

Capítulo 6	LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA . . .	203
6.1	AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA	206
6.2	ROBERTO VON MOHL	207
6.3	GASPAR BLUNTSCHLI	209
6.3.1	La obra de Bluntschli	209
6.3.2	La policía	210
6.3.3	La teoría de la administración pública de Bluntschli . . .	211
6.4	OTTO MAYER	218
6.5	CARLOS MARX	220
6.5.1	Contribución de Marx a la ciencia de la administración .	220
6.5.2	Teoría marxista de la administración pública	220
6.6	MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA	224
6.6.1	Dominación legal y burocracia	226
6.6.2	El carácter profesional de la administración burocrática	231
6.6.3	Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia	233
6.6.4	El poder político de la burocracia	235
6.7	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA	237
6.7.1	La ciencia de la administración alemana en la actualidad	237
6.7.2	Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración	239

CAPÍTULO 6

LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA

La tarea de la ciencia de la administración consiste en mostrar, 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.

LORENZO VON STEIN (1865)

SUMARIO

- 6.1 AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA**
- 6.2 ROBERTO VON MOHL**
- 6.3 GASPAR BLUNTSCHLI**
 - 6.3.1 La obra de Bluntschli
 - 6.3.2 La policía
 - 6.3.3 La teoría de la administración pública de Bluntschli
- 6.4 OTTO MAYER**
- 6.5 CARLOS MARX**
 - 6.5.1 Contribución de Marx a la ciencia de la administración
 - 6.5.2 Teoría marxista de la administración pública
- 6.6 MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA**
 - 6.6.1 Dominación legal y burocracia
 - 6.6.2 El carácter profesional de la administración burocrática
 - 6.6.3 Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia
 - 6.6.4 El poder político de la burocracia
- 6.7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA**
 - 6.7.1 La ciencia de la administración alemana en la actualidad
 - 6.7.2 Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá el desarrollo de la ciencia de la administración alemana, del siglo XIX al presente.
- Apreciará las contribuciones de los pensadores administrativos alemanes a la formación de la ciencia de la administración, universalmente considerada.
- Comprenderá las líneas de desenvolvimiento del pensamiento administrativo a partir de las ideas de Lorenzo von Stein, e imaginará su futuro previsible.
- Tomará en consideración las características cameralistas en el pensamiento administrativo alemán contemporáneo.

6.1 AMBIENTE DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ALEMANIA

Antes hemos tenido ocasión de resaltar el aporte alemán a la ciencia de la administración, gracias al trabajo del Barón von Stein, de Guillermo von Humboldt y de Lorenzo von Stein. Es tiempo de entrar directamente en el desarrollo de la ciencia de la administración en Alemania desde el siglo pasado al presente.

Pese a la enorme figura que es Lorenzo von Stein, universalmente hablando, y en especial en Alemania, este país no fue ajeno al dominio del derecho administrativo, fenómeno dominante en Europa. Tratándose de Austria, su situación es idéntica. En ambos países el derecho administrativo también será preponderante y sus cultivadores cobrarán prestigio, como Otto Mayer, Rodolfo Gneist, Pablo Laband, Jorge Jellinek y Hans Kelsen.

Sin embargo, aunque el dominio del derecho administrativo en Alemania es innegable, no resulta asfixiante como en Francia. Varios eminentes estudiosos de la ciencia de la administración pudieron mantener una tradición firmemente enraizada, desde los días del Cameralismo; entre ellos Roberto von Mohl, un contemporáneo de Lorenzo von Stein, con quien intercambió influencias intelectuales; Gaspar Blunstchli, discípulo heterodoxo de Stein, y causante directo de la adopción de la ciencia de la administración alemana en los Estados Unidos; Otto Mayer, aunque cultivador del derecho administrativo, un destacado estudioso de la administración pública; y Carlos Marx, autor de un interesantísimo ensayo que enjuicia la administración de su tiempo.

Hoy destacan las personalidades de Max Weber, cuya obra tiene los más grandes créditos en ciencias sociales; y Fritz Morstein Marx, estudioso de la administración pública cuya obra ha sido tan influyente en los Estados Unidos como en su tierra natal.

6.2 ROBERTO VON MOHL

Junto con von Stein, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la ciencia de la administración moderna en Alemania y, a la vez, cultivador en su tiempo de la todavía por entonces ciencia viva de la policía. Sin embargo, su prestigio nace más bien por sus contribuciones a la ciencia política, o como él la concibe: ciencia del Estado. Pierangelo Schiera, moderno estudioso del pensamiento alemán, considera que von Mohl ocupa un lugar destacado en el ambiente de la teoría política alemana.

Aquí haremos únicamente referencia a su obra *La ciencia de la policía (Die polizeiwissenschaft)*, publicada originalmente en Tubinga, entre 1832 y 1833, en tres volúmenes. Aprovecharemos el magnífico estudio de Schiera sobre esta obra.¹

En von Mohl, más que en ningún otro autor alemán o de cualquier nacionalidad, se observa el tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración, por lo que resulta evidente la conciliación de categorías correspondientes a ambas disciplinas. En especial, Mohl trata de conciliar la idea del Estado de derecho y la de policía.

Como los cameralistas, Mohl sostiene que en el Estado se encierra toda la vida del hombre. El Estado se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio; en fin, de todo aquello que toca a su vida. La ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso —lo más libre y completo— de su fuerza conjunta".²

Esta idea, conforme a von Mohl, trasciende la mera noción del Estado defensor del derecho vigente. Así pues, va más allá y se mantiene en el concepto de una administración cuya finalidad consiste en el bienestar de los ciudadanos, algo sobre lo que antes habían teorizado los cameralistas y concebido por Bonnin en la categoría de "moral de la administración". Schiera, con certidumbre, alega que von Mohl utiliza "el término *policía* para entender la administración interna y completa del Estado".³ Concibe a la policía, como antaño los cameralistas, como una fuerza capaz de remover los obstáculos que se alzan frente al desarrollo de la sociedad; cree que la fuerza pública puede "desarrollar las facultades humanas" para lo cual la actividad de los particulares resulta ineficaz.

Siendo Roberto von Mohl un hombre de ideas liberales y, todavía más, un teórico de la administración del Estado de derecho, no piensa sin embargo como

¹ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, pp. 72-84.

² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 82.

³ Schiera, *op. cit.*, p. 82.

los cultivadores del derecho administrativo. No cree, como éstos, que el Estado se ciñe a la mera defensa de la esfera privada. Su actividad es trascendente: tiende a fomentar las facultades colectivas de los hombres.

Ya comentamos que von Mohl es cultivador, por igual, de la ciencia de la policía y de la ciencia de la administración, a las que juzga coexistentes y mutuamente complementarias. Define a la ciencia de la administración como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes".⁴

Situado en la época transitoria de una disciplina a otra, y siendo consciente del valor actual de la vieja ciencia y de la importancia de la nueva, determina una clasificación de la bibliografía de ambas:

- a) El primer periodo comienza en el siglo XVII y está caracterizado por la inmadurez de la literatura administrativa para asentarse sobre bases científicas. La causa obedece a la debilidad de los conceptos de Estado y administración, apenas en proceso formativo.
- b) El segundo lleva un sello significativo: ocurrido durante el siglo XVIII, este periodo es el del Cameralismo. En él, los fenómenos administrativos se han separado de las materias relativas al derecho. Aunque el nivel científico no es elevado, el proceso formativo de las ciencias camerales es acelerado y consistente.
- c) El tercer periodo comprende la consolidación de la ciencia de la policía, ya basada en un alto nivel científico y una cierta autonomía. Esta época corresponde, según von Mohl, al tiempo en que Juan Enrique von Justi está en actividad; es decir, en la segunda mitad del siglo XVIII.

Von Mohl hace patente que, aunque convivan, la ciencia de la policía es la disciplina que antecede a la ciencia de la administración, es decir, la ciencia de la administración tiene su precedente inmediato y directo en la ciencia de la policía.

Como tratadista de la ciencia del Estado, en tanto es materia fundamental de su trabajo científico, von Mohl ubica las diferentes disciplinas que cultiva en estrecha relación con la política. Por tanto, dentro de una concepción unitaria, comprensiva y sistemática de la ciencia del Estado, incluye dentro de ella a la ciencia de la policía y a la ciencia de la administración. Así entendidas, cada disciplina pasa a ser una de tantas materias que convergen en el estudio del Estado.

Examinadas las contribuciones de Roberto von Mohl a la ciencia de la administración, antes de concluir comentamos su obra *La ciencia de la policía*,

⁴ *Ibid.*, p. 84.

que llegó a Italia después que la de Bonnin, pero con anterioridad a la de Lorenzo von Stein. Esto es muy significativo porque demuestra que los italianos, antes que cualquier otro pueblo, habían abrevado en las tradiciones más sólidas de la ciencia de la administración. Aunque traducida al italiano sólo la introducción de la obra mencionada por Gualtiero Gabbionetta, ésta apareció en la ciudad de Turín en 1861, con el título de *la ciencia de la administración, de acuerdo con los principios del Estado de derecho (La scienza dell'amministrazione secondo i princippi dello Stato legale)*.

Así pues, von Mohl había precedido a Stein en Italia por varios años, sin que sepamos por el momento hasta donde alcanzó su influencia entre los cultivadores italianos de la ciencia de la administración, que habían cambiado el título original de la obra anotando administración en vez de policía.

6.3 GASPAR BLUNTSCHLI

Toca su turno a un pensador que no ha sido reconocido todavía con todos los créditos a que tiene derecho, pese a que sus contribuciones fueron producidas hace más de cien años. Tal como lo hemos indicado previamente, los estudiosos norteamericanos están en deuda con él, pues gracias a su obra la ciencia de la administración fue adoptada en los Estados Unidos aprovechando el original en alemán, lengua de su autor.

