misión.

La potencia individual puede fomentarse invitando al individuo a participar en las actividades de la administración pública, sea en una provincia, o en un municipio. Esta idea ya había sido concebida y realizada antes por el Barón von Stein, tal como lo pudimos constatar. De este modo, el Estado puede lograr la "identidad entre la vida espiritual de su propio organismo y la de cada individuo".³⁸ Ya veremos cómo esta participación ciudadana en las tareas de la administración ocupará buena parte de la atención de Lorenzo von Stein, en el primer volumen de *La teoría de la administración*.

Stein se encamina a encontrar el principio de la sociedad, tarea por la que, dice, no se han ocupado los estudiosos. Este es un privilegio del sociólogo y sólo de él.

Dejemos entonces que sea el sociólogo el que haga valer las contribuciones de Stein a la formación del pensamiento sociológico. Nosotros estamos plenamente satisfechos por sus aportes a la teoría del Estado, la base sobre la cual formuló su teoría de la administración.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 33.

3.4.3 Teoría de la administración pública de Stein

El pensamiento administrativo de Stein se basa, indirectamente, en la antinomia entre el Estado y la sociedad, pero directamente en la relación entre la Constitución y la administración.

En su entender, la Constitución del Estado es el "organismo de la participación de los individuos en todo organismo interno del Estado".³⁹ Stein denomina libertad política al derecho del individuo para participar de este modo. De aquí que, invocando la idea del principio del Estado, nuestro autor señale que el primer principio postula una "Constitución para todos y libertad para el individuo".

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior sirve a Stein para señalar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los *órganos* estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁴⁰ Así, en cuanto la Constitución se caracteriza por fungir como organización de la participación individual en el Estado, la administración es definida por Stein como la actividad del propio Estado.

El principio del Estado reclama para él la elevación de los individuos al través del mismo y de su actividad, fijando con ello la misión de la administración. A ella le toca utilizar los recursos estatales para llevar al cabo lo que el principio del propio Estado le dicta; es decir, desarrollar la vida y la potencia de los individuos. "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de *todos* los individuos".⁴¹ Será perfecta cuando alcance estos cometidos; será imperfecta, "peor", cuando sea mayor el número de indigentes a los cuales descuida. Este es, concluye Stein, el segundo contenido del principio del Estado.

Si el principio del Estado descansa en todo lo anterior y no en su arbitrio, quiere decir que verdaderamente se apoya en condiciones necesarias. Lo que explica porqué "no es necesario que lo vivo viva siempre", porque los estados particulares mueren. La muerte de un Estado ocurre cuando sólo vive para sí, no para los individuos. La muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones de la Constitución y la administración. "De esta muerte mueren los estados absolutistas", sobre todo cuando más rápidamente han abandonado su principio. La experiencia alemana anterior a la obra

³⁹ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 34.

de Stein, así lo testimonia: el Estado absolutista desapareció cuando dejó de cumplir con su principio. Esto es cierto, tan cierto que la muerte, como lo ha dicho Stein, es inherente a los estados concretos.

Pero la supervivencia del Estado puede asegurarse, al menos por cierto tiempo. Ocurre cuando la Constitución y la administración se mantienen en un "punto de aquel destino". Es más, la Constitución puede perecer y la administración sobrevivir, según lo explica Stein poniendo de ejemplo al "llamado despotismo ilustrado". Pero esta situación es precaria porque, o la administración da pie a la Constitución, o la propia administración termina por desaparecer. El que el despotismo ilustrado, especialmente el alemán por vía de las ciencias camerales del siglo XVIII, hayan fortalecido y sublimado a la administración pública, corrobora también el acierto de Lorenzo von Stein: las reformas administrativas de las que hemos hablado fueron eso, reformas a una administración llevada al límite de su fuerza y creatividad. Incapaz el Estado de dotarse de una Constitución burguesa, al estilo de Inglaterra o Francia, o rechazándola a partir de 1850, desapareció con la administración cameral que había llevado a la perfección. Su lugar lo ocupó, finalmente, el Estado de derecho.

Páginas atrás dijimos que *La teoría de la administración (Die verwaltung-slehre)* era una de las grandes obras administrativas de Lorenzo von Stein. Es tiempo que la examinemos, aunque no en los numerosos y gruesos volúmenes que la forman, sino describiendo una panorámica general de uno de los volúmenes más importantes: el primero. La razón de esta elección radica en que, en él, Stein establece las bases constitucionales que rigen a la administración en el Estado burgués de derecho, en forma tal que no tiene paralelo en la historia del pensamiento administrativo. Es asimismo prominente tal volumen, por ser la punta de lanza de la magna obra que estamos tratando.

El primer volumen de *La teoría de la administración* apareció en 1865, es decir, 15 años después de la promulgación de la Constitución de 1850. Se originó en cierta fase del proceso de maduración del Estado de derecho alemán. El Estado de derecho tiene, en todo país, un supuesto constitucional de primera importancia: la división de poderes. Stein sitúa el estudio de la administración en el poder ejecutivo, tema del volumen mencionado, dando un paso muy importante para el desarrollo de la ciencia de la administración en el Estado de derecho. Hay que decir, igualmente, que Stein examina al poder ejecutivo, comparando los casos de Inglaterra, Francia y Alemania.

La teoría de la administración pública de Stein se sitúa dentro de un contexto complejo. Llegar a ella supone el previo estudio de la sociedad y del Estado, como lo hemos podido comprobar. Pero exige también adentrarse en las categorías de ejecución, gobierno, derecho público, derecho administrativo privado, y el concepto y desarrollo histórico del poder ejecutivo. Reclama, asimismo, el examen de la historia constitucional y del desarrollo de la organización estatal. Hay todo un sistema constitucional del poder ejecutivo en el que se encuentran las responsabilidades políticas y jurídicas del gobierno. Tal sis-

tema comprende el derecho a la subordinación del ejecutivo a la Constitución, la responsabilidad administrativa, los procedimientos de queja y los derechos de petición.

Una mente poco familiarizada con razonamientos teóricos, inclinada a la superficialidad con la que el gerencialismo analiza hoy en día la compleja administración pública, podría sentirse abrumada por los profundos y nada sencillos argumentos steinianos. El reto que ofrece Stein, sin embargo, no puede ser rechazado por nadie a quien atraiga la real naturaleza de la administración pública, según trata de mostrárnosla.

Stein es uno de los primeros estudiosos de la organización administrativa, especialmente a partir de lo que llama derecho de organización, y al que observa dividido en derecho constitucional de organización, derecho de competencia y derecho de policía. Estos derechos, en fin, son las bases que sirven para la organización administrativa del poder ejecutivo. Stein establece una distinción tajante entre la de la administración del Estado y la administración privada, de las que, dice, tienen principios diferentes.

En la cumbre de la organización de la administración del Estado se encuentra la corona, auxiliada por los altos funcionarios de la administración pública, el Consejo de Estado y las oficinas subalternas. Su examen de la organización administrativa estatal de la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX, contrasta radicalmente con la de mediados del XVIII. La administración cameral ha sido suplida, casi totalmente, por la burocracia. La ciencia de la administración ahora trata con otro tipo de Estado, sucesor del absolutista, pero diferente en esencia.

La administración cameral, dijimos, casi ha sido completamente remplazada. Pero aún subsiste lo que Stein llama "sistema ministerial", que no es otra cosa que el conjunto de los ministros sesionando en colegio. Estudia asimismo al "sistema de autoridad", del que trata su organización, elementos interiores y exteriores. Además, como Bonnin en 1812, Stein analiza el estatuto de los funcionarios como servidores del Estado.

De las más de 600 páginas que integran el volumen que estamos analizando, Stein dedica casi la mitad al estudio de la autoadministración. Debemos recordar que tanto el Barón von Stein como Guillermo von Humboldt, fueron partidarios de esta forma de administración. Pero es Lorenzo von Stein quien estudia histórica, teórica y comparadamente a la autoadministración. Dedicamos partes importantes al examen de las provincias y los municipios, los cuales, sin el trabajo administrativo del Barón von Stein, nunca hubieran sido materias de las reflexiones de Lorenzo Stein. Nuestro autor, para no abundar innecesariamente sobre este punto, hace un detallado análisis de la autoadministración en sus más diversas manifestaciones.

Para finalizar las consideraciones generales sobre *La teoría de la administración*, particularmente en lo relativo al volumen primero, "El poder ejecutivo", sólo hay que agregar que en él ya contemplamos, durante un proceso ele-

vado de desarrollo, a la administración del Estado burgués de derecho, que existe aún más evolucionada hoy en día.

Otra obra de Stein no menos importante es, sin duda, el *Manual de teoría de la administración*. En especial hay que destacar que este libro, que contrasta con el tamaño colosal de *La teoría de la administración*, tiene el gran mérito de la síntesis. En el *Manual* encontramos lo esencial y más importante de aquella obra monumental.

Ahora bien, hay que resaltar el hecho de que ambas obras de Stein, aunque muy influyentes fuera de Alemania, no han sido, hasta donde sabemos, traducidas a otras lenguas, salvo al italiano como ya se mencionó. La versión italiana de 1897, forma parte de una colección de textos dedicados al cultivo de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, dirigida por Attilio Brunialti, quien presenta una extensa introducción en la que se bosqueja el desarrollo de la ciencia de la administración en Italia, influenciada por Lorenzo von Stein. En la portadilla se explica que el libro es "un compendio del Tratado y del Manual de la teoría de la administración pública" de Stein, lo que se tiene que interpretar necesariamente como una glosa de *La teoría de la administración* y del *Manual de teoría de la administración*, aunque principalmente de la primera, porque se puede considerar que el *Manual* ha sido reproducido íntegramente. Lo anterior explica porqué la versión alemana de éste suma poco más de 450 páginas y la versión italiana más de mil.

Aunque en su momento lo expondremos con amplitud, debemos insistir en que la obra intelectual de Stein fue desarrollada en Viena, durante los 30 años en que dedicó sus esfuerzos a la cátedra y la investigación. El hecho de que este trabajo haya ocurrido en Austria, tan cerca de Italia, sirvió muy probablemente para que Stein influyera en los pensadores italianos y, principalmente, en el desarrollo de la ciencia de la administración en ese país.

En cuanto a la obra en sí, por lo que hemos mencionado de su composición, debe considerarse una innovación de los italianos. Gracias a esta versión italiana muchos lectores han podido y lo seguirán haciendo, estudiar las complejas proposiciones teóricas de Stein. Ella será la base de las páginas que siguen.

Los planteamientos iniciales de *La teoría de la administración pública* son extraordinariamente ricos, porque Stein la condensa en ellos. La base de su planteamiento para definir a esta ciencia es su diferencia con el derecho administrativo. Stein nos recuerda la importancia de relacionar la Constitución con la administración, y señala la necesidad de estudiar al Estado y al derecho público. Cuestión interesante en la que ahondaremos enseguida, es que Stein tiene una concepción global de la administración pública, a la que observa dividida en administración de los asuntos exteriores, administración del ejército, administración financiera, administración de justicia y administración interna.

El pensador lleva al cabo una extensa revisión de la organización administrativa. Distingue al organismo del Estado, del organismo de la administración autónoma y de la organización del gobierno. El examen de las instituciones ad-

ministrativas alemanas de su tiempo llamaría la atención de los interesados en el tema. Asimismo, dedica muchas páginas a la organización de la administración autónoma. El tema relativo a la organización parece haberse obtenido del libro *La teoría de la administración*.

Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración ha sido el haber comprendido, en toda su grandiosidad, el objeto de estudio de esta disciplina. Sus trabajos son un paso adelante en la ciencia de la administración. Definió con transparencia a la administración pública. Sus estudios fueron de tal trascendencia, que la ciencia de la administración en Estados Unidos e Italia serán sus deudoras eternas.

En von Stein se conserva toda la pureza del espíritu de la antigua ciencia de la policía. El desarrollo histórico alemán así lo propició. Stein, en contraste con Bonnin, no tuvo que abjurar de la ciencia de la policía, porque se sentía inmerso en su tradición. En Stein se observa con toda nitidez la parsimonia del tránsito de las ciencias camerales absolutistas que, lenta y reposadamente, se transforman en la ciencia de la administración del Estado burgués de derecho. Lo que con Bonnin fue una violenta ruptura, pero también una herencia silenciada, en Stein es un cambio pausado y tranquilo dentro de una sólida tradición administrativa e intelectual.

La obra de Stein es el legado directo, fiel y ortodoxo de las ciencias camerales y de la doctrina de la policía de von Justi, a la ciencia de la administración. Stein, como Justi, tiene una idea monumental acerca de la ciencia de la administración: ella comprende el todo del espacio público, el todo de las relaciones entre éste y el espacio privado. *La teoría de la administración pública* es un libro magno, un tratado sistemático de todo aquello que antaño era su objeto de estudio. La nueva ciencia, tanto como la antigua, es un gran escenario teórico.

Su autor comienza definiendo a la administración, a la que contrasta con el derecho administrativo, y explica las relaciones entre la Constitución y la administración, el concepto orgánico del Estado, el derecho público y, lo fundamental: "la administración considerada como la acción del Estado". Una parte general estudia la estadística, la policía, la alta vigilancia política y la administración autónoma. Destaca en ella el examen de la policía, a la que presenta bajo la forma de un sistema general; la sitúa conforme al derecho universal que le es relativo y finaliza con la tripartición de policía de seguridad, policía ejecutiva y policía administrativa, estrictamente hablando.

La administración pública en sí, señala Stein, está integrada por cinco partes. La primera se refiere al derecho internacional y a los asuntos exteriores, que comprende el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema del derecho internacional. La segunda se refiere a la defensa nacional, el ejército y la armada. La tercera a la hacienda y a la ciencia de las finanzas, de la que describe su historia, concepto, su relación con la Constitución (legislación financiera, las finanzas y el poder ejecutivo, y la justicia financiera y la

Corte de Cuentas), la administración financiera (ingresos del Estado: patrimonio, impuestos, crédito público y deuda) y la administración del dinero público. La siguiente parte aborda lo relativo a la administración de la justicia; es decir, al sistema jurídico y a la administración de justicia *per se*. Finalmente, la quinta parte se refiere a la administración interna.

Lorenzo von Stein estudia extensa y detalladamente la organización de la administración pública. Comienza con el jefe de Estado, el rey en cuanto a su poder personal, el gabinete, dignidades públicas, el ejército y el Consejo de Estado. Trata luego de los cargos públicos, la administración autónoma, las asociaciones particulares (uniones naturales, uniones económicas, asociaciones políticas, asociaciones administrativas y asociaciones económicas), la organización administrativa del gobierno y sus procesos internos.

Partes muy importantes de la obra de Stein comprenden lo que él llama "la ciencia de la administración interna", que son la administración de la vida física, la administración y la vida económica, y la administración de la vida social, transparentes sucedáneas de los antiguos temas de las ciencias camerales. La primera se divide en tres grandes partes: la administración de la vida física individual, la administración de la salud pública y la administración de la vida espiritual. La administración de la vida física individual recuerda mucho a von Justi, porque trata en ella a la población y al derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes. La administración de la salud comprende lo que ya abordamos antes, sin que Stein agregue nada nuevo. La administración y la vida espiritual es una sección atractiva que evoca también la doctrina de la policía, porque en ella examina Lorenzo von Stein a la educación, la cultura en general, la "policía de las costumbres o de la moralidad pública", y la imprenta. En lo relativo a la administración y la vida económica, Stein también es muy abundante y trata acerca de su relación conforme a dos apartados: uno general, en el que diserta sobre la administración y sus elementos, la administración del agua, los seguros, comercio, comunicaciones, circulación y crédito, y una particular a la que llama "administración económica", que se refiere a la producción natural, la economía rural, la industria y la administración económica internacional.

Finalmente, Stein aborda la relación entre administración y vida social. Habla de la "administración social", y la divide en policía social y política social. Continúa con la administración asistencial, como ayuda a los pobres, "policía de la medicina" y fundaciones asistenciales; el apoyo a los trabajadores (derecho del trabajo, administración autónoma del trabajo y trabajo internacional), y, finalmente, lo que denomina sistema social de la capitalización, o sea, lo relativo al capital fiduciario y a la capitalización social.

