

Capítulo 2

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: CIENCIA DEL INTERÉS PÚBLICO 35

DE UNA CIENCIA PARA LOS SÚBDITOS A UNA CIENCIA DE LOS CIUDADANOS 35

ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 40

EL PÚBLICO MODERNO 48

Emergencia del público. Configuración del interés público.

Las leyes administrativas

OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 64

Capítulo 2

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: CIENCIA DEL INTERÉS PÚBLICO

Transcurre el año de 1808: gobierna Napoleón Bonaparte, pero la Revolución ha dejado una honda huella en la Francia de principios de siglo a pesar de la sucesión de regímenes. Más allá de los Pirineos, España conservaba aún la monarquía ilimitada y la disciplina administrativa consonante es la policía, cultivada por Valentín de Foronda. Allende el Rhin labora Robert von Mohl, quien en Alemania configura las primeras lecciones que facilitan el tránsito de la policía hacia la ciencia de la administración pública.

DE UNA CIENCIA PARA LOS SÚBDITOS A UNA CIENCIA DE LOS CIUDADANOS

Los viejos sistemas habían sentado sus reales en la Península, tiempo en que la reforma borbónica perdió su vigor y la policía mermaba en su vitalidad como motor de la transformación. Valentín de Foronda fue un hombre propio de esa época de quietud inestable, pero donde el *statu quo* está definitivamente amenazado por el cambio. El problema social básico era saber si el cambio sería gradual o violento. Foronda se inclinaba por lo primero, aunque participó en la guerra de independencia de los Estados Unidos. Fue un hombre de ideas progresistas cuya visión de la vida política le acarreó ser detenido en varias ocasiones en un país, donde las fuerzas del retroceso apelaban a cualquier recurso para detener la metamorfosis social.

También fue un pensador prolijo que cultivó una buena cantidad de materias, tal como es observable en sus trabajos: **Cartas sobre el Banco de San Carlos** (Madrid, 1787); **Cartas sobre los Asuntos más Exquisitos de la Economía Política y sobre las Leyes Criminales**, en dos tomos (Madrid, 1787-94); y

su **Miscelánea** (Madrid; 1787 y 1793).¹ También hizo una traducción parcial de la obra **Instituciones Políticas** de Carlos von Bielefeld, que comprende a sus señalamientos sobre España y Portugal.² Pero su obra más célebre son las **Cartas sobre la Policía**, preparadas entre 1793 y 1800, y que fueron víctimas de la Inquisición cuando se publicaron originalmente en 1801, aunque las persecuciones continuaron hasta el año de 1814.

Foronda creía que no basta, para labrar la felicidad de los habitantes de un país, edificar una constitución sabia sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, la seguridad, la libertad ordenada y la igualdad ante la ley; son precisos también las comodidades y los goces lícitos entre todos los asociados del pacto constitucional, es decir, los ciudadanos, para lo cual se requiere de una buena policía.³ Incluso en la segunda edición de su obra propuso que el libro se usara como texto para los responsables de los ayuntamientos constitucionales, los jefes políticos y las juntas provinciales bajo la Constitución de Cádiz, a la que dedicó fervorosas alabanzas.⁴ Desde 1801 sus **Cartas** sirvieron de guía a los intendentes, corregidores y alcaldes, tomando en consideración que éstos, por sus ocupaciones, no tenían tiempo de recordar lo que antes habían aprendido en los libros. Ellas contienen un espíritu didáctico: exponen

¹. Jordana de Pozas, Luis. **Introducción**. Valeriola, Tomás. **Idea General de Policía**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1977 (1798). p. XVI.

². La obra fue traducida enteramente al español. Ver: Bielefeld, Jacobo Federico Barón de. **Instituciones Políticas**. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Dos tomos. 1768 (1761-1762).

³. Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820. p. 3.

⁴. **Ibid**, p. 8.

consejos prácticos que ayudarán a recuperar la memoria sobre cosas sabidas por los funcionarios públicos: "en una palabra, da una especie de señales que los condujesen, siempre que se tratara de proveer a los pueblos de víveres, de salud en general; de las comodidades y adornos de las ciudades; de algunas providencias favorables a la agricultura, industria y comercio, y a la seguridad y propiedad de los bienes de mis compatriotas".⁵

El libro de Foronda es el más moderno de los viejos textos de policía en España, pero hay en su contenido un espíritu de progreso y un sentido de libertad frente al absolutismo decadente, que anuncia el temario de una nueva disciplina administrativa propia del moderno Estado de derecho que aún no llegaba a España.

En Alemania, Robert von Mohl realizaba una labor similar a Foronda y fue un hombre que puenteó entre dos épocas. Él es uno de los fundadores de la ciencia de la administración pública moderna en Alemania, y a la vez, un cultivador obstinado de la todavía viva ciencia de la policía, aunque su prestigio está basado también en sus contribuciones a la ciencia del Estado. Una de sus obras más relevantes se titula **La Ciencia de la Policía (Die Polizeywissenschaft)**, publicada originalmente entre 1832 y 1866.⁶ En von Mohl, quizá más que en ningún otro autor alemán o de cualquier nacionalidad, es donde mejor se observa el tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración, por lo que resulta evidente la conciliación de categorías correspondientes a

⁵. **Ibid.**

⁶. Para quienes dominan la lengua de Goethe, la obra es accesible a través de edición siguiente: Mohl, Robert von. **Die Polizey-Wissenschaft.** Tubingen, Verlang der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1832-1866. Tres tomos.

ambas disciplinas. En especial trató de conciliar la idea del Estado de derecho y la noción de policía.

Von Mohl sostuvo que en el Estado se encierra toda la vida del hombre: se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio, en fin, de todo aquello que toca a su vida. Como tratadista de la ciencia del Estado, en tanto es materia fundamental de su trabajo científico, ubicó las diferentes disciplinas que cultivó en estrecha relación con la política. Por consiguiente, dentro de una concepción unitaria, comprensiva y sistemática de la ciencia del Estado, incluyó a la ciencia de la policía y la ciencia de la administración pública. Así entendidas, cada disciplina pasa a ser una de tantas materias que convergen en el estudio del Estado.

La ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso -lo más libre y completo- de su fuerza conjunta".⁷ Esta idea trasciende la mera noción del Estado como defensor del derecho vigente. Por otra parte, definió a la ciencia de la administración pública como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".⁸ Pero hizo patente que aunque ambas conviven, la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración pública; es decir, ésta tiene su precedente inmediato y directo en la ciencia de la policía.

⁷. Citado por Schiera, Pierangelo. **Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco**. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968. pp. 78-84.

⁸. Citado por Schiera, obra referida, p. 84.

Pierangelo Schiera juzga que von Mohl utilizó el término *policía* para entender a la administración interna y completa del Estado, lo que significa una gradual traslación de una categoría hacia la otra.⁹ La policía es una fuerza capaz de remover los obstáculos que se alzan frente al desarrollo de la sociedad, es una fuerza pública apta para desarrollar las facultades humanas donde la actividad de los particulares resulta ineficaz. Siendo Robert von Mohl un hombre de ideas liberales, y todavía más un teórico de la administración del Estado de derecho, no piensa que el Estado se ciñe a la mera defensa de la esfera privada. Su actividad es trascendente: tiende a fomentar las facultades colectivas de los hombres.

Su obra **La Ciencia de la Policía** llegó hasta Italia donde fue traducida muy parcialmente en lo que toca a su introducción, labor que se debe a Gualtiero Gabbionetta. Esta publicación fue hecha en la ciudad de Turín durante el año de 1861, y lleva como título: **La Ciencia de la Administración Conforme a los Principios del Estado de Derecho (La Scienza dell'Amministrazione Secondo i Principi dello Stato Legale)**.

Foronda no tuvo a una ciencia de la administración pública suficientemente vigorosa para que reemplazara al estudio de una policía, que no era conciliable con sus ideas libertarias y progresistas. Von Mohl cultivó a las dos disciplinas, pero enfrascado en el salvamento y perpetuación de la antigua ciencia, limitó por principio el desarrollo de la nueva materia.

Foronda y von Mohl no dieron el paso trascendental a la plena modernidad, porque en sus países no existían las condiciones de progreso producidas por una revolución como en Francia, toda vez que aquí la ciudadanía, el republicanismo y una vida cívica activa demandaban una administración

⁹. **Ibid.** , p. 82.

plenamente pública, así como una nueva ciencia que no tratando con súbditos, estableciera sus principios a partir de los ciudadanos. Esta ciencia sólo se podía fraguar en Francia y tocó ese mérito a Charles-Jean Baptiste Bonnin.

ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es una institución social de antigua data. De hecho, la voz *administración* ya se usaba en los primeros años de la era cristiana de un modo similar al que ostenta hoy en día. Sin embargo, su primera formulación conceptual se realizó a través de un vocablo diverso: *policía*, cuya configuración alcanzó el rango de primera disciplina acerca de la administración pública. Antes existió un torrente de literatura administrativa generalmente encaminado a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos de la antigüedad, si bien es cierto que fluyeron algunas corrientes de pensamiento con miras más elevadas y hasta alcanzaron cierto carácter explicativo. Estas corrientes constituyen propiamente lo que se conoce como cuasi-teorías, esto es, configuraciones conceptuales que no se encuentran deductivamente entrelazadas ni pueden explicarse en forma consecuyente. Las cuasi-teorías sólo tiene capacidad explicativa o predictiva en forma específica, o de sencillamente, son "sumamente" sugerentes pero nada más.¹⁰

La administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada. Sus rasgos prominentes son la separación entre administración y justicia, la

¹⁰. Meehan, Eugene. **Pensamiento Político Contemporáneo**. Madrid, Revista de Occidente. 1973. p. 14.

asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la *interioridad* como motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público. El eje de convergencia de estos rasgos es lo *administrativo*, un suceso social que surge en el seno de la complejidad gubernamental para obtener identidad y así diferenciarse de lo financiero, lo económico y lo político. Entonces, la policía -nombre que en ese siglo detentaba la administración pública-, pasa de la condición de cuasi-teoría al estatuto de teoría propiamente dicha.

Fue entonces cuando la administración pública estuvo en condiciones de evadirse de su mera especificidad y trascender hacia una condición general, pues consiste en una teoría, en "un conjunto de generalizaciones entrelazadas deductivamente que puede utilizarse para explicar a otras generalizaciones".¹¹ La administración pública ya no es un mero fenómeno derivado cuya explicación sólo es posible a partir del fenómeno primigenio, sino un ente que se explica por sí mismo dentro de la fenomenología del Estado y con referencia a él.

La administración pública obtiene legitimidad académica, por cuanto que su emergencia como teoría se fundamenta en la necesidad de que un objeto de conocimiento puede ser descrito, explicado y evaluado dentro del universo empírico en el que se encuentra inmerso, participando al mismo tiempo en su explicación general. Dicha administración constituye una forma de pensamiento social, y como cualquier pensamiento acerca de la sociedad humana, comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.¹² La ciencia de la policía, así configurada como una teoría

¹¹. **Ibid**, p. 31.

¹². **Ibid**, pp. 19-52.

administrativa del Estado, constituye un territorio cultivado por una nueva disciplina a través de la enseñanza, la investigación, la divulgación del saber y la discusión argumental de los cultivadores del saber. La ciencia de la policía se desenvuelve como un ámbito del trabajo académico donde priva el debate intelectual, la crítica constructiva, la polémica pública viva e impresa, la búsqueda del rigor discursivo, el ensayo de la metodología del rigor conceptual y la experiencia acumulada del saber.

Sin embargo, dentro su primera modalidad teórica como policía, la administración pública correspondía a un tipo de Estado concreto y dicha voz reflejaba la esencia de ese Estado: el absolutista. Pero una vez que el Estado absolutista es abolido sucesivamente en los principales países de Europa, y que es reemplazado por el Estado de derecho, algunos elementos primigenios de identidad de lo administrativo desaparecen, otros se conservan bajo metamorfosis y unos más son engendrados. Entonces el vocablo policía pierde valor por haber desaparecido la esencia fenoménica de la policía, y su lugar es ocupado por una palabra de antigua existencia: la *administración*, a la cual las libertades ciudadanas le impone con énfasis el adjetivo de *pública*.

