

Capítulo 7

7.1	SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN	88
7.1.1	La ciencia de la administración	90
7.1.2	La administración pública	92
7.2	NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN	93
7.2.1	Las dependencias sociales	93
7.2.2	La administración como acción y ejecución	94
7.2.3	Gobierno y administración	94
7.2.4	Justicia y administración	96
7.2.5	Los principios de la administración	96
7.3	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	97

CAPÍTULO 7

CONCEPTO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el significado y papel de las dependencias sociales.
- Conceptualizar las nociones de administración como acción y como ejecución.
- Analizar la separación Bonniniana del gobierno y la administración.
- Explicar los principios que rigen el estudio de la administración pública.

SUMARIO

7.1 SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN

7.1.1 La ciencia de la administración

7.1.2 La administración pública

7.2 NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN

7.2.1 Las dependencias sociales

7.2.2 La administración como acción y ejecución

7.2.3 Gobierno y administración

7.2.4 Justicia y administración

7.2.5 Los principios de la administración

7.3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Nadie, antes que Bonnin, se había propuesto establecer los principios universales e invariables de la administración; esta idea, que parece aventurada, no tuvo eco en todos los seguidores del autor, no sólo por falta de audacia, sino por carecer de ambición; y en realidad tales principios no implican sino una extraordinaria sencillez, como lo vamos a observar.

7.1 SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN

Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su *Compendio*. Y es que las ciencias en general evolucionaron rápidamente en esa época; en el caso de las ciencias químicas, por citar alguna, no debemos olvidar las aportaciones a la química moderna de Lavoisier, por cierto victimado durante la Revolución. Lo más relevante es que el desarrollo de las ciencias naturales había penetrado en el espíritu de las ciencias sociales, como antes vimos, y como este espíritu prevaleciera en general sobre todas las ciencias sociales, por qué no habría de serlo también en la ciencia de la administración; es más, ahora sabemos que la primera ciencia social surgida con base en esta atmósfera intelectual es la ciencia de la administración. Todavía la sociología tendría que operar hasta 1822 para que Comte y Saint-Simon formularan la obra: *Plan de las operaciones científicas necesarias para la reorganización de la sociedad*, la nueva ciencia de la física social, tal como se llamó en un principio, y aún más la ciencia política hasta 1897, cuando Gaetano Mosca la sistematizó en sus *Elementos de ciencia política*, no en Francia, sino en Italia.

La ciencia de la administración, entonces, es la primera ciencia social forjada conforme los principios del iluminismo y la razón. Bonnin no encuentra diferencias sustanciales en la composición del orden natural y el orden social, por cuanto a la forma en que se integran. "En el orden social, lo mismo que en el físico, esta relación es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo."¹ Pero no hay nada absoluto por su naturaleza, porque todo procede de las leyes generales que gobiernan a cada especie de seres o de cosas y sus efectos son sólo dependencias de estas "leyes o causas primeras". De tal modo, agrega el autor, "el mundo moral, así como el físico, sólo es una correlación de analogía forzada, sin lo que no podrían subsistir uno ni otro; es una continuación de hechos encadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se transforma".² Por tanto, los mismos principios constitutivos rigen tanto al universo físico, como a la sociedad; leyes equivalentes a las leyes eternas que rigen al universo lo hacen con la sociedad.

Estas leyes, harto claras y sencillas en el pensamiento de Bonnin, se refieren a la sociedad como tal: a) la comunidad no puede existir sin los individuos que la integran; b) no puede subsistir la población sin las relaciones que unen a los individuos; c) no puede el orden social ser mantenido sin reglas que mantengan esas relaciones. En síntesis, la sociedad, que es a la vez comunidad, población y orden social, se integra por individuos, relaciones y reglas que guardan un cosmos. En esto se basan las leyes que rigen el funcionamiento de la sociedad. Tales planteamientos evocan a Hobbes³ y a Rousseau,⁴ sobre todo cuando Bonnin señala que la asociación está fundada en la suma de las necesidades de los individuos que la integran y que están trabadas por las relaciones habidas entre ellas. De ello, insiste el autor, que se trate de un orden natural sólo conservable gracias al mantenimiento de sus integrantes individuales, así como de sus relaciones. La existencia del hombre en sociedad supone la conservación de su individualidad y de sus relaciones.