En este inmenso escenario que es la sociedad y el Estado de su tiempo, así concebidos, Stein propone como centro del mismo su teoría de la administración pública, comenzando con la definición de la administración.

La relación entre la Constitución y la administración, es importante para la ciencia de la administración que ha sido considerada como la doctrina que estudia a la administración pública dentro del Estado de derecho. La definición del Estado en esta condición, es la primera de las preocupaciones de Stein.

Nuestro autor piensa que la humanidad sigue una vía ascendente contra la "incivilización material, moral e intelectual" y busca, en sus diferentes épocas, objetivos e ideales distintos. "Cada época está caracterizada por un intento especial, contra el cual concurren diversas fuerzas sociales".⁴² Stein comenta que en el siglo XVIII la primera gran finalidad en Europa era mudar de constitución política, en tanto que en el XIX se busca "el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración. No cabe duda alguna que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, junto con las relativas a la Constitución".⁴³ Ésta, continúa, no debe considerarse sin embargo como un mero ordenamiento político abstracto, sino más bien como cimentada en la "organización económica y social, y que cuando ella se modela sobre la división de los bienes materiales, hunde su historia en las posiciones sociales recíprocas de las clases dominantes o de las clases trabajadoras".⁴⁴ Esto que dice Stein, que recuerda tanto el pensamiento de Carlos Marx, es más que una coincidencia. Sólo a manera de paréntesis, debemos recordar que Lorenzo von Stein contribuyó notablemente a que en Alemania se difundieran los conceptos de socialismo y de lucha de clases.

Como Stein observa la estructura de la sociedad en su tiempo, no lo habremos de olvidar, porque su teoría de la administración pública está determinada por esta concepción.

La ciencia de la Constitución, profesa Stein, muestra lo que el Estado es en la teoría y en la práctica. "Por lo contrario, la ciencia de la administración —para satisfacer un nuevo propósito que nuestra época impone a los estudios sociales y políticos— deberá decir qué *debe hacer* este poderoso y vasto organismo que se llama Estado".⁴⁵

Lo que el Estado *debe hacer* no puede circunscribirse ni a los oficios de la administración ni a la administración interna que los comprende, y de la que ya tratamos, porque su actividad se desarrolla en formas y esferas tan amplias, que no es posible restringirla de toda "la vasta materia de la acción del Estado". Esto sirve a Stein para que, dentro de la ciencia de administración general, haga una distinción entre la ciencia política y la ciencia de la administración interna. Por su parte, la ciencia de la Constitución tiene como objeto hacer que los ciudadanos participen en la formación de las leyes. Nace entonces

⁴² *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 3.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 4.

la voluntad del Estado con un carácter de universalidad; y de aquí, continúa Stein, tiene efecto un "concepto completo de la administración, ya que ella convierte a la *Constitución en acción*".⁴⁶

Stein define al Estado de la manera siguiente: "evidentemente para nuestro estudio es necesario definir el concepto del Estado como aquel organismo que, fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo".⁴⁷ Haciendo un paralelo con el hombre, Stein dice que el Estado, considerado como una comunidad humana, tiene su Yo y, por tanto, su voluntad y acto. El Estado no es ni una institución ni un presupuesto del derecho; tampoco un fenómeno ético ni un concepto lógico. "El Estado es una forma de la personalidad, o mejor, la más alta forma de personalidad".

Pero el Estado tiene una existencia material integrada por el territorio y la población. El primero es en sí mismo el cuerpo del Estado, y es el objeto de estudio de la geografía, geología, botánica y zoología. El pueblo, por el contrario, es el elemento de la vida física del Estado, y la materia de las reflexiones de la etnografía y la demografía.

Por su parte, la Constitución determina, para cada órgano de la vida personal del Estado, la extensión y la naturaleza de sus funciones específicas, establece la medida del predominio de la personalidad colectiva sobre la individual, y traza los límites de la obediencia debida a los propios organismos del Estado. "De tal modo surge aquello que se llama Estado de derecho".⁴⁸ La voluntad de la comunidad es, entonces, la que determina a los individuos. Por ello, el Estado y la sociedad son distintos, "los conceptos de Estado y sociedad son netamente distintos". La sociedad es, a decir de Stein, el cuerpo donde el Estado se apoya, ella determina con su conformación a la naturaleza del Estado. Y, por tanto, agrega nuestro autor, el derecho público que tiene relación con el Estado no puede ser debidamente comprendido si no se vincula con las condiciones de la sociedad en la época en la que se estudia.

A Lorenzo von Stein se debe la famosa definición: La administración es el Estado en acción. El Estado, como personalidad universal, está situado en medio de una infinidad de fuerzas y fenómenos que forman el mundo externo y que son aquellas sobre las cuales actúa. En ese medio, la acción estatal imprime a las fuerzas y fenómenos el movimiento y su modo de ser, en él crea las condiciones de cosas que facilitan la actuación de su voluntad. "Esta energía y eficacia intrínseca de la fuerza volitiva forman la vida misma de la personalidad".⁴⁹ Pero, explica Stein, para entender el proceso intrínseco y la acción de la personalidad estatal sobre el ambiente, deben explicarse primero los conceptos de *acto* y de *obra*, en su relación.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 14.

“El acto es aquel proceso por el cual la personalidad ejerce únicamente su absoluta autodeterminación”. Frente al acto todo el mundo debe inclinarse porque domina, señorea y crea nuevos elementos: “tiene el espíritu creador que se denomina genio”. Pero, aclara Stein, el acto es sobre todo una fuerza destructiva y negativa que en el derecho privado se denomina “delito” y en el derecho público “guerra y conquista”. El acto se convierte en obra cuando su voluntad, en su acción sobre el mundo externo, toma en cuenta la naturaleza y el derecho de los fenómenos sobre los cuales pretende influir; y en tanto el acto no tiene límite alguno, la obra observa y sigue una justa medida en la manifestación de la fuerza porque reconoce que todo cuanto existe tiene derecho de ser. “La obra de la personalidad universal, del Estado, apunta hacia lo que se llama administración. La idea de la administración nace de la idea del Estado operante: la Constitución, como organismo en sí, representa la voluntad, la administración, la obra”.⁵⁰

Ahora bien, Stein menciona que en la medida en la que el desarrollo de la individualidad representa el grado de extensión del desarrollo colectivo de la vida del Estado, así la acción de éste debe tener por objeto en sí las condiciones del desarrollo de todos aquellos cuya asociación forman al propio Estado. De esta manera, la administración, considerada como campo de la obra activa y eficaz del Estado y relacionada con la vida real, de sus fenómenos y su fuerza, se distingue de la Constitución que, como determinación de la voluntad de la personalidad universal, considera al Estado sólo en esa misma voluntad. La administración es entonces la realización de esa voluntad, pero también ello significa que la Constitución sin ese actuar de la administración está privada de “contenido, de objeto”. Sin embargo, “la administración sin la Constitución se torna absolutamente impotente”.

“La administración tiene de hecho la tarea de hacer consciente en el poder constituyente o legislativo aquellos hechos o fenómenos de la vida real sobre los cuales fundar el libre desarrollo de la vida del Estado, sobre la perfecta conciencia de cómo se regula el modo y la medida de la voluntad del Estado mismo”.⁵¹ El papel de enorme relevancia que da Stein a la administración equivale a decir que ella tiene para sí la facultad de proponer proyectos de ley e iniciativas legislativas; de tal forma que cuando una ley elaborada de esa manera se pone en ejecución, es la administración la que lo hace debido a su “perfecto conocimiento” de la medida y naturaleza de los fenómenos por los cuales la ley fue creada.

Y, todavía más, Stein insiste cuando afirma que “la idea más alta y noble de la administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organiza-

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 15.

ción social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar".⁵² Con esta idea, dice que da comienzo el estudio de la acción del Estado, "el estudio de la ciencia de la administración".

La idea abstracta de la administración se transmuta en un organismo activo y así opera de un modo concreto en diversos campos de la vida real; sigue un proceso que Stein divide en dos etapas: la vida de la sociedad humana que se desarrolló en conformidad con leyes propias y se plasma en lo que se llama la civilización de los pueblos; y, segundo, la fuerza del Estado, que somete a las personalidades individuales a la vida colectiva, "donde la doctrina de la administración se confunde en este aspecto con la doctrina de la organización social y el poder político, y viceversa".⁵³ Así, continúa su exposición Lorenzo von Stein, la administración debe variar la extensión de su campo de acción conforme se transforman los elementos de la vida colectiva de la sociedad; es decir, la densidad de la población, el movimiento económico de la riqueza y las diferencias sociales. Se trata de lo que nuestro autor llama "el concepto de administración práctica", que antes había anunciado su emergencia a partir de su exposición en abstracto. La administración se distingue de la comunidad, en cuanto que en ésta los individuos dependen en sus relaciones recíprocas con sus similares, de las leyes objetivas que descienden de la esencia de la naturaleza y la personalidad, en tanto que en la administración la voluntad del Estado y el poder político intervienen como factores de la vida de la comunidad, y si someten a los individuos en aquella medida, este sometimiento forma la necesaria condición del desarrollo completo de la vida de la personalidad individual. Dicho de otro modo, la autoridad del Estado somete al individuo para asegurar su condición, por cuanto tal, su desarrollo y vida misma.

En fin, "la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar, para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa, y la más alta distinción y perfección de todos los individuos, donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores".⁵⁴

Pero Stein piensa que la acción administrativa del Estado es el campo más vasto del examen no de una, sino de varias ciencias que constituyen en sí el "sistema de la ciencia política positiva" y que está formado por el estudio del ejército, las relaciones internacionales, las finanzas, la administración de justicia y la administración interna, las cuales, sin embargo, forman ciencias distintas. Aclara que no debe confundirse a la administración interna con la ciencia gene-

⁵² *Ibid.*, p. 16.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 17.

ral de la administración, porque la administración interior no es sino una parte de la segunda.

Con respecto a las cinco ciencias políticas a las que hemos hecho referencia, todas tienen como finalidad facilitar lo que nuestro autor llama el libre y perfecto desarrollo del individuo. He aquí el núcleo del "concepto de los asuntos internos y la acción relativa que se denomina administración interna".⁵⁵ Con relación a la ciencia de la administración, ésta comprende entonces dos grandes apartados que conviene mencionar. La primera tiene un carácter general y "estudia el modo y los medios con los cuales el Estado llega a la actuación de los deberes comunitarios", que a su vez comprende a la estadística, la policía y la alta superintendencia. La parte especial, por su lado, está integrada por el derecho internacional, las ciencias del ejército, la ciencia de las finanzas, la administración de la justicia y la administración de los asuntos interiores.

Alejandro Nieto había dicho que, cuando se observa con dignidad a la administración pública, se aprecia entonces con grandeza, tal cual es. Así lo hace Lorenzo von Stein, quien al estudiar a la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, reencuentra con ello el sentido original que Bonnin había establecido al fundar la ciencia de la administración.

En la obra de Stein se puede comprobar plenamente que la administración pública implica un conjunto de relaciones complejas que exigen la intervención del pensamiento científico. Con Lorenzo von Stein la ciencia de la administración recupera su merecido lugar en el concierto de las ciencias sociales.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 37.

Segunda Parte	DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	151
Capítulo 4	LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA.....	153
4.1	PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	156
4.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	159
4.2.1	Gandillot.....	159
4.2.2	Macarel.....	161
4.3	LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE.....	164
4.3.1	<i>Presentación</i> de Macarel.....	165
4.3.2	<i>Informe</i> sobre Argelia.....	168
4.4	SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA.....	171
4.4.1	El papel de Jorge Langrod.....	173
4.4.2	Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador.....	176

SEGUNDA PARTE

**DESARROLLO Y
SITUACIÓN ACTUAL
DE LA CIENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

No cabe duda alguna que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, junto a las relativas a la Constitución.

LORENZO VON STEIN (1865)

SUMARIO

- CAPÍTULO 4 **LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA**
- CAPÍTULO 5 **LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA
E HISPANOAMÉRICA**
- CAPÍTULO 6 **LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA**
- CAPÍTULO 7 **LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ITALIANA**
- CAPÍTULO 8 **EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
LOS ESTADOS UNIDOS**
- CAPÍTULO 9 **EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA**
- CAPÍTULO 10 **LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN
SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES SOCIALISTAS**

CAPÍTULO 4

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA FRANCESA

La ciencia de la administración es la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social.

CARLOS JUAN BONNIN, 1812

SUMARIO

- 4.1 PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA**
- 4.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**
 - 4.2.1 Gandillot
 - 4.2.2 Macarel
- 4.3 LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE**
 - 4.3.1 *Presentación* de Macarel
 - 4.3.2 *Informe* sobre Argelia
- 4.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA**
 - 4.4.1 El papel de Jorge Langrod
 - 4.4.2 Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá una perspectiva general del desarrollo histórico de la ciencia de la administración francesa.
- Tendrá posibilidad de comparar el despliegue de la ciencia de la administración, frente al desarrollo del derecho administrativo, estableciendo sus diferencias.
- Advertirá la importancia de las contribuciones de Tocqueville para la formación de la ciencia de la administración.
- Entenderá las condiciones académicas propias de la ciencia de la administración francesa de hoy día.

4.1 PANORÁMICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA

La moderna ciencia de la administración francesa es una gran paradoja, porque se trata del resultado de un propósito intelectual que Carlos Juan Bonnin consideraba secundario: el código administrativo. Código del cual nació una de las grandes aportaciones francesas a las ciencias sociales: el derecho administrativo.

No es posible comprender el sentido de la ciencia de la administración francesa sin ligarla al derecho administrativo. Es más, puede afirmarse que hasta la primera mitad del siglo XX, la ciencia de la administración francesa no era otra cosa que el derecho administrativo. Dicho en otras palabras, esto significa que en Francia el cultivo de la ciencia de la administración fue sustituido por el cultivo del derecho administrativo.

Uno de los grandes estudiosos franceses contemporáneos de la ciencia de la administración, Jorge Langrod, ha dicho una gran verdad: "La riqueza y difusión de la ciencia del derecho administrativo francés son bien conocidas en el mundo".¹ No se puede decir lo mismo de la ciencia de la administración, porque ésta no tuvo nunca la importancia del derecho administrativo.

La influencia que el derecho administrativo francés ha tenido en todo el mundo no tiene paralelo. En la propia Francia, desde principios del siglo pasado, tuvo un lugar privilegiado en el seno de las universidades, en tanto que en Europa su influencia fue definitiva. Desde 1804, pese a ciertos altibajos, ya se enseñaba en Francia. De 1828 a 1838 se intensificó su enseñanza en todas las universidades francesas. En buena parte, el carácter científico y la amplia difusión del derecho administrativo en general obedece a la importancia del derecho francés. Es, por tanto, una disciplina autónoma con rumbos paralelos, aunque distintos a los de la ciencia de la administración.

¹ Langrod, "La science de l'administration publique en France au 19^{ème} et 20^{ème} siècle. Aperçu historique et état actuel", *Revue administrative*, p. 5.

Precisamente, por esa autonomía del derecho administrativo, propia de sus especialistas, nosotros lo abordaremos sólo de manera marginal y estrictamente en su relación con la ciencia de la administración.

La más grande paradoja de esta ciencia es que, nacida de Bonnin, fue apenas tomada en cuenta por los franceses. Pero todavía más irónico que lo anterior, es que Bonnin no dejó escuela en su propio país. No fue, como dice el adagio, "profeta en su tierra".

Según Langrod, la ciencia de la administración sí tuvo un amplio desenvolvimiento no sólo en Francia sino en otros países, además, paralelo y hermanado al del derecho administrativo. Este desarrollo, añade, se puede comparar con el del Cameralismo alemán del siglo XVIII. Bonnin representa, continúa, una ciencia de la administración basada en principios firmes, uniformes y específicos, incluso diferente al derecho administrativo. Estas afirmaciones merecen un comentario. Ciertamente, la ciencia de la administración de Bonnin no sólo es metódica y sistemática, sino distinta al derecho administrativo.