Este hecho, cuyo acontecer ocurrió a partir de 1808 dentro de la Francia de entonces, propicia la emergencia de la moderna teoría administrativa del Estado. En ella es perceptible el legado intelectual y temático de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración pública,¹³ así

¹³. 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 donde también se hizo la primera traducción del libro clásico de la materia: **Principios de Ciencia de la Policía**

como la aparición de nuevos rasgos cuyo origen es lo público concebido como una gesta de la civilidad bajo la doble noción de *res publica* y de ciudadanía. La ciencia de la administración pública, como la ciencia de la policía que le precedió, también constituye un ámbito del trabajo académico donde impera la esgrima intelectual, la crítica edificante, la discusión foral abierta -incluyendo al debate impreso-, el diseño de la rigurosidad discursiva, la prueba de la metodología del rigor conceptual y la acumulación del conocimiento. La ciencia de la administración pública es un escenario de actividad creativa donde se produce y se reproduce el conocimiento, es una institución social dedicada al progreso del ser humano.

Dentro de esta ciencia, la teoría administrativa del Estado constituye una fórmula expositiva del pensamiento científico que explica sencillamente a la complejidad estatal, que ensambla elementos dispersos, que ofrece sentido a lo antes incomprensible, y que hace imperativo el uso del rigor, el argumento y la evidencia.

La ciencia de la administración pública es un producto social, la emanación de relaciones sociales científicas que unen el pasado y el presente, y vinculan las andanzas intelectuales existentes en un momento determinado. Pero al frente de una empresa científica suelen haber líderes que marcan las líneas principales del desarrollo del saber. El caudillo de esa ciencia es Carlos Juan Bautista Bonnin, quien además de ser un hombre de los años tempranos de la era revolucionaria y del Imperio, fue un iniciado en la ciencia de la policía. Aunque nunca citó a los cultivadores de esa

(**Grundsätze der Polizeiwissenschaft**), publicado originalmente en 1756 por Juan Enrique von Justi. La versión francesa fue editada bajo el título de **Elementos Generales de Policía** (**Éléments Généraux de Police**), apareció poco después, en 1769.

ciencia en sus **Principios de Administración Pública**, es indudablemente su tributario. El que Bonnín no haga referencia alguna a los teóricos de la policía se debe, pensamos, a que como republicano y liberal convencido rechazaba todo aquello que representara al antiguo régimen; y la policía no fue la excepción. En el **Compendio de los Principios** explicó que la policía entre los antiguos europeos significaba la forma de institución de la sociedad y que entonces tenía un sentido político. Pero que al perder este sentido, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, la policía degeneró en forma de inquisición política. Esta inquisición caracterizó a la debilidad y la tiranía, así como al miedo, que constituyeron las bases de los gobiernos absolutistas.¹⁴ Esto explica el rubor que para un republicano como Bonnín significaría conservar este uso de la palabra policía.

La policía sufrió una sustancial metamorfosis: no representando en los estertores del absolutismo Borbón su idea original, y estando pervertida, Bonnín recupera su principio original y la rebautiza como administración pública. El padre de la antigua ciencia, el alemán Juan Enrique von Justi, había escrito que se comprendía bajo el nombre de policía a las leyes y reglamentos referentes al interior del Estado, que se orientan a afirmar y aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, así como a procurar la felicidad de los súbditos.¹⁵ La policía era entendida como una capacidad gubernamental cuya finalidad fue incrementar el poder del Estado, y expandir sus fuerzas para

¹⁴. Bonnín, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834. p. 291.

¹⁵. Justi, Juan Enrique Gottlobs de. **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756). p. 18.

propiciar su crecimiento. Bonnín, con base en ideas similares, declaró lo siguiente: "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".¹⁶ La palabra cambia, la esencia de la idea permanece: la administración pública es una potencia constructora que promueve el progreso del Estado, como antaño la policía, porque arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y las cosas. El expediente sucesorio de la idea es patente; en efecto, así se prolongó el discurso administrativo a través de un esfuerzo de modernización plasmado en la ciencia de la administración pública.¹⁷

Von Justi sostuvo 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, Bonnín observó que la administración pública es la autoridad comunal, a ella corresponde el estado civil de las personas; es decir, la imposición de las contribuciones

¹⁶. Bonnín, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 34.

¹⁷. Rutgers, Mark. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol 29, num. 3. 1997. p. 286.

directas, la leva de los hombres de la guerra, las fuerzas permanentes, la agricultura, la industria y el comercio.¹⁸

Ha sido de gran importancia la conservación de las materias comprendidas por la policía, ahora propias de la administración pública. Nicolás Delamare estudió a la policía en general y sus oficiales, las costumbres, la religión, la sanidad, los víveres y los caminos.¹⁹ Cada uno de estos temas lo desglosó y abordó con detalle y profundidad, cuestión que se le ha criticado como verdaderamente indigesta por von Justi,²⁰ así como por Valentín de Foronda.²¹ El temario desarrollado por von Justi es completo y sistemático, toda vez que se trata de un 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 situarlo 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 a la agricultura, las manufacturas, las fábricas, los oficios y las profesiones. El comercio, el dinero y el crédito son temas de otro apartado de su obra, al cual sigue lo relativo a la religión y a las relaciones sociales. En lo que se refiere a la educación, Justi comprende la formación de la

¹⁸. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, pp. 91-92.

¹⁹. Delamare, Nicolás. **Traité de la Police**. Paris, chez Michel Brunet. 1722 (1705). Cuatro tomos. Tomo I, Introducción.

²⁰. Justi, Jean Henri Gottlobs de. **Élemens Généraux de Police**. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769 (1756). p. 11.

²¹. Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Madrid, Imprenta del Cano. 1801. p. 4.