6.3.1 La obra de Bluntschli

Gaspar Bluntschli ha escrito un libro ampliamente difundido, quizá su trabajo más importante: *Derecho público universal*, aparecido originalmente en 1876. Hay una versión castellana publicada en Madrid, sin que se consigne el año. Componen a la obra tres partes, la última de las cuales, "La política", fue publicada con este título y separadamente en francés, en 1879, y en italiano bajo el título de *La política como ciencia*, sin que sepamos en qué año. Dentro de la parte tercera hay un capítulo relativo a la "Administración", publicado en español en 1980, en México.

Aunque dedica un capítulo específico a la administración, Bluntschli la estudia en otras partes de la obra. Examina los servicios y las funciones públicas, el nombramiento de los funcionarios, sus derechos y deberes. Trata asimismo del gobierno, los ministros, el consejo de Estado y la policía. El libro sexto del segundo volumen está dedicado al examen de la administración del Estado, en el que puntualiza las relaciones entre el Estado y la iglesia, y entre el propio Estado, la ciencia y el arte. También comprende el estudio de la administración económica, donde aborda los temas de la economía y las finanzas.

Hay un capítulo que llama la atención, por estar dedicado al municipio. En él se examina su naturaleza jurídica, la organización del municipio urbano y el rural, junto con el territorio y el patrimonio municipales. Pero las grandes contribuciones de Bluntschli, como von Mohl, conciernen a la policía y la administración.

6.3.2 La policía

Tal como lo hemos anotado, todavía en la segunda mitad del siglo XIX la ciencia de la policía coexistía con la administración. Roberto von Mohl cultiva las dos, aunque ciertamente con equilibrio y pesos iguales para ambas. Con Bluntschli no sucede igual, ya que atiende más a la ciencia de la administración, aunque su estudio de la policía no carece de mérito.

Bluntschli se adentra en el tema de la policía sosteniendo que “el concepto moderno de policía no ha logrado aclararse, sino muy poco”. O se le juzga como entidad extraordinariamente estrecha, inepta y superflua, o se le considera un obstáculo a la libertad de los individuos en la esfera privada.⁵ Bluntschli da luces sobre esta disyuntiva, argumentando que el oficio de la policía no es castigar, sino vigilar; su finalidad consiste en lograr la prosperidad de los ciudadanos. La policía es precisamente, poder público y gubernativo. Su esencia es —agrega— la seguridad y la prosperidad públicas en todo aquello relativo a las necesidades cotidianas. Ordena lo necesario, es la autoridad que “manda y prohíbe”. En suma, podríamos decir que, de conformidad con la idea de Bluntschli, en su concepto de policía se conserva la noción cameralista de la prosperidad pública.

Como von Mohl, Bluntschli sitúa a la policía dentro del Estado de derecho, pero al margen del derecho administrativo: “Este necesario cuidado se extiende a todo orden público y no simplemente al orden jurídico o al orden de la conveniencia. . .”.⁶ Su esfera de actividad comprende la seguridad pública, no sólo la seguridad jurídica. A ella atañe, por tanto, la prevención de los daños ocasionados por el agua, el fuego, las enfermedades y las desgracias.

La policía “mira en conjunto por el bienestar general”, vigila las “cosas aisladas y de menor monta como, por ejemplo, cuando se trata de la construcción de una canal, valiéndose para ello de los apremios, de la restauración de los puentes que son necesarios para el tránsito, de proporcionar descanso a las clases trabajadoras”.⁷

⁵ Bluntschli, *Derecho público universal*, tomo II, pp. 329-330.

⁶ *Ibid.*, p. 330.

⁷ *Ibid.*, p. 331.

Más que ninguna otra institución del Estado, la policía obra sin interrupción y "vuela a todas partes" para acudir en auxilio de los necesitados. "No puede, permítaseme la expresión, entregarse al sueño ni estarse brazo sobre brazo. Si pudiera permanecer ociosa, éste sería el signo más evidente de su muerte para la vida ordinaria".⁸ La policía tiene dos direcciones principales: una positiva, otra negativa. La primera se dirige a eliminar los daños que amenazan a la sociedad, y la segunda pretende el bien común. La acción positiva de la policía se llama "productiva" o policía de prosperidad; la segunda lleva el nombre de conservadora.

Desde otro punto de vista, la policía es preventiva cuando ataja los daños que, dice Bluntschli, a lo largo amenazan al Estado. Es represiva cuando castiga los atentados contra la seguridad pública. Bluntschli considera que, sin embargo, ambas clasificaciones son incompletas, por lo que se debe buscar otra que se funde en "las principales esferas de la sociedad, para cuya atención fue creada".⁹ Esta clasificación, de la que debemos decir que corresponde al espíritu tradicional de la ciencia de la policía durante el siglo XVIII, es a grandes rasgos la siguiente:

- a) Alta policía política
- b) Policía individual
- c) Policía de la cultura
- d) Policía del Estado y de la economía social.

Una vez analizadas las proposiciones de Bluntschli en torno a la policía, hay que examinar sus ideas sobre la administración pública.

6.3.3 La teoría de la administración pública de Bluntschli

No está demás que insistamos sobre la importancia de Gaspar Bluntschli para el desarrollo de la ciencia de la administración, tanto en Alemania, como en el mundo en general, pero con énfasis en Estados Unidos. Tal como lo podremos observar, en su pensamiento administrativo se hallan las ideas que, con modificaciones, serán ampliamente desarrolladas allende el Océano.

Bluntschli, para quien la policía y la administración coexisten y se complementan, un problema fundamental es el de su relación. Por tanto, apenas iniciado el tratamiento de la administración, declara que "esta expresión, que ha destronado en parte a la de policía, sólo fue puesta de relieve con claridad por la

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 334.

escuela moderna".¹⁰ Añade que hay varias acepciones del concepto de administración porque en cada caso se le señalan demarcaciones estrechas o atribuciones muy amplias.

Hay asimismo otras acepciones de Bluntschli acerca de la administración, que se elaboran en oposición a otros fenómenos, tales como la constitución, la política, la justicia y la administración privada.

Hay que aclarar, antes de analizar estas acepciones, que para Bluntschli, como para los doctrinarios de la ciencia de la administración, hablar de ella es hablar de administración pública. Una vez expuesta la aclaración, procedemos a examinar sus ideas.

Por administración debe entenderse una "expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente".¹¹ Esto establece el porqué la Constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse, así, que en tanto la Constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones.

Lo anterior es explicable, en el entender de Bluntschli, si nos remontamos a la idea de Rousseau acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción. Amplía su argumento siguiendo el desarrollo de esta idea lograda por Lorenzo von Stein, en su obra *La teoría de la administración*. Bluntschli, quien hace un momento definió a la administración según Stein, manifiesta empero su discrepancia con éste al alegar que la voluntad del Estado llega hasta los actos de la administración y que las leyes tienen su origen en la voluntad humana, más que en la naturaleza.

"En realidad, la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley".¹²

Estas ideas, que llaman a la reflexión y seguramente a la discrepancia, deben ser consideradas un progreso conceptual de la ciencia de la administración. El que Bluntschli se preocupe por definir a la administración dentro de las condiciones históricas en las que vive el Estado burgués de derecho, es un paso adelante a favor de la especificación del fenómeno administrativo frente a otros fenómenos de la vida social y política.

¹⁰ En la edición española del *Derecho público universal* de Bluntschli, se aclaró que se expurgó, por lo que desaparecieron partes de la obra. Una de éstas es la citada, que sí sobrevivió en la versión francesa y en la mexicana. Por tanto aquí citamos a la edición mexicana de la *Revista de Administración Pública*, ya mencionada, p. 42.

¹¹ Bluntschli, *op. cit.*, tomo II, p. 247.

¹² *Ibid.*, p. 248.

“La administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos”.¹³ En la medida en que señala que el gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos, Bluntschli retorna a la vieja idea de la ciencia de la administración en Francia y España, en la que se oponen el gobierno y la administración. Manuel Colmeiro, en 1850, había hecho una proposición idéntica, al identificar al gobierno y la política, oponiéndolo a la administración.¹⁴

Sin embargo, Bluntschli hace una aclaración inmediata: “Esta oposición es naturalmente muy elástica”. La política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en realidad, “muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general”.¹⁵ Así, los actos administrativos, reclaman la atención del estadista.

Gaspar Bluntschli hace tal aclaración porque sabe de la debilidad del argumento expuesto. Después que él, otros pensadores deberán verter mucha tinta para explicar lo inexistente: la separación de la política y la administración. Sin embargo, aunque declara Bluntschli que existe oposición, nunca se muestra sorprendido porque la política y la administración sean entendidas como funciones paralelas y complementarias del Estado. No debemos olvidar esto.

“La administración propiamente dicha, se opone también a la justicia civil, penal y administrativa; la una protege al derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad”.¹⁶ Aunque no da mucha información sobre semejante oposición, vale al menos que comentemos algo: Bluntschli separa a la administración y a la justicia situándose con ello dentro de la tradición de la ciencia de la administración.

Distingue a la administración civil y a las ramas que la forman, como antes lo hizo Bonnin. A las administraciones especiales las llama “técnicas” y entre ellas, suma a la administración militar, financiera, de obras públicas y educativa. Estas administraciones se relacionan en lo general con la administración civil, que las agrega, y se vinculan en lo particular con la policía e invocando a ésta, dice que se relaciona con las administraciones especiales en lo relativo a la policía de aulas, policía de pobres, etcétera.

Llama la atención que, ya entrado el último cuarto del siglo XIX, la policía siga conservando todavía su sentido original desde tiempos camerales y se mantenga viva junto a la administración, aunque ésta la desplace. Según nuestro autor, ello obedece a que la policía continúa siendo considerada un as-

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Si se desea más información, consúltese nuestra obra *Introducción a la administración pública*, editada por HARLA, pp. 185-193.

¹⁵ Bluntschli, *op. cit.*, p. 248.