La conservación de la sociedad está garantizada por el interés público, que también está fundado en el interés particular, toda vez que ambos tipos de intereses tienen como cimiento las leyes aplicadas por las magistraturas, "o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública". La sociedad concebida por Bonnin está construida a partir de los individuos y el individualismo, de modo que su existencia es la existencia del individuo y el individualismo.

"El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos; pues por

¹ *Compendio de los principios de administración*, pág. 33.

² *Ibid.*

³ *Leviatán*.

⁴ *El contrato social*.

interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador.”⁵ Por tanto, en el interés público, al que Bonnin concibe como colección de todos los intereses individuales, descansa el elemento de la asociación, que no es otro que “la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social y porque esta conservación es la causa de la administración y las leyes para el sostén y garantías de las relaciones sociales”.⁶ Dicho de otro modo, la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.

7.1.1 La ciencia de la administración

Por tanto, la administración tiene una “acción social” que sustancia una ciencia basada en elementos naturales y fundamentada en “principios universales y fijos”. El concepto de administración bonniniano, muy amplio y comprensivo, tiene una correspondencia igualmente magna: la ciencia de la administración “es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social”.⁷ Sin embargo, aunque la sociedad concebida por el autor es altamente individualista, será conservada por cuanto ella misma como asociación, como ente distinto a sus miembros individuales, porque las relaciones que agrupa son mantenidas por el efecto de las leyes que aplica la administración; por lo tanto no es la ciencia de los individuos, sino de lo que podríamos llamar *espacio público*, algo contrario a los individuos, a la vez que ciencia de las relaciones entre el espacio público y el espacio privado, porque estudia los vínculos entre la comunidad y los individuos.

La ciencia concebida por Bonnin es eminentemente ciencia social y ciencia política porque toma como base la propia sociedad, haciendo descansar su espíritu sobre la colectividad, es a saber, la generalidad contrapuesta al individualismo; sociológica antes del nacimiento de la sociología, y politológica antes del nacimiento de la ciencia política. En realidad, como la ha ideado Bonnin, es la ciencia social, si no única, sí sintética, porque engloba el conocimiento integral de la sociedad, salvo la economía, a la cual el autor, sin embargo, le reconoce

⁵ Bonnin, *op. cit.*, pág. 35.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, págs. 35-36

raíces intelectuales. “La *ciencia administrativa*, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y las cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones con el interés común”.⁸

Luego de establecer el significado de la ciencia de la administración el pensador francés pasa a conciliar el doble aspecto de ella: teoría y aplicación, señalando que, considerada sobre la base de la naturaleza de las cosas, por cuanto la primera “demuestra el juego de la acción social” y como aplicación consiste en “el arte de poner aquella acción en práctica”. De aquí que, por extensión, señale que “la administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de estas leyes”.⁹ Cuando decíamos que la ciencia de la administración de Bonnin era harto sencilla, sin pretensiones extraordinarias, hemos querido decir que trata simplemente de explicar la teoría de las relaciones sociales, como él lo sostiene, pero la teoría de las relaciones sociales no de manera genérica, sino particular, exclusivamente circunscrita a las relacionadas con la comunidad y los individuos, nada más. Es, a nuestro entender, el intento de explicar la manera en que se constituye el espacio público por la vía de la interacción individual y cómo, una vez definido este espacio, el mismo tiene una relación permanente con el espacio privado, que no es objeto de su estudio, y cuya relación tiene la finalidad de mantener la sociedad mediante el arte de la administración. Pero la ciencia de la administración no es una disciplina pura, sino aplicada, porque la propia administración ha sido engendrada por necesidades y es su misión el darles satisfacción. Por tanto, la ciencia de la administración no es ni más ni menos, ni tiene por qué ser considerada sólo teoría o aplicación, sino ambas a la vez, ya que en el arte nace su propia justificación como institución social y en esta función, Bonnin ha previsto grandes tareas para ella:

“¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia de asegurar los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.”¹⁰

⁸ *Ibid.*, pág. 36. Subrayado nuestro.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, págs. 36-37.