Langrod ha dicho con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Carlos Juan Bonnin, autor de los *Principios de administración pública*, cuya primera edición se remonta a 1808".² Esta verdad, tan grande como una catedral gótica, ha sido olvidada o la pasan por alto algunos modernos cultivadores de la ciencia de la administración, quienes le otorgan la paternidad de esta disciplina, a personajes ajenos a ella. A pesar de sus varias ediciones completas y dos abreviadas, y de que sus *Principios* son ampliamente conocidos en español, su autor ha sido ignorado en su patria y en Europa, a excepción de España. Hay que insistir que la versión de 1812 fue traducida al italiano en 1824.

No obstante, Bonnin también fue importante para el derecho administrativo, ya que en la edición de 1809 elaboró un proyecto de código administrativo. Por cierto que sirvió de inspiración al código administrativo portugués. Pero esto tampoco fue suficiente, los estudiosos del derecho administrativo también ignoraron a Bonnin.

Lo anterior explica porqué Bonnin "no tiene cultivadores directos", a decir de Langrod, aunque éste comenta que no sería del todo justo decir que carece del "mañana". En su opinión, la escuela francesa de Bonnin la siguieron los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin. Aunque esto, debe tomarse con reserva.

Pensamos que tanto Gerando como Macarel y Cormenin, sí abrevaron en el pensamiento de Bonnin, tal como se puede observar al menos en el segundo. Pero esto no es suficiente para que aceptemos que son sus discípulos, sobre todo si tomamos en cuenta que a la vez que adoptan las ideas de Bonnin, silencian

² *Ibid*, p. 7.

su nombre, lo que constataremos cuando abordemos las ideas administrativas de Macarel.

Dicho lo anterior, queda claro que Gerando, Cormenin y Macarel son estudiosos del derecho administrativo, pero están sólo marginalmente interesados en la ciencia de la administración; y que Macarel fue el más interesado. Pero nada más.

Lo que quisiéramos comentar de estos tres autores es que fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. José María de Gerando (1772-1842) fue el primer profesor de derecho administrativo cuando se reabrió la cátedra en 1828. Luis Antonio Macarel (1790-1851), discípulo de Gerando y su sustituto en la misma cátedra después de su muerte, ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin (1788-1868), también profesor de esa materia, fue asimismo consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración en 1848.

Por tanto, la relación entre Bonnin y el derecho administrativo, tema que, insistimos merece la atención de sus cultivadores, debe entenderse desde dos ángulos: De un lado, las ideas administrativas son tomadas de Bonnin pero sin nombrarlo; y del otro, su concepto de código administrativo y su influencia en los autores que estudiaron después el derecho administrativo. Por tal motivo, Bonnin es y no es, al mismo tiempo, precursor francés del derecho administrativo.

Todo lo anterior nos permite afirmar que Bonnin no existió en Francia como teórico de la administración, y que su valor entre los estudiosos del derecho administrativo debe ser conferido por ellos mismos.

Pero el siglo XIX en Francia no es totalmente ajeno a cierto progreso independiente de la ciencia de la administración. Alejandro Vivien (1799-1854), con sus *Estudios administrativos (Etudes administratives)*, publicados en 1845 —y que nos ha sido imposible consultar—, sigue, en opinión de Langrod, una tradición no jurídica. Vivien formó parte del Consejo de Estado y del Instituto de Francia; ejerció la abogacía y actuó como funcionario de la administración pública. Él es, en suma, un buen tema de estudio.

Aunque quizá el más sorprendente e importante caso de un estudioso francés, ajeno a la tradición jurídica, es Alejandro de Tocqueville, uno de los más brillantes politólogos del siglo pasado. Hoy en día, su *Democracia en América y El antiguo régimen y la revolución* son considerados grandes contribuciones tanto a la política como a la administración pública. Más adelante, podremos observar en su momento otros trabajos poco conocidos de Tocqueville, que son, asimismo, importantes contribuciones a la ciencia de la administración.

En el campo de la enseñanza es pertinente resaltar que en Francia se estableció en marzo de 1848 la Escuela de Administración, precisamente en tiempos de la Segunda República. Aunque tuvo una existencia efímera, la Escuela de Administración sirvió de modelo a la Escuela Nacional de Administración, fundada en 1945. Hay que advertir, empero, que la enseñanza de la ciencia de

la administración en el siglo XIX la inició, como sabemos, Javier de Burgos en 1841, en Granada. Después la perfeccionó José Posada de Herrera en sus lecciones de administración de Madrid en 1843.

Naturalmente el estudio del derecho administrativo francés no se detiene en Gerando, Cormenin y Macarel, sino que con ellos comienza. Existen además otros importantes estudiosos, cuyos nombres omitiremos por ser su obra ajena a los propósitos de este trabajo: relacionar, sintéticamente, los orígenes de la ciencia de la administración y el derecho administrativo en Francia.

No queremos cerrar este apartado sin mencionar de nuevo a Bonnin, de quien Chevallier y Loschack dicen "puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa".³ Quien asimismo, no tiene continuadores directos ni hizo escuela en Francia. Añaden también que Lorenzo von Stein —a quien, por cierto, debemos decirlo, muchos lo consideran como padre de la ciencia de la administración— tiene en Bonnin un antecedente como actividad y como ciencia, de su concepción de la administración.

4.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AL TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Tratamos aquí con dos pensadores contrastantes, uno célebre, Macarel, y otro ignorado en Francia, Gandillot. En los distintos trabajos consultados para formar este capítulo, no encontramos referencia alguna sobre él. Como Bonnin, su influencia se sintió en España, cuyo texto, *Curso de derecho administrativo*, fue el primero de su género que se imprimió en la península. Comenzamos con Gandillot.

4.2.1 Gandillot

A M.R. Gandillot lo tradujo también al español José María Saavedra, a quien debemos la versión española del *Compendio de los principios de administración* de Bonnin. Su *Curso* apareció en España en 1835, lo que lo hace contemporáneo de Gerando, Cormenin y Macarel. Como ellos, su obra es un texto básico para la formación de los estudiantes universitarios en la materia.

La obra está prologada por su autor y su contenido se divide en dos partes y un amplio suplemento. Si bien el libro no es muy grande (tiene poco más de 180 páginas), es de suma importancia en España, porque fue el vehículo que allí introdujo el derecho administrativo francés.

³ Chevallier y Loschack, *Science administrative*, vol. 1, p. 23.

La primera parte, y la más importante, se dedica a los caracteres generales del derecho administrativo. Comprende las funciones de la administración, la organización, la tutela y otros temas similares. Como en otras obras similares, Gandillot analiza detalladamente a las autoridades administrativas, entre las que destacan los célebres prefectos franceses de la era napoleónica. En varios capítulos examina temas tales como los caminos terrestres y acuáticos, que pormenorizadamente estudia al tocar los empedrados, la numeración de las casas, etcétera. Gandillot distingue al tránsito ciudadano del rural, y le dedica todo un capítulo al estudio del agua como medio de transporte, sea como río navegable o canal, ya como medio de producción (molinos e ingenios acuáticos).

Divide a la segunda parte a su vez en dos apartados, referidos a las contribuciones directas e indirectas. Huelga abundar sobre los tipos de contribución, a los que Gandillot les concede varias páginas.

En el suplemento trata nuevamente a la organización administrativa, pero agregando un capítulo relativo a los procedimientos en los asuntos contenciosos.

Gandillot asegura que los "cursantes de leyes" de la Universidad de París, cuando presentan sus exámenes de derecho administrativo se "encuentran en la grave dificultad de comprender, clasificar y reunir el conjunto de las instituciones administrativas y reglas referentes a ellas".⁴ Para ayudarles a resolver este problema, Gandillot decidió elaborar un "reducido volumen sobre las reglas del derecho administrativo", que evitan el trabajo inútil.

Las funciones administrativas conducen a la noción de "acción administrativa", que a decir de Gandillot se desenvuelve de cuatro modos:

- 1) Cuando transmite las leyes o señala su método de ejecución; es decir, en forma de instrucción.
- 2) Cuando cuida de los bienes públicos; o sea, establece operaciones comerciales con ellos.
- 3) Cuando cumple una "asistencia inmediata, ilustrada y benévola", con la finalidad de vigilar el interés público.
- 4) Cuando expide órdenes formales que se aplican a las personas y a las cosas, fundamentadas en el interés público.

Las funciones, al convertirse en acciones, no sólo nos recuerdan que la administración es acción, sino además, que el concepto está inspirado en Bonnin, ausente de nombre, pero presente en pensamiento.

Sólo valdría la pena agregar que el trabajo de Gandillot debe ser entendido, sobre todo, como un texto útil, cuya trascendencia histórica ha sido la de trasladar el derecho administrativo de Francia a España.

⁴ *Curso de derecho administrativo*, p. 5.

Para Gandillot “el derecho administrativo es una demostración de los deberes de la sociedad para con los ciudadanos, y de éstos hacia la sociedad”,⁵ resonando en ellos ideas concebidas por Bonnin, no citado por nuestro autor. El derecho administrativo —agrega— nace del derecho público, pero ambos derivan de la “Constitución del Estado”, en donde se designan las funciones de los administradores.

En su opinión, cuando el derecho se refiere a la administración, no es de manera rigurosa y absoluta sino, por lo contrario, se somete a la equidad y con un carácter conciliador. Separa al derecho administrativo de la ciencia de la administración, de la que dice “es un arte para crear una obra según los principios del derecho”.⁶ Concepción que no consigue nuestra adhesión, pero tampoco merece comentario.

Gandillot piensa que, como la sociedad no puede ejercer por sí misma sus derechos, hace uso de ellos mediante una multitud de agentes de las más diversas clases, jerárquicamente organizados. De aquí nacen los dos objetos del derecho administrativo: las funciones administrativas y las necesidades sociales a las cuales se aplican esas funciones.

Las funciones se dividen en dos clases: las de agenciar y las de administrar. Las primeras previenen y satisfacen a las necesidades públicas; y las segundas arbitran los conflictos entre los ciudadanos y la sociedad.

4.2.2 Macarel

Dentro de los estudiosos del derecho administrativo destaca, sin duda, M. Macarel. Nos interesa en especial, por su idea de distinguir el derecho administrativo de la ciencia de la administración. En este sentido, y de conformidad con las aclaraciones presentadas al principio de este capítulo, Macarel no debe ser incluido entre los grandes pensadores de la ciencia de la administración, sino como alguien que la cultiva parcialmente.

Para nuestros fines la obra de Macarel que nos interesa es su *Curso de administración y de derecho administrativo*, (*Cours d'administration et de droit administratif*), publicado en París en 1846, en dos volúmenes. Nosotros examinamos su segunda edición, la de 1852.

En el resumen del segundo tomo, —que comprende de las páginas 641-651—, Macarel hace un recuento del contenido de su obra, la que, por cierto, llamó la atención de Alejandro de Tocqueville y la presentó públicamente ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas en el año de su edición original. Más adelante lo analizaremos.

⁵ *Ibid*, p. 9.

⁶ *Ibid*, p. 10.

También comenta que desde 1842 imparte la cátedra del derecho administrativo. En ese año enseñó los temas de la organización y las atribuciones de las autoridades administrativas. Recuerda, además, que el derecho administrativo emana del derecho público, y ambos ayudan a comprender las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo. Presenta a la "administración como acción vital del gobierno y brazo de la sociedad".⁷

Macarel tampoco cita en su obra a Bonnin. No obstante, las ideas de Bonnin resuenan lejana y eventualmente en los conceptos de Macarel, pero resuenan. En este sentido, señala que las leyes de interés privado son propias de las autoridades judiciales, en tanto que las leyes de interés público lo son de la administración, cuya acción se encamina hacia el interés social y la satisfacción de las necesidades generales.

Asegura que especialmente le interesa examinar los caracteres generales de la administración francesa, en la que ha encontrado los siguientes:

- 1) Unidad política y administrativa, basada en la subordinación de los intereses privados al interés general.
- 2) Centralización, como un poder único en comunicación incesante con todos los puntos de Francia.
- 3) Subordinación, o sea, la garantía de una buena ejecución.

En su opinión, estos tres caracteres ordenan, regulan y armonizan al Estado, a la vez que le otorgan "gloria y fuerza a nuestra administración pública".⁸

Macarel señala también que le ha preocupado, como tema esencial relativo a la organización administrativa, aquello que es análogo a la jerarquía y la subordinación. Ambas categorías explican la existencia de una administración suprema y central, una inferior que divide al territorio francés, y una más, referente a los municipios de Francia.

El lector del libro de Macarel se encontrará ante una obra formidable, plasmada en dos volúmenes que suman casi 1 500 páginas perfectamente organizadas en un cosmos de capítulos, apartados y secciones. La obra es, sin duda, una verdadera radiografía de la organización y del funcionamiento de la administración pública francesa de aquellos días. Además, por su carácter pedagógico y su composición de libro de texto, sigue siendo un valioso manual para comprender esa administración de la que tanto llegó a saber Macarel.

El autor rinde tributo a su maestro, Gerando, quien lo inició en la investigación y la enseñanza de la administración pública. Hay que recalcar que su interés, como el de Gerando, fue esencialmente la enseñanza del derecho admi-

⁷ Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, volumen II, p. 642.

⁸ *Ibid.*

nistrativo. Tocó a Gerando, comenta su discípulo, fundar las bases de esa enseñanza. Llevado por la exageración, Macarel añade que su doctrinador también “levantó el edificio completo de la ciencia de la administración positiva”.⁹ Declaraciones como ésta, tan sentidas por Macarel, nos han hecho considerarlo como un cultivador lateral de la ciencia de la administración. El eco de Bonnin, casi sordo, está presente, sin embargo, en Macarel, especialmente cuando dice que el interés privado es incumbente a la justicia, en tanto que el interés público lo es de la administración.

Hasta aquí hemos comentado el interés que Macarel tiene para nuestra obra, por su preocupación para distinguir el derecho administrativo de la ciencia de la administración, aunque ciertamente a ambos los considera materias de enseñanza.

“Dentro de su generalidad, la ciencia de la administración tiene por objeto investigar, en la fuente misma de las necesidades, las reglas de la vida práctica de las naciones, y los principios sociales que deben regir dentro de las relaciones de los administradores con los administrados”.¹⁰ La definición no es original, y nos recuerda, insistimos, a Bonnin, aunque nuevamente sea silenciado por Macarel.

Ahora bien, nuestro autor opina que la ciencia de la administración puede ser general o particular, ya se trate de las naciones o del país. Sin embargo, Macarel asume una posición clara que no admite disyuntivas: por encima de las nacionalidades y los países, hay una ciencia de la administración basada en reglas generales y absolutas; es decir en los “principios de la administración pública”. Para ello agrega lo siguiente:

“Sí, señores, existen en administración, como en todas las ciencias morales y políticas, principios que son una eterna verdad, de una aplicación universal y que forman un cuerpo de doctrina para el uso de los hombres de Estado. Sólo los medios de ejecución son susceptibles de variar de pueblo en pueblo”.¹¹ Justamente, Bonnin ya había propuesto lo mismo. Su presencia en Macarel, hay que reiterarlo, es indudable.

Aunque también sus ideas relativas al derecho administrativo recuerdan a Bonnin: “El derecho administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado”.¹² A pesar de ello, abdicando del sentido teórico declara que la “especulación” es propia de la ciencia de la administración, en tanto que el derecho administrativo actúa en la “esfera de lo positivo”. Así rechaza el sentido práctico, señalado por Bonnin, de la ciencia de la administración.

⁹ *Ibid*, volumen I, p. 4.

¹⁰ *Ibid*, p. 8.

¹¹ *Ibid*, p. 22.

¹² *Ibid*, p. 19.

De acuerdo con sus ideas, los principios de la administración pública son cuatro:

“Primer principio: La sociedad brinda protección y seguridad a los desdichados.” Macarel dice que sería difícil encontrar a un pueblo que no suscribiera este principio.