¹⁶ *Ibid.*

pecto de la administración, o como él dice: "La policía es el verdadero centro y la más clara expresión de la administración del Estado, y por eso la antigua teoría daba su nombre al conjunto de la administración civil".¹⁷ Así, siendo antes el conjunto de la administración pública y el objeto de la "antigua teoría" a la que se refiere Bluntschli, es ahora parte de la administración, central y definitiva del Estado.

Bluntschli invoca a una autoridad en esta materia: von Mohl, de quien cita su libro *La ciencia de la policía*, que ya antes analizamos. Los cameralistas podrían sentirse satisfechos: su obra magna, la ciencia de la policía, había trascendido su existencia biológica y todavía estaba presente mucho tiempo después de que su vida había expirado.

En su época, dice Bluntschli, la policía ha sido diferenciada de las funciones tutelares y técnicas, que Rössler identifica con la administración *strictu sensu*. Sin embargo, Bluntschli externa su inconformidad con esta apreciación a la que juzga medida atentatoria de la unidad de la administración pública.

Sin duda, uno de los grandes aciertos de Bluntschli consiste en su distinción entre administración pública y administración privada, en un tiempo en el que la industrialización del Occidente pesaba en forma extraordinaria. Debido al crecimiento de las empresas industriales y a la unidad económica de la órbita del capitalismo, estas empresas habían crecido mucho y reclamaban para sí una vasta y compleja organización. Hasta donde sabemos, Bluntschli es el primer pensador que plantea en una obra el estudio diferenciado de la administración del Estado, de un lado, y la administración privada del otro, marcando sus diferencias.

El concepto de administración en su sentido más amplio, aclara Bluntschli, tiene un significado más general que el relativo a la vida pública; es decir, la administración del Estado. Dicho de otro modo, según su expresión, existe también una administración de la iglesia, otra del culto, otra más de una corporación. Hay pues, varias administraciones, no una sola. Por tanto, debe "oponerse la administración privada a la pública".

Conforme lo anterior, Bluntschli sostiene que "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares".¹⁸ La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, y de la privada los gerentes.

Nuestro autor ahonda sobre las diferencias de ambas administraciones; por ejemplo, una administración privada es aquella ejercida por autores que se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. El Estado, por su parte, vigila a la privada precisamente como un acto de administración pública.

¹⁷ *Ibid*, pp. 148-149.

¹⁸ *Ibid*, p. 249.

La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman. "Es su verdadera esfera la del *imperium*, de la *Jurisdictio* que no puede abandonar a la administración privada."¹⁹ Dicho de otro modo, la administración pública aplica la coersión y se apoya en el uso de la fuerza física. Pero esta condición es histórica —aclara Bluntschli—, ya que se desconocía en la Edad Media, donde el Estado, aún en proceso de formación como tal, permitía que los particulares incautaran los bienes, y que se produjeran las venganzas familiares y las guerras entre los señores feudales. Si interpretamos las palabras de Bluntschli, en el medioevo aún no existía el monopolio estatal de la violencia física, algo propio e inherente a los tiempos decimonónicos, pero cuyo antecedente debe ser buscado en el absolutismo. Tal como lo sostiene Bluntschli, "la coacción y la fuerza externa no deben dejarse a merced de las pasiones de los particulares".²⁰ son elementos definitivos de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado.

En contraste, "la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses", ajenos a la intervención del Estado.²¹ En este sentido, la iniciativa individual osciló en dos extremos históricos, el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción. Interpretando a Bluntschli y extrapolando sus ideas, diríamos que el Estado burgués de derecho sería el momento del justo medio de la relación entre la autoridad estatal y la libertad individual.

La clave se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio entre ambos fluyen diversas e importantes cuestiones. Si según Bluntschli consideramos que la nación es un organismo político y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante, porque la acción y la sociedad tienen relaciones estrechas: "El Estado goza del bienestar de la sociedad y padece sus males, y la sociedad necesita con frecuencia del auxilio del Estado".²² Recordando la división entre la sociedad y el Estado, de Stein, Bluntschli sostiene sin embargo, la oposición no radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas importantes y diversas cuestiones que mencionamos, y que se encuentran en ambos.

Este campo intermedio reclama la administración privada, si predomina el interés privado y las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes. Pero, cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales —que se suman a los privados— reclaman su intervención, entonces la administra-

¹⁹ *Ibid.*, p. 250.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

ción pública ocupa aquel espacio. Hay pues, un campo intermedio incompatible por la administración pública y la privada, una tierra de nadie que sólo puede invadir una de tales administraciones, según el predominio del interés público o del privado.

El peso de una u otra administración para ocupar este espacio intermedio es diferente. Los ingleses y los norteamericanos lo han entregado a la administración privada, advierte Bluntschli, en tanto que los franceses lo han confiado a la administración pública. Inclusive —añade—, en Francia el Estado y la sociedad se han confundido, lo que también ha ocurrido con los intereses público y privados. En Alemania imperó una situación intermedia, en la cual se aceptó la separación entre la sociedad y el Estado, en la que se confía en la iniciativa de los particulares y se acepta la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad sean insuficientes.

“La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen su normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado”.²³

Bluntschli, para seguir argumentando sobre las diferencias entre la administración pública y la administración privada, añade que la primera exige capacidad y educación técnica y práctica de los funcionarios, a los que vigila y controla. Pero esto no debe ocurrir en la administración privada, explica, porque su principio es la libertad, aunque por imitación de la administración pública se han implantado en ella los principios propios de la administración estatal. Sin embargo, “la copia es menos perfecta y menos segura en sus resultados, que el modelo”.²⁴

No obstante, Bluntschli está lejos de pensar que la administración pública carece de defectos. Señala que, una vez que se hayan establecido y consolidado, nace en ella la negligencia que es el “vicio ordinario de la burocracia”. Incluso llega a ser arbitraria, parcial e ineficaz para percatarse de la existencia de intereses privados. A favor de la administración privada comenta que, estando basada en la libertad individual, potencia el talento de los hombres, exige la responsabilidad de la autogestión y actúa por su cuenta y riesgo.

²³ *Ibid*, pp. 250-251.

²⁴ *Ibid*, p. 151.

Se opone Bluntschli a una exagerada supervisión del Estado sobre la administración privada, porque asfixiaría la libertad. En su apoyo cuenta con el profesor francés Vivien, quien sostiene que aquella exageración abre el paso al socialismo y al comunismo, en tanto que la autogestión lo cierra. Pero también se opone a la superposición de los intereses privados a los intereses sociales, que son los que están próximos a los públicos. Por esto, reclama que no se debe dejar en manos de los particulares lo que la sociedad puede hacer por sí misma.

Conforme lo anterior, concluye Bluntschli que con respecto a la diferencia entre la administración pública y la administración privada, lo deseable es su coexistencia y la acción en lo común del estadista y el particular para fomentar con ello el espíritu de ciudadanía.

No podemos terminar la exposición del pensamiento administrativo de Gaspar Bluntschli, sin comentar algo que nos ofreció: el examen de otras formas de administración distintas de la administración pública y de la privada. Nos referimos a la administración de las asociaciones.

Bluntschli dice que el concepto de administración no se ciñe ni a la pública ni a la privada, que no es un concepto único, sino que se relaciona asimismo con otras modalidades que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En estas asociaciones no intervienen ni el Estado ni los intereses privados: "Es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares".²⁵

Las asociaciones están organizadas racionalmente, en el entender de Bluntschli, y han sido constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve periodo de ejercicio en el gobierno de la asociación son reemplazados. Sus funcionarios, han sido calcas de los oficiales del Estado, están sujetos al control de la asociación. Esto es, en resumen, las ideas de Bluntschli en relación con la administración de las asociaciones.

Aborda también los temas de la centralización y la descentralización, así como el estatuto profesional de los servidores públicos, asuntos que se encuentran al margen de este libro.

Concluiremos recordando que a Vivien le preocupaba que la limitación de la libertad individual en la administración privada abriera la puerta al socialismo y al comunismo. Bluntschli comparte esta idea, pero agrega que no sólo lesionan la libertad individual, sino también el orden público. Opina, sencillamente, que el comunismo reivindica la autoridad del Estado para el beneficio de la comuna, "para la muchedumbre grosera". Su maestro, Lorenzo von Stein, no tenía estos prejuicios y, todavía más, como científico de la administración, fueron el socialismo y el comunismo los puntos de arranque de una

²⁵ *Ibid.*, p. 252.

brillante carrera intelectual que tuvo como corolario el magno producto de la renovación de la ciencia de la administración en Alemania y, de aquí, del mundo entero.

El hombre de ciencia puede temer como hombre que es, pero nunca a las ideas. Más adelante veremos que Marx, a quien se deben mayormente los progresos del socialismo científico, fue asimismo un destacado colaborador de la ciencia de la administración. Antes, sin embargo, estudiaremos el pensamiento administrativo de Otto Mayer.

6.4 OTTO MAYER

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada, con justicia, la figura de Otto Mayer. Su prestigio tiene como base su obra más importante: *Derecho administrativo alemán*, publicada originalmente en alemán en 1895. El libro mereció una versión francesa hecha por el propio Mayer, y que la dio a luz en 1903, así como una versión en español aparecida en 1949.

Ciertamente es un trabajo dedicado al derecho administrativo, pero en el cual se da cabida a un breve aunque interesante estudio de la ciencia de la administración. Mayer comenta que el derecho público francés causó una fuerte influencia en Alemania, influencia que se observa en los trabajos de Laband. Con respecto al derecho administrativo propiamente, la influencia no fue menor, es el propio Mayer, quien declara que es su propósito establecer un sistema puramente jurídico, separado del "punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política".²⁶

Sostiene que el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos: el de la administración. "El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la Constitución, que no hace sino preparar esta actividad; la administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar".²⁷ Seguramente, el lector aprecia aquí un eco de Bluntschli y, más allá, también de Lorenzo von Stein.

Mayer considera que, una vez que han sido establecidos los poderes estatales, se emprende entonces la actividad que se orienta a la consecución de los fines del Estado. Tal es la administración, sujeta a esos poderes. Así, la misma aparece junto con la legislación y la justicia, a la cual también se opone.

