

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro es un tributo a la memoria de Charles-Jean Bonnin (1772-?), fundador de la ciencia de la administración pública.

CONTENIDO

PRÓLOGO

VIII

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UNA CIENCIA NOBLE

INTRODUCCIÓN DE LA PRIMERA PARTE 2

Capítulo 1

¿POR QUÉ ESTUDIAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? 4

EL HECHO EVIDENTE 5

EL HECHO INCÓGNITO 9

¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES INMORTAL? 11

BUROCRACIA 15

EL HECHO INSÓLITO DE LA COMUNA DE PARÍS:
UNA "ADMINISTRACIÓN SIN ESTADO" 21

LA TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA 29

INEVITABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN 40

Capítulo 2

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PENSAMIENTO
POLÍTICO** 44

LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO 45

Jean Bodin: Teoría del Estado Administrativo 46

Thomas Hobbes: Los Servidores del Leviatán 55

JOHANNES ALTHUSIUS: EL GERMEN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA 61

EL PENSAMIENTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO 68

Capítulo 3

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES
DEL PENSAMIENTO SOCIAL: HEGELIANISMO Y SANSIMONISMO** 77

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL HEGELIANISMO 80

Oposición entre el Estado y la Sociedad 82

Las Clases Sociales como Mediación entre
la Sociedad y el Estado 83

La Administración Pública como mediación entre
el Estado y la Sociedad 87

Los Funcionarios 90

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SANSIMONISMO	96
La Administración de las Cosas	96
El Papel Eminente de la Administración en la Sociedad Industrial	100
Capítulo 4	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO SOCIAL: MARXISMO Y ANARQUISMO	118
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARXISMO	118
Carlos Marx	118
Lenin	125
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ANARQUISMO	134
Concepto de Anarquía	134
El Régimen Mutualista	138
La Administración Anárquica	143

SEGUNDA PARTE
**CRÍTICOS Y CRUZADOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN DE LA SEGUNDA PARTE	149
Capítulo 5	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO INDIVIDUALISTA: LIBERALISMO	151
ORIGEN DEL LIBERALISMO	151
JOHN STUART MILL	155
Ámbito de Permisibilidad de Acción del Estado	156
Contra la "Pedantocracia"	165
El Servicio Civil y Contribuciones a la Administración Pública	169
HERBERT SPENCER: EL ESTADO CONTRA EL HOMBRE	178
EL DECLIVE DEL LIBERALISMO	183

Capítulo 6	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO INDIVIDUALISTA: NEOLIBERALISMO	192
DE PARÍS A MONT-PÈLERIN	193
París 1938: Nacimiento del Neoliberalismo	193
Ideario del Neoliberalismo	196
Mont-Pèlerin	200
VON MISES: CONTRA LA BUROCRACIA	208
Límites de la Esfera de Acción Gubernamental	208
La Burocracia	210
WALTER LIPPMANN: LA ADMINISTRACIÓN ARBITRAL	223
El Modo de Administrar	224
El Estado Neoliberal	226
La Administración Pública	231

Capítulo 7	
ORDEN ESPONTÁNEO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	238
DOS INTERPRETACIONES DEL ORDEN DE LA VIDA HUMANA	238
CRÍTICA AL RACIONALISMO	
ORGANIZACIÓN Y EVOLUCIÓN	241
LA TEORÍA DEL ORDEN ESPONTÁNEO	249
EL ORDEN ESPONTÁNEO EN EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO	257

TERCERA PARTE
ÁMBITO DE LEGALIDAD CIENTÍFICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN DE LA TERCERA PARTE	264
Capítulo 8	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONCEPTO AXIAL	265
UN MUNDO ADMINISTRADO	265
CENTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS SOCIALES	279
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FACTOR ENCADENADO A LOS PROCESOS SOCIALES	285

Capítulo 9	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: IDENTIFICACIÓN	305
LO ADMINISTRATIVO	305
Lo Económico como Diverso a lo Administrativo	305
Lo Social como Diferente a lo Administrativo	319
Lo Político y lo Administrativo	326
El Peso Gravitacional de lo Administrativo	327
IDENTIFICACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO	332
Lo Administrativo como Diverso a lo Económico	332
Lo Administrativo Diferenciado dentro del Gobierno	333
La Administrativo como Diferente de la Justicia	336
La Administración y la Política	339
La Administrativo como un Fenómeno Singular	347
Capítulo 10	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN	351
ÁMBITO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	351
DIFERENCIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	355
Identificación Primigenia de la Administración Pública	355
Definición Original de Administración Pública	359
EL ESTADO ADMINISTRATIVO	363
La Acción Social Cooperativa	364
El Problema del Poder	375
La Aparición del Personal Administrativo	381
TAXIS	388
Capítulo 11	
PRIMACÍA DE LO PÚBLICO	392
DIALÉCTICA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO	393
LO PÚBLICO	401
LA COSA PÚBLICA	407
El Estado	407
La Publicidad por Escrito	412
La Publicidad Verbal	415
LO SECRETO Y LO PÚBLICO	420

EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD	431
Capítulo 12	
UNA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA UNIVERSAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	436
EL FIN DE LA HISTORIA	436
La Historia Universal	437
La Idea del Fin de la Historia	439
LA ILUSTRACIÓN	441
LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y NAPOLEÓN	450
EL ESTADO MODERNO	460
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL <i>FIN DE LA HISTORIA</i>	465
Estado de Derecho: el Código Administrativo	465
Perfeccionamiento del Estado Administrativo	470
La Ciencia de la Administración Pública	474
LOS "EXTRAVÍOS" DEL RACIONALISMO	482
EPÍLOGO	488
FUENTES	489

PRÓLOGO

I

La administración pública ha sido, es y será, un tema relevante como materia tratada por las ciencias sociales. Hay que aclarar que la forma en que la abordan esas disciplinas difiere en grado y medida, pero que en todo caso la administración pública no constituye un campo *interdisciplinario* ni *multidisciplinario* ni *transdisciplinario*; tampoco un ámbito pandisciplinario. Pero puede ser abordada desde una perspectiva interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria, como ocurre con las clases sociales, que interesan a la sociología y la economía. O los partidos, que ocupan a la ciencia política y la sociología. O las élites, por citar casos conspicuos de interés científico que suelen convocar el interés de más de una disciplina social.