7.1.2 La administración pública

Tal como puede observarse, la ciencia de la administración, como ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objeto de investigación es la administración pública, no la administración privada, cuyo estudio implica una disciplina hartamente diversa. La ciencia de la administración, así, es la ciencia de la administración pública: “*definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*”.¹¹ No es posible aislar la ciencia de la policía de la ciencia de la administración, relacionadas por el legado de la primera a la segunda, a saber, la materia de la administración, si se quiere conocer con absoluta precisión el concepto de la administración pública. Debemos recordar que la policía no es una institución ni un mecanismo estatal, sino, como ya lo mencionó Foucault, más bien una tecnología del Estado y por extensión, un dominio o espacio en el que actúa. La administración es concebida en forma idéntica a la policía; no es una institución, sino una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir, una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad. Pero, al mismo tiempo, asume la dirección de los seres organizados en sociedad, incluyendo sus cosas, “es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general, es su verdadera atribución”.¹² Y, aunque lo anterior Bonnín lo entiende por cuanto la administración pública como “establecimiento social”, ya que es gobierno de la comunidad, y no ha sido todavía confiada a una institución política específica, como ocurre posteriormente, con mayor precisión: *el poder ejecutivo*.

Hemos dicho que la ciencia de la administración es una ciencia social, y una ciencia política, y es en la “naturaleza política” donde Bonnín busca los elementos de la ciencia de la administración, porque “sólo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues la primera da a conocer el mal que resultaría y el precipicio que abriría bajo sus pies”.¹³ Al invocar la política no sólo se refiere a la comunidad en la que se plasma, sino al sentido de la política en la época de la Revolución, y que era concebida como poder y responsabilidad, de modo tal que es ella la que regula y limita la acción de la administración.

¹¹ *Ibid.*, pág. 37. Subrayado nuestro.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, pág. 37.

7.2 NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN

Hay que considerar en todo momento que Bonnin juzga a la comunidad ya formada, por lo cual los problemas de sus procesos de integración no son estudiados, a excepción de un “principio primitivo” del que emanan los secundarios y el cual, nos dice, explicará. Este principio yace en las dependencias sociales.

7.2.1 Las dependencias sociales

El autor expone que el principio fundamental de la sociedad estriba en *las dependencias sociales*, que a su vez, son efecto de la sociabilidad humana, de lo que deduce que esas dependencias constituyen asimismo “el primer elemento de la administración”. El pueblo, que es un agregado de familias, es una expresión de las necesidades colectivas, de las dependencias entre los individuos, de las cuales emana el interés público que se “aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de los individuos asociados”. Se trata de un hecho natural del que brota, con igual calidad, la administración; “es evidente, la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad”.¹⁴ Son las dependencias, insiste el autor, el origen de la sociedad.

“Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre, y su voluntad puede darles sólo tal o cual dirección.”¹⁵ Hay, sin embargo, un proceso acumulativo de las dependencias del cual brotan necesidades de las necesidades, es decir, de las naturales nacen las comunales, que son de la asociación. Estas últimas engendran en sí mismas la “dirección general”, movida por el interés público y cuya misión es —convertida en una institución— reunir las necesidades sociales en un cuerpo y conducir su acción. Llega el momento en el discurso de Bonnin en que define a la administración como institución, pero tan genéricamente que no se identifica de ningún modo, en su aspecto organizacional, por ejemplo, con uno de los tres poderes del Estado, quedando entonces esa concepción tan amplia como la de la policía: “la administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general; esto es lo que puede llamar movimiento en el cuerpo político”.¹⁶ Definida la administración como dirección del Esta-

¹⁴ *Ibid.*, págs. 40-41.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 41.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 42.

do, en que se plasma la asociación desde el punto de vista político, sigue entendiéndola en un sentido magno y extensivo, como el de policía, de modo tal que la administración es caracterizada ampliamente como el movimiento del cuerpo político, es decir, debemos insistir nuevamente, la administración pública es una potencia que mueve al Estado; el movimiento es en sí su naturaleza.