²⁶ Mayer, *Derecho administrativo alemán*, volumen I, p. XXIV.

²⁷ *Ibid*, p. 3.

Habla nuestro autor de una "cuarta especie de actividad": el gobierno, al cual define como "la alta dirección, el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y el interés general".²⁸

Pero la legislación y la justicia son formas de actividad del Estado, por lo que esta actividad no se ciñe a la administración. Aquellas también contribuyen a la realización de los fines de aquel. La distinción de la legislación, la justicia y la administración, radica en la forma en que se lleva al cabo su actividad y ello está condicionado por su desarrollo histórico.

Mayer recuerda que la administración es opuesta a la Constitución, pero para que ésta pueda funcionar requiere de la administración, y para cumplir con este cometido se divide en cinco ramas: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior.

Ahora bien, entrando al terreno de la ciencia de la administración, dice que ésta es una rama especial de las ciencias políticas que trata "de la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto". Aún más, "nos enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".²⁹

Esta idea tiene su fuente de inspiración en Stein, a quien Mayer cita en sus obras *La teoría de la administración* y *Manual de teoría de la administración*. Más precisamente, Mayer recoge de von Stein la idea de que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración interior, ciencia de la hacienda y ciencia de la administración del ejército.

Mayer aclara que von Stein, sin embargo, ha sido asimismo consultado por los cultivadores del derecho administrativo. Citando a Gotefend, toma de éste la afirmación de que "las obras de Stein han llegado a ser la piedra fundamental de toda doctrina de derecho administrativo".³⁰ No obstante, Mayer encuentra inexactitudes jurídicas en Stein, que no quiere dejar de mencionar. Seguramente Mayer tiene razón, porque von Stein es un científico de la administración, no del derecho administrativo. Mayer mismo declara, de su propia obra, que es ajena al "sistema de la ciencia de la administración" y esto explica su posición ante los trabajos de von Stein.

Este último comentario de Mayer es importante, porque señala que, a finales del siglo XIX, se mantenía la separación disciplinaria entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración. Von Stein mantenía su presencia y la ciencia de la administración su autonomía.

²⁸ *Ibid*, p. 5.

²⁹ *Ibid*, p. 20.

³⁰ *Ibid*, p. 21.

6.5 CARLOS MARX

No es frecuente que Carlos Marx sea citado como un pensador que haya contribuido al desarrollo de la ciencia de la administración. Han sido otras disciplinas sociales las que lo reclaman como una de sus grandes figuras; así, hay un Marx sociólogo, un Marx economista y un Marx politólogo. Sin embargo, asimismo, hay un Marx cultivador de la ciencia de la administración.

6.5.1 Contribución de Marx a la ciencia de la administración

Contrariamente a lo que podría suponerse, los trabajos de Marx sobre la administración pública no son secundarios, discontinuos ni incidentales. Su preocupación por la administración pública fue permanente a lo largo de su obra, tanto en sus trabajos de juventud como en los de madurez. *La Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, redactada por Marx en el verano de 1843, es su primera interpretación del funcionamiento de la administración pública capitalista, particularmente en el capítulo correspondiente al “poder gubernativo”. En ese capítulo examina especialmente al funcionariado prusiano, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y a los salarios de la burocracia. De esta obra es célebre su sentencia en el sentido de que el examen de méritos para el ingreso a la administración pública, es un “bautismo burocrático del saber”, mediante el cual se pasa “del saber profano al saber sagrado”.

En *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *La guerra civil en Francia*, publicados respectivamente en 1851 y 1871, Marx expone dos de las más brillantes interpretaciones de la centralización de la administración pública en el Estado capitalista. Ambas obras retratan la burocracia en los distintos regímenes a los cuales ha servido, y la centralización es mostrada como el proceso administrativo, clave del Estado absolutista, al que Marx considera como una primera fase del Estado capitalista.

6.5.2 Teoría marxista de la administración pública

Sin embargo, un artículo de juventud de Carlos Marx representa su más grande aporte a la ciencia de la administración. Este trabajo nació de una respuesta de Marx a Arnoldo Ruge, antiguo compañero de luchas políticas de nuestro autor, debate ocurrido en un periódico comunista alemán publicado en París cuyo título era el de *¡Adelante!* (*Vorwärts!*). Ruge había escrito un artículo bajo seudónimo, donde examinaba el problema del pauperismo en Prusia. El artículo

se titulaba "El rey de Prusia y la reforma social", y lo firmaba "El prusiano". Fue publicado en la mencionada revista en julio de 1844.

Ruge había escrito el artículo movido por los disturbios ocurridos en Silesia y por la orden ministerial, dada por el rey de Prusia con relación a ellos. El pauperismo de la clase trabajadora era la causa de tales disturbios, según cuenta Ruge, pero el rey pensaba que era producto de "una deficiencia administrativa o de beneficencia".³¹

Marx responde a Ruge con el trabajo "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", publicado en *¡Adelante!* en agosto del mismo año. Primeramente, nuestro autor examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, concluyendo que, a pesar de las diferencias de politización en ambos países, el pauperismo existe en ellos, aunque parcialmente en el primero y en forma total en el segundo. Por tanto, debe buscarse el origen del pauperismo en otra fuente. Marx comenta que se cree, erradamente, que su causa se encuentra en la beneficencia pública. Comenta que en Inglaterra se trató de eliminar desde 1843, pero ha aumentado de manera extraordinaria. Acto seguido al través de una reforma administrativa organizó a las parroquias que se encargaban de la dirección de la beneficencia pública, y quedaron agrupadas en uniones. La junta de guardianes decide sobre la asistencia pública y sus resoluciones son enviadas al *Somerset-House*, el recinto de la administración pública inglesa donde se tomaban las decisiones al respecto. Marx comenta que toca directamente al Consejo Central asumir la responsabilidad sobre los auxilios públicos. Fue Eugenio Buret quien, a decir de Marx, llamó al Consejo Central el "Ministerio del Pauperismo". Tan cuantioso era su presupuesto, que el monto de sus recursos era idéntico al que gastaba el ejército de toda Francia. Las administraciones locales de asistencia pública, que le estaban jerárquicamente subordinadas, sumaban medio millar y cada una tenía cuando menos seis funcionarios.

Complementariamente, fueron organizadas las casas de trabajo (*Work-Houses*), a las cuales Marx consideró más bien asilos capaces de hacer desistir a los menesterosos de acudir a ellos. En suma, en Inglaterra se tomó por causa del pauperismo a la falta de beneficencia, lo mismo que al exceso de la misma. Pero como el pauperismo era ya una institución nacional, "se ha convertido en el objeto de una administración complicada y enorme; pero esa administración ya no tiene por finalidad erradicarlo, sino disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha renunciado a cerrar por medios positivos la fuente del pauperismo y se atiene a cavarle una tumba con policial ternura, en cuanto asciende a la superficie del país".³²

³¹ Ruge, "El rey de Prusia y la reforma social", en *Carlos Marx : Manuscritos de París y Anuarios francoalemanes*, p. 440.

³² Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", *Ibid*, p. 234. Hay una versión en la *RAP* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980.

Agrega que el Estado inglés ha fracasado en sus medidas de administración y beneficencia. Dice: "actualmente se limita a administrar un pauperismo dotado de la desesperación de dejarse apresar y encerrar".³³

Marx comenta que también en Francia se intentó erradicar el pauperismo. Napoleón, sintiendo la inactividad de su administración, exigió a su ministro de lo Interior que dejará a un lado las rutinas burocráticas. Pero todo fracasó, porque el pauperismo no fue eliminado y las instituciones de beneficencia se convirtieron en verdaderas cárceles. La Convención, en Francia, antes que Napoleón, también había fracasado, aun haciendo uso de su célebre Comité de Salud Pública. "Y sin embargo, la Convención fue el máximo de energía política, de poder político y de entendimiento político".³⁴

Marx explica que es propio del Estado, independientemente del país de que se trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia. Por tanto, el Estado no encontrará el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo. Ello aclara porqué partidos opuestos buscan la causa del pauperismo en los programas políticos de sus contrincantes, y que inclusive políticos radicales y revolucionarios busquen su fuente en una forma concreta de Estado, a la cual aspiran a cambiar, más no en "la esencia" del Estado.

Sostiene: "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad."³⁵ Al no encontrar la causa de los males sociales en la sociedad ni en sí mismo, atribuye su origen a las leyes naturales que puede cambiar, o a la vida privada de los individuos que son independientes de él, o bien, en deficiencias de la administración que le está subordinada. En todo caso, "en última instancia, todos los estados buscan la causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración ¿por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado".³⁶

Marx ha descubierto aquí uno de los principios ocultos de la naturaleza de la administración pública, a saber, su extrañación con respecto al Estado, es decir la supuesta disociación institucional entre el Estado y su administración. Pero el Estado no es distinto a su administración; la administración es la actividad organizadora del Estado y, por tanto, es, en suma, la actividad del Estado. Más de 20 años después, otro alemán, Lorenzo von Stein llegó a la misma conclusión: la administración es la actividad del Estado.

Marx conocía muy bien la naturaleza y el funcionamiento de la administración pública. Entendió su papel expiatorio de los males de la sociedad y comprendió perfectamente el alcance de una reforma, que es sólo eso, un cam-

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 236.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

bio de forma. Esto le permitió formular una de las más atrevidas proposiciones científicas de la administración: la ley de su impotencia.