Por consiguiente, la administración pública puede observarse desde una "perspectiva interdisciplinaria" cuando dos ciencias sociales (o más) concurren en un tema común, como la burocracia, por ejemplo, compartiendo entonces un tópico cuyo tratamiento se enriquece, pero en el cual pueden traslaparse o dejar vacíos. O desde una "perspectiva multidisciplinaria" cuando ese mismo tema demanda la colaboración de uno o varios campos del saber cuya actividad está dictada por la división del trabajo entre ellas, para evitar traslapes y vacíos. Puede asimismo ser observada a través del "cristal transdisciplinario" cuando una disciplina social hermana la enfoca por medio de sus conceptos, y se empeña en explicar un campo de estudio ajeno a la luz de sus métodos y principios científicos. En fin, por medio de un "lente pandisciplinario" se puede invocar un concurso pleno de las disciplinas hermanas para proponerse arribar a una síntesis sobre

algún aspecto del saber administrativo, o cuando menos signar un acuerdo al respecto, integrándose como partícipes de un esquema de investigación colectivo. De este modo, el carácter interdisciplinario implica la comunidad de interés temático, la índole multidisciplinaria una colaboración bajo un esquema de distribución de tareas, la perspectiva transdisciplinaria una observación de lo ajeno con ojos propios y la orientación pandisciplinaria una incorporación de una diversidad de saberes sociales sintetizados o acordados en torno a un tema de la administración pública.

Todo lo dicho explica por qué la administración pública es un tema recurrente en las ciencias sociales, apareciendo continuamente en libros, artículos y ensayos, así como en todo de comunicaciones verbales en las ciencias sociales, muchas veces de un modo preponderante.

II

Nadie debe sorprenderse, asimismo, de que la administración pública sea objeto de atención de los grandes científicos sociales, y que sea abordada por humanistas, filósofos y juristas de rango universal. Debe destacarse de un modo singular el que la administración pública forme parte de la obra de pensadores muy relevantes, como parte de sus textos principales, plasmada en libros preparados *ex profeso* para abordarla. Hay incluso autores dedicados a sus propias disciplinas que, de un modo constante, abordan la administración pública en sus páginas, sean esas disciplinas las ciencias sociales o las humanidades. No está demás añadir que las plumas que la tratan proceden de visiones diversas y hasta encontradas, así como de culturas y quehaceres científicos diversos.

Hay que destacar que el tratamiento de la administración pública suele ser objetivo e imparcial, pero también apologético o reprobatorio, de modo que existen ángulos interpretativos que van desde la visión hegeliana de una administración excelsa, hasta el repudio de John Stuart Mill a sus virtudes que no ve sino como vicios. Este es el motivo por el cual esta obra se ha planteado una doble intención. En primer lugar, recalca la relevancia de la administración pública a la luz del pensamiento social clásico, así como de las humanidades. En segundo lugar, explora esquemas de administración que se distancian del paradigma de la administración pública que ha estado embarcado en nociones basadas en la autoridad, en organizaciones jerárquicas y en esquemas donde prepondera el ritual burocrático, que se sintetizan en la teoría del "orden espontáneo".

Por cuanto al segundo propósito exployado, que aquí queremos resaltar, abordamos concepciones sobre la administración donde el Estado y el gobierno son concebidos como prescindibles, de modo que dicha administración es observaba emanando de relaciones sociales donde es inexistente la compulsión, y no hay autoridad ni organización burocrática. Estos enfoques producen un efecto indirecto porque, en su afán de probar la malignidad social del Estado y su gobierno, profundizan en aspectos tradicionalmente no explorados en los estudios de la administración pública. Estamos hablando, con un ánimo ilustrativo, de dos perspectivas opuestas, pero que convergen sobre el mismo punto: el anarquismo y el neoliberalismo.

Por cuanto al ancestral tema del anarquismo, la administración pública es percibida como exenta de su carácter autoritario, jerárquico y burocrático. El anarquismo, a pesar de postular la disipación del Estado y su gobierno, o su extinción, nunca ha

sugerido que la administración los acompañe en su destino fatal. Por su parte, el neoliberalismo postula que la administración pública sea una pura emanación mediata de las relaciones económicas, pues el Estado no es otra cosa que su derivación inmediata. Aboga pues por su minimización y su reemplazo por relaciones directas entre productores y consumidores, haciendo que el Estado formule *policies* que requieren poca o ninguna administración, o que se apliquen por medio de una administración programada con base en sencillas reglas preestablecidas.

Puntos de vista tan radicales como los anteriores son signados por el marxismo y el sansimonismo, por señalar dos corrientes del pensamiento social, así como por el liberalismo decimonónico como emblema del pensamiento individualista.

Conociendo las posturas opuestas a la administración pública podremos entenderla mejor, desde una doble perspectiva que señala tanto el horizonte de sus cultivadores y promotores, como el de sus críticos y aún de sus detractores.

