

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 explayadas 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 movilizadopor 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 reelaboración —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.