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.²²

Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su aporte. En aquel entonces las ciencias en general evolucionaron rápidamente; en el caso de las ciencias químicas, por citar alguna, no debemos olvidar las aportaciones de Lavoisier, por cierto victimado durante la Revolución. Lo más relevante fue que el desarrollo de las ciencias naturales había contagiado al espíritu de las ciencias sociales, y como este espíritu prevaleciera en general sobre todas las ciencias sociales, ¿por qué no habría de serlo también en la ciencia de la administración pública?. Ahora sabemos que ella fue la primera ciencia social surgida con base en esta atmósfera intelectual. Todavía la sociología tendría que operar hasta 1822, cuando Saint-Simon y Comte formularan la obra **Plan de las Operaciones Científicas Necesarias para la Reorganización de la Sociedad**, la nueva ciencia de la física social, tal como se llamó en un principio. La ciencia política aguardó hasta 1897, cuando en Italia Gaetano Mosca la sistematizó en sus **Elementos de Ciencia Política**.²³

Bonnin estableció desde 1812 que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares, es el lazo que une a los individuos en la sociedad: "por interés público debe entenderse la reunión de

²². Justi, **Elementos Generales de Policía**.

²³. Mosca, Gaetano. **Elementi di Scienza Politica**. Roma, Tipografia della Camera dei Diputati. 1895.

aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador".²⁴ En el interés público descansa el elemento de la asociación, que no es otro que el establecimiento de la administración pública como su gobierno natural, pues la conservación de cada uno de los individuos es el objeto de la sociedad, lo mismo que esta conservación es la causa de la administración y de las leyes para el sustento, así como la garantía de las relaciones sociales.²⁵

He allí la esencia de lo público a partir del cual Bonnin amplió a ciencia de la administración pública más allá del estudio del Estado, explayándola hacia el examen de la sociedad. Desde entonces la administración pública ha constituido uno de los objetos primarios del interés de las ciencias sociales.²⁶

EL PÚBLICO MODERNO

Con alguna frecuencia se tiende a soslayar el significado primigenio de lo público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que medran contra la fidelidad entre el suceso y la palabra que lo refiere. En efecto, lo público entraña a las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad patrimonial de todos sus integrantes.²⁷

²⁴. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 35.

²⁵. **Ibid.**

²⁶. Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson: The Indentity Study of Public Administration", p. 286.

²⁷. Dunsire, Andrew. **Administration: The Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973. p. 166.

A pesar de la gravitación de lo administrativo como una herencia determinante del antiguo régimen a los gobiernos democráticos de hoy en día, el rasgo principal de la administración del Estado contemporáneo es lo público. Esta voz es una emanación del concepto de pueblo, matriz de la cadena: *populus-puplicus-publicus*-público. Pueblo, popular y público tienen la misma raíz, de modo que la administración pública no es otra cosa que la administración del pueblo considerado en su totalidad social.

Por consiguiente, público es una categoría comprensiva que es incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, es decir, una *República -cosa publica-* donde impera el interés colectivo y la vida comunitaria. Desde entonces podemos referirnos a la administración pública, propiamente, como la administración popular.

La cultura política occidental tiene sus fuentes en la política y el derecho greco-romanos. Esta herencia clásica permanece fielmente entrañada en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción clásica de lo público. Pero, debido a que a partir de la Revolución francesa la distinción entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano evidenció la diferencia entre la vida privada y la vida pública, la modernidad emergente propició el surgimiento y desarrollo de un público nuevo que fungiera como un espacio de mediación y conciliación entre el ser humano concebido como el átomo de la sociedad, y la sociedad como comunidad de los seres humanos. Consiste en un espacio de publicidad cuya esencia en el movimiento autónomo, una mediación que es determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos, por el cual instituciones como representación parlamentaria tienen en él su explicación.

Es este público el que brinda su esencia a la administración del Estado moderno, la cual es doblemente pública, también en atención a su carácter popular. Este público también es la fuente de donde emana la participación ciudadana y la actividad cívica.

Emergencia del Público

El público tiene su origen en la alianza entre la aristocracia ilustrada y la emergente burguesía urbana, concertada en Europa dentro del escenario político fraguado durante el despotismo ilustrado desde mediados del siglo XVIII. Es el producto del florecimiento de un gran activismo cívico dentro de los salones literarios, los cafés y tabernas, así como en las asociaciones científicas y las reuniones de discusión de los asuntos políticos. Se trató de la formación de un espacio público que comenzó a ocupar una zona social intermedia entre el Estado y los intereses privados, un auditorio foral abierto a los ciudadanos portadores de la opinión pública y un foco de irradiación del diálogo cívico. De este foro emergió un tipo de organización pública sin precedentes donde los conferencistas expresan su opinión sin limitaciones, y ejercitan el derecho de reunión y de expresión sobre un temario de interés general. Tal ejercicio significó un acto de escrutinio no sólo de ese temario, sino de las instituciones entrañadas en él, pues la deliberación y el debate públicos no tenían barrera que los pudieran contener.²⁸

El público está caracterizado por hablar, por escribir, por reunirse para poder hablar y escribir; de modo que su carácter es la organización en instituciones diversas

²⁸. Keane, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992. pp. 174-175.

constituidas como espacio de interlocución, acción y expresión. Uno de los ejemplos más ilustrativos lo ofrece la reforma borbónica en España y sus dominios, pues ella configuró una atmósfera adecuada para la renovación cívica, cultural, educativa, científica, artística y tecnológica, que surtió efectos positivos en los círculos progresistas como promotores de las transformaciones en todos órdenes. La metamorfosis tuvo su asiento en la vida urbana, tanto en grandes ciudades como en villas pequeñas, donde los hombres amantes del progreso se congregaron inicialmente en reuniones informales, que luego mutaron hacia la modalidad de academias formalmente constituidas.²⁹

El público es el motor primigenio de muchas de las organizaciones modernas no-lucrativas. Uno de los antecedentes más remotos del público son las reuniones informales de algunos médicos sostenidas en Sevilla desde 1697, para leer y discutir, y que luego se transformaron en una Sociedad Médica.³⁰ En paralelo a estos progresos en la ciencia surgieron instituciones civiles conocidas como sociedades económicas de amigos del país, cuyo objeto fue animar la aletargada economía hispánica, alentando a la agricultura, la industria y el comercio, además de difundir los progresos de la tecnología, propiciar el entrenamiento técnico de los trabajadores y estimular el desarrollo de las ciencias aplicadas.