Según argumenta, hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la administración, de un lado; y sus riquezas y recursos, del otro. Esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la administración está basada en ella. El Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. "Por tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder acaba donde comienza la vida privada y su trabajo. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esa propiedad privada, de ese comercio, de esa industria, de ese mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, la impotencia es la ley natural de la administración".³⁷

Así se revela otro principio oculto de la naturaleza de la administración pública: su actividad está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar. Por tanto, no se le podría pedir a la administración que transforme a la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales se desenvuelve esa sociedad. Marx sostiene que la sociedad burguesa es un mundo social "antisocial", que el Estado no puede eliminar radicalmente porque su administración es impotente. En todo caso, la administración procede por medio de reformas, a las que ella misma está sujeta. La eliminación del carácter antisocial de la sociedad burguesa implicaría, en opinión de Marx, la abolición de la propiedad privada. "Pero querer abolir la vida privada es acabar consigo mismo, ya que sólo existe por oposición a ella". Los seres vivos —añade— no reconocen el origen de sus defectos en su principio vital ni en la esencia de su vida, sino en las circunstancias externas. "El suicidio es antinatural. Por tanto el Estado no puede creer en la impotencia interna de la administración, o sea, de sí mismo. Lo único que es capaz es de reconocer defectos formales, accidentales, y tratar de remediarlos".³⁸

Conforme lo anterior, Marx sostiene que entre más político es un Estado, menos dispuesto se encuentra a buscar la causa de las dolencias sociales en el "principio del Estado". Dice que el Estado es la expresión activa, consciente y oficial de la sociedad, que actúa conforme la razón política. Pero como ésta funciona dentro de sí misma, cuanto más aguda y viva es, menos puede comprender los males de la sociedad. El principio de la política es la "voluntad"; cuanto más parcial es la razón política, dice Marx, tanto más el Estado cree en la omnipotencia de la voluntad y tanto más incapaz es de descubrir la fuente de las dolencias sociales.

³⁷ *Ibid.*, p. 237.

³⁸ *Ibid.*

Para Marx, la edad clásica de la razón política es la Revolución Francesa. La Revolución, lejos de ver en el Estado el origen de las dolencias sociales, observa en éstas la causa de los males políticos. Por tanto, según se desprende de lo dicho por Marx, ni la razón política ni la voluntad política ni la sabiduría política de la Revolución Francesa fueron capaces de entender que los males de la sociedad deben buscarse tanto en ella como en su organización, es decir: en el Estado.

No olvidemos que la moderna ciencia de la administración nace con la Revolución Francesa, es hija de ella. Quizá esto explique porqué los científicos de la administración concibieron a los males de la sociedad como problemas cuya solución se encontraba en la actividad de la administración pública; quizá también explique por qué pensaron que esta actividad era suficiente y no se decidieron a ir más allá en sus reflexiones y juzgar el estado de cosas. Cabe el mérito de haberlo cuestionado sólo a Carlos Marx y a Lorenzo von Stein, cada quién con su propia visión del mundo y del destino de la administración pública frente a él.

Se podría pensar que al examinar tan radicalmente a la naturaleza de la administración pública, Marx no es un científico de la administración, sino su más grande detractor. Ésta sería una visión miope y errada acerca de las contribuciones de Marx, porque el que no se busquen sólo las virtudes de la administración pública no es ir contra ella. Aporta lo mismo aquél que la defiende, como aquél otro que la critica con objetividad contra la cual el científico no debe estar vacunado.

6.6 MAX WEBER: TEORÍA DE LA BUROCRACIA

La personalidad y obra de Weber para el desarrollo de las ciencias sociales modernas es de gran importancia. Tradicionalmente, como a Marx, se le ha considerado sociólogo, politólogo y economista. Y lo es. Uno de sus grandes aportes al conocimiento, su teoría de la burocracia, se sigue considerando contribución sociológica, más que administrativa. Pensamos que, sin dejar de ser una contribución a la sociología u otra disciplina social, debe reconocerse que Weber ha sido una de las figuras cimeras del pensamiento administrativo en el siglo xx.

Max Weber es autor de muchos trabajos. Uno de ellos es "La política como vocación" (1919), sin duda una de las disertaciones verbales más brillantes jamás pronunciadas por un pensador administrativo y hasta social. Weber trabajó, tal como lo hemos mencionado, también para la sociología y la economía, y es sabido que sus conocimientos sobre la historia, la música, el urbanismo y la metodología, lo sitúan entre los intelectuales dotados de mayor erudición en este siglo. Todo lo que se quisiera agregar como mérito de Weber saldría sobrando, por lo que procederemos enseguida a examinar su obra administrativa.

No ha sido tarea sencilla escoger lo que consideramos puntos relevantes de Weber en sus trabajos administrativos, aunque el tema de la burocracia era el obviamente elegible. La burocracia ha sido motivo no sólo de artículos, sino de libros completos; tratarla selectivamente implicó desechar información valiosa. Tuvimos que omitir sus contribuciones a la historia de la administración y de la burocracia, y por tanto no hablar del patriarcalismo, del patrimonialismo ni de la administración feudal; dejando de lado la administración de *honorarios*, de las asociaciones, la administración colegiada, las capas sucesivas de funcionarios que han servido al Estado; en fin, a su célebre distinción entre funcionarios políticos y funcionarios civiles. Únicamente nos quedamos con la burocracia en su sentido moderno.

Asimismo, de la variada literatura weberiana se podía escoger y escoger bien. Pero su *Economía y sociedad*, obra monumental de Weber, nos da lo necesario. Este libro, magno y voluminoso que fue publicado por Marianne Weber en 1921, en la versión alemana original, mereció varias ediciones en otros idiomas, entre ellos el español, que fue la usada para nuestro estudio sobre el pensamiento administrativo weberiano.

En las siguientes páginas no se dirá nada nuevo, sino al contrario, lo que es más conocido de Weber: su teoría de la burocracia, pero con la novedad de situar su pensamiento rodeado del pensamiento de los científicos de la administración. La administración pública fue, sin embargo, una de las materias que atrajeron directa y principalmente la atención de Weber. Al estudiar a la burocracia, no hace sino examinar la forma moderna por excelencia de la administración, para la que diserta abundantemente acerca de sus orígenes en las sociedades burocráticas del pasado.

A Weber se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la administración pública moderna, a la que sublimó y puso como elemento peculiar de las sociedades del presente, ya fueran capitalistas, ya socialistas. Pero al sublimarla, la situó en el pedestal de la deidad a la cual, como decía Tocqueville acerca de la centralización, se adora como estatua, olvidando la divinidad que representa.

Junto a Marx y Tocqueville, Weber debe ser situado entre aquellos cultivadores de la administración pública que, despreocupados por explicar su estatuto científico, contribuyeron sin embargo, fecundamente para que consolidara esta condición. Los tres autores estudiaron en lo común a la burocracia, aunque correspondió a Weber resaltar sus virtudes y silenciar los vicios que Marx y Tocqueville han examinado y denunciado.

No obstante, todavía nadie supera la interpretación weberiana de la burocracia, que sigue siendo la exposición más completa de ese debatido fenómeno, que tanto interesa a los estudiosos de la ciencia de la administración.

6.6.1 Dominación legal y burocracia

En su obra principal *Economía y sociedad*, Max Weber dice que “la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; no existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo —en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio— volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización que la sustentara”.³⁹ En otras palabras, para Weber la burocracia significa una necesidad absoluta de la sociedad, al grado que con frecuencia no pueden subsistir sin cuadros administrativos; aún más, la burocratización es un proceso de la evolución histórica que hoy día caracteriza al mundo moderno. Sin embargo, la burocracia corresponde a un fenómeno social más amplio; dicta las características que marcan su naturaleza, la dominación legal.

El basamento de legitimación que define la dominación legal “descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”.⁴⁰ Los principios en los que se cimenta la dominación legal son cuatro:

- a) El derecho pactado u otorgado entre los miembros de la asociación es estatuido racionalmente, y su respeto es de obligatoriedad general.
- b) El derecho es un “cosmos de reglas abstractas” estatuidas comúnmente en forma intencional.
- c) El soberano es designado por la ley, y a la vez que manda y ordena, también obedece el orden impersonal establecido.
- d) Los miembros de la asociación en cuanto integrantes de la misma sólo obedecen al “derecho”.

En contraste con las dominaciones de tipo tradicional y carismático, en las que la legitimidad se erige sobre normas sociales de hecho establecidas sobre bases consuetudinarias, la dominación legal organiza, en forma intencionada, un cosmos de reglas que señala inequívocadamente el mecanismo de elección o selección de los dirigentes.

La activación del ejercicio de la dominación legal se expresa por medio de las “competencias” de los gobernantes, es decir, un ámbito de “deberes y servicios” limitado a una “atribución de funciones y a una atribución de poderes”, abocados a la realización de la competencia. Cada competencia corresponde a una “magistratura o autoridad”, ubicada en una pirámide de jerarquías, en la

³⁹ Weber, *Economía y sociedad*, vol. I, p. 1073.

⁴⁰ *Ibid*, p. 172.

cual el escalón superior regula y vigila la acción del inferior, en tanto que éste tiene siempre el derecho de apelar su decisión.

Las competencias magisteriales son efectuadas por medio de reglas de procedimiento que por lo general, tienen el carácter de "técnicas o normas", por las cuales se establecen con precisión las actividades, derechos de uso sobre bienes y servicios y sobre todo, la separación entre los funcionarios y los medios materiales de administración. También, de acuerdo con las competencias, corresponde a los magistrados un sueldo retribuido en razón de su jerarquía y responsabilidad, cuidadosamente tabulado.

Finalmente, la dominación legal está regida por el "principio del expediente", esto es, que toda comunicación formal se establece por escrito. Así, propuestas, decisiones, ordenanzas, etcétera, que circulan en la asociación son acumuladas, ordenadas y utilizadas como la memoria de sus operaciones y procedimientos. La activación administrativa de la dominación legal corresponde a su tipo más puro: la burocracia. En tanto que la dominación legal es el régimen de relaciones políticas de gobierno de una asociación, la burocracia corporiza el cuadro administrativo que ejecuta las decisiones y acciones emanadas de las competencias magisteriales. Para Weber, la existencia de una asociación se fundamenta en el establecimiento de un "orden" normativo en el que las conductas de los miembros se orientan por medio del gobierno de un líder y la acción eventual de un cuadro administrativo. Desde luego, la eventualidad del cuadro administrativo se transforma en una permanente necesidad conforme la asociación sufre un proceso de burocratización.