“Segundo principio: Los establecimientos de beneficencia pública deben ser fundados para recibir a los indigentes y toda clase de menesterosos.

“Tercer principio: Todo gobierno sabio debe favorecer la difusión de las luces y crear, en efecto, establecimientos de instrucción pública de diversa naturaleza y de diversos grados.

“Cuarto principio: Las vías de comunicación públicas son una de las necesidades materiales de toda nación. La administración, que es instituida con el fin de satisfacer esta necesidad, debe establecer los caminos y los puentes, conservar y mejorar los cursos y los ríos, cavar los canales, crear y mantener los caminos. . .”.¹³

En suma, los cuatro principios implican protección y seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación. Son, como él mismo lo dice, principios propios de las sociedades modernas, que “pueden ser considerados universales y estables; en otras palabras, estos principios son elementos de la ciencia de la administración en general”.¹⁴

Macarel puede definirse, a grandes rasgos, como un discípulo inconfeso y parcial de Bonnin; como un ejemplo típico del cultivo secundario de la ciencia de la administración.

4.3 LAS CONTRIBUCIONES DE ALEJANDRO DE TOCQUEVILLE

Tocqueville es ampliamente conocido por sus colaboraciones a la ciencia política. No tiene igual suerte como cultivador del estudio de la administración pública. Sus obras célebres, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución*, han acumulado gran prestigio como trabajos politológicos, a pesar de que son, igualmente, dos grandes tratados relativos a la administración, sobre todo el segundo. Aquí resaltaremos el valor de su trabajo en favor de la ciencia de la administración, pero no de sus obras, de las que ya lo hicimos en

¹³ *Ibid*, pp. 23-24.

¹⁴ *Ibid*, p. 24.

otro lugar,¹⁵ sino de dos trabajos hasta ahora no examinados como aporte a nuestra disciplina.

Enseguida trataremos de ellos, no sin antes adelantar sus títulos: *Informe presentado a la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el libro de M. Macarel, titulado: "Curso de derecho administrativo" (Rapport fait a l'Académie des Sciences Morales et Politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé: "Cours de droit administratif")*. Consideramos más adecuado referirnos a su informe, como la *Presentación* de Macarel. El otro documento es el *Informe presentado a la Cámara de Diputados, a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de ley relativa a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia (Rapport fait a la Chambre des Députés, aun nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif au crédits extraordinaires demandes par l'Algérie)*. A él nos referiremos simplemente como el *Informe* sobre Argelia.

4.3.1 *Presentación de Macarel*

Alejandro Enrique Carlos, Conde de Tocqueville (1805-1859) nació en Verneuil, Eure, en Francia. Combinó equilibradamente el ejercicio de la administración pública con el trabajo académico, aunque también ocupó cargos de representación popular. En 1830, siendo magistrado, viajó a los Estados Unidos, para visitar el sistema penitenciario de ese país. Experiencia que le inspiró su celeberrima obra *La democracia en América*. 1838 es un año importante en su vida, porque ingresa como miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Hay que resaltar que, siendo diputado durante la Segunda República, ocupó la vicepresidencia de la Asamblea Nacional. Como administrador público, ejerció la cartera del Ministerio de Negocios Extranjeros. En 1851, a raíz del golpe de Estado de Luis Napoleón, fue arrestado, lo que acrecentó su enemistad con el nuevo emperador. Desde entonces, y hasta su muerte, dedicó todo su tiempo a la investigación. De esta época data su no menos célebre obra *El antiguo régimen y la revolución*.

Cuando examinamos este importante documento que es la *Presentación* de Macarel, no sabíamos originalmente si convendría situarla en el apartado relativo al propio Macarel, o al de Tocqueville. Optamos por lo segundo, ya que la *Presentación*, siendo una estupenda glosa de la obra de Macarel, no es menos importante como estudio en sí. Es más, debe ser considerada un aporte de Tocqueville al estudio de la centralización administrativa y a la ciencia de la administración en general. Por tal motivo, consideramos pertinente incluirla en este apartado, como contribución original de Tocqueville.

¹⁵ Al respecto sugerimos dos obras del autor: *La administración pública del Estado capitalista* (1981) e *Introducción a la administración pública* (HARLA, 1985).

Considerando pues, que la *Presentación* de Macarel vale mucho como contribución original de Tocqueville, será abordada aquí de tal modo. La *Presentación* fue hecha por Tocqueville en 1846, es el año mismo de su aparición ante el público, si bien fue publicada hasta 1866, formando parte de uno de los varios volúmenes que comprenden sus obras completas.

En 1846 Tocqueville ya era miembro distinguido de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. En sus primeras líneas, asegura que para él es un honor hacer la presentación de una obra tan importante. Señala, también, que la Revolución Francesa, que tantas novedades ha dado al mundo, ha creado además, una nueva parte del derecho público: el relativo a la administración. Todo —agrega— es de fecha reciente: las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos. “Pero lo que es más nuevo de todo lo restante, es el orden metódico que preside a esta vasta organización, y el encadenamiento riguroso y lógico que hace un sólo cuerpo de todas sus partes”.¹⁶

En su opinión, la administración pública francesa de su tiempo difiere sustancialmente de la de “las principales naciones contemporáneas. Bajo esta perspectiva, se puede decir que nuestras instituciones administrativas tienen un carácter más original que nuestras instituciones políticas”.¹⁷ Las instituciones administrativas han tenido una influencia muy importante en las ideas, hábitos, costumbres y comportamientos de los franceses, en suma, como lo dice, “sobre el destino entero de nuestra nación”. Es más, como complemento de lo anterior, agrega que para estudiar las leyes civiles es conveniente examinar al mismo tiempo las leyes administrativas.

Particularizando sobre la obra en cuestión, Tocqueville resalta la importancia de Gerando, Cormenin y Macarel para la formación del derecho administrativo. Aunque resalta la importancia de las instituciones administrativas, nunca llega a mencionar a Bonnin. Con respecto a Cormenin, comenta que a él se deben los progresos para el contencioso, en tanto que a Gerando la formación del código administrativo; finalmente, a Macarel, objeto de la *Presentación*, un “cuadro racional y completo de nuestro sistema administrativo”, lo que se debe considerar, dice, como su “gran obra”.

Tocqueville, adelantando ideas que abundará en *El antiguo régimen y la revolución*, aprecia en la obra práctica de la administración de Napoleón menos innovaciones de las que se piensa, porque “toda nuestra organización administrativa es obra de la Asamblea Constituyente”. Ella puso todos los cimientos en los que ahora descansa —añade—; ella forma, delimita y arma a todos los poderes del Estado, Napoleón conservó lo que la Asamblea había edificado; mejoró y complementó algunas de sus partes, pero nunca rompió con su espíri-

¹⁶ Tocqueville, “Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales y Politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé: ‘Cours de droit administratif’”, *Etudes economiques, politiques et litteraries*, p. 60.

¹⁷ *Ibid.*, p. 61.

tu original. Tal organización, comenta, con su jerarquía y funcionamiento, es precisamente lo que Macarel examina en su *Curso*.

Es el mismo Tocqueville el que nos cuenta que ha hecho una reseña extraordinariamente sucinta del *Curso* de Macarel. De su autor dice que tiene un estilo claro, fácil, desprovisto de ornamentos, pero con esos ingredientes naturales y esa grave elegancia que conviene a la ciencia. En suma, Macarel es un "hábil profesor". El *Curso* es una obra elevada, pero ha sido elaborada como libro elemental porque es necesario "vulgarizar las nociones del derecho administrativo",¹⁸ y poner los cimientos de una nueva disciplina.

Macarel no sólo ha tratado en su obra nuevos principios e instituciones, sino precisamente a los principios y a las instituciones que han sido imitados poco a poco por todos los pueblos de Europa. La administración pública francesa ha influido sobre otras naciones por causa de su excelencia y de su "conformidad con la condición de los hombres de nuestro tiempo". El "sistema administrativo" francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias. "No —dice rotundamente—, él es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa en fases diversas en el resto del mundo".¹⁹

La Revolución aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños, abolió todos los derechos particulares, todas las franquicias locales, todas las prerrogativas individuales e hizo desaparecer a todas las diferencias entre los ciudadanos. Creó, en suma, "de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema entero de la administración pública".²⁰

La profundidad analítica de Tocqueville lo hace inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas, que deberán estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente, a la que él llama "la forma de libertad política de nuestros tiempos". En ello radica la clave de las relaciones entre el derecho público y el derecho administrativo, agrega. Por eso, los cultivadores de ambos campos del conocimiento deben trabajar unidos y en completa colaboración. Y, hablando de una verdad incontrovertible, recuerda Tocqueville: "No perdamos jamás de vista que si nuestro sistema administrativo está basado en la libertad, se halla sin embargo complementado con el despotismo. ¿Cómo conciliar la centralización extrema que está consagrada con la realidad y la moralidad del gobierno representativo? Éste es el gran problema de nuestro tiempo. . .".²¹

Considera que la centralización administrativa francesa es a tal grado extrema, que hasta los extranjeros se percatan de ella. Por tanto, insiste, el que

¹⁸ *Ibid.*, p. 65.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 71-72.

²⁰ *Ibid.*, p. 72.

²¹ *Ibid.*, p. 74.

la centralización administrativa extrema se concilie con la monarquía representativa es una cuestión importante, cuestión a la que aporta conocimientos la obra de Macarel. Tocqueville concluye con esta observación y con él concluimos nosotros, salvo algunos breves comentarios.

La *Presentación* a Macarel constituye una contribución que enriquece a la ciencia de la administración francesa, tan marcadamente ausente de trabajos relativos a ella misma. Es más, como comentario y reseña que es, la *Presentación* enriquece en sí el trabajo de Macarel al visualizarlo desde una perspectiva no jurídica, tan útil para quienes —como nosotros— no tenemos una cultura jurídica.

Pero, al mismo tiempo, la *Presentación* es reveladora porque muestra un gran conocimiento de Tocqueville sobre las materias administrativas, y resalta aún más la ausencia de Bonnin. El que Tocqueville, un hombre enterado de los avances intelectuales de su tiempo, ignore o silencie a Bonnin, destaca todavía más la ironía de esa ausencia. No cabe duda, hay que volverlo a decir: "nadie es profeta en su tierra".

4.3.2 Informe sobre Argelia

El *Informe* sobre Argelia no es menos valioso para la ciencia de la administración que el trabajo antes analizado. En él vuelve Tocqueville al estudio de la centralización, problema que le interesará durante toda su vida. El aporte esencial del trabajo consiste en referirse a la centralización administrativa francesa, pero implantada en una de sus colonias más importantes. El *Informe*, presentado en 1847 ante la Cámara de Diputados, es un testimonio de primera mano para conocer el funcionamiento de la administración colonial francesa durante la primera mitad del siglo XIX.

El Informe está compuesto por varios apartados, pero repuntan dos, por cierto los más extensos. Uno se refiere a la dominación y gobierno de los "indígenas", y el otro a la dominación civil y al gobierno de los europeos. Hay un breve preámbulo en el que Tocqueville comenta que la dominación francesa de Argelia acarrea graves males. Estos son precisamente el motivo de su trabajo y para los cuales se propone establecer algunos remedios.

En relación con el gobierno de los árabes, comenta que son diferentes funcionarios musulmanes quienes lo ejercitan en nombre de Francia. Los franceses se ciñen a ejercer una detallada supervisión, porque tales funcionarios presten un buen servicio. En fin, el sistema reposa en tres "principios":

- 1) El impulso político procede de Francia, en tanto que a los funcionarios árabes se les niega la iniciativa.
- 2) La mayoría de las funciones secundarias las ejercen funcionarios árabes.

3) El poder político ejercido por Francia descansa en influencias establecidas.

Tocqueville se muestra satisfecho con la validez general de tales principios, pero muestra escepticismo en relación con una aplicación completa. Al efecto, cree que mucho influye la fuerza de las circunstancias y, obviamente, la naturaleza humana.

Esta consideración la amplía cuando analiza la administración civil y el gobierno de los europeos.

En opinión de Tocqueville la administración francesa de Argelia es "muy imperfecta". Por tanto, considerando que entre las causas principales de los males de Argelia se encuentran los vicios de la administración, asegura que la más importante de todas las ventajas nacerá de "una reforma administrativa" de los dominios africanos.

Punto importante es la debida formación de los funcionarios franceses de Argelia, ya que hasta el momento se ha estado empleando a personas que desconocen "el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar".²² Todavía más, actúan en nombre de una administración de la que no conocen ni su organización ni su legislación particular.

Luego de preguntarse acerca de cómo pueden tales funcionarios asumir apropiadamente sus responsabilidades, aclara que a ellos no les interesa el examen, sino la organización y el suministro de los servicios públicos.

"No existen sociedades que no encuentren naturalmente más ventajoso la seguridad, simplicidad y rapidez de los procedimientos administrativos, que aquellas que se fundan en países nuevos".²³ Por tanto, existe la necesidad imperiosa de que los problemas sean resueltos en breve, que los frutos del trabajo se gocen y que se ejercite efectivamente la libertad del trabajo. Por todo esto, afirma, es más necesario el establecimiento de una máquina de administración en Argelia, que en Francia.

Pero Argelia, más que Francia, está extraordinariamente centralizada por la "Metrópoli". Incluso —subraya—, se puede decir que Argelia está más centralizada que cada uno de los departamentos en los que está dividida la Metrópoli. En esos departamentos hay funcionarios secundarios que desahogan asuntos que en Argelia los despachan oficiales superiores. Argelia es gobernada, estrictamente hablando, desde París.

Tampoco hay vida municipal ni vida departamental. Sus asuntos los manejan muchas manos desde París: son manos extrañas a ella, Argelia sufre "los inconvenientes de la centralización de todos los servicios en una sola admi-

²² Tocqueville, "Rapport fait a la Chambre des Députés, aun nom de la Commission chargée d'examiner le projet de lois relatif au crédits extraordinaires demandes pour l'Algerie", *Etudes économiques, politiques et litteraires*, p. 445.

²³ *Ibid*, p. 446.

nistración, sin sus ventajas".²⁴ Y, más aún, "además de la excesiva centralización de París, el más grande vicio de la organización administrativa de África es la centralización administrativa en Argelia".²⁵ Así como los asuntos de Argelia pasan por Francia, también los asuntos de Argelia toda pasan después por Argel. Son dos centralizaciones que se confunden y complementan, pero con consecuencias diversas porque en todo caso los asuntos siempre son decididos y resueltos en un punto: París.

En Francia, cada departamento implica una unidad administrativa que descansa en el prefecto, según Tocqueville, obra del genio de Napoleón. Tal organización está ausente en Argelia.

El tema de la centralización, ya bosquejado en la *Presentación* de Macarel, es abordado aquí consistentemente y de manera brillante. Sin embargo, en las obras posteriores, en especial *El antiguo régimen y la revolución*, únicamente se refiere a la centralización en Francia. Por tanto, su aporte en este *Informe* consiste en el examen de las dos centralizaciones, la metropolitana y la colonial, y a sus combinaciones nocivas en un país colonizado como Argelia. Pero, además, otro de sus méritos es que, con el caso argelino, distintos países de condición similar son tratados en lo relativo al problema de los efectos nocivos de la supercentralización.

Volviendo a lo expuesto por nuestro autor, hay que mencionar que en una situación tal, el gobierno, al que toca impulsar a la administración, resulta incapaz de coordinar y supervisar su funcionamiento, porque en Argelia no existe la unidad administrativa.

"La centralización en Argelia no tiene límites", la vida municipal es inexistente. Tanto los asuntos grandes como los pequeños pasan ante los ojos de los funcionarios. El problema mayor es, en entender de Tocqueville, que una situación tal no puede ser duradera. "En Francia, una administración compleja, embarazada, impotente como la de África, retardaría la marcha de los negocios y afectaría la prosperidad pública".²⁶ Dicho en nuestras palabras, la centralización metropolitana favorece a Francia, pero la centralización colonial perjudica a Argelia. La centralización, en consecuencia, tiene efectos diametralmente opuestos, según el extremo del poder; es decir, depende de quien lo ejerce o en quien es ejercido.