Estas sociedades también alentaron un ámbito institucional para la asunción de conciencia de clase de una burguesía en ciernes, pues en oposición a las corporaciones

²⁹. Sarrailh, Jean. **La España Ilustrada de la Segunda Mitad del Siglo XVIII**. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.

³⁰. Rodríguez Casado, Vicente. **La Política y los Políticos en el Reinado de Carlos III**. Madrid, Ediciones Rialp. 1962. pp. 250-64.

estamentales, tales como los gremios y los consulados, no estaban formadas atendiendo la condición de clase o profesión ejercida.³¹

También destaca el progreso de la opinión pública, ya considerada por Maquiavelo cuando se ocupaba por la reputación del príncipe. La opinión pública se desarrolló como una doctrina, esto es, como pensamiento implementado en acciones políticas cuya factura es mérito de los fisiócratas, y en particular de Mercier de la Riviere, quien alegaba en 1767 que el pueblo manda a través de la opinión pública.³² La opinión pública es un ámbito de escrutinio donde tiene lugar la externación de opiniones de voluntad y de juicios utilizados en la esgrima de la política.

Desde entonces, el dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y del engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar por "la etiqueta lo que contiene el saco" a decir de Gabriel Naudé, estaba reservando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento.

En efecto, la opinión pública implica un ciudadano alfabeto, pues el saber escribir y leer, así como la expansión de la imprenta y la prensa, se constituyen como vehículos de su externación. La esencia del público es el tipo de poder que produce: la influencia, así como su medio específico: la divulgación, pues "público es aquello que

³¹. **Ibid.**

³². Heller, Hermann. **Teoría del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963. p. 190.

influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada".³³

Situado como una mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó "un desplazamiento de lo público hacia lo social", donde ciudadanos gregarios constituyen el público organizado en una diversidad de instituciones. Esta publicidad emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el parlamento como expresión de la función política a cargo del público.³⁴ Marx, aludiendo a la esencia de un parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: "si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?".³⁵ De hecho, esa nueva organización pública personificada en el parlamento se constituye en un cuerpo del régimen del Estado, para asegurar el nexo entre el derecho y la opinión pública.³⁶

El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute en el parlamento para convertirlo en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al

³³. **Ibid**, p. 191.

³⁴. Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997. p. 29-30.

³⁵. Marx, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Marx y Engels, **Obras Escogidas**. Moscú, Edit. Progreso. Sin año. Dos tomos. Tomo I, p. 292.

³⁶. Cunill, obra citada, p. 31.

parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho. Bajo estas condiciones, el público opera como la bisagra maestra que hace de la sociedad una congregación humana públicamente vinculada con el Estado, al tiempo que éste se observa como una entidad que ya no sirve a una sociedad pasiva a manera de simple usuaria de servicios gubernamentales, sino a una organización activa que participa en la formación de la voluntad pública.³⁷

A través de los partidos y los grupos de presión, así como de la expresión de los derechos ciudadanos de petición, de imprenta y de reunión, el clásico público del pueblo se asimila con el emergente público ciudadano, para nutrir a la administración del Estado de los necesarios rasgos de comunidad que la hagan marchar con miras en el interés colectivo.

Configuración del Interés Público

La interacción de los individuos en el espacio comunitario crea la asociación que se plasma en el interés público, cuya conservación como tal requiere de un gobierno que toma cuerpo en la administración pública, teniendo ella el natural cometido de conservar a los individuos, a sus relaciones y a la asociación en que se arreglan estos vínculos individuales. El principio fundamental de la sociedad estriba en aquellas relaciones que Bonnin denomina *dependencias sociales*, que a su vez son un efecto de la sociabilidad humana y constituyen el primer elemento de la administración pública. El pueblo personifica la expresión de

³⁷. **Ibid**, p. 34.

las necesidades colectivas y de las dependencias entre los individuos, de las cuales emana el interés público que se aproxima, se reúne y se modifica para formar el todo de los individuos asociados.³⁸ Se trata de un hecho natural del que brota la administración pública misma, pues es evidente que la administración nace del instinto de conservación social y de la voluntad de mantenerse en comunidad.

El ser humano vive en sociedad gracias a la contribución de sus congéneres, contribución que entraña a las dependencias sociales como relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por motivo de la ley natural de la sociabilidad. Esas dependencias sociales son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización del hombre, pero es su voluntad la que suministra la dirección.³⁹ Pero un proceso acumulativo de las dependencias sociales del cual brotan necesidades de las necesidades mismas: de las necesidades naturales nacen las necesidades comunales, que son propias de la asociación. Estas últimas engendran a una dirección general que es movida por el interés público, cuya misión es reunir las necesidades sociales en un cuerpo único y conducir su acción, estableciéndose de tal modo una institución social. Bonnin creía que "la administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general; esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político".⁴⁰

³⁸. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 40-41.

³⁹. **Ibid**, p. 41.

⁴⁰. **Ibid**, p. 42.

Las dependencias sociales, a las que también denomina dependencias civiles, tienen como base la inscripción cívica que es de interés para la administración, y que comprende los nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones y defunciones. Bonnin explicó que "todas ellas son acciones o cosas administrativas porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente".⁴¹

La asociación humana genera tres tipos de dependencias, además de las dependencias sociales, que se refieren a los nexos naturales de las personas. A ellas hay que agregar las dependencias políticas que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social, y las dependencias administrativas que cimentan la unidad social con base en la necesidad común. Estas últimas serán tratadas más adelante.

Las dependencias políticas, que también se conocen como públicas, tienen una referencia directa con la comunidad considerada como cuerpo político y cubren a la sociedad entera. Ellas se refieren a las relaciones entre el individuo y la comunidad en el punto preciso de la seguridad de la sociedad, cuya base es el uso de la fuerza pública, y constituyen la participación de cada individuo en la conservación de la comunidad. Para tal efecto, toca pues a la administración pública convocar el reclutamiento militar y organizar su servicio.