Las burocracias se organizan fundamentalmente en aquellas asociaciones grandes y complejas que "disponen de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado", cuyos ejemplos mejores son el Estado y la empresa capitalista. La burocracia tiene un papel de importancia dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades, cuyo fundamento son seis principios de acción:

1. *Especialización*: las funciones de la administración burocrática se encuentran claramente distribuidas como deberes oficiales, entre los diferentes cargos de los funcionarios. De un lado, la división del trabajo está perfectamente distribuida entre los puestos administrativos impersonales, y del otro, dentro de los puestos, entre los funcionarios que los ocupan. La especialización promueve la formación de personal altamente calificado dentro de cada uno de los cometidos y actividades de la administración.
2. *Jerarquización*: los cargos de la administración se encuentran organizados en una pirámide de jerarquía funcional. Los cargos superiores, dotados de mayor autoridad y responsabilidad, realizan funciones más importantes que las de los inferiores, mismas que están incluidas en su área de competencias. El grado de autoridad que media entre un cargo y otro está clara-

mente diferenciado el funcionario superior cuando ejerce su mando formal sobre el funcionario subordinado, a la vez que se responsabiliza ante su jefe inmediato de las decisiones y acciones de su subordinado, lo hace también de las suyas propias.

3. *Formalización*: rige en la administración un sistema de reglas y reglamentos que enmarcan la toma de decisiones y ejecución de acciones para todos los cargos de acuerdo a su ubicación jerárquica. Toda actividad, operación y procedimiento de la administración presupone la aplicación de reglas generales y abstractas a casos particulares y concretos, como una forma de asegurar la uniformidad de las funciones de la administración y la coordinación entre los cometidos de cada cargo.
 4. *Personal operativo*: la administración tiene en sus cargos inferiores a un grupo de funcionarios dedicados a efectuar las operaciones elementales y mantener la comunicación interna que cruza en todos sentidos su estructura. El personal operativo maneja los archivos, fichas, documentos, *kardex* y libros que contienen la memoria de la administración. Mientras el personal de producción realiza las actividades básicas y contribuye directamente en el logro de los objetivos de la organización, el personal operativo mantiene activada a la organización.
 5. *Impersonalidad*: la estructura de los cargos es objetiva, esto es, está caracterizada por una serie de factores relacionados a la propia administración, no a la personalidad del individuo. Así, las personas reclutadas deben adecuarse a cada puesto, no a la inversa. Consecuentemente, la realización de cada cargo, que está rigurosamente reglamentado, exige la capacidad del funcionario para juzgar racionalmente el cumplimiento de sus deberes, así como el rendimiento de sus subalternos y el servicio a la clientela por parte de la administración.
 6. *Carrera profesional*: la administración, como una forma de organización continua, ofrece la formación de carreras para sus funcionarios. Se establecen, en la jerarquía de cargos, mecanismos de promoción, ascenso, motivaciones materiales y psicológicas, y sobre todo, reglas que garantizan la perpetuidad del funcionario en la organización. El escalafón es el mecanismo formal que normalmente establece las formas de ascensos y la ocupación de puestos de base o planta que garantizan al funcionario la posibilidad de realizar una carrera administrativa en el transcurso de su vida, siempre y cuando con su rendimiento y aptitudes demuestre su capacidad profesional.
-

Conforme a los principios de la administración burocrática, cada funcionario se convierte en ella como una pieza de reloj que le da exactitud y eficiencia. Sin embargo, en la medida en que la administración burocrática señala reglas precisas e inequívocas que sirven de requisito para el reclutamiento de sus miembros, los potenciales funcionarios, más que una vocación, deben tener un conjunto de aptitudes y factores selectivos. En contraste a las dominaciones tradicional y carismática, en las que imperó un reclutamiento adscriptivo de los miembros de los cuadros administrativos, en la administración burocrática funcionan requisitos plenamente objetivos. En este sentido:

- a) el funcionario burocrático se debe únicamente a la realización de los cometidos que le confiere el cargo;
- b) se encuentra perfectamente ubicado en la escala jerárquica de la administración;
- c) se debe estrictamente a las competencias que rigurosamente se establecen para cada cargo, de acuerdo a una posición en la escala jerárquica;
- d) tiene una especificación de derechos y deberes, por medio de un contrato;
- e) se establece el nombramiento del funcionario como miembro de la administración, fundamentado sobre una calificación profesional;
- f) los funcionarios son retribuidos con sueldos fijos, graduados de menos a más conforme a la jerarquía administrativa, autoridad y responsabilidad del puesto;
- g) el puesto es ejercido como única o principal "profesión";
- h) existe la posibilidad de una carrera administrativa con los consiguientes ascensos y promociones;
- i) los funcionarios desempeñan sus cargos con estricta separación de la posesión de los medios materiales de administración y de la posible apropiación de los cargos mismos.
- j) se establece una disciplina muy rigurosa ejercida por las autoridades o magistrados de la asociación.

Precisamente esta forma tan rigurosamente organizada de la administración burocrática es lo que produce su eficiencia. En otras palabras, la profesionalización de los funcionarios es el factor que permite la cristalización de estructuras

burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones, tales como el Estado, la empresa o la Iglesia. En este sentido, la eficiencia burocrática se manifiesta por medio de:

- la “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza”;
- cálculo, intensidad y extensión en el servicio;
- aplicabilidad “formal y universalmente” de todas las tareas administrativas;
- y la “susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados” en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo burocrático.⁴¹

Para Weber el factor de coincidencia de la mayor parte de las asociaciones modernas, el Estado, iglesia, sindicato, empresa, partido político, etcétera, es la burocratización de sus cuadros administrativos. La importancia central de la burocracia en el mundo moderno se basa en su significación como el “germen del Estado moderno occidental”,⁴² mismo que ha sido tomado como modelo político en todos los países de la tierra. La administración burocrática corresponde a los cuadros administrativos de todas las asociaciones de masas, porque su actividad se fundamenta en un “saber profesional especializado” absolutamente indispensable para los procedimientos y técnicas de producción de la economía moderna sea “capitalista o socialista”.

Históricamente, la burocracia ha desempeñado un papel político que hoy en día es manifiesto. La eficacia administrativa de la burocracia contiene paralelamente una eficiencia política. La orientación política de la burocracia ha motivado la burocratización contigua de los órganos que integran los intereses de los miembros de la asociación. Así, frente a la administración burocrática de los gobernantes, los gobernados han organizado gigantescos partidos de masas burocráticamente organizados; del mismo modo, los sindicatos han establecido su organización sobre bases burocráticas idénticas a la administración burocrática de las empresas.

La importancia social de la burocracia consiste en su función integradora, y también, como Weber lo señala constantemente, en su carácter de indispensabilidad. “Sin ese aparato, en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de las que todavía están en posesión de los

⁴¹ *Ibid.*, p. 178.

⁴² *Ibid.*

medios de abastecimiento (campesinos)".⁴³ Incluso, Weber recalca este aspecto cuando señala que la "burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal", y concluye con una interrogante: "¿quién domina el aparato burocrático existente?". La respuesta será: los dirigentes políticos o los empresarios hierocráticos tienen que contar con la burocracia para mantener las riendas del gobierno. "La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó —no sólo él, pero ciertamente y de modo inegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo el socialismo racional tendría que captar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas".⁴⁴

En definitivo —añade Weber— pensar en una organización grande y compleja es pensar en la burocracia como su aparato de acción fundamental. El carácter de la sociedad actual procede en gran medida de la existencia de la burocracia en la mayoría de sus asociaciones. Por eso, sólo un "pequeño instituto" podría prescindir de la burocracia, porque ésta significa la "dominación gracias al saber", la "dominación científico-racional" indispensable para el funcionamiento de las organizaciones modernas, masivas y complejas.

6.6.2 El carácter profesional de la administración burocrática

Tal como se ha observado, la acción de la burocracia está regida por el "principio de atribuciones oficiales fijas", esto es, leyes y reglamentos que señalan los cometidos que toca a los empleados efectuar. Los cometidos administrativos son ejecutados dentro del Estado por la "magistratura" y en la economía privada por el "despacho".

La ubicación de los cargos magisteriales obedece a una "jerarquía funcional", cuya forma de organización típica burocrática se denomina "monocracia". Todas las decisiones y acciones emprendidas por la magistratura se mantienen en archivos, porque la "administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, a cuyo cargo se encuentra "un cuerpo de empleados subalternos y escribas de toda clase".⁴⁵

La actividad de cada funcionario, dentro de los cargos de la jerarquía de la organización, estriba en "un concienzudo aprendizaje profesional" y en la capacitación de los empleados dentro de una "tecnología especial", tal como la

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 179.

⁴⁵ *Ibid.*, vol. II, p. 727.

“jurisprudencia, administración, ciencias comerciales”. En este sentido, el cargo ejercido por cada funcionario “es una profesión” que se fundamenta en “un conjunto de conocimientos firmemente prescritos”. El profesionalismo de la administración, es considerado por Weber como la “aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada”.⁴⁶

Un cargo de carácter profesional da prestigio al administrador. “El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social ‘estamental’ específicamente realzada”.⁴⁷ En apoyo de esta situación frente a los subordinados, cuenta con reglas y “disposiciones penales” que garantizan la posición prominente de que gozan los burócratas modernos.

La burocracia monocrática se caracteriza porque “el tipo puro de funcionarios burócratas es nombrado por una autoridad superior”, ya que aquellos nombramientos que provengan de los “dominados no tienen una figura puramente burocrática”; sin embargo, cierto es que muchas de las veces tras la elección está la designación. El motivo por el cual el funcionario es explícitamente designado, se basa en una necesidad de conocer los ámbitos “técnicos” de la administración y, con ello, la perspectiva de “elección y carrera”.⁴⁸ Los funcionarios de la administración burocrática gozan de garantías jurídicas que les permiten mantenerse en sus puestos, frente a destituciones o traslados arbitrarios. “En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo”.⁴⁹ Como la carrera administrativa tiene un carácter profesional, el funcionario está protegido contra las arbitrariedades de los gobernantes o autoridades.

