

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

PRIMERA PARTE

EL ORIGEN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

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

CARLOS JUAN BONNIN (1812)

SUMARIO

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

CAPÍTULO 1

LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

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

ALEXIS DE TOCQUEVILLE (1856)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector:

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

SUMARIO

1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT

1.1.1 La reforma de la administración pública

1.1.2 *La memoria* sobre las municipalidades

1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA

1.3 CARLOS JUAN BONNIN:

NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.3.1 Vida y obra de Bonnín

1.3.2 Bonnín y la ciencia de la policía

1.3.3 *Los Principios de la administración pública.*

1.3.4 La ciencia de la administración, ciencia del administrador

1.3.5 Identificación y definición de la administración pública

1.1 LA OBRA ADMINISTRATIVA DE TURGOT

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

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

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

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

² *Ibid.*

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

1.1.1 La reforma de la administración pública

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

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

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

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

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

³ *Ibid*, p. 235.

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

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

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

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

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

⁵ *Ibid.*, p. 260.

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

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

1.1.2 La memoria sobre las municipalidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Tocqueville, *op. cit.*, p. 242.

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

1.2 LA REVOLUCIÓN FRANCESA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ *Ibid.*, pp. 127-128.

¹⁶ *Ibid.*, p. 108.

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

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

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

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

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

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

1.3 CARLOS JUAN BONNIN: NACE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

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

1.3.1 Vida y obra de Bonnin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Bonnin y la ciencia de la policía

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

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

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

¹⁹ *Ibid.*, p. 291.

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

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

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

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

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

²¹ Bonnin, *op. cit.*, p. 37.

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

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

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

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

1.3.3 Los Principios de la administración pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. xxvi.

³⁰ *Ibid.*

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

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

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

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

³¹ *Ibid.*, p. XXVIII.

³² *Ibid.*, p. XIX.

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

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

1.3.4 La ciencia de la administración, ciencia del administrador

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

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

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

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

³³ *Ibid.*, p. xxx.

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

³⁴ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ *Ibid.*, pp. X-XI.

³⁷ *Ibid.*, p. XII.

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

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

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

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

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

³⁸ *Ibid.*, p. xv.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

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

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

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

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

⁴² Bonnin, *op. cit.*, p. XXXIII.

⁴³ *Ibid.*

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

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

1.3.5 Identificación y definición de la administración pública

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

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

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

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

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

⁴⁴ *Ibid*, pp. XXVII.

⁴⁵ *Ibid*, p. 30.

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

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

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

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

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

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 84-85.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 85.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 87.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 88.

“Que el gobierno es el principio de la administración.

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

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

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

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

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

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 88.

⁵² *Ibid.*, pp. 88-89.

⁵³ *Ibid.*, p. 91.

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

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

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

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

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

⁵⁴ *Ibid*, pp. XLIV-XLV.