III

Junto con las perspectivas de la administración pública desde las ciencias sociales, existe obviamente un horizonte propio, un objeto de estudio de la administración pública que le es inherente como disciplina singular que ha sido desarrollado de un modo pleno e independiente. Toda vez que los resultados de sus trabajos de investigación han ofrecido un gran aporte al desarrollo de las ciencias sociales hermanas. Es decir, mientras que, por ejemplo, la burocracia es un tema ajeno al monopolio de una sola disciplina, pues la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública, la reclaman como céntrica en su objeto de

estudio por igual, existen temas exclusivos o preferentes de la ciencia de la administración pública. Allí radica la validez científica de sus leyes, principios y métodos, como diversos a los de sus hermanas. De modo que, en tanto las perspectivas interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria, constituyen una contribución de las ciencias sociales hermanas a la administración pública; lo público administrativo es la materia inherente a la administración pública como disciplina singular, que contribuye al conjunto de las disciplinas colactáneas.

Este libro tiene el propósito superior de hacer de las ciencias sociales un campo de interés de los administradores públicos, pero más aún, hacer de la administración pública un ámbito todavía más interesante para los científicos sociales. Si bien es cierto que la administración pública es una más de las ciencias sociales, nunca sobraré insistir en ello. De aquí el subtítulo que la acompaña.

IV

En la preparación de esta obra me ha sido muy preciada la colaboración de dos personas. Deseo expresar mi reconocimiento a la Maestra Diana Vicher por el trabajo de revisión de esta obra, tanto del manuscrito como de las pruebas de imprenta, labor en la que colaboró asimismo el joven Iván Lazcano, a quien patentizo mi agradecimiento.

Este libro no hubiera visto la luz si la Licenciada Consuelo Záizar, Directora General del Fondo de Cultura Económica, no hubiera brindado su generoso apoyo, motivo por lo cual le extiendo mi mayor gratitud.

Omar Guerrero

Ciudad Universitaria
Enero del 2006

PRIMERA PARTE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UNA CIENCIA NOBLE

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

El título de esta parte nos fue inspirado por el título de un libro de Stefan Collini y asociados, que en español se denomina: "La política, ciencia noble".¹ Ellos mismos se habían inspirado en T. B. Macaulay, quien se refirió a la ciencia política a partir de su nobleza y utilidad para los pueblos civilizados.

La administración pública, tan noble como la ciencia política, ha sido objeto de la atención y el estudio de una gran cantidad de pensadores especializados en su cultivo y desarrollo. Pero hay que destacar que también ha ocupado a otros especialistas, entre los cuales se hallan filósofos, politólogos, humanistas, epistemólogos, economistas y sociólogos, muchos de ellos dotados con gran crédito y autoridad académica. Asimismo, se debe resaltar que el estudio a cargo de tan eminentes personalidades se ha centrado en la visualización de la administración pública como un fenómeno trascendental de la vida social, política y económica, así como en destacar sus aspectos negativos ante algunas realidades que se juzga ha impactado lesivamente. Otras observaciones sitúan a la administración pública como un concepto axial, a través del cual se puede explicar un conjunto de fenómenos relevantes.

En suma, entre los científicos sociales y los profesantes de las humanidades, la administración pública ha sido abordada como parte conspicua de sus estudios, como un concepto céntrico del que penden otras categorías y como un foco de crítica. El primer capítulo de esta parte está destinado a ofrecer una panorámica de la administración pública como un objeto de investigación relevante;

¹ Stefan Collini, Donald Winch y John Burrow, *La política, ciencia noble*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 (1983). Su título original es: "The noble science of politics".

el segundo a su estudio entre los grandes pensadores; el tercero a destacar su posición axial y el cuarto a presentar la posición de sus críticos.

Capítulo 1

¿POR QUÉ ESTUDIAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

La administración pública no sólo es uno de los fenómenos más evidente del mundo moderno, sino de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales, es la disciplina que en general se cree menos tratada mediante los procedimientos científicos. Hay que explicar que la realidad es otra: considerando al trabajo científico como un todo dividido en aspectos específicos, es observable que por cuanto *creación* (investigación) y *trasmisión* (enseñanza) de conocimientos, la administración pública ha sido objeto de un tratamiento muy intenso. Pero en lo relativo a *comunicación* del conocimiento, especialmente la *difusión* (entre pares) y la *divulgación* (al gran público), impera la idea de que la dedicación de los científicos a su cultivo es mucho menor que en otras ciencias sociales, si no, incluso inexistente.

Es fácilmente demostrable que la administración pública es un *hecho evidente* cuya presencia ha sido explicada por el trabajo científico. Y que, cuando es *incógnito*, ese hecho permanece. En ocasiones parece que *no está*, pero *está* porque *es*, obedeciendo a un conjunto de fuerzas sociales que la hacen estar porque evoluciona. La administración pública se ha perpetuado porque ha sabido fluir a través de sus organizaciones, así como por su actividad (programas, *policies* y funciones), que la nutren de vida y le inyectan suficiente innovación para prosperar. Y, aunque para nadie es un secreto que sus cualidades burocráticas son las que más obran en pro de su perpetuación, cierto es que la administración pública podría vivir sin ellas, y a pesar de ellas.

Es más, desde el punto de vista de la administración pública, resulta claro que el Estado (y cualquier forma de dominación)

existe y persiste en buena medida gracias a la administración, la cual, como lo observaremos en este capítulo, es el ancla que lo mantiene en su lugar.

EL HECHO EVIDENTE

Un primer esfuerzo de respuesta a la pregunta de por qué estudiar la administración pública, puede intentarse mediante la exploración de sus dotes en pro de su perpetuación, las cuales son no sólo tan exitosas, sino tan evidentes, que ensombrecen otros aspectos del Estado no menos relevantes. La administración es tan evidente que es imposible no verla.