Lo anterior hace concluir a Tocqueville, preparatoriamente, que siendo defectuosa la organización administrativa en Argelia, conviene en consecuencia una reforma.

Tocqueville propone que sólo una parte de los asuntos gubernamentales de Argelia sean manejados desde Francia, y la otra desde Argelia. En ella deben descargarse poderes suficientes para que desahogue parte de sus negocios, al

²⁴ *Ibid.*, p. 449.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 459.

tiempo que permite florecer la vida municipal argelina. Asimismo recomienda simplificar los procedimientos administrativos en la administración central, e introducir la subordinación y la unidad. En las provincias, por su parte, debe lograrse un mínimo de unidad organizativa y delegar en las autoridades locales la decisión de todos los asuntos secundarios, o al menos autorizar que sean tratados directamente en París. Finalmente, Tocqueville recomienda someter a todas las autoridades administrativas bajo la dirección, supervisión y control del poder político.

Tales son las recomendaciones de nuestro autor en relación con la reforma de la administración en Argelia. Sus propuestas son de gran valor porque implican el establecimiento de una administración completa donde sólo hay girones organizativos inconexos e ineficaces. Sin embargo, hay que decirlo, sus recomendaciones violentan las bases de la naturaleza de una administración colonial, creada *ex profeso*.

Tocqueville tiene, asimismo, el mérito de los grandes reformadores del absolutismo, es decir, observar en el establecimiento de la vida municipal el antídoto contra el virus de la centralización. El municipio actúa "en propio interés de la administración", y facilita la libertad de sus movimientos. En consecuencia, la creación de las municipalidades, obedeciendo al buen orden administrativo, se encamina principalmente al interés y al beneficio de los ciudadanos. Tales instituciones son útiles ahora, agrega; es más, las juzga indispensables. En todo caso, concluye, los sufrimientos sociales y la pobreza que padece Argelia nacen de la "ausencia del poder municipal" —concepto que nos recuerda a Turgot, por lo que a nombre de la Comisión, sugiere su establecimiento en ese país.

Como ya dijimos, el diagnóstico y el plan de reforma administrativa de Tocqueville, lo hacen merecedor de ser situado, junto con Turgot, Burgos y el Barón von Stein, entre los grandes reformadores de la administración pública, en ese importante lapso que comprende la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XIX.

4.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA

Un repaso del estado actual de la ciencia de la administración en Francia resulta francamente alentador. Tanto los pensadores con un prestigio cimentado, como Jorge Langrod, como los jóvenes investigadores de las nuevas generaciones intelectuales, emprenden actualmente nuevos experimentos de reorientación de la disciplina.

Sin embargo, para pensar con justicia y objetividad, más que resultados debemos considerar el ambiente que se ha creado. Hoy en día existe una conciencia del valor histórico del derecho administrativo y de su contribución uni-

versal al estudio de la administración pública, pero también se sabe que, en lo fundamental, ha cumplido su papel histórico y toca a la ciencia de la administración establecer sus propias bases.

En ese sentido, es de tomarse en cuenta que los títulos de las obras recientemente producidas lleven el rótulo de "ciencia de la administración", o, como gusta particularmente a los franceses, el de "ciencia administrativa". Por cuanto a los contenidos, los libros en lo fundamental siguen estructurados como manuales útiles para estudiantes de la profesión en administración pública, o bien para funcionarios en servicio, o en su defecto, corresponden esencialmente a programas de activación de tecnologías.

Por decirlo de algún modo, los franceses han redescubierto a la ciencia de la administración, y por lo general han revaluado el papel creador que en ella desempeñó Carlos Juan Bonnin. Reclamando, empero, la universalidad de la disciplina, en Francia se publicó hacia 1971 una colección antológica a modo de texto introductorio, en la cual se plasman interesantes pasajes concernientes a la administración pública. Nos referimos a *La administración pública (L'administration publique)*, editada por el Instituto Belga y Francés de Ciencias Administrativas.

Trabajo similar al anterior, aunque elaborado en forma de manual, es la *Ciencia administrativa* de Carlos Debbash, publicado en francés originalmente en 1972, y en español en 1975 y 1981. No es un trabajo de producción teórica, sino, como advertimos, un manual sobre la administración pública francesa contemporánea. Si hubiera de ser calificado, habríamos de decir, sencillamente, que por su carácter de texto introductorio, su principio es la descripción.*

Texto interesante dentro del campo de la tecnología administrativa es *La nueva gestión pública (La nouvelle gestion publique)* elaborado por Miguel Mesenet. Es un trabajo que no rehúye la polémica, porque precisamente es polémico. Su subtítulo lo revela: "por un Estado sin burocracia". Aunque quizá, su mayor contribución consista en replantear el significado de la gerencia pública. Los interesados en el estudio y la aplicación de técnicas administrativas, encontrarán en esta obra "tela de donde cortar".

Decidimos estudiar con mayor detenimiento al más importante pensador administrativo francés, y uno de los más relevantes del mundo, Jorge Langrod, y a dos jóvenes investigadores a quienes —en nuestra opinión— se debe el más entusiasta y exitoso cuestionamiento de las antiguas tendencias jurídicas del estudio de la administración: Jacobo Chevallier y Daniela Loschak.

* Similar a esta obra es la de Bernardo Gournay, *Introducción a la ciencia administrativa (Introduction a la science administrative, 1966)*, que entre sus méritos tiene el haberse traducido al ruso en 1969 y al turco en 1970.

4.4.1 El papel de Jorge Langrod

Dentro de la obra general de Langrod destacan dos trabajos importantes para nosotros: "La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual", que ya comentamos al principio de este capítulo; y el *Tratado de ciencia administrativa*, aparecido en francés en 1966 y publicado en español en 1977. Nos centraremos en el segundo.

El *Tratado* es un libro de dimensiones mayúsculas que comprende una variada colección de textos sobre administración pública, especialmente de Francia. Fue elaborado en homenaje a Langrod, quien elabora sólo uno de los capítulos. El lector de este libro no encontrará, a pesar de su título, aportes notables a la teoría de la administración pública; en cambio sí hallará ese ambiente de transformación positivo al que antes nos hemos referido. Tal es su valor. Incluso los capítulos de corte teórico tampoco son profundos en este campo, por lo que el valor de la obra, hay que enfatizar, debe hallarse en la atmósfera que se ha ido creando por y en torno a Langrod.

Sin duda la contribución teórica cimera de Langrod es la categorización del "hecho administrativo", como centro fuerte de las reflexiones relativas a la ciencia de la administración. Sin embargo, aunque los autores del *Tratado* se basan en la tradición de Bonnin, quien formuló la categoría de "acción administrativa", todavía no logran cuajar el concepto de "acto administrativo" en su propio sentido; es decir, como la unidad de los múltiples contactos entre el Estado y la sociedad. Influidos por el sociólogo norteamericano Talcott Parsons, aluden a criterios ajenos a la disciplina que cultivan. No obstante, aun con las reservas mencionadas, la noción de hecho administrativo, no deja de ser hoy en día, reveladora.

La colaboración de Langrod en el *Tratado* es, en esencia, un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración, a partir de sus raíces. Según Langrod, la administración pública no ha dejado de ser "un centro del mayor interés" para los científicos sociales. Ella exige, como materia de estudio, la aplicación general, "incluso universal", de fórmulas que beneficien a los asuntos de la comunidad. Sin embargo, la disciplina que estudia a la administración pública, la ciencia de la administración, se encuentra sumida en el "inmovilismo intelectual",²⁷ de donde se deduce que la rutina ha triunfado.

La situación actual, piensa Langrod, obedece a dos causas principales: una, la unidimensionalidad técnica atribuida a la administración pública en los Estados Unidos; la otra, la unidimensionalidad jurídica que se le ha atribuido en Europa. Pensamos que Langrod tiene razón, lo que quiere decir que el estancamiento teórico de la ciencia de la administración, el cual obedece a estas tendencias, se debe a su propia desnaturalización, sustituida en Francia por el

²⁷ Langrod, *Tratado de ciencia administrativa*, p. 135.

derecho administrativo y en los Estados Unidos por el gerencialismo privado. A pesar de ello ésta afirmación no debe considerarse tajante, sino más bien, sujeta a importantes excepciones, algunas de las cuales ya hemos citado —por ejemplo: Lorenzo von Stein y toda la pléyade española del siglo XIX—, y otras que trataremos después.

Langrod cree, con razón, que la administración pública es un fenómeno específico dentro del complejo mundo social, aunque en su tiempo se concibiera como una función residual del Estado y en los Estados Unidos como una función secundaria. "Es así como se ha llegado a identificar y a 'aislar' la noción de hecho administrativo, noción clave que exige ser construida y estudiada en su particularidad".²⁸ El hecho administrativo debe situarse del lado del económico, el político, el etnográfico, etcétera. Más adelante comenta, recordándonos a Bonnin sin citar-lo, que el hecho administrativo tiene su modelo en la "acción administrativa".

Ahora bien, Langrod considera que el hecho administrativo es identificable. Tal identificación se encuentra en lo que él llama los seis factores fundamentales:

- 1) Factor organizador: dice Langrod que, por definición, la administración debe asegurar el orden y remover obstáculos.
- 2) Factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción.
- 3) Factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional, idea que nos recuerda otra similar formulada por el norteamericano Dwight Waldo.
- 4) Factor de organización: en su entender, dice Langrod, la organización ha de entenderse como algo fundamental.
- 5) Factor finalista: los fines de la administración son la conservación del orden público.
- 6) Factor centripeto: Toca a la administración jugar el papel de dar unidad.

El lector podrá apreciar que los seis factores de Langrod no son originales. No dicen nada nuevo a lo antes aportado por otros pensadores desde la época de Bonnin. El mérito de los factores es, en nuestra opinión, que se sitúan en las tradiciones de la ciencia de la administración, que ha sido, en el transcurso de su historia, nombrada de diversas maneras.

Debemos recordar que durante el siglo XVIII en Alemania, Austria y Suecia se llamaba ciencias camerales, en tanto que en Francia y España se denominaba ciencia de la policía. Todavía más, hay que consignar que de acuerdo con lo

²⁸ *Ibid*, p. 138.

anterior, originalmente no era una sola, sino tres: economía, policía y cameralística la célebre tríada cameralista. Langrod es consciente de esto y aclara que, a pesar de las diferentes denominaciones que la han acompañado en su devenir histórico, la ciencia de la administración tiene “respetables pergaminos”.²⁹ Y para corroborarlo recuerda los nombres de Delamare, Justi, Sonnenfels, Tocqueville, Lorenzo von Stein, Wilson y Colmeiro. Ya en su artículo sobre la historia de la ciencia de la administración francesa —antes mencionado— había dado a Bonnin el lugar que merece.

La recuperación de la tradición cameralista y de la ciencia de la policía es digna de mención. Langrod ha recurrido a esa obra monumental de Albion Small, *Los cameralistas (The cameralists)*, y evoca especialmente a la ciencia de la policía. Sin embargo, quizá no familiarizado del todo con estas disciplinas, las califica de mixtura de ciencia y rutina; calificativo que no merecen. Quizá sólo haya tenido a la vista el *Tratado de la policía* de Delamare, obra asistemática, voluminosa y pesada, pero de gran valor, a la que Juan Enrique von Justi y Valentin de Foronda criticaron por “indigesta”. Pero ni es todo, ni es lo mejor que se haya escrito sobre la policía.

A pesar de lo anterior, no deja de ser edificante que Langrod recurra a la tradición de la ciencia de la administración. En todo caso, el que se observen puntos oscuros sobre esa tradición debe renovar nuestros esfuerzos para darles luz.

Langrod observa con razón que la ciencia de la administración perdió esa tradición. Piensa que ello obedece a que, una vez nacida la administración pública en el seno del Estado absolutista y heredada al Estado de derecho, fue sumida en el poder ejecutivo y confinada al derecho administrativo, apartándose, a la vez, de perspectivas no jurídicas. Con ello, concluye, se interrumpió “brutalmente la evolución iniciada por la ciencia de la administración”.³⁰ Lo dicho por Langrod tiene testimonios contundentes en Francia, como ya lo hemos podido apreciar, lo mismo que en España e Italia, aunque de modo diverso.

Por otra parte, el terreno ganado por la técnica ha tenido resultados atroces para la ciencia de la administración. Se ha desestimulado la investigación y la construcción teórica de nuestra disciplina, asegura Langrod.

La ciencia de la administración debe reclamar autonomía, señala, y dejarse hablar de “ciencias administrativas”, porque ello sugiere tener desacuerdos, carecer de unidad. Debemos hablar de ciencia de la administración. Nosotros agregaríamos ciertamente, que hay que reclamar autonomía, una autonomía perdida que se debe recuperar.

“La confesión de la impotencia del científico” de nuestra disciplina es más espectacular entre los norteamericanos, quienes —dice Langrod— soslayan lo

²⁹ *Ibid.*, p. 142.

³⁰ *Ibid.*, p. 150.

de "ciencia" para referirse a la "equivocada expresión *public administration*".³¹ Esta voz se refiere, polivalentemente, a la organización, la función y al estudio, algo confuso, comenta nuestro autor. Entonces indica que Waldo, consciente de esta confusión, ha adoptado la idea de "estudio" para referirse al aspecto científico de la administración.

Langrod habla también de que los norteamericanos consideran a la ciencia de la administración como una disciplina en gestación, como un campo de estudio con contribuciones provisionales. Quizá, en nuestra opinión, éste sea uno de los grandes problemas no resuelto para la ciencia de la administración norteamericana. Olvida que la ciencia de la administración, a la que según él consideran los norteamericanos una tradición meramente europea, llegó a los Estados Unidos precisamente de Europa. Ya hablaremos de ello.

Nuestro autor concluye señalando que las ventajas que tiene recuperar esa tradición, no europea, sino universal. El que Langrod, prestigiado cultivador de la ciencia de la administración, haya declarado su inclinación por la administración como disciplina autónoma basada en una tradición histórica propia, debe alentar a todos aquellos estudiosos ocupados de su desarrollo.

4.4.2 Chevallier y Loschak: un planteamiento renovador

Jacobo Chevallier y Daniela Loschak contribuyen positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la ciencia de la administración francesa. Sin desechar la tradición de esta disciplina, incorporan conceptos que ahora refrescan el ambiente académico de Francia.

Loschak comenzó a preocuparse por la ciencia de la administración desde mediados de la década de los setenta, cuando menos. En 1975 publicó un artículo que lanza un desafío: *La ciencia de la administración: ¿cuál administración? ¿Cuál ciencia?*. ("La science administrative: quelle administration? Quelle science?"). Las ideas que en él se vierten son ampliamente desarrolladas en otras obras, que enseguida examinaremos.

Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 una obra grande y abundante en páginas, titulada *Ciencia administrativa (Science administrative)*. Esta obra es, sin duda, el más grande y exitoso desafío lanzado en Francia contra las versiones jurídicas de la administración pública. Aunque está bondadosamente dotada de espacio para reflexiones teóricas, y además muy bien documentado, la obra sigue la tradición ancestral de servir de manual, lo que no desmerece su calidad. Sin embargo, una obra breve y sustanciosa, de igual título: *Ciencia administrativa* (publicada en Francia en 1980 y traducida al español en 1983), sirve con creces para nuestros propósitos de comentar las contribuciones de ambos autores al desarrollo de la ciencia de la administración.

³¹ *Ibid*, p. 162.

Chevallier y Loschak manifiestan que se encuentran impresionados por el carácter "complejo y fragmentado" de la ciencia de la administración. Es compleja por la heterogeneidad de las aportaciones, y fragmentada por las corrientes que la atraviesan, a tal grado disímbricas que hacen imposible su integración como disciplina unitaria. Asimismo, los matices nacionales deben incluirse como elementos que aumentan la confusión de este cuadro, ya caótico de por sí.