En la medida en que el funcionario tiene como única o principal actividad el cargo administrativo, recibe por su desempeño una retribución “en forma de estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de pensión”.⁵⁰ El salario no depende de la cantidad del trabajo efectuado, sino de la calidad de las funciones ejecutadas, y eventualmente, del tiempo de servicios prestados.

Finalmente, “correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores”.⁵¹ La mayor parte de los empleados aspiran a ascensos, bien se trate de puestos o salarios, aun cuando para ello tenga que aprobar un “sistema de exámenes”. Los fun-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 718.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 719.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 720.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 721.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 722.

⁵¹ *Ibid.*, p. 723.

cionarios pueden asegurar, por medio del escalafón, la posibilidad de obtener mejores cargos o salarios; en todo caso, la administración es su carrera.

6.6.3 Los antecedentes sociales y económicos del desarrollo de la burocracia

La comprensión de la burocracia moderna es inconcebible sin el análisis histórico de su desarrollo. La evolución, desde los esquemas simples del cuadro administrativo patriarcal al burócrata de la compleja administración moderna, abarca un largo proceso histórico cuyos ejemplos los encontramos en:

- Egipto, durante la existencia del imperio nuevo.
- El imperio romano tardío, durante la época en que gobernó Diocleciano, y el Imperio Bizantino surgido de su seno.
- Iglesia Católica Romana, a fines del siglo XVIII.
- China, de los tiempos de Shi-Hoang ti al presente.
- El Estado moderno en Europa y las corporaciones públicas surgidas de la época absolutista.
- La “gran empresa capitalista” moderna.

En Egipto y China, el pago de los servicios del faraón o del emperador se hacía en especie. Sin embargo, aunque la economía monetaria no es un supuesto indispensable para el desarrollo de la burocracia, es su base más firme porque la “experiencia muestra que una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera que no dependa puramente del azar y de la arbitrariedad, . . . ofrecen mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático”.⁵² No obstante, observa Weber que, cuando la economía monetaria no existe “un sistema fijo de impuestos es una condición previa para su desarrollo”, “ya que se fundamenta en la existencia de utilidades permanentes para su conservación”.⁵³ La burocracia, aunque originada en una economía de trueque, va imponiendo la necesidad de racionalizar los ingresos del señor dentro de una economía monetaria.

El aspecto político de la burocracia se integra en el “gran Estado y partido de masas”. Aunque los imperios no siempre se fundamentaron en la burocracia, ella garantizó generalmente la supervivencia de algunos, tal como el romano. Pero, Weber opina que “es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia”.⁵⁴ Egipto es la primera sociedad ca-

⁵² *Ibid.*, p. 726.

⁵³ *Ibid.*, p. 727.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 728-729.

racterizada por un patriarcalismo típico, en donde floreció un grupo de funcionarios que se encargaba de controlar y distribuir las aguas del río Nilo. Conforme el patriarca se convirtió en faraón y extendió los límites de su imperio, creció también la necesidad de un ejército permanente, un cuadro administrativo igualmente permanente, y en fin, un sistema hacendario, "ya que lo que incita a la burocratización es todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas".⁵⁶ En Roma, Inglaterra y Venecia se puede observar lo que Weber denomina desarrollo intensivo y cualitativo de la burocracia.

Así, de un lado creció la función de "policía", basada en la necesidad de un orden y una "pacificación absoluta" y, por la otra, las funciones "técnicas" encargadas de la comunicación (fluvial, terrestre y telegráfica), que hoy en día representan el papel que antes tuvieron el Nilo y los canales de Mesopotamia. En este sentido, Weber señala que "la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización", "ya que un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación". La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida de funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar".⁵⁶

Para Weber, la burocracia es lo moderno, técnico y racional; la organización de *honorarios* es lo contrario: lentitud, costo y lucha de intereses. Por ejemplo, contrariamente a la administración colegial, las grandes empresas burocráticas del capitalismo moderno constituyen "modelos no igualados de rigurosa organización administrativa",⁵⁷ porque la burocratización ofrece las posibilidades óptimas para imponer una división del trabajo "según puntos de vista objetivos", entre funcionarios "especialistas" en actividades especiales.

La acción de la burocracia requiere de una concentración masiva de los medios materiales de administración. Antiguamente, el faraón de Egipto y el emperador romano combatieron con ejércitos burocráticos a las milicias de masas de ciudadanos y campesinos. Actualmente, el ejército mecanizado se mueve con un consumo de cuantiosos recursos. El Estado moderno es la organización que hoy en día centraliza la mayor cantidad de recursos para la administración, la economía, la guerra, etcétera.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 729.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 730-731.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 731.

Finalmente, Weber opina que la burocratización nivela relativamente las “diferencias económicas y sociales” de la población, en la medida en que este fenómeno corre parejo en forma “concomitante de la moderna democracia de masas”, en contraste con la democracia de pequeñas unidades que mantenía privilegios tradicionales.

6.6.4 El poder político de la burocracia

Señala Max Weber que “la burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada”. Es decir, cambiar el relacionamiento social de una actitud social inspirada “en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo”, en una actitud social inspirada “en una compensación de interés por motivos racionales (de fines o valores) o también en una unión de intereses de igual motivación”.⁵⁸

En otras palabras, la burocratización de la vida social significa la inversión hacia patrones de conducta racionales, normativos y reglamentarios en grupos tradicionalmente que se integran en la etnia, ecología, cultura, etcétera.

La intervención de la burocracia en las más diversas esferas sociales sugiere el “incremento efectivo del poder de los gobernantes, como de los propios burócratas. La actividad burocrática en la vida de las asociaciones, tiene un aspecto técnico de servicios, pero también presenta un aspecto político cuando interviene con funciones de regulación, esto es, policiales, militares y judiciales. Generalmente, la intervención burocrática con funciones reguladoras ha sido en razón del mantenimiento del orden interno, su reglamentación y garantía. En este sentido, la burocracia es un factor de primer orden que el gobernante debe tener bajo su control cuando aspira al dominio político integral de la asociación; en la medida en que establece una administración bien organizada puede ampliar y consolidar su esfera de control, ya que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones de más difícil destrucción”.⁵⁹

Sin embargo, la neutralidad de la burocracia no debe confundirse con su pasividad política, porque esa neutralidad significa la subordinación a las decisiones y políticas de los gobernantes y con ello la alineación y lealtad a sus propósitos. En este sentido, la burocracia es un instrumento de lucha política con que cuenta el gobernante para imponer sus objetivos a los miembros de la asociación y sujetar la acción oponente de grupos sociales importantes. Así, “allí

⁵⁸ *Ibid.*, vol. I, p. 33.

⁵⁹ *Ibid.*, vol. II, p. 741.

donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones prácticamente inquebrantable".⁶⁰

La acción política de la burocracia tiene su manifestación plena en el Estado moderno. En la medida en que éste es la asociación típicamente política que detenta el monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio, la actuación que la burocracia desempeña es de gran importancia.

En el Estado, lo mismo que en la iglesia, empresa, sindicato o partido, la burocracia ha adquirido una fuerza política considerable, al grado que es una organización indispensable: "por un lado, los dominados no pueden prescindir del aparato de dominio burocrático ya existente ni sustituido por otro, pues se basa en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división del trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas".⁶¹ Por esta razón, la burocracia puede constituir un peligro para el propio gobernante; una vez creada la administración burocrática, los funcionarios son capaces de tomar conciencia de su propio poder y articular sus intereses, para lograr su propio beneficio.

Sin embargo, para Weber el poder mayor de la burocracia no deriva de su propio engrandecimiento, sino de su carácter de indispensabilidad dentro de las funciones de la sociedad moderna. Weber llega a señalar que la suspensión de las actividades burocráticas daría por origen un "caos" social, porque no existe organización capaz de sustituirla. La "vinculación del destino material de la masa al funcionamiento correcto y continuo de las organizaciones capitalistas privadas organizadas de una manera cada vez más burocrática, se fortalece a medida que pasa el tiempo, y la idea de la posibilidad de su eliminación es, por tanto, cada vez más utópica".⁶² Del mismo modo, el Estado, la iglesia, el ejército, etcétera, se inclinan a una burocratización incesante. Incluso, en una situación en la que el orden establecido fuera quebrantado, el grupo triunfador podrá tomar las riendas del gobierno contando con la lealtad burocrática, que ha seguido en funciones. También, en caso de invasión de un ejército extranjero, "un sistema burocrático racionalmente ordenado" puede seguir funcionando, ya que esto interesa al enemigo y a los propios habitantes.

De otra parte, también la importancia política de la burocracia radica en que constituye una corporación capaz de obtener ventajas para ella misma. En todo caso, se trate de un soberano, parlamento, aristocracia, democracia o presidente, siempre se encontrarán "frente al funcionario especializado en la empresa administrativa, en la misma posición en que se encuentra el 'diletante' frente al especialista".⁶³ Y en este sentido, la fuente de su poder reside en el

⁶⁰ *Ibid.*, p. 721.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, pp. 741-742.

⁶³ *Ibid.*, p. 744.

control absoluto que tiene sobre la información de los métodos y procedimientos de trabajo, "porque toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones"⁶⁴; los funcionarios evaden la "publicidad" y ocultan su saber, información y actividades "frente a la crítica".

La tendencia al engrandecimiento de la burocracia deriva de los "intereses de poder hacia afuera", que manifiesta como cuerpo que tiene aspiraciones y objetivos propios, sea contra sus enemigos, supervisores o el propio gobernante, concluye Weber.