En un libro dedicado al estudio del pensamiento político y social en Bizancio, Ernest Barker comentó las declaraciones de dos autores que habían argumentado que allí no se construyó una teoría general de su organización imperial, ni surgió un teórico de la política de gran talla. Y fue de tal modo, pero que su mérito no se haya aquí, sino en que Bizancio conservó el pensamiento político griego.² Esto, de suyo entraña un enorme merecimiento, pues como lo explicó Barker, el imperio bizantino fue también el heredero del pensamiento heleno y helenístico. Por cuanto a su vida política propia, habida cuenta de que el emperador bizantino fue desde la época de Constantino la cabeza de un ecumene cristiano-universal, debe asimismo rendirse crédito a la literatura dedicada al estudio de la figura y la actividad imperial.

Hay que hacer notar que esas apreciaciones derivan de las investigaciones de una de las grandes eminencias académicas del estudio del pensamiento griego, así como de la teoría política en

² Ernest Barker, *Social and political thought in Bizantium*, Oxford, at the Clarendon Press, 1957, p. 1.

general.³ Sin embargo, Barker no señaló que Bizancio ha sido una fuente muy relevante del pensamiento administrativo. Mas no tenía por qué hacerlo, pues su objeto de estudio es el pensamiento político.

De lo antes narrado se derivan tres apreciaciones, de suyo contrastantes, pues la administración pública es observada a través de un claroscuro. La primera es que inevitablemente el tratamiento de los fenómenos sociales suelen partir de un "modelo *apriori*",⁴ que determina no sólo su apreciación, sino también el análisis en sí. De modo que, junto con cosas faltantes, hay otras más que sobran. El objeto estudiado no significa lo que es, sino lo que debe de ser. De modo que el pensamiento político bizantino no es "político" en el sentido común y aceptado, sino algo diverso.

En segundo lugar, visto el temario del libro de Barker, es notorio que los diversos pasajes de las obras de los autores bizantinos allí reproducidas tienen un fuerte acento administrativo. Pero lo administrativo, aunque evidente, fue observado sin la identificación de su singularidad, transitando anónimo dentro de lo político, en tanto que lo político así observado se percibió como intrascendente. Es decir, cuando la administración pública como parte de lo político es preponderante,

³ Por citar un caso ilustrativo de sus obras, baste aquí con la referencia los siguientes libros. Con respecto al pensamiento político en general, ver: Ernest Barker, *Principles of social and political theory*, Oxford, Oxford University Press, 1952 (1951). En lo relativo al pensamiento político griego, se puede consultar su: *Greek political theory: Plato and his predecessors*, London, Methuen & Co. LTD, 1947.

⁴ Fred Riggs, *Administration in the developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, p. 7.

ensombreciendo a otros rasgos políticos del Estado, puede sencillamente pasarse por alto.

La tercera apreciación es que, cuando se trata de estudios relativos a Estados densamente administrativos -como Bizancio-, la administración prepondera y resalta, oscureciendo aspectos políticos que en otros sistemas iluminan con luz propia. El resultado es que lo administrativo no se juzga como política, sino como diverso, y quizá, hasta como sustitutivo de la política.

En abono de lo dicho no está de más solicitar las apreciaciones de Karl Mannheim sobre este punto, pues en su opinión, la "tendencia fundamental del pensamiento burocrático es la de convertir todos los problemas de la política en problemas de administración". Aunque, "el pensamiento burocrático no niega la posibilidad de una ciencia de la política, sino que la confunde con la ciencia administrativa".⁵ Lo dicho explica por qué la mayoría de los libros de ciencia política en Alemania, son más bien tratados de administración pública. Esto es patente sobre todo en países con una elevada dosis administrativa, como Alemania,⁶ donde se debe destacar el papel eminente de la burocracia y resulta más fácil comprender la unilateralidad administrativa de la ciencia política.

⁵ Karl Mannheim, *Ideología y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941 (1936), pp. 104-106.

⁶ En Alemania, tirios y troyanos saben muy bien del peso social de su administración pública. Por ejemplo, Otto Hintze comentó que "Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad". Otto Hintze, "El Estamento de los funcionarios". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1911), p. 224. Ludwig von Mises, por su parte, no dejó de reconocer que "significativo resulta que, incluso en Alemania, donde, como es sabido, existe reverencial respeto por el funcionario público (...). Mises, Ludwig von, *Liberalismo*, Barcelona, Editorial Planeta-Agostini, 1994 (1927), p. 129.

De las apreciaciones precedentes deriva una conclusión: la administración pública ha estado presente de antiguo, incluso de manera muy principal, sin que se le brinde la atención que merece. En ello ha pecado el politólogo, pero no más el administrativista público. Esta es la regla, pero hay excepciones dignas de consideración. Hay que añadir que, si bien la política y la administración comparten temas comunes, muchos de ellos centrales para sus respectivos ámbitos de estudio, también ostentan espacios de trabajo separados y muy especializados.

EL HECHO INCÓGNITO

La *verdad evidente* de la existencia de la administración pública, empero, puede tener un efecto contrario a lo antes tratado. Cuando la administración es evidente en un lado, puede provocar un efecto de "hueco" o ausencia en otro lado. Alexis de Tocqueville observó con asombro que en los Estados Unidos estaba ausente lo que en Europa se conoce como "administración", porque allá sus habitantes se empeñaron en acrecentar la autoridad y disminuir al funcionario para lograr una mano oculta operante que no está a la vista, pero que se mueve por todos lados.⁷ Obviando la centralización y la jerarquía, se logró una fórmula de ejecución incógnita, pero efectiva.