Al igual que Langrod, ambos autores piensan que la ciencia de la administración contiene dos tradiciones, una europea, basada en el derecho administrativo, y otra norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones. Aunque, aclaran, no hay dos ciencias, pero conciliarlas no es una tarea fácil. La primera es una tradición antigua, original; la segunda, una incorporación reciente. Una se refiere específicamente a la administración pública; la otra lo hace a las organizaciones en lo general.

En cuanto al estudio de la administración pública, que es la que aquí nos interesa. Chevallier y Loschak afirman que nació en Europa en las etapas de formación del Estado-nación, más precisamente durante el Estado absolutista. En aquel entonces, la ciencia de la administración era "una ciencia aplicada a la administración pública".³² Es la época de la ciencia de la policía, es la época donde, en opinión de los autores, prevalece la técnica y el pragmatismo. Delamare representa esta corriente, según lo afirman. En Alemania su paralelo es el Cameralismo.

"Como prolongación de esta ciencia de la policía, pero diferenciándose por una ambición teórica afirmada más netamente, se mencionará sobre todo la obra de Bonnín, en Francia, y la de Lorenzo von Stein, en Alemania".³³ Ambos, aseguran, no son meros "recolectores de preceptos". Con certeza consideran a Bonnín y Stein constructores de "una verdadera ciencia social con miras a despejar los fundamentos de la acción administrativa, en el plano, a la vez, teórico y práctico".³⁴

Con el advenimiento del Estado de derecho se invierten las prioridades y los problemas constitucionales pasan a ocupar un primer plano. Esto, como lo recordará el lector, ya había sido advertido por Lorenzo von Stein. Los autores añaden que, al mismo tiempo, la desconfianza hacia el poder ejecutivo hace que los legisladores carguen con pesadas disposiciones legales a la administración y se olvide la preocupación de mejorar su funcionamiento. Lo anterior explica porqué la ciencia de la administración fue desplazada por el derecho administrativo, toda vez que muchos de sus cultivadores, siendo juristas, se inclinaron por su profesión original.

³² Chevallier y Loschak, *Ciencia administrativa*, p. 12.

³³ *Ibid.*, p. 13.

³⁴ *Ibid.*

Sin embargo, sostienen que en Francia ambas disciplinas tuvieron un desarrollo paralelo y separado, de lo cual dan fe los trabajos de Gerando y Cormenin, pero sobre todo los de Macarel y Vivien. En tiempo de estos autores prosigue este desarrollo, salvo que a partir del Segundo Imperio aparecen los grandes tratados de derecho administrativo que eclipsan a la ciencia de la administración. Culmina pues una etapa y da comienzo otra, caracterizada por el predominio pleno del derecho administrativo.

En lo que toca a los Estados Unidos, opinan que en sus principios como nación independiente no existían las necesidades que auspiciaron el desarrollo de la ciencia de la administración. Tales necesidades surgieron en los momentos de la industrialización acelerada del país. La ciencia de la administración norteamericana, por tales circunstancias, comenzó a desarrollarse sin una doctrina previa —dicen— y tomando como base las experiencias de la empresa privada.

Lo anterior merece un comentario, en el sentido de que Chevallier y Loschak parecen desconocer que la ciencia de la administración en los Estados Unidos sí tuvo una doctrina *a priori*: la adoptada de Alemania, indirectamente de Lorenzo von Stein y directamente de Bluntschli, quien había inspirado sus ideas en el propio Stein. Pero de esto hablaremos luego.

En relación con las ideas de nuestros autores, ellos mismos dicen sentir la necesidad de abandonar la categoría de "ciencia administrativa", a la que consideran insuficiente para dar unidad a las corrientes que convergen para darle vida. A pesar de ello no lo hacen, porque ven "poco a poco emerger, sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, una disciplina que se constituye en ruptura por referencia a ellos. . ." ³⁵ La ciencia de la administración que visualizan no tiene como objeto una realidad existente, un objeto estudiable, sino una realidad "que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica". ³⁶

Piensan que la ciencia de la administración se encuentra ante una disyuntiva; la delimitación en la administración pública o la extensión hacia el estudio de las organizaciones. Nosotros, por el contrario, pensamos que no hay disyuntiva alguna, que la ciencia de la administración estudia a la administración pública y que, junto a la Sociología, tiene también un interés secundario sobre aquellas. Sino fuera así, la Sociología también tendría que escoger entre la materia que le da vida y el estudio de las organizaciones, y esto, en definitiva, no puede ser.

Es importante la idea de Chevallier y Loschak sobre el papel de la investigación y el conocimiento. Creen que el investigador trabaja sobre lo invisible, para hacerlo percible. Y tiene razón. Insistir sobre lo conocido es indolencia, a menos que se haga con extraordinaria creatividad, pero insistir en lo sobradamente conocido es impotencia intelectual. En su opinión, la realidad administrativa debe reconstruirse en las categorías de institución, organización y

³⁵ *Ibid.*, p. 38.

³⁶ *Ibid.*

acción. Estos conceptos, sin embargo, no son originales, pueden ser rastreados y fácilmente encontrados en los *Principios de administración pública* de Bonnin. Por tanto, si tuviéramos que reconocer algún mérito a Chevallier y Loschak, que sí lo tienen, no sería el de la originalidad, sino el de seguir nutriéndose de la savia de la tradición única de la ciencia de la administración.

Capítulo 5	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA	181
5.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA	184
5.1.1	Antecedentes del siglo XIX	184
5.1.2	La ciencia de la administración española en la actualidad	185
5.1.3	La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar	189
5.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA	193
5.2.1	Antecedentes del siglo XIX	194
5.2.2	La ciencia de la administración en la actualidad	195
5.2.3	Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia	198
5.2.4	Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa	200

CAPÍTULO 5

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA

Se está afirmando que la presente obra parte de un entendimiento de la ciencia de la administración principalmente desde la perspectiva europea, que intenta encuadrar las administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos por tanto de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficiencia inmediata y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas.

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR (1985)

SUMARIO

5.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

- 5.1.1 Antecedentes del siglo XIX
- 5.1.2 La ciencia de la administración española en la actualidad
- 5.1.3 La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar

5.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA

- 5.2.1 Antecedentes del siglo XIX
- 5.2.2 La ciencia de la administración en la actualidad
- 5.2.3 Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia
- 5.2.4 Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Comprenderá los antecedentes de la ciencia de la administración española e hispanoamericana, como una unidad histórica, intelectual y académica.
- Apreciará los progresos de la moderna ciencia de la administración española, en función de sus raíces dentro del siglo XIX y con relación hacia el futuro.
- Conocerá los antecedentes propios y peculiares de la ciencia de la administración hispanoamericana; es decir, el pensamiento administrativo español.
- Evaluará los avances propios de la ciencia de la administración hispanoamericana del presente.

5.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

En otra obra nuestra titulada *Introducción a la administración pública*, editada por HARLA, tuvimos ocasión de resaltar la importancia de la ciencia de la administración española durante la primera mitad del siglo XIX, especialmente referida como sucedánea intelectual de la ciencia de la administración francesa en la segunda mitad de ese siglo. Ahora únicamente haremos una breve revisión de las grandes obras españolas de aquella época, por ser las inspiradoras de la ciencia de la administración hispanoamericana.

También, en este capítulo, trataremos juntas a la ciencia de la administración española y a la hispanoamericana. En virtud de que una inspiró a la otra, las instituciones, que fueron expresadas idealmente por el pensamiento administrativo en ambos lados del Atlántico, son sustancialmente las mismas. Hay pues una unidad institucional e ideal que propiamente se puede denominar hispanoamericana.

5.1.1 Antecedentes del siglo XIX

El pensamiento administrativo español se remonta al siglo XVIII y aun antes. En 1597, Jerónimo Castillo de Bovadilla escribió su *Política para corregidores*, y en 1649 Juan de Solórzano Pereira su *Política Indiana*. Antes de ellas apareció otra obra de extraordinario valor: *Gobierno del Perú, con todas las cosas pertenecientes a él y a su historia* (1567), de Juan de Matienzo. En consecuencia, a la hispanidad se deben dos de las obras monumentales creadas por los pensadores españoles de aquellos años.

Durante el siglo XVIII, en España se cultivó la ciencia de la policía, particularmente por Tomás Valeriola, con su *Idea general de policía* (1798-1805), y Valentín de Foronda, con las *Cartas sobre la policía* (1801). Pero, además, se

abrevó en la mejor fuente intelectual de esa disciplina, la alemana, gracias a la traducción de Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784 de los *Elementos generales de policía*, de Juan Enrique Amadeo von Justi.

En el siglo XIX los pensadores administrativos españoles fueron los mejores discípulos de Bonnin, especialmente Burgos, de quien hemos tratado ampliamente. Burgos fue el principio de una pléyade de brillantes pensadores que construyeron la más importante ciencia de la administración, universalmente hablando, durante la primera mitad del siglo mencionado. Carlos Juan Bautista Bonnin, el más distinguido pensador de su tiempo, fue traducido al español en 1834, por D.J.M. Saavedra. Luego vinieron las obras de Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839), Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1842) y José Posada de Herrera, *Lecciones de administración*. En este tiempo, el derecho administrativo español se distinguió por la ausencia de formalismo, motivo por el cual los grandes libros sobre la materia se han considerado ciertamente como dignas obras de ciencia de la administración. Hay dos muy importantes, una de Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-43), y la otra de Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850)*.

Ya que hemos hablado de hispanidad cabe resaltar un hecho significativo: en 1857 fue publicado en México el *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo, un pensador administrativo español cuyos conocimientos sobre la materia los había adquirido en las lecciones de administración que dictó Posada de Herrera. Así pues, México fue partícipe de los progresos españoles sobre la ciencia de la administración, participación de la cual también gozó Hispanoamérica en su conjunto, tal como lo observaremos más adelante.

5.1.2 La ciencia de la administración española en la actualidad

La ciencia de la administración española sigue, según se puede notar, dos líneas de desarrollo mutuamente relacionadas. Una camina en la vía del cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; y la otra en la reconceptualización de la ciencia de la administración, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX.

* Dentro de la abundante obra de José de Canga Argüelles, distinguido funcionario financiero y escritor de temas hacendarios en España, existe un manuscrito que elaboró en 1833. Lleva por título: "Elementos de ciencia de la administración", pero al parecer se ha perdido. Don Mariano Baena del Alcázar nos ha comentado que, a la fecha, la búsqueda de tan importante trabajo ha sido infructuosa.

Dentro de la primera línea hay que considerar a Juan Beneyto Pérez, autor de la *Historia de la administración española e hispanoamericana* (1958); a José Antonio Escudero, con *Los secretarios de Estado y del despacho* (1976), y a Alejandro Nieto, a quien se debe una obra de inapreciable valor: *El mito de la administración prusiana* (1962). Es autor, asimismo, de *La burocracia*, aparecida en 1976. No podemos omitir a Francisco Tomás y Valiente, a quien se debe el moderno descubrimiento de la *Política* de Castillo de Bovadilla, obra recientemente vuelta a ser publicada.

Dentro de la segunda línea hay que destacar a Antonio Mesa Segura, editor de las obras completas de Burgos aquí consultadas, gracias a la publicación de la *Labor administrativa de Javier de Burgos* (1946). Muy importantes son los colaboradores de la obra *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española* (1944): José Gascón y Marín, autor de "Oliván y la ciencia de la administración"; Mesa Segura, "De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga"; Segismundo Royo Villanova, "Colmeiro y la ciencia administrativa"; José María Pi Suñer, "La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos"; Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía". También contribuyeron Sabino Álvarez Gendín, Gregorio de Pereda Ugarte, Eugenio Pérez Botija y Carlos García de Oviedo.

Posteriormente, en 1961 y en ocasión del homenaje a Jordana de Pozas, Gascón y Marín escribió un opúsculo titulado "La ciencia de la policía". En 1954, Eduardo García de Enterría prologó la mencionada obra de Oliván, que, junto con el capítulo introductorio "Sobre la ciencia de la administración y los problemas de la administración española", integran la parte doctrinaria de su obra posterior *La administración española* (1961). Ya que hablamos de García de Enterría debemos citar su *Revolución francesa y administración contemporánea* (1972), un interesante trabajo que antes hemos examinado.

Debemos comentar que Gascón y Marín elaboró en 1956 un ensayo en el cual hace una revisión de la ciencia de la administración en España, escrito en francés: "La doctrina administrativa en España ("La doctrine administrative en Espagne"). Por su parte, Luis Jordana de Pozas escribió otro también en francés: "La doctrina administrativa en España ("La doctrine administrative guesa", ("Les sciences administratives dans pays de langue espagnole et portugaise" 1955), que no hemos podido conseguir, y "La organización y las ciencias administrativas en España" (1957).

Hay un autor español cuya obra, aun siendo impresa en su país, no ha tenido eco en su patria. Hablamos de Juan Ignacio Jiménez Nieto, cuyo trabajo profesional y académico se ha efectuado esencialmente en Sudamérica. Es, entre otras, autor de tres obras: *Política y administración* (1970), *Teoría general de la administración* (1975) y *Teoría administrativa del gobierno* (1978). Sin embargo, pese a la abundancia de su obra, prescindimos de ella por tener criterios diferentes a los establecidos en este libro: una contribución a la teoría de la administración del Estado. Antes marginamos a autores que elaboraron ideas

sobre las organizaciones, ahora lo hacemos con un pensador que, usando la "teoría de sistemas", aborda sus ideas en la periferia de nuestra disciplina.

Actualmente el cultivador de la ciencia de la administración más distinguido en los países de habla hispana, y uno de los más relevantes del mundo, es don Mariano Baena del Alcázar, pensador administrativo a quien se debe el rescate de las raíces de la ciencia de la administración, que desde el siglo XVIII se cultiva en nuestra lengua, y también el que nuestra disciplina ocupe nuevamente el lugar que se merece dentro del concierto internacional. En su momento hablaremos de sus obras.

El trabajo de Gascón y Marín sobre la doctrina administrativa española, en la mitad de los años cincuenta, es un buen reflejo de lo que en España constituyó el regreso a los clásicos de la primera mitad del siglo pasado. Recuerda la importancia de los trabajos de Valcriola, Foronda, Silvela, Burgos, y otros pensadores administrativos, y comenta la importancia de la obra relativa al centenario de la ciencia de la administración española, obra a la que antes nos referimos.

Gascón y Marín comenta también lo ocurrido desde la segunda mitad del siglo XIX hasta su época, particularizando sobre los trabajos de derecho administrativo, que entonces ya habían sustituido a los de ciencia de la administración. En su lista se encuentran Adolfo Posada *Tratado de derecho administrativo* (1897), pensador varias veces citado por Goodnow en su trabajo de derecho administrativo; A. Royo Villanova y sus *Elementos de derecho administrativo*; Fernández de Velasco, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración* (1920-1922); G. Oviedo, *Instituciones de derecho administrativo* (1927) y Alvarez Gendín, *Manual de derecho administrativo español* (1955).

Por su parte, don Luis Jordana de Pozas, al referirse en su trabajo al cultivo de la ciencia de la administración en España, hace una interesante referencia a los estudiosos españoles de la disciplina desde el siglo XVI. "La exposición doctrinal de materias administrativas en España se inicia muy poco después de lograda la unidad política. El más importante tratado de este género es la *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra*, de Castillo de Bovadilla, que aparece en 1597 y goza de sucesivas ediciones en España y fuera de ella, durante casi dos siglos".¹ Añade que en sus casi 2 500 páginas se tratan realísta mente todas las "cuestiones administrativas de su tiempo". La magna obra de Castillo de Bovadilla no es la única en su género, por lo que Jordana de Pozas menciona otras más, que por razones de espacio no comentaremos.