Las páginas anteriores, tal como lo hemos mencionado al comienzo de este capítulo, constituyen la interpretración más completa y erudita de la organización y el funcionamiento de la administración pública, en su forma moderna: la burocrática. Sin duda, la contribución de Weber a la ciencia de la administración es a la vez, uno de los mayores aportes a la condición de esta ciencia como tal.

6.7 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA CONTEMPORÁNEA

La ciencia de la administración alemana contemporánea, heredera de las ciencias camerales y de la ciencia de la administración, forjada por Lorenzo von Stein, está en proceso de revitalización. Esto es observable en el ambiente formado en torno a la disciplina durante 1983, cuando la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* dedicó un número a la ciencia de la administración alemana occidental (precisamente el volumen XLIX, número 2). El ejemplar lleva por título: "Administración y la Ciencia Administrativa en la República Federal de Alemania", y en él se encuentra un estudio general tanto de la práctica, como de la teoría de la administración pública.

Nos interesa, en lo particular, el artículo titulado "La ciencia administrativa en la República Federal de Alemania" ("*Administrative science in the Federal Republic of Germany*"), elaborado por Werner Thieme y Enrique Siedentopf, el primero trata el "desarrollo", el segundo la "posición presente" de la ciencia de la administración.

6.7.1 La ciencia de la administración alemana en la actualidad

Werner Thieme, quien es autor también de la obra *Teoría de la administración (Verwaltungslehre, 1967)*, es profesor de la Universidad de Hamburgo y un co-

⁶⁴ *Ibid.*

necedor del pasado y el presente de la ciencia de la administración alemana. En su opinión, la ciencia de la administración en Alemania ha seguido tres etapas:

- 1) La era del Cameralismo y de la ciencia de la policía.
- 2) La declinación del estudio original de la teoría de la administración.
- 3) El surgimiento de las ciencias administrativas.

En la primera etapa, "la ciencia administrativa floreció originalmente en Alemania entre los siglos XVII y XVIII, bajo la denominación de ciencias cameral y de policía".⁶⁵ Estuvo estrechamente relacionada con la formación del Estado moderno, por lo que los complejos problemas que enfrentaba el Estado absolutista fueron resueltos mediante la formación de funcionarios en las universidades alemanas. Los grandes exponentes de este periodo son Seckendorff, Justi y Sonnenfels.

En la segunda etapa, las ideas de liberalismo, el impacto de la Revolución Francesa y la invasión de Napoleón a Alemania provocaron cambios en la ciencia de la administración. Estos cambios no fueron positivos, porque favorecieron el desarrollo del derecho administrativo y la decadencia de las ciencias camerales. La formación de los funcionarios volvió a ser, de nueva cuenta, meramente jurídica. Tal proceso culminó con la obra de Otto Mayer, que antes analizamos.

El tercer periodo se caracteriza por un cambio favorable de la ciencia de la administración. "En la segunda mitad del siglo XIX, algunos autores comenzaron a cultivar la ciencia administrativa como ciencia de la realidad social. El más prominente, sin duda, fue Lorenzo von Stein".⁶⁶ Thieme comenta lo que ya hemos tenido ocasión de tratar: que en la obra de Stein se funde la tradición de las ciencias camerales y la influencia de los movimientos sociales franceses. Con esto, en suma, es eliminado el predominio jurídico, periodo también marcado por la influencia proveniente de la reforma municipal alemana, iniciada en 1808, y de la cual ya tuvimos ocasión de hablar.

Por su parte, una cuarta etapa está caracterizada por una figura destacada, la de Max Weber y su teoría de la burocracia. Ya examinamos con cierta abundancia la teoría weberiana de la administración pública.

Finalmente, con respecto a las influencias modernas hay que destacar que en 1947 fue creada en Speyer, Alemania, la Escuela de Graduados de Ciencia de la Administración (*Hohshule für Verwaltungswissenschaft*). Esta Escuela fue establecida durante la ocupación francesa a imagen de la Escuela Nacional de Administración de Francia, establecida dos años antes en París. La institución académica alemana contó, en sus inicios, con las funciones docentes de Fritz Morstein Marx, de quien hablaremos un poco más adelante.

⁶⁵ Thieme, "Administrative science in the Federal Republic of Germany: development", *RICA*, p. 156.

⁶⁶ *Ibid.*

En lo que respecta a la situación actual de la ciencia de la administración alemana, Enrique Siedentopf menciona que en pocas disciplinas se percibe mejor que en Alemania la influencia mutua entre la práctica y la ciencia de la administración. De hecho —añade— los últimos treinta años de desarrollo de la ciencia de la administración alemana están marcados por dicha influencia.

Tomando como base la idea de Stein, en el sentido de que la teoría administrativa consiste en el “principio de la administración social en un alto sentido” sostiene que la ciencia de la administración es autónoma de otras disciplinas sociales. La moderna ciencia de la administración ha tenido que superar la debilidad nacida de la pérdida de sus precedentes camerales y decimonónicos. Siedentopf afirma que la reconstrucción en un principio, tuvo que ser muy modesta. Pero este proceso no fue meramente alemán, sino europeo en su conjunto. En esta tarea menciona a Morstein Marx, profesor de ciencia administrativa comparada de Speyer, y dice también que en Francia destaca Jorge Langrod.

Desde entonces, en Europa se habla de una ciencia de la administración autónoma, con intereses propios, con métodos específicos y con propósitos de investigación privativos. En este ambiente tiene lugar la conferencia de Speyer en 1969, a la cual acudieron académicos de Francia, Italia, Bélgica, Yugoslavia e Inglaterra. Se percibe entonces una consolidación en la ciencia de la administración alemana, la que cuenta como medio de difusión con la revista *La administración (Die Verwaltung)*, establecida en 1968. Siedentopf concluye que todos éstos son logros indiscutibles, sobre todo cuando se consideran como progresos de la ciencia de la administración frente al derecho administrativo.

También señala que el progreso abarcó a la sociología de las organizaciones, donde destaca la obra de Renata Mayntz: *Sociología de la Administración Pública* (1978). Añade Siedentopf que, asimismo, se recuerda a los reformadores de la administración alemana del siglo pasado —al Barón von Stein y a von Hardenberg— y están siendo “leídos con fascinación” los textos cameralistas.

Siedentopf advierte que, sin embargo, persiste el peligro de que la “ciencia administrativa degenerare dentro de una forma de tecnología administrativa”,⁶⁷ lo que se puede evitar si se hacen estudios comparados del desarrollo de la ciencia de la administración en Alemania y otros países de Europa. Dicho de otro modo, la ciencia de la administración debe ser observada en su totalidad europea.

6.7.2 Fritz Morstein Marx: estudioso moderno de la ciencia de la administración

Morstein Marx es uno de los pensadores administrativos alemanes contemporáneos más acreditado. Ha emprendido su labor académica tanto en Alemania,

⁶⁷ Siedentopf, “Administrative science in the Federal Republic, of Germany: present position”, *RICA*, p. 163.

como en los Estados Unidos. Dos de sus obras principales fueron publicadas en este último país. La primera se llama *El Estado administrativo: una introducción a la burocracia*. (*The Administrative State: an introduction to Bureaucracy*, Chicago, 1957). La segunda se trata de una obra colectiva encabezada por Morstein Marx y en la cual colaboran pensadores administrativos norteamericanos, entre los que destaca Dwight Waldo, lleva por título *Elementos de administración pública* (*Elements of public administration*), editado originalmente en 1946. Este libro, más que el anterior, debe ser considerado como un trabajo propiamente norteamericano. A nosotros nos interesa, más bien, el Morstein Marx alemán.

En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una nueva visión de la ciencia administrativa en Europa: La Conferencia Speyer" (*A new look at administrative science in Europa: The Speyer Conference*), en la cual sostiene que la ciencia de la administración está renaciendo en toda Europa. Como ejemplo pone el caso de la reunión de Speyer de 1969, de la que hablamos en el punto anterior. Comenta la fundación de la Escuela Nacional de Administración francesa en 1945 y la de la Escuela de Graduados de Ciencia de la Administración de Speyer, en 1947, y agrega que "esto no es mera coincidencia. El origen de ambas instituciones está fundado en la búsqueda de nuevas respuestas a los viejos problemas característicos de un periodo de reconstrucción",⁶⁸ producto de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

La Escuela de Graduados de Speyer, conocida originalmente como Academia de Ciencias Administrativas, adquirió su actual denominación en 1950, para convertirse en una institución académica de apoyo a los estados federados. Desde entonces, la escuela ha servido como centro de selección y preparación de los funcionarios alemanes.

La escuela es hoy día el centro de desarrollo de la teoría de la administración pública alemana moderna. El propio Morstein Marx publicó en ella dos libros: *Administración norteamericana* (*Amerikanische Verwaltugs*, 1963) y *Administración: una presentación introductoria* (*Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, 1965).

Morstein Marx hace una breve relación de las ciencias camerales, mencionando entre sus cultivadores a Seckendorff, Schreber, Sonnenfels y Justi, lo mismo que a los teóricos de la ciencia de la administración en el siglo XIX: von Mohl y Lorenzo von Stein.

Destaca en el escrito de Morstein Marx el que ratifique el fortalecimiento de la ciencia de la administración como disciplina independiente. En su opinión, este proceso incluye a toda Europa. Langrod lo encabeza en Francia, y se ha apoyado en los orígenes intelectuales franceses que se remontan a Bonnin,

⁶⁸ Morstein Marx, "A new look at administrative science in Europe the Speyer conference", *RICA*, p. 291.

Macarel y Vivien. En Inglaterra, el fortalecimiento de la ciencia de la administración está a cargo del Instituto Real de Administración Pública, en España, de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares [hoy Instituto Nacional de Administración Pública] y en Italia, del Instituto para la Ciencia de la Administración Pública.

Las últimas páginas que integran el presente capítulo corroboran un hecho: la ciencia de la administración está viva y actuante en Europa, y tiende vigorosamente hacia su progreso futuro.