Aunque incógnita,⁸ la administración pública es importante y de tal modo fue relevada por Tocqueville. Pero se requiere un esfuerzo de análisis e interpretación que brinde una explicación sobre un objeto que, estando allí, apenas se hace notar; pero que

⁷ Tocqueville observó que "lo que llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración". La mano que dirige la máquina de la administración está oculta, porque se ha buscado que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño. El "poder administrativo" no se ve porque no es centralizado ni jerárquico. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1835), pp. 65-66.

⁸ La presencia incógnita de otra administración, la gerencia privada, fue resaltada por su revelador, Henri Fayol, cuando dictó una conferencia a mediados de 1900. Fayol hizo notar que, en tanto los servicios técnico y comercial estaban bien definidos, la administración no lo estaba, pues sus operaciones no eran percibidas por los "sentidos". En efecto, no se le veía fabricar, ni fraguar, ni vender, ni comprar, pero estaba allí. Henri Fayol, "Sobre la organización administrativa" [Discurso pronunciado en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900]. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1956, pp. 131-132.

es decisivo. Años después, cuando Tocqueville publica su obra magistral sobre la Francia administrativa que él vivió,⁹ pudo desarrollar una teoría pletórica de evidencias acerca del modo como la administración pública entraña uno de los procesos vitales de toda sociedad, de manera evidente.

No está de más decir, enfáticamente, que el papel axial que le otorgó a la administración pública en su explicación de la historia de Francia entre el antiguo régimen y la revolución, puede ser considerado como una de las investigaciones más reconocidas sobre dicha administración como agente de la perpetuación de una forma de sociedad. Un paso más hacia la respuesta de la pregunta antes mencionada, se abre paso con las conclusiones de esa obra, las cuales, dicho sea de paso, se han confirmado una y otra vez en la edad moderna, cuando de la relación entre una revolución y la administración pública se trata.

⁹ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1856), dos tomos.

¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES INMORTAL?

Evidente o incógnita, la administración pública existe, y ello se patentiza por medio de las organizaciones en las que toma forma temporal (en el sentido de un tiempo *in extenso*, más que breve). Las organizaciones, al mismo tiempo, son las estructuras que le vitalizan y muestran los rasgos de su evolución, pues a través de ellas, la administración pública deviene. Consiguientemente, son las organizaciones las que evidencian la fuerza de sus dotes de perpetuación.

En un libro muy consultado años atrás se destacó sobresalientemente el hecho de la *indestructibilidad* de las organizaciones administrativas.¹⁰ En efecto, su autor, Herbert Kaufman, advirtió que el escenario de su estudio está dominado por la idea de que las organizaciones gubernamentales son virtualmente imperecederas, porque poseen cierta vacuna que las inmuniza del virus de la devastación.¹¹ Hay otra visión que apunta hacia el *complejo de Casandra*, por el cual, las organizaciones matrices

¹⁰ Herbert Kaufman, *Are government organizations immortal?*, Washington, The Brookings Institution, 1976.

¹¹ Herbert Kaufman estudió un universo formado por 421 organizaciones de la administración pública estadounidense, abarcando el periodo que va de 1923 a 1973, considerando su nacimiento, muerte, longevidad, subsistencia y promedio de edad. Una de sus conclusiones fue la fluidez estable de ese universo organizativo durante los 50 años analizados, aunque pudo apreciar mutaciones en su composición, actividades, insumos y productos. Especialmente destacó que cada una de las organizaciones se esforzó por delinear con nitidez sus demarcaciones y defender sus zonas fronterizas. Cuando estas fronteras se hicieron borrosas, ello reflejó sencillamente la decadencia de la organización o su muerte. Empero, la noción de límite organizativo no se debe equiparar a la idea de muralla o valladar, sino a un terreno de intercambios, comunicaciones y tráfico, que es necesario para la vida de cada organización. *Ibid*, pp. 23-28.

eliminan a las filiales astringiendo su proliferación, tal como es visible esencialmente en las firmas privadas. Lo dicho denota que existen fuerzas que controlan la tendencia al crecimiento incesante, pues ello puede provocar un *shock* en la vitalidad y la capacidad directiva de la organización, haciendo intolerable el estado de cosas así producido. Esto quiere decir que operan energías que obran a favor de la vida larga de las organizaciones, así como impulsos que favorecen una vitalidad más breve.

Otra conclusión fue la preeminencia de la vida organizativa sobre su muerte, pues fue perceptible que no sólo ocurren menos decesos que nacimientos, sino que las organizaciones recién nacidas significan la apertura de nuevos espacios de actividad gubernamental.¹² Esto refleja un desarrollo organizativo progresivo mediante la continuidad, no a través de regresos. Esto hizo a Kaufman resaltar que "la impresionante habilidad de las organizaciones para permanecer con vida, como ha sido señalado, no es mera conjetura",¹³ sin considerar las funciones trasladadas de las entidades fenecidas hacia aquellas otras que las heredaron, pues las actividades gubernamentales tienden a perpetuarse.

La proporción en el número y edad de las organizaciones descansa en la relación de la vida y la muerte, pero el límite de nacimientos puede ser previsto a través de disposiciones legales

¹² Lo señalado por Kaufman entraña la persistencia de la vida, pues del hecho de que las 175 organizaciones primigenias existentes en 1923, sobrevivieran 148 en 1973, refleja un proceso fecundo carente de toda implicación patológica. El saldo de 27 organizaciones extintas señala, en todo caso, que las organizaciones desafiaron exitosamente a las fuerzas de la destrucción. *Ibid*, p. 32. Hay que añadir que ellas cumplieron triunfalmente la *ley de hierro* de Barnard, por cuanto lograr un equilibrio positivo con su entorno, so pena de muerte.