Jordana de Pozas observa que existe cierta relación entre las obras de ciencia de la policía del siglo XVIII y las de ciencia de la administración del XIX. "En realidad, la transición de los estudios administrativos desde las grandes

¹ Jordana de Pozas, "La organización y las ciencias administrativas en España", *RICA*, p. 14.

figuras del despotismo ilustrado (Floridablanca, Jovellanos, y otros) a las nuevas ciencias de la administración (Canga Argüelles, Oliván, Silvela, Posada de Herrera, y otros) es suave, sin las estridencias y cortes tajantes que marcan el paso del antiguo régimen al constitucional, en el orden político".²

Recuerda que durante la primera mitad del siglo XIX la ciencia de la administración dominaba el escenario, durante la cual Burgos impartía sus lecciones en Granada mientras que Posada de Herrera lo hacía en Madrid. Pero es en la segunda mitad cuando se impone el derecho administrativo, merced a la obra influyente de Manuel Colmeiro, por lo que "a partir de él, la bibliografía administrativa española es casi exclusivamente jurídica", tal como nos lo ha mostrado también Gascón y Marín. Hasta la época anterior a Colmeiro, e incluso en él, había predominado la influencia francesa, pero las ideas alemanas se introdujeron gracias a Adolfo Posada, y las italianas mediante Royo Villanova. "Desaparecido Colmeiro, se olvida hasta la misma existencia de los anteriores cultivadores de estas cuestiones".³

Nuestro autor aclara, sin embargo, que el cultivo del derecho administrativo en España nunca alcanzó los niveles de formalismo de otros países, lo que impidió que hubiera una separación entre profesores de administración pública y profesores de derecho administrativo. Seguramente el que esto sucediera, de acuerdo con la explicación de Jordana de Pozas, ha favorecido que actualmente en España se esté regresando vigorosamente al estudio separado de la ciencia de la administración.

Recaredo Fernández de Velasco es, justamente, uno de los cultivadores tanto del derecho administrativo como de la ciencia de la administración, tal y como lo muestra el título de su obra.⁴ En otra obra expusimos,⁵ con relativa extensión, el contenido doctrinario del libro, por lo que aquí sólo haremos una breve exposición. Lo más importante del trabajo consiste en su enfoque universal de la disciplina, aunque ciertamente las ideas que predominan son las italianas. Fernández de Velasco glosa ideas provenientes de Francia, tales como las de Bonnin, Tocqueville y Macarel; de España, en especial las de Oliván y Posada de Herrera; de Alemania, representadas esencialmente por Lorenzo von Stein; y las italianas, donde la pléyade de los pensadores itálicos desfilan en las páginas de la obra de nuestro autor: Ferraris, Presutti, Wautrain-Cavagnari, Meucci, Orlando y otros más. Una buena obra, no cabe duda.

Pasaremos ahora al examen de las ideas administrativas de Eduardo García de Enterría, quien considera que su libro⁶ pretende ser, ante todo, una

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ Fernández de Velasco, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, (1920-22).

⁵ Ver Guerrero, *Introducción a la administración pública*, pp. 123-27.

⁶ García de Enterría, *La administración española*, 1961. Nosotros consultamos la edición de 1972.

obra de "ciencia de la administración". Ello lo lleva, según sus palabras, al terreno de la polémica sobre el estatuto científico de la administración y por ende a denunciar la falacia de que el "método crea el objeto", por lo que la posición que asume es precisamente la contraria: "El método no es más que una toma de consideración de la realidad, un atenerse a las cosas por las que éstas son, no un reglamento intelectual interno o una edificación estructural de un sistema de categorías lógicas, abstractas, a las cuales poder referir luego los datos de la realidad".⁷

García de Enterría declara que estudia a la administración dentro de la realidad política, actitud que enfatiza porque en su tiempo hay un amplio movimiento dentro de la ciencia de la administración, en el sentido de "recogerse en los problemas estructurales comunes que la administración pública tiene con la administración de los asuntos y los negocios privados". Agrega: "El autor no siente la administración como empresa, sino, y permítase hacer énfasis en lo que a muchos ha de parecer obviedad, como Estado, como organización insertada en, y al servicio de, la comunidad política".⁸ Esta concepción no le hace rechazar "aquellos principios estructurales puramente formales y, en efecto, a cualquier tipo de organización", siempre y cuando lo primero sea lo principal. La administración pública, pues, es mucho más que la especificación dentro de un género, es en sí un género propio, distinto, "dotado de una grave y poderosa individualidad".

Una vez que hemos examinado, de manera general, el actual estado de la ciencia de la administración española, pasaremos a analizar a su más distinguido representante hoy en día: Mariano Baena del Alcázar.

5.1.3 La nueva ciencia de la administración: Baena del Alcázar

Mariano Baena del Alcázar ha producido una obra variada que incluye trabajos en francés. Para los propósitos de este libro destacaremos *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII* (1968), sin duda el trabajo contemporáneo más importante sobre la ciencia de la policía en nuestro idioma. Recientemente prologó la versión moderna de la obra *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior* (1835), de Rodríguez Camaleño, obra que tuvimos ocasión de tratar, y que Baena del Alcázar presentó en 1982. Su *Organización administrativa* apareció en 1984.

En un artículo relativo a la ciencia de la administración en Europa occidental, Carlos Debbash⁹ comenta que "no existe [en 1978] una obra de ciencia ad-

⁷ *Ibid*, pp. 15-16.

⁸ *Ibid*, p. 17.

⁹ Debbash, "La science administrative dans les pays de l'Europe continental", *RICA*, pp. 11-27.

ministrativa que pueda ser utilizada como texto de base para los estudiantes españoles". "Conviene, sin embargo, mencionar la importante obra de Jiménez Nieto que intenta elaborar una teoría general de la administración; esta obra es, sin duda, más conocida en América Latina que en la Península Ibérica".¹⁰ La obra a la que se refiere es *Teoría general de la administración*, que excluimos por las razones antes mencionadas.

Pues bien, ya existe en España ese texto que se requería desde 1978 y lo ha elaborado Baena del Alcázar con el título de *Curso de ciencia de la administración* (1985), atendiendo la añeja tradición pedagógica española que se remonta a Burgos y Posada de Herrera. Sin embargo, no se trata sólo de un texto para la enseñanza universitaria, que recoge las experiencias de su autor desde 1974, sino es también una contribución, que no se podía postergar más, hacia la consolidación de la nueva ciencia de la administración española, otra vez independizada del tributo debido, desde 1850, al derecho administrativo.

El *Curso de ciencia de la administración* es lo que en su momento fue el *Tratado de ciencia administrativa* de Langrod en Francia y lo que deberá ser un trabajo similar que habrá de ser producido en la América hispánica: constituir el restablecimiento de la dignidad científica de la administración pública como una de las ciencias sociales; recuperar su única raíz, aquella que se remonta al Cameralismo y a la ciencia de la policía; en fin, ha de ser la base actual que permita una reconsideración inmediata, pero de efectos duraderos, de la ciencia de la administración, tal y como la teoría de la administración del Estado desde el punto de vista de su actualidad.

El libro de Baena del Alcázar es, brevemente, un trabajo ambiciosamente exitoso. Partiendo de la tradición bonniniana, aunque más en lo particular de los pensadores españoles del siglo XVIII, Baena del Alcázar desecha la interpretación de la ciencia de la administración con fundamento en "temas instrumentales y menudos, como la racionalización de impresos o los procesos administrativos de los expedientes". Se encuentra más cómodo dentro de la senda marcada por el Cameralismo y la ciencia de la policía, de los cuales es un profundo conocedor. Lo anterior le permite aclarar, desde el principio de la obra, que "a pesar de que existen meritorios estudios aislados, el pensamiento organizativo norteamericano apenas ha despertado entre nosotros mayor eco, ni simpatía".¹¹

Tampoco fundamenta su trabajo académico en el derecho, ni el constitucional ni el administrativo, a los que juzga que han rebasado con frecuencia sus propias fronteras. "Por todo ello parece relativamente arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que, dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los ini-

¹⁰ *Ibid.*, p. 24.

¹¹ Baena del Alcázar, *Curso de ciencia de la administración*, p. 19.

ciadores de los estudios administrativos en España. Estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las más meritorias, no escribieron estudios jurídicos, sino meditaciones sobre la construcción del Estado".¹² Sería difícil hablar más claro de lo que hace don Mariano: la ciencia de la administración, pensamos, no significa hoy en día regresar al pasado y permanecer en él contemplándolo; no, se trata de *re-tomar* el hilo que se rompió hace ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es, hay que repetirlo, regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para poner a la ciencia de la administración donde debe de estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el Cameralismo, y evitar que se nos pierda del todo el de la ciencia de la administración del siglo XIX.

Baena del Alcázar señala que la posibilidad de que llegara a la conclusión de su obra, obedeció a la acumulación del conocimiento por efecto de la doctrina, la cual, recuerda, se encuentra al margen de los estudios jurídicos.

Nuestro autor, y en esto recuerda a García de Enterría, manifiesta que la ciencia de la administración no es una ciencia en "el sentido convencional", porque en ella no existe condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que le es característico a las demás ciencias. Por eso —añade—, a ella se aplican enfoques y métodos de otras ciencias sociales, "aunque no por ello se trata de un estudio pluridisciplinario y simple".¹³

La ciencia de la administración tiene, en su entender, su objeto propio: "El fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad". No es, por tanto, como bien lo ha dicho, 'ni pluridisciplinaria ni materia simple'. De acuerdo con esta idea, Baena del Alcázar penetra en lo más arcano de la ciencia de la administración, en el misterio que ha causado en muchos pensadores errores al intentar definir a la ciencia de la administración: el olvido de que en nuestra disciplina existe "la renuncia a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional", que "en nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método".¹⁴ Hemos utilizado la palabra arcano, en su sentido de secreto o misterio, porque esto ha sido en nuestro tiempo el gran problema insoluto por muchos cultivadores de la disciplina, ya que en la ausencia de rigor metodológico han querido encontrar la ausencia de cientificidad, pues en la aplicación de métodos ajenos a ella han querido ver una ciencia de la administración multidisciplinaria o pluridisciplinaria.

Del predominio del objeto sobre el método, tal como lo reveló Baena del Alcázar, se pueden observar las causas de los desvíos y extravíos de quienes

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p. 28.

¹⁴ *Ibid.*

abandonando, o simplemente omitiendo, el estudio del Estado, han "inventado" a su propia ciencia de la administración.

"Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia", agrega nuestro autor, y ello no implica que se marginen las preocupaciones científicas sobre la disciplina, sino al contrario, que por la "peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero ello ha de hacerse a partir del objeto y no del método".¹⁵

La ciencia de la administración es antigua. Don Mariano hace una reseña completa de sus orígenes, desde el Cameralismo y la ciencia de la policía, durante el siglo XVIII, pasando luego por el cenit y los avatares del XIX. Modernamente, "la ciencia de la administración surge en Europa por reacción contra el estudio norteamericano basado en la eficiencia, si bien integra elementos del mismo, resucitando, al producirse esta reacción, la vieja tradición científica europea del siglo XVIII que se había perdido después".¹⁶ Comenta que luego siguió una etapa de "desorientación", en la cual se plantearon enfoques que le parecen ingenuos, pero que cedieron su lugar a la identificación del "hecho" administrativo por Langrod, quien fracasó en su propósito. Posteriormente vinieron las polémicas acerca de si la administración era una disciplina o tenía un carácter pluridisciplinario, cuestión de importancia que va más allá de la discusión semántica, y que al final de cuentas hizo que en los países europeos se concluyera en una sola disciplina. Sin embargo, en Francia y Bélgica se optó por llamar a la disciplina como "ciencia administrativa", en tanto que en España e Italia "ciencia de la administración".

Baena del Alcázar concluye sobre la ciencia de la administración, y tomando como base su argumentación anterior: "Con todo ello se está afirmando que la presente obra parte de un entendimiento de la ciencia de la administración, principalmente desde la perspectiva europea, que intenta encuadrar las administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos, por tanto, de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas".¹⁷ Ante estas frases tan claras, huelgan comentarios sobre un punto que compartimos absolutamente con don Mariano Baena del Alcázar.

Sólo nos resta comentar que, mientras en Francia, durante la primera mitad del siglo XIX, se silenciaba a Bonnin, en España sus ideas son adoptadas y llevadas a su máximo desarrollo. Bien puede decirse que entre los españoles, el pensamiento bonniniano forjó su mejor escuela. Los cultivadores de la ciencia de la administración de entonces, entre los que hay que destacar a Burgos, Silvela,

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 40.

¹⁷ *Ibid.*, p. 46.

Oliván, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera, lograron que la disciplina no se extinguiera en Europa y, al mismo tiempo, diseminaron sus gérmenes intelectuales por la América de habla española. Gracias a esta labor, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, Hispanoamérica ha sido terreno fértil para el cultivo de la ciencia de la administración tomada como la disciplina que estudia la actividad del Estado.

5.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANOAMERICANA

Generalmente se ha pensado que la ciencia de la administración hispanoamericana nació en el siglo XX y por influencia angloamericana. En este sentido, Beatriz Wahrlich declara lo siguiente: "creo ineludible comenzar este artículo con la siguiente afirmación: las ciencias administrativas, en América Latina, son un producto esencialmente exógeno, que, a través del tiempo, han sufrido influencias endógenas, más acentuadas en unos países que en otros".¹⁸ Se piensa así cuando la conciencia histórica acerca de la disciplina se restringe al pensamiento de Rafael Bielsa, cultivador de la ciencia de la administración en la primera mitad del siglo XX, como antecedente original, tal como lo hace la señora Wahrlich.

Vista así, la ciencia de la administración sería un producto actual de las influencias norteamericanas de nuestro tiempo, por lo que en nuestra América hispánica su cultivo no tendría historia. Por tanto, la ciencia de la administración sería prestada —o más bien, caramamente vendida— y el "préstamo" habría ocurrido apenas ayer. Pero esto, como veremos, no es así.

Juan Beneyto, en el glosario bibliográfico de contribuciones hispanoamericanas a la ciencia de la administración,¹⁹ hace una extensa y documentada referencia a las mismas. De la época virreinal menciona las siguientes obras: J. de Larrinaga Salazar, *Tratado sobre el oficio de Protector General de los Indios* (Madrid, 1626), y Antonio de León Pinelo, *El Gran Canciller de Indias* (Madrid, 1625). A éstas hay que agregar las ya mencionadas de Matienzo y de Solórzano Pereira, obras que deben ser consideradas documentos de valor indudable durante su etapa formativa, y que posteriormente conoceríamos bajo el nombre de ciencia de la policía durante el siglo XVIII. Naturalmente, las obras anteriores no son influencias exógenas ni nada parecido, sino productos orgánicos del intelecto de lo que entonces se conocía, englobadamente, como Imperio español.

¹⁸ Wahrlich, "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina", *PAR*, 1978, p. 70.

¹⁹ Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, pp. 44-53.

Durante el siglo XIX se rompieron los vínculos de dependencia política entre España y la América hispánica, sin que por ello se fracturara su unidad cultural. Así, fue el pensamiento administrativo español el que transfirió a las nuevas naciones hispanoamericanas la ciencia de la administración que había recogido de Francia, precisamente de Bonnin.

5.2.1 Antecedentes del siglo XIX

Durante el siglo XIX la ciencia de la administración se cultivó de manera extensa y brillante en Hispanoamérica, aunque, ciertamente, tal y como ocurrió en España, con frecuencia, junto con el derecho administrativo. Beneyto reporta algunas obras de esta época: José María Bonilla, *Breve tratado de derecho administrativo español, general del reino y especial de la isla de Cuba* (La Habana, 1842); Estrada, *Curso de derecho, federal y administrativo* (Buenos Aires, 1896); Ramón Ferreira, *Derecho administrativo general y argentino* (Buenos Aires, 1866); Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo* (Montevideo, 1953); Antonio Govín, *Derecho administrativo* (La Habana, 1882).

Sin embargo sería erróneo pensar que, por la lista de obras de derecho administrativos sólo esta disciplina se cultivó durante el siglo pasado. No fue así.

En 1840, en Bogotá, apareció una obra firmada por Florentino González: *Elementos de ciencia administrativa*, la cual es, hasta donde sabemos, el segundo tratado escrito sobre la ciencia de la administración en habla hispana. El primero es obra de José de Canga Argüelles, de 1833, y de título casi idéntico: *Elementos de ciencia de la administración*. Desafortunadamente, como en el caso de Canga Argüelles, ha sido imposible el acceso a la obra de Florentino González, quien mucho nos hubiera podido decir sobre el origen de la disciplina en la América española. Por el contrario, y afortunadamente, se han encontrado obras en las cuales se preservó el cultivo de la ciencia de la administración, tal y como ocurrió en México.