7.2.2 La administración como acción y ejecución

Ese amplio concepto de la administración inclina a Bonnin a entender la administración como “la acción propiamente dicha en los pueblos”, de donde el autor se extiende aclarando que no debe confundirse con la relativa a la justicia. A partir de él, los doctrinarios de la ciencia de la administración ponen énfasis en la distinción entre administración y justicia; para el pensador francés, la primera tiene relación con leyes de carácter general; en tanto que la segunda, con leyes de interés privado. Las primeras tratan de la relación entre la comunidad y los individuos, en tanto que las segundas se refieren a la relación de los individuos entre sí, de aquí que la administración se distinga por la aplicación de leyes “que consideran a las personas como miembros de la comunidad”, es decir, se refieren al ciudadano, no al individuo, según separación formulada por la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Por tanto, enfatiza que “la administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en el interés del orden social”.¹⁷

Y, para subrayar lo discurrido con anterioridad, Bonnin dice que lo expresado no vale por cuanto su persona, sino porque “así lo quiere la naturaleza política”. Es el carácter político uno de los basamentos en los que descansa la conservación de la sociedad, conservación que el autor considera descansar, a su vez, en la división de la población en “cortas porciones” cada una gobernada por sí misma, es decir, un gobierno municipal que por definición es un gobierno *civil*, en contraste con el gobierno *político* que comprende a la asociación entera. Este planteamiento, que parece sencillo, nos lleva al punto más difícil y cuestionable del pensamiento bonniniano: las relaciones entre el gobierno y la administración.

7.2.3 Gobierno y administración

En nuestra opinión uno de los problemas más oscuros en la ciencia de la administración, ayer y hoy —de Bonnin al presente— consiste en la distinción entre gobierno y administración, transfigurada luego, desde Colmeiro, en la dicotomía política-administración.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 45.

La primera ocasión en que el autor toca este tema lo hace por medio de la identificación entre gobierno y "administración central", término que no es definido, pero que señala, se trata de aquella en la cual convergen las administraciones particulares o comunales, a la vez que centro de donde parten y regresan. Dice enseguida que es un error funesto considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, ya se trate incluso de un gobierno antiguo; pues este papel es el de la administración. Por su parte, la acción del gobierno consiste en "trasmisión" y su autoridad es de "vigilancia y censura: es pasivo y no activo". Ocurre así, porque la ejecución de las leyes radica en la administración, que dice ser el "órgano que transmite la vida al cuerpo político". Pero sólo hay confusión en este planteamiento, y en verdad, lo que enseguida comentaremos tampoco resuelve el problema.¹⁸

Contra quienes señalan que el gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta, Bonnin sostiene que la administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, movimiento que ella misma es incapaz de imprimirse; es más, sin gobierno no hay administración y, admitiendo la inexistencia del gobierno, agrega, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad. El asunto inspira a Bonnin, una cuestión: "¿cuál sería el lazo común de estas partes divididas? O por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el Estado? . . . Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque éste sólo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría ni gobierno ni administración, sino despotismo". Añade que, si se entiende por pensamiento el derecho que tiene el gobierno para transmitir la voluntad del legislador a la administración, esto no impide que la administración tenga capacidad ejecutiva atribuida por la propia ley; es decir, Bonnin abandona los argumentos sociales y políticos, que son la fuerza de su razonamiento, para situarse en el debatible punto de asirse de la ley. De aquí que caiga en el error de declarar, textualmente, que "el gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social", y que no habría lugar para señalar que la sociedad se disolvería sin gobierno, porque éste no es indispensable para la sociedad.¹⁹