¹³ *Ibid*, p. 64.

que establezcan el horizonte razonable de las divisiones y las subdivisiones, y los tiempos de alcance de las misiones organizativas. Otra fórmula usada es la cesación deliberada, transfiriendo las funciones a los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no-gubernamentales.¹⁴ También se ha optado por remitirlas desde el espacio burocrático, hacia los mecanismos de mercado, dejando que sean las fuerzas mercantiles y los clientes quienes definan su potencial de muerte futura. Esta última fórmula hizo decir a Kaufman en 1976, que podría consistir en un mecanismo de mortalidad en gran escala y sin medida, y así ocurrió, toda vez que él mismo insinuó que el desplazamiento de la administración pública hacia el mercado podría ser un error y también lo fue. En efecto, la re-publicación de organizaciones y funciones ha estado ocurriendo por efecto de la incapacidad del mercado para proveer bienes y servicios, que antes suministrara el gobierno. Kaufman piensa que a nadie se le oculta que el gobierno tiene deficiencias y produce gastos a la ciudadanía, pero que su crecimiento es una prueba a favor de que el pueblo está dispuesto a cubrirlos a través del servicio público y no del mercado.¹⁵

La literatura dedicada al estudio de la perpetuación de la administración pública es abundante, comenzando por las contribuciones de Max Weber y terminando con las obras de Herbert Simon y Kenneth Boulding, sin descontar los trabajos sobre terminación administrativa, que abordaremos más adelante. En los libros de esos autores, como en el de Kaufman, queda la sensación de estar ante una administración invencible e indestructible, salvo que se usaran métodos violentos, como los ensayados por las revoluciones. Pero también las revoluciones han perpetuado a la

¹⁴ *Ibid*, pp. 72-75.

¹⁵ *Ibid*, p. 76.

administración pública, como fue evidente en Francia en 1789 y en México (1910), y aún en la Unión Soviética (1917), donde queda la impresión de que, como ocurre con la materia, nada se creó ni se destruyó, sino que sólo se transformó.

Habría solamente un hecho revolucionario que se propuso destruir la administración del Estado, junto con el Estado: la Comuna de París en 1871. La experiencia histórica de la Comuna fue transmitida y explicada emblemáticamente por Carlos Marx en *La guerra civil en Francia*, publicada en el año antes señalado. Ahí continuó el examen de la administración pública francesa que había comenzado en su *Dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, publicado 20 años antes.

Engendrada el 18 de marzo de 1971 como un brote de descontento popular, la Comuna de París tuvo una breve existencia de 73 días. Y sin embargo, es uno de los hechos históricos más significativos por los efectos inmensos que provocó, y el carácter mítico que la envuelve hasta nuestros días. Más adelante la abordaremos.

BUROCRACIA

La organización *per se* cuenta con un arsenal inmenso de capacidades para dotarse de vida. Pero cuando asume la forma de burocracia ese arsenal acrecienta sus armas en capacidad y número, al grado de hacer patente que la administración pública dotada con esas prendas, sólo desaparece con la sociedad en la cual se incubó. Fue Max Weber quien advirtió, crudamente, que "allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones prácticamente inquebrantable".¹⁶

La burocracia ha sido, es y será un tema medular en el estudio de la administración pública, la cual es una característica inherente a toda organización compleja, ya se trate del Estado o la empresa privada, ya lo sea del ejército o de la iglesia. Tampoco debemos ignorar que la primera rebelión contra el Sacro Imperio Romano Germánico, que culminó en el siglo XIII, consistió en la formación del Estado papal, aunque como un ente sumamente singular.¹⁷ Con él surgió una de las primeras burocracias profesionales, y un sistema jurídico racionalizado para organizar su vasta y compleja administración.

Asimismo no podemos soslayar, de ningún modo, a los partidos de masas y los grandes sindicatos modernos. Aunque son de sobra conocidos los estudios sobre la empresa privada, no está de más comentar que su burocratización fue atingentemente estudiada por Alvin Goulner, quien explicó que la teoría de la burocracia de

¹⁶ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, tomo II, p. 721.

¹⁷ Harold Berman, *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (1983), cap. II.

Weber es útil para iluminar el estudio del proceso fabril, particularmente para evaluar su teoría, modificarla y reorientarla, en su caso.¹⁸ Debemos mencionar particularmente los trabajos de Robert Michels sobre los partidos políticos, quien obtuvo notoriedad, entre otras causas, por motivo de su célebre "ley de hierro de la oligarquía", la cual refiere los procesos de burocratización de los partidos de masas, proceso que juzga inevitable. Estudió particularmente los mecanismos por los cuales los grandes partidos socialistas se burocratizaron, merced las tendencias a perfeccionar en su seno la división del trabajo, así como por lo que llamó el imperio de la necesidad técnica y práctica que brota del principio de organización.¹⁹ Otro tanto merece la obra de Seymour Martin Lipset acerca de los sindicatos. Lipset, quien prologó el libro de Michels, dedicó el capítulo XIII de su obra más conocida al examen de la burocratización de los sindicatos, concluyendo que "la estructura de las organizaciones en gran escala requiere el desarrollo de patrones burocráticos de conducta".²⁰

No es extraño que los conceptos *administración* y *burocracia* suelen asimilarse mutuamente y ser sinónimos; pero no son necesariamente la misma cosa. Han existido y existen formas de administración no burocráticas, como las establecidas en las organizaciones colegiadas, así como las que son desempeñadas

¹⁸ Según lo expresó Goulner, su obra fue destinada a sacar fruto de la visualización de la factoría como burocracia. Cfr. *Industrial bureaucracy*, New York, The Free Press, 1964 (1954), p. 9.