En suelo mexicano también floreció el derecho administrativo, como lo muestran las siguientes obras: Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo* (1852); José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874); Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo* (1895). La diferencia entre la primera, escrita con el estilo del formalismo del derecho francés, y las otras dos, marcadas por el estilo español, radica en que en éstas se ha conservado el sentido de ciencia de la administración tal y como se cultivó en España en la primera mitad del siglo XIX.

Pero también hay obras de la ciencia de la administración propiamente. Una principalísima se debe a la pluma de Luis de la Rosa: *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, publicada en 1853. En ella reposa la tradición fiel de la ciencia de la administración como estudio del Estado,

al estilo de Bonnin y la pléyade de pensadores españoles a que nos hemos referido. Además, como ya lo comentamos, Francisco de Paula Madrazo, discípulo de Posada de Herrera, publicó en México en 1857 su *Manual de administración*. Finalmente, debemos consignar que en 1832 Tadeo Ortiz publicó una obra en la cual resuena todavía el influjo de la vieja ciencia de la policía, junto con los progresos de la moderna ciencia de la administración; nos referimos a su libro *México considerado como nación independiente y libre*.

Pero no únicamente Colombia y México tuvieron el mérito de preocuparse por la ciencia de la administración. Otros países hispanoamericanos también comparten el crédito de ese cultivo. Entre estos destaca Guatemala, donde Antonio González Saravia publicó en 1888 su libro *La administración pública*, notable trabajo que conserva el estudio de la ciencia de la administración tal y como la produjeron los pensadores españoles de la primera mitad del siglo XIX. Gran obra que trataremos aquí con relativa extensión.

5.2.2 La ciencia de la administración en la actualidad

Hoy día, domina en los países americanos hispanohablantes el desarrollo de las tecnologías para el trabajo administrativo, o para la reforma de la administración pública. Los profesores de la materia, y los investigadores universitarios y gubernamentales, han ceñido fundamentalmente su actividad a llevar al cabo esos propósitos. Asimismo, buena parte de la literatura de la disciplina se destina a la enseñanza y al entrenamiento, tanto en las universidades como en los centros de capacitación oficiales. Poco espacio se ha dejado al cultivo de la teoría de la administración pública, tan importante para el estudio y la explicación de los complejos problemas que viven los estados hispanoamericanos.

Entre los libros de texto, en su mayoría dominados por la impronta intelectual angloamericana, se han elaborado los siguientes: *Introducción a la administración pública* (1954) del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato; *Tratado de administración general* (1962) del mexicano José Galván Escobedo; e *Introducción al estudio de la teoría administrativa* (1963) del costarricense Wilburg Jiménez Castro. Estas obras tuvieron la virtud de que, en su tiempo, fueron un buen camino para la superación del formalismo con que se enseñaba la administración pública en las universidades de la América española.

Actualmente están cambiando los vientos en el pensamiento administrativo hispanoamericano y el Estado se ha ido convirtiendo en el objeto de sus reflexiones. La renovación abarca también a Venezuela, donde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) está atendiendo con éxito la pesada carga de la enseñanza y el adiestramiento de los funcionarios latinoamericanos, campo en el cual el argentino Bernardo Kliksberg es el experto más distinguido. Kliksberg, aparte de su abundante y diversa obra sobre administración pública, es editor de un interesante y desafiante libro

donde se cuestionan las corrientes angloamericanas dominantes; se llama, precisamente *Cuestionando en administración* (1973).

También en Venezuela han aparecido dos trabajos innovadores, ambos planteados con elementos críticos: *Administración pública, planificación y desarrollo* de Nora Castañeda y Luria Cunill; y *Política, Estado y administración pública* de Allan R. Brewer-Carias. Ambos libros aparecieron en 1979.

En Puerto Rico está ocurriendo un fenómeno inesperado: el predominio de la enseñanza y el estudio de la administración pública por la vía de la llamada *teoría de la organización*, es deslavado gradualmente y llegará el día en el que desaparezca. Tal labor, digna de mención, está a cargo de los profesores Beau-regard González Ortiz y Leonardo Santana Rabell, quienes han encontrado que las instituciones y las ideas administrativas de su país tienen factura hispanoamericana. Asimismo, han cuestionado profundamente la teoría de la administración pública norteamericana²⁰, a la vez que rescatan al pensamiento administrativo puertorriqueño, sepultado por el olvido y la indiferencia de los nacionales del país.²¹ El terreno académico, pues, está listo para el cambio.

Recientemente, otro académico puertorriqueño, Carlos Sánchez Zambra-na, ha elaborado una valiosa investigación sobre lo que concibe como "doctrina indiana de gobierno" y que consiste en las contribuciones españolas a la formación primitiva de la ciencia de la administración en los siglos XVI y XVII, pero dentro del espacio americano. El trabajo, sin duda, favorecerá la ampliación de estas investigaciones en suelo puertorriqueño.

Nos resta comentar que, en nuestro siglo, fue Rafael Bielsa, argentino, quien conservó en su país el espíritu y la idea original de la ciencia de la administración, tal y como fue fundada por Bonnin. Su obra, numerosa y variada, merece tratamiento separado, lo que haremos más adelante. Antes, sin embargo, nos referiremos a dos trabajos que para este libro tienen importancia, uno elaborado por el peruano Humberto Núñez Borja, y el otro por el mexicano León Cortiñas-Peláez.

La obra de Humberto Núñez Borja, *Lecciones de la ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú* (1943), recuerda en su contenido los fundamentos de la ciencia de la administración tal y como la hemos venido observando. Su autor declara que generalmente "se subestima" el estudio del curso sobre la ciencia de la administración y derecho administrativo en su país, pese a su importancia por referirse a la intervención del Estado en materias que antaño le estaban vedadas. Sin embargo, recomienda que tal actividad sea considerada siempre en relación con el Estado de que se trata, porque hay algu-

²⁰ González Ortiz, *La administración pública norteamericana* (1984).

²¹ Santana Rabell, "Tendencias recientes en el estudio de la administración pública: perspectivas latinoamericanas" (manuscrito mecanografiado, 1985); así como "José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico", *Revista de Administración Pública puertorriqueña*, en imprenta.

nos, como en donde domina el socialismo, que han ampliado extraordinariamente estas actividades.

Núñez Borja afirma que el hecho de que en su Curso trate por separado al derecho administrativo y a la ciencia de la administración, obedece a que "son disciplinas distintas".²² Sin embargo, nuestro autor cultiva preferentemente al primero, por lo que sus referencias a la segunda, generalmente condicionadas a su comparación con el derecho administrativo, no son sustanciales. Sin embargo, aunque la obra no tiene ni grandes alcances teóricos ni académicos, es un buen ejemplo de que la ciencia de la administración, aunque tratada por Núñez Borja modestamente, nunca se extinguió en Hispanoamérica.

Las ciencias administrativas en América Latina (1972), de León Cortiñas-Peláez, es un caso excepcional. En su contenido encontramos todos los rasgos propios de la ciencia de la administración, reconsiderada sobre la base de su sentido original. Cortiñas-Peláez, cuya formación jurídica se encuentra complementada con un conocimiento erudito de nuestra disciplina, se formó en la tradición de la ciencia de la administración. Entre sus educadores se encuentran los grandes reformadores, como Langrod. No es extraño, por tanto, encontrarlos que entre las muchísimas fuentes que lo apoyan, el trabajo cita a varios de los autores que aquí hemos examinado, entre los que destacan Bonnin y Stein. Asimismo, Cortiñas-Peláez recurre al conocimiento de autores franceses, alemanes, italianos y españoles, de ayer y hoy, al tiempo que reclama para el Cameralismo y la ciencia de la policía el lugar que se merecen.

Sin embargo, por lo que se refiere al presente libro, particularmente en este capítulo, destacan las ideas de Cortiñas-Peláez sobre el sentido latinoamericanista que debe tener la ciencia de la administración en este Continente. En su opinión, "el estudio de la administración pública está adquiriendo un impulso notable en los últimos lustros, pudiéndose decir que la clásica tradición germánica de las ciencias camerales (siglos XVII y XVIII), olvidada durante casi dos siglos en el mundo jurídico-administrativo de Europa continental, está siendo vigorosamente descubierta y reactualizada, como consecuencia —defensiva y comparativa— de la llegada masiva, a Europa occidental, de las técnicas (matemáticas, psicológicas, económicas) angloamericanas, que han revolucionado la organización y los métodos administrativos (tanto públicos como privados) en los Estados Unidos, desde comienzos del siglo XX y, muy particularmente, desde la Segunda Guerra Mundial".²³

Esas técnicas, que ven elementos comunes en la administración pública y privada, desconocen la "especificidad del fenómeno humano que es la administración pública". Ha ocurrido entonces una colisión en suelo europeo entre ambas tradiciones, una joven y otra antigua basada en siglos de desarrollo

²² Núñez Borja, *Lecciones de la ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú*, p. 14.

²³ Cortiñas-Peláez, *Las ciencias administrativas en América Latina*, p. 6.

científico. Naturalmente esta polémica impacta a las ciencias de la administración, como las bautiza en plural Cortiñas-Peláez, por cultivarse así en América Latina.

En consecuencia, en Latinoamérica se presentan dos tesis contrapuestas: el "universalismo" y "particularismo". La primera presenta como modelo a la administración desarrollada del mundo anglo europeo, mientras que la segunda intenta evitar una actitud de "imitación simiesca" y hasta "servil", por lo que instaura lo que corresponde a la historia y a la idiosincrasia latinoamericana. Nuestro autor rechaza ambas tesis proponiendo una tercera, a la que él llama "latinoamericanismo", propia para un crisol de razas que se integra en la "universalidad latina". Con esto concluimos que los progresos universales son conciliables con los avances propios de esta universalidad latina.

Una vez que examinamos a los dos autores contemporáneos, pasaremos a estudiar a un pensador administrativo del pasado, González Saravia, y a otro de este siglo, Rafael Bielsa.

5.2.3 Un cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración del siglo XIX: González Saravia

A raíz del edicto gubernamental que estableció la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, a las municipalidades y a los jefes políticos en Guatemala, Antonio González Saravia decidió publicar su obra *La administración pública: curso de derecho administrativo* (1888). En aquel entonces, entre otras actividades profesionales, nuestro autor era profesor de derecho administrativo de la mencionada Facultad y profesor asociado de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración.

González Saravia debe considerarse entre los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración en nuestra América durante el siglo pasado. Él mismo comenta que se siente satisfecho de inaugurar en su patria "los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia. . .".²⁴

Como los autores que le antecedieron en Europa e Hispanoamérica, González Saravia dice que "la administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden y la tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la moral de las costumbres públicas; difundir la cultura; me-

²⁴ González Saravia, *La administración pública*, p. 3.

jorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso general".²⁵ De tal manera, ya que la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, —añade—, la administración se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines. Toca a ella, entonces, conseguir las soluciones comunes a toda la sociedad.

La buena administración descansa en el "secreto" de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como en procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés son la ley y el bien público.

González Saravia sostiene la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundan. "La ciencia de la administración comprende todas las ciencias que de la administración se ocupan (tanto las naturales como las sociales), mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico, sin absorber otros aspectos, aunque en íntima relación con ellos".²⁶ Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación porque el arte del derecho administrativo consiste en la "aplicación de la ciencia administrativa a la vida" por medio de reglas prácticas.

Nuestro autor cita a los mismos pensadores administrativos que nosotros consideramos, entre ellos al francés Laferriere, al italiano Manna, al mexicano Castillo Velasco y, principalmente, al español Manuel Colmeiro, de quien se puede juzgar su discípulo. Esto nos ayuda a comprender porqué, estando encauzado en el seno de la corriente de la ciencia de la administración, considera a la administración pública como "objeto de una ciencia que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones de un país".²⁷ Precisamente lo que ya antes había sugerido el propio Bonnin. Nuestro autor agrega que, sin embargo, por administración pública también se entiende a la "organización del Estado", las relaciones entre sus agentes y los aspectos reglamentarios y prácticos.

Como discípulo de Colmeiro, observamos en González Saravia la proclamación de los principios de la ciencia de la administración, tales como el que la administración debe ser activa e independiente, y las instituciones administrativas deben estar en consonancia con las instituciones políticas. Del mismo modo, también adopta el pensador español la dicotomía política-administración, el punto más débil de su planteamiento, y que no merece mayor examen.

Lo importante, y que hay que resaltar, es que, tal y como lo hemos precisado en la obra de González Saravia, la ciencia de la administración no tiene una

²⁵ *Ibid*, p. 4.

²⁶ *Ibid*, p. 16.

²⁷ *Ibid*, p. 18.

fuente exógena porque la hispanidad es una unidad cultural que abarca a las instituciones y a las ideas administrativas. En todo caso, las influencias "organizacionales" y gerenciales sí son exógenas a la ciencia de la administración, además de perjudiciales, porque ellas no saben de la convivencia, sino únicamente del desplazamiento y la sustitución de nuestra materia.

5.2.4 Un moderno cultivador hispanoamericano de la ciencia de la administración: Rafael Bielsa

Rafael Bielsa, profesor argentino de derecho administrativo y ciencia de la administración, puede ser considerado como un cultivador de esta última desde la concepción italiana y por tanto, más allá de la alemana. En esto difiere de González Saravia o de Luis de la Rosa, cuya factura intelectual es propiamente francoespañola.

En su opinión, fue la eficacia de la acción administrativa, la economía de los servicios públicos y el progreso técnico, lo que provocó el nacimiento de la ciencia de la administración, "no concebida como ciencia jurídica sino como ciencia política". Esta idea la formula en su obra *Ciencia de la administración* (1937), aparecida 16 años después de su libro *Derecho administrativo* (1921).

Bielsa aclara que, sin embargo, la ciencia de la administración es una ciencia política especial que no estudia al gobierno general del Estado, sino al "buen gobierno de la administración pública".²⁸ Se limita a la eficiencia y a la moral administrativa, su autonomía ya no es materia ni de discusión ni de negativa. La importancia de su crecimiento obedece al incremento correlativo de las funciones del Estado, especialmente de las funciones sociales: "de la vida cultural y económica del pueblo".

Las ideas fundamentales de nuestro autor, como lo señalamos antes, nacen de las concepciones italianas. Bielsa cita a Bonsi, Bruggi, Longo, Villalba, Presuti, Vachelli, Cavagnari y Ferraris, y la versión italiana de la obra de Lorenzo von Stein, conocida en Italia como *La ciencia de la administración pública* (1897). Estos nombres, ahora sin significado, resaltarán cuando examinemos el pensamiento administrativo italiano.

Bielsa opina que la separación entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración es un supuesto necesario para el estudio de ambas disciplinas. Más en lo particular, sostiene que "la ciencia de la administración es ciencia política en un sentido; es una política específica de aplicación inmediata a cada materia u objeto de la administración pública. Es un conjunto de principios que miran a la eficacia y la economía de la acción administrativa".²⁹ Esta definición de la ciencia de la administración, que sentimos muy estrecha y ale-

²⁸ Bielsa, *Ciencia de la administración*, p. 24.

²⁹ *Ibid*, p. 45.

jada de la realidad, es todavía más comprimida cuando el estudioso le asigna la facultad de indicar los modos y la necesidad de intervenir, con lo que le corresponde a la ciencia política determinar los fines específicos.

Ciertamente, Bielsa deja poco de lo mucho que, antaño, tenía la ciencia de la administración. Sin embargo, hay que acreditarle el que con sus trabajos contribuyera, como otros pensadores hispanoamericanos, a que la ciencia de la administración no se haya extinguido por completo. Así, aunque empobrecida, Bielsa y demás cultivadores de la ciencia de la administración rescataron al menos, sus elementos esenciales y los pusieron a salvo en los momentos en que el mundo americano de habla española estaba siendo invadido por las concepciones propias de la gerencia privada, provenientes de los Estados Unidos.