La administración del Estado comprende un doble espacio de cara a la sociedad, pues ella es doblemente pública. Por un lado, entraña dos tipos de relaciones sociales que reclaman su presencia: las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Por el

⁴¹. **Ibid**, p. 95.

otro, focaliza su ocupación y cuidado sobre el hombre como tal, y sobre las cosas que necesita para vivir: he aquí su acción sobre los seres humanos y las cosas.

Emanada de las libertades del hombre y del ciudadano engendradas por la Revolución francesa, la ciencia de la administración pública trata no sólo del administrador público, así como lo hacía su ancestra, la ciencia de la policía, sino también del ciudadano en calidad de administrado. Su base social son las *relaciones administrativas públicas* y las *relaciones administrativas civiles*, pues unas refieren al hombre como parte del pueblo ciudadano, las otras al ser humano en su privacidad.

Las primeras identifican a quien como contraparte del administrador es el ciudadano y a quien ante la administración pública no sólo tiene una relación general, sino también vínculos que tienden a especificarse conforme las relaciones administrativas se diversifican. En condición de administrados, los ciudadanos pueden encontrarse ante la administración pública como contribuyentes a la hacienda estatal, como conscriptos del servicio militar, como miembros de la guardia civil, como jurados en los tribunales judiciales o meramente como personas inscritas en el registro civil. Las relaciones administrativas públicas contribuyen también a definir ciertas obligaciones de los ciudadanos, de modo que como contribuyentes participan en las "reparticiones" (tributos sobre materias territoriales, personales, mobiliarias, de puertas y ventanas, y de patentes) y las "reclamaciones", al constreñimiento de los infractores, las recaudaciones y las concesiones municipales. Finalmente, los administrados colaboran a precisar los procedimientos de conscripción, definen los requisitos 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, pero no menos relevantes, y miran más la individualidad del ser humano, que su contorno colectivo. Se refieren al estado civil, la celebración de matrimonio y la naturalización.

La ciencia de la administración pública trata con los seres humanos y con las cosas necesarias para su desarrollo, pues ellos son su ámbito de aplicación y de su cuidado. La acción de la administración pública sobre las personas se clasifica en cinco rubros. El primero 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 y enfermos, inválidos incurables, dementes y mendigos); el cuarto a las cárceles, y el quinto al culto religioso.

La acción de la administración pública también se efectúa sobre las cosas, a las cuales Bonnin llamó también "propiedades". Son de tres tipos: la primera es la propiedad pública que comprende una inmensa cuantía de recursos que incluye a los bosques y maderas, carreteras, caminos y canales, ríos y riberas, así como todo aquello que se refiere a la venta del dominio público. La segunda es la propiedad departamental, que se divide en dominio departamental propiamente y en dominio comunal. Finalmente, existe la propiedad privada sobre la cual actúa la administración pública sólo cuando afectan al interés público; ella comprende a las casas, maderas, aguas, canteras, minas, minerales, pantanos y propiedades industriales de los particulares.

Bonnin desarrolla la categoría *dominio de la administración*, para referirse a su acción sobre los hombres y las cosas, y que refleja con nitidez la publicidad administrativa por cuanto ámbito del pueblo. Tal dominio está determinado por un elemento primordial que define a la administración pública: el interés general. Como el propio Bonnin lo explicó, la acción de la administración pública se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, dentro de sus relaciones con el interés general.⁴² Consiste en un espacio público configurado por un conjunto de relaciones personales determinadas por el interés general, interés que inspira la acción administrativa y pone en movimiento a la administración pública misma, pues el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias, y se trata de "la acción de la sociedad sobre él".⁴³

La sociedad es un producto de las relaciones humanas: entraña al ser social, al hombre en relación plena con otros hombres, y cooperando con sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la vida asociada;⁴⁴ labor que entraña el uso de la fuerza, pues lo público como pueblo implica el factor de coerción que define al Estado.

Bonnin juzga que las personas son "consideradas administrativamente", es decir, como objeto del cuidado de la administración del Estado, sólo cuando forman parte de la sociedad y por cuanto ello implica a las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Debemos recordar que las primeras son los vínculos

⁴². Charles-Jean Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XXV.

⁴³. **Ibid.**

⁴⁴. **Ibid**, p. XXVI.

que unen a los administrados entre sí y como totalidad con el Estado, y que sin ellas 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 pública y al interés de la sociedad.⁴⁵ A la ciencia de la administración pública no le interesa el individuo aislado, ni tampoco sus inclinaciones egoístas o sus apetitos de auto-interés, sino al ciudadano como parte del pueblo y al ser humano singular con referencia a la comunidad.

Aunque Bonnin separó la acción de la administración pública 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 en función del interés general. Incluso la propiedad es concebida como una materia relativa al contenido de la ciencia de la administración pública. No extrañe que Bonnin diga que es materia inmensa la que constituye propiamente a la administración pública.⁴⁶

No todo el contenido de la policía fue desechado por Bonnin, él trata también de la policía administrativa que actúa sobre las personas y las cosas. Con relación a la actividad de la administración pública, la policía es su complemento, e incluso se debe recalcar que la policía administrativa es diferente de la policía judicial porque imprime a la administración pública un carácter de previsión y solicitud, sobre el que reposa la seguridad individual y comunitaria.⁴⁷

⁴⁵. **Ibid.**

⁴⁶. **Ibid.**

⁴⁷. **Ibid**, p. XXVIII.

Hasta aquí hemos acompañado a la administración actuando directamente sobre las personas y las cosas, pues con la policía administrativa culmina esta forma de acción. Ahora la acción de la administración pública se torna indirecta, actúa por medio de las obras públicas, los suministros y la contabilidad, que son las "materias mixtas de la administración". Bonnin también es el primer tratadista que aborda la gestión interior de la administración pública, a la que divide en despensas y contabilidad administrativa. Estudia su naturaleza, las vías y medios por los que se ejecutan, las competencias de los consejos con relación a la contabilidad, y finalmente la contabilidad prefectural. He aquí lo que hoy en día se llama manejo (**management** en inglés).