¹⁹ Hay que destacar que no son pocos los autores que han comentado la influencia de Michels sobre Max Weber, su amigo y colega. Cfr. su obra principal: Robert Michels, *Political parties*, New York, The Free Press, 1966 (1911), p. 70.

²⁰ Seymour Martin Lipset, *Political man*, New York, Doubleday & Company, 1963 (1960), p. 428.

honoríficamente. Sin embargo, no debemos renunciar al hecho singular de que, en su forma emblemática, la burocracia es la modalidad típica de la administración. Ni tampoco, el hecho de que es la burocracia un rasgo omnipresente en la administración pública, de antiguo.

La burocracia ha sido desarrollada típicamente por Max Weber, quien la rescató del sentido peyorativo que tuvo desde su cuna, toda vez que fue el inspirador de dos obras monumentales sobre la administración pública donde la burocracia ha fungido como el concepto axial.²¹ La primera trata profundamente lo que su autor llama las "estructuras institucionales del *despotismo oriental*", forma política compartida por las grandes civilizaciones de antaño cuyo carácter es la gestión de grandes obras hidráulicas por medio de vastos sistemas administrativos, que su autor denomina "agrogerenciales" y "agroburocráticos".²² El segundo libro monumental, que también comprende esas grandes civilizaciones, se aboca al análisis sociológico del sistema político de los imperios, a los que define como "burocráticos", además de "históricos" por haber fenecido.²³ En ambos textos resulta claro que la burocracia es el concepto axial referido.

²¹ Según Daniel Bell, el "principio axial" consiste en especificar no tanto la causación, sino la centralidad de un problema de investigación. Es un marco organizador al cual se cuelgan otras categorías; es, en fin, un principio energético que tiene primacía lógica sobre todos los demás. Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976 (1973), p. 25.

²² Karl Wittfogel, *Oriental despotism: a comparative study of total power*, New Haven and London, Yale University Press, 1957, pp. 2-3.

²³ S.N. Eisenstadt, *The political systems of empires*, New York, The Free of Glencoe, 1963, p. 3.

Todo apunta a dar el crédito a Vincent de Gournay como progenitor del término *burocracia* (*bureaucratie*), quien lo habría formulado en 1745 para referir el "gobierno de las oficinas".²⁴ Su noción peyorativa sería explícita, asimismo, por el hecho de que a Gournay también se le acredita ser quien ideó la voz "dejar hacer, dejar pasar" (*laissez-faire, laissez-passer*), emblema de la fisiocracia y el liberalismo clásico. Como lo explica Sauvy,²⁵ ambas denominaciones fueron concebidas en una época en la cual existía una encendida reacción contra los organismos del Estado absolutista, cuyo signo sería la *burocracia*, un vocablo plenamente antinómico con la fe liberal, la cual se inclinó por la autoridad que deriva de la naturaleza, no por el poder ejercido por los hombres. De este modo, ambos conceptos caminarían juntos para invocar perpetuamente una posición polémica contra el Estado absolutista y su administración, que se ha prolongado hasta nuestros días. Gournay habría asimismo puesto en circulación otro nombre relacionado con la burocracia: "buromanía", que significaba una enfermedad administrativa generalizada en la Francia de sus días.

²⁴ Jean-Claude-Marie Vincent, seigneur de Gournay (1712-1759), fue un personaje muy conocido en su tiempo. Incluso Turgot le dedicó un escrito apologético sobre su personalidad y trascendencia, de suyo muy ilustrativo. Anne-Robert-Jacques Turgot, *Éloge de Gournay*. L. Robineau, *Turgot: administration et oeuvres économiques*, Paris, Guillaumin, sin año, pp. 1-45.

²⁵ Alfred Sauvy, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956), p. 5. Alejandro Nieto añade que la fuente de esta versión son las cartas del barón de Grimm, que se remontan a 1753-1769, así corroborado por el *Diccionario general de la lengua francesa*. Un señor de apellido Fievée no atribuye el término a Gournay, sino a una persona de apellido D'Argenson. Alejandro Nieto, *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pp. 67-68.

Para nadie es un secreto la idea generalizada de que la burocracia, una vez establecida, es difícilmente expulsable de allí donde anidó. Ello obedece a su función social, es decir, su labor integradora del mundo social donde radica y, consiguientemente, en su indispensabilidad, pues como lo afirmó Max Weber: "sin ese aparato, en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de las que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento (campesinos)".²⁶ Incluso, la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. Los dirigentes políticos o los empresarios tienen que contar con la burocracia para mantener las riendas del gobierno, porque la necesidad de una administración permanente, rigurosa, intensiva y calculable como la creó el capitalismo, determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas. Sin ella tampoco puede subsistir el socialismo.²⁷

La perpetuación de la burocracia no radica tanto en su arraigo patológico, el cual suele ser exaltado cuando de criticarla se trata, sino más bien de sus prendas de calidad y eficiencia, las cuales, hasta ahora, no han sido superadas. La forma tan rigurosamente organizada de la administración burocrática es, a decir de Weber, lo que produce su eficiencia. Es la profesionalización de los funcionarios el factor que viabiliza la cristalización de organizaciones burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones, sea el Estado, la

²⁶ Max Weber, *op. cit.*, vol. I, p. 178.

²⁷ *Ibid*, p. 179.

empresa o la iglesia. La eficiencia burocrática se caracteriza por la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, así como por el cálculo, intensidad y extensión en el servicio. En ella destaca la aplicabilidad formal y universal de todas las tareas administrativas; y la susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo burocrático.²⁸

Las doctas explicaciones de Weber, aceptadas por muchos pensadores, serían suficientes habida cuenta del crédito bien ganado por la seriedad de sus trabajos. Sin embargo, como lo observaremos enseguida, incluso erradicándose la burocracia, la administración permanece y prospera a pesar de la pérdida de ese atributo tan suyo, y que parece casi imprescindible.