Caso contrario es el papel de la administración, la cual sí es indispensable para la sociedad y en la medida en que en ésta no hay sino dos poderes, el de hacer las leyes y el de ejecutarlas, el último es su propia atribución. "Se puede concebir una sociedad sin gobierno, pero no sin administración." La importancia de la administración es tanta que Bonnin asigna a su función el papel estelar: "si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administración, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres

¹⁸ *Ibid.* págs. 42-43.

¹⁹ *Ibid.* págs. 48-50.

la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribución".²⁰ El planteamiento, llevado al extremo apologético de la administración en menosprecio del gobierno, cuya separación ni la explica Bonnín ni nos la explicamos nosotros, resulta simplemente estéril, pero que, valga el término y la paradoja, siembra la semilla del error entre sus prosélitos, toda la ciencia de la administración misma, y que será finalmente su talón de Aquiles.

7.2.4 Justicia y administración

Bonnín establece una segunda distinción, ahora entre justicia y administración, con precisión y riqueza conceptual, toda vez que tiene como fundamento la razón histórica de separar jueces y funcionarios públicos. La administración, dice, es la cadena que liga todas las partes de la sociedad "y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político", en tanto que la justicia es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan; la primera obra, la segunda juzga; "*administrar es la regla general; juzgar es la regla particular*".²¹ Lo primero es así porque nace de la reunión común de los hombres, lo segundo porque hay conflictos entre los individuos que viven en la comunidad. En fin, concluye Bonnín, la administración representa a la comunidad y la justicia cura sus males.

7.2.5 Los principios de la administración

Todo lo antes argumentado sirve de base a Bonnín para establecer aquello que es la finalidad de su obra, a saber, los principios de la administración. "Estableceremos, pues, como principios fundamentales:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general".²²

El autor nos recuerda que en sus cometidos, la administración relaciona a la comunidad con los individuos, más todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades, es decir, la materia de la administración, que adelante abordaremos.

²⁰ *Ibid.*, págs. 47-48 y 50.

²¹ *Ibid.*, págs. 54-55. Subrayado nuestro.

²² *Ibid.*, págs. 48.

7.3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El segundo capítulo del Libro I, referido a la "Organización administrativa", es en realidad, por decirlo de algún modo, pobre, sobre todo si lo comparamos con el precedente.

Volviendo al tema de la distinción entre gobierno y administración, nos recuerda que el gobierno municipal es en esencia civil, por lo que los cimientos de su organización deben ser propios, no asignados por el gobierno político. La administración, por su parte, dice que es popular y debe permearse a los ciudadanos en pro del interés público. La administración tiene una acción directa o indirecta porque la autoridad ejecutiva se divide en deliberación y ejecución, lo primero tocante a la asamblea de ciudadanos, y a los magistrados la segunda. "Así, la organización administrativa se divide en dos principios esenciales, el *consejo* y la *magistratura*, lo que da dos caracteres bien distintos, el de censura y el de administración."²³ El resto de los empleos, agrega, no son sino "ruedas en el juego de la máquina política".

Es inútil ampliar una exposición que el autor, parece, no pudo desarrollar, o no lo quiso hacer; es una pena, porque en el organismo hubiéramos encontrado probablemente los remanentes absolutistas en estado latente, esperando, como ocurrió, el momento de su reproducción en un ser mayor y más importante. Es probable que la ausencia del análisis profundo de la organización administrativa obedeció a que la administración era, inmejorablemente concebida, como la potencia que mueve al Estado, aquello que corrige, arregla y mejora, una gran tecnología estatal que, como su antecedente policial —el absolutismo— todavía nutría con toda eficacia las fuerzas interiores de la República revolucionaria.

²³ *Ibid.*, pág. 66.