Todo lo anterior comprende a la ciencia de la administración pública, o como también la llama Bonnin, la *ciencia del administrador*. Ella no sólo abarca a las leyes que él pone en ejecución, sino también todo aquello que implica a "las relaciones directas de los administrados en la sociedad".⁴⁸ Dicho de otro modo, la ciencia de la administración pública no incluye solamente lo relativo a las materias del administrador, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. Es la ciencia del administrador, así como del administrado por cuanto objeto de su acción. La administración pública no se limita a asuntos legales, va más allá: tiene otras cuestiones como objeto de solicitud, tales como la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó *moral de la administración* y que implica "otra manera de considerar a los administrados".⁴⁹

⁴⁸. **Ibid**, p. XIX.

⁴⁹. **Ibid**, p. XXX.

Las Leyes Administrativas

En la época en que se inicia la Revolución, los legisladores también comenzaron a ocuparse de la administración pública: era tiempo de comenzar a escribir acerca de ella, y Bonnin desarrolló un sistema razonado de la administración pública. El Estado revolucionario se distingue radicalmente del Estado absolutista en un punto: éste fue un Estado de policía, su orden legal se estableció por la voluntad de un monarca cuyo gobierno no se sujeta a ley alguna. El Estado revolucionario es un Estado de derecho, se basa en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados. Las leyes son un elemento clave para la identificación y la definición de la administración pública moderna, en contraste con la antigua policía.

Por principio, las leyes administrativas son diversas a otras leyes que emanan del derecho público, refieren una esfera de civilidad específica junto con las franquicias ciudadanas, los derechos individuales y el estado civil de las personas. "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, relaciones necesarias al mantenimiento mismo de la sociedad".⁵⁰ Estas leyes entrañan un orden cívico brotado con las nuevas libertades, un derecho vinculatorio por el cual el hombre-individuo se relaciona con el hombre-comunidad, dentro de un espacio público cuya finalidad es la conservación de la sociedad. Por leyes administrativas se entiende a las normas que arreglan, modifican y aseguran los

⁵⁰. **Ibid**, pp. VII-VIII.

derechos naturales del hombre, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.⁵¹

Las leyes administrativas tampoco tienen una inferencia mercantil ni económica, toman distancia del mundo de la producción y el consumo, del mercado y de los clientes. Ellas no interfieren el libre curso de la actividad económica, pero la regulan en atención al interés público. No estatuyen sobre la propiedad, salvo en su relación con el orden y las riquezas públicas, pero no como posesión o transmisión de bienes particulares. Pero sí estatuyen sobre la industria y el comercio como objeto de producción, de consumo y de intercambio, mas no en ocasión de contratos en transacciones económicas propias de los particulares.⁵²

Pensando que la legislación, la justicia y el gobierno son los establecimientos orgánicos que sirven de base a la sociedad, Bonnin trata con profundidad a las leyes administrativas, pues a la ley le interesa el hombre como ciudadano. Las leyes administrativas están caracterizadas por la irretroactividad, la equidad y el derecho natural, ellas constituyen una especie de las leyes públicas que son correlativas a su conjunto social "porque la administración en sí misma no es más que la comunidad en su acción vital".⁵³ Dichas leyes tienen su base en la constitución política de las naciones que establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que al código administrativo toca contener meramente las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución. Si existieran leyes sin Constitución, en ellas no habría armonía.

⁵¹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 481.

⁵². **Ibid.**

⁵³. **Ibid**, p. 489.

OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública entraña una acción social que sustenta a una ciencia basada en elementos naturales, y fundamentada en principios universales y fijos. El concepto de administración pública bonniniano, que es muy amplio y comprensivo, tiene una correspondencia científica igualmente magna. La ciencia de la administración pública "es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".⁵⁴

Dotada de su doble publicidad como emanación del pueblo y de la ciudadanía participativa, la administración pública es estudiada por cuanto que personifica la mediación entre el pueblo como comunidad y los individuos como tales, pues el mantenimiento de esa mediación garantiza la realización del hombre en su dualidad de ciudadano y ser privado con miras al interés colectivo.

Es una ciencia eminentemente social porque toma como base la sociedad misma, haciendo descansar su espíritu sobre la colectividad. Es una ciencia social que engloba el conocimiento integral de la sociedad de su tiempo. Bonnin creía que la ciencia de la administración pública debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, del análisis de las propiedades y fenómenos de tales relaciones; así como la

⁵⁴. **Ibid.**, pp. 35-36.

aplicación a las personas y las cosas de las mismas reglas que vinculan dichas relaciones con el interés común.⁵⁵

La ciencia de la administración pública está dividida en dos grandes ramas: una trata a la administración pública, la otra a las administraciones especiales. La administración pública está ligada a las leyes administrativas y al personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos.⁵⁶

Contemplando un universo de actividad vital como el narrado, Bonnín se pregunta lo siguiente: "¿qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia de asegurar los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos".⁵⁷

Bonnín edificó las bases de la ciencia de la administración pública, a través del examen de las proposiciones disciplinarias que les son inherentes. Juzgaba que en las ciencias existen elementos que descansan en principios fundamentales que las ordenan y clasifican. La ciencia de la administración pública en esto no es diferente,

⁵⁵. **Ibid**, p. 36.

⁵⁶. Bonnín, **Principes d'Administration Publique**.

⁵⁷. Bonnín, **Compendio de los Principios de Administración**, pp. 36-37.

toda vez que se auxilia de la razón y la evidencia para el desarrollo del conocimiento de su materia.

La administración pública tiene funciones detalladas y minuciosas, que son prioritarias y muy importantes. Como magistratura popular, la administración pública está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos, de aquí que Bonnin puede decir: "¿no es todo administración en la nación?".⁵⁸ La administración pública funciona con base en las reglas permanentes, como ocurre también con la administración de justicia, ya que antes había sido la voluntad de los reyes y sus consejos, así como la arbitrariedad y la rutina, las únicas reglas conocidas para normar el trabajo administrativo. Esto tuvo como base la ausencia de las leyes y el desconocimiento de los principios de la administración pública.⁵⁹

La nueva disciplina científica aspira a establecer generalidades pues los nuevos tiempos tienden a desparramarse por toda Europa, y hasta en América la Revolución ya tiene adeptos. Ante hechos tan móviles y mutantes, los principios de la administración pública deben ser fijos y debidamente determinados, porque debe estar reglada por leyes positivas y por cánones fijos, y ser sumisa a una marcha uniforme e invariable.⁶⁰ La nueva ciencia surge como una necesidad y su existencia tiene como sentido ocupar un espacio público emergente, donde la sociedad como un todo se debe vincular a las partes individuales que la integran.⁶¹

⁵⁸. **Ibid**, p. 604.

⁵⁹. **Ibid**, p. 21.

⁶⁰. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XII.

⁶¹. **Ibid**, p. XV.

La ciencia de la administración pública ocupa un terreno de extensa publicidad emergente de la actividad ciudadana, donde el destino individual no se puede cultivar sin el desarrollo del destino de la comunidad, donde el designio social está penetrado por la fuerza de la personalidad individual. Ella explica un complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados; y 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 del interés de todos. Es una disciplina científica caracterizada como teórica y como práctica social, y puede entonces ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales. Igualmente, constituye la teoría y el análisis de esas relaciones, así como la aplicación a las personas y las cosas de ciertas reglas que ordenan tales relaciones dentro del interés común.⁶²

Los **Principios de Administración Pública** son una obra que contiene 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 concibe como la naturaleza de la cosa: "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. A ella toca todo lo que tiende al orden general, lo que mira a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, poner en armonía a las personas, las voluntades y las acciones, y asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres. A ella corresponde el uso libre de la propiedad

⁶². **Ibid.**

dentro del interés general, así como todo lo que interesa a la humanidad y al orden público".⁶³

La teoría está dotada de un referente de aplicabilidad práctica, porque ella prepara al administrador público para actuar, y dirige el uso de los medios administrativos pues la seguridad, el bienestar y la salud del Estado reposan 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. Para ser verdaderamente administrador público no es suficiente conocer las leyes administrativas fundamentales, el administrador público debe saber sobre todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad.⁶⁴

Este nuevo campo del saber no sólo se aplicará positivamente al mejoramiento de la sociedad, sino de la administración pública misma, pues la Francia de entonces era un país altamente burocratizado donde privaba la prepotencia y la arbitrariedad. Uno de sus propósitos es desterrar estos vicios; pues "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".⁶⁵

⁶³. **Ibid.**

⁶⁴. **Ibid**, p. XXVII.

⁶⁵. **Ibid.** Nada justifica la posterior identificación entre administración pública y burocracia, hoy en día tan en boga. Dicho sea de paso, ese es uno de los contados pasajes en los cuales Bonnin utiliza la palabra "burocracia", a la cual por

Como cualquier disciplina, la nueva ciencia debe identificar su fundamento existencial, un principio primitivo del cual fluyan los principios secundarios que le dan vida. 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, y origen y objeto de la legislación en general y de las leyes administrativas. Secundariamente, el principio primitivo ha producido la existencia de principios sucedáneos de donde brotó el gobierno como elemento y motor de la administración pública.⁶⁶ Los afluentes mediano e inmediato de la administración pública son la sociedad y el gobierno, pero más allá se debe "señalar el objeto de su institución dentro de la organización del Estado" (...) "me he consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado".⁶⁷ Debido a que la administración pública emerge de la sociabilidad humana y que su función consiste en perpetuar las relaciones públicas en que se sustenta, la administración misma constituye un ingrediente esencial de la estatalidad moderna.

El Estado constituye una emanación de la sociedad, es "la organización política del pueblo" donde se plasma la nueva publicidad ciudadana. La sociedad tiene como finalidad

cierto la menciona en sentido peyorativo. Hay que resaltar la intención curativa de la ciencia de la administración pública, aplicada como remedio de los males causados por la burocracia.

⁶⁶. 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 por Turgot. También hay que consignar que Bonnin fue tributario intelectual de Rousseau.

⁶⁷. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, tomo I, p. XXXIII.

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. Por consiguiente, "la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado", aunque tampoco identificarse con él.⁶⁸

Con el ánimo de precisar conceptos, Bonnin acota el campo de la administración pública pues expresa: "la administración abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social".⁶⁹ Pero más adelante precisa:

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.⁷⁰

La ciencia de la administración pública es la ciencia que estudia el espacio público emanado del pueblo como comunidad y del ciudadano como participante cívico, así como las relaciones entre ese espacio público y el espacio privado. Ella es la ciencia de la administración del espacio público donde se desenvuelve la vida cívica de la sociedad. La administración pública constituye una capacidad para su preservación como tal: "definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres

⁶⁸. **Ibid**, p. 30.

⁶⁹. **Ibid**, p. 88.

⁷⁰. **Ibid**, p. 91.

organizados y a las cosas".⁷¹ Ella es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, en tanto que la ejecución de leyes de interés general es su atribución principal.⁷²

Este amplio concepto de la administración inclina a Bonnin a entenderla como "la acción propiamente dicha en los pueblos", al cual otorga un carácter inherentemente político, restringiendo lo cívico como incumbente a las municipalidades. Bonnin señaló que lo expresado no vale por cuanto su persona, sino porque así lo quiere la naturaleza política. Es el carácter político uno de los basamentos en los que descansa la conservación de la sociedad, conservación que el autor considera que descansa en la división de la población en cortas porciones cada una gobernada por sí misma; es decir, un gobierno municipal que por definición es un gobierno *civil*, en contraste con el gobierno *político* que comprende a la asociación entera.

Hay que recalcar que para Bonnin la administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en interés del orden social.⁷³ Esto le sirve de base para establecer aquello que es la finalidad de su obra; a saber: los cuatro principios de la administración pública:

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad;
2. que la conservación de ésta es el principio de la administración;

⁷¹. Bonnin, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 37.

⁷². **Ibid.**

⁷³. **Ibid**, p. 45.

3. que la administración es el gobierno de la comunidad;
4. que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Tales son los principios primigenios que, en entender de Bonnin, significaron la edificación de una administración popular, cuyo destino sólo es explicable por cuanto que cumpla laborando a favor del bienestar social.