En efecto, la administración tiene otras cualidades que la hace vivir sin la burocracia, las cuales, sin ser incluso superiores, nutren su existencia y la hacen progresar.

²⁸ *Ibid*, p. 178.

EL HECHO INSÓLITO DE LA COMUNA DE PARÍS: UNA "ADMINISTRACIÓN SIN ESTADO"

La Comuna de París es la experiencia social más desafiante y exitosa de un intento por erradicar a la burocracia de la vida pública, junto con el Estado al que se debe. Allí, en efecto, según muchas de las fuentes bibliográficas que la han estudiado, durante un breve pero significativo tiempo una sociedad vivió sin Estado, sin burocracia, pero con administración pública.

Uno de los rasgos prominentes de la Comuna de París radica en la realización de una de las propuestas más radicales y aplaudidas en las filas de la izquierda europea de entonces: la supresión del Estado, punto donde convergen interpretaciones tan antagónicas como el sansimonismo, el anarquismo y el marxismo. En *La guerra civil en Francia*, Marx explicó a la Comuna de París como una experiencia humana sin precedentes, pues como lo afirmó, "la antítesis directa del Imperio era la Comuna". Su tesis es que esa experiencia no buscó la restauración del Estado, sino su eliminación; es decir, la clausura de la dominación política como un todo, no sólo la supresión de su forma monárquica. Consiguientemente, la Comuna no se propuso desempeñar las funciones del Estado, sino patentizar su orientación hacia una organización igualitaria donde reinara el espíritu de justicia social.

Ella representa, en efecto, una cadena de hechos inéditos, "una fiesta, la más grande del siglo y de los tiempos modernos",²⁹ así como un "fenómeno nuevo en la historia de la morfología gubernamental".³⁰ Es el único caso en el cual potencialmente ocurrió

²⁹ Henri Lefebvre, "El significado de la comuna". [Http://www.espaimarx.org./La-significacion-de-la-comuna.pdf](http://www.espaimarx.org./La-significacion-de-la-comuna.pdf), p. 3.

³⁰ Georges Bourgin, *La comuna*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962 (1953), pp. 69-71.

la abolición casi total del Estado, inspirada en el pensamiento antiestatalista desarrollado por el anarquismo, tanto por la vía de Pierre Proudhon, como por Mihail Bakunin. Es el único caso, en fin, donde se plasmó ese apotegma socialista que hizo realidad "la administración de las cosas", en vez del "gobierno de los hombres", como lo manifestó Henri de Saint-Simon. Sus líderes se propusieron suprimir el poder político, junto con el Estado y su gobierno.

La Comuna estaba formada por los consejeros municipales de París elegidos por sufragio universal en los distritos de la ciudad, cuyo carácter era su amovibilidad en todo momento. En su seno sólo había obreros o representantes de sus personas, cuidándose de que la Comuna no fuera un organismo parlamentario, sino *una corporación de trabajo, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo*.³¹ La Comuna despojó a la policía de su carácter político, para convertirla en un instrumento a su servicio, medida que se extendió a los funcionarios de la administración. Paralelamente, el ejército profesional fue disuelto, y abolida la unión entre el Estado y la iglesia, pues se obligó al clero a vivir de las limosnas por haberse abolido el diezmo.³² Asimismo, la educación se hizo gratuita.

Observamos a la Comuna de París como un caso excepcional acerca de la durabilidad de la administración pública, que dicho sea de paso, está muy bien documentado. Hay que resaltar que su

³¹ Carlos Marx, *La guerra civil en Francia*. Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos, tomo I, pp. 542-544.

³² La Comuna expidió el decreto de abril 2, por medio del cual separó la iglesia y el Estado, toda vez que se suprimió el presupuesto destinado al sostén del clero. Sin embargo, el proyecto de secularización de los bienes de las congregaciones no llegó a realizarse. Georges Bourgin, *op. cit.*, pp. 60-61.

organización central no fue suprimida, pues la Comuna no se lo propuso, no al menos en principio, sino más bien erradicar su añejo carácter burocrático. La Comuna no se planteó desempeñar las innumerables funciones del Estado en vías de cesación, sino sólo las importantes, pero subordinando a los agentes comunales como antaño, es decir, de conformidad con la "investidura jerárquica". Más bien, la administración comunal reemplazó parcialmente en los centros nerviosos vitales, a la añosa administración pública heredada por el absolutismo, que había perfeccionado la Revolución y Napoleón, junto con sus prefectos. Comenta Marx que la Comuna convirtió a los "vampiros que le chupan la sangre": el abogado, el notario, el agente ejecutivo y el funcionario judicial, en asalariados puestos a su servicio. La transformación fue radical: se decretó que los comuneros y todos aquellos que ejercían cargos públicos recibieran salarios iguales a los de los obreros, toda vez que fueron abolidas las altas dignidades de la administración, junto con los gastos de representación, haciéndolo que los cargos públicos dejaran de ser propiedad privada de los testaferros del gobierno central.³³ Los funcionarios judiciales, como otros miembros del servicio público, fueron sometidos a la elección y la revocación. La Comuna estableció una forma de administración alejada de la burocracia y la centralización, que hizo posible lo que Marx llamó un "gobierno barato" al destruir las dos grandes fuentes del gasto: el ejército permanente y la burocracia, dejando a la última sin el juramento político y profesional que solía hacer.

³³ La Comuna decretó la democratización radical de la administración comunal, vacunándose de paso contra el virus imperial, a través del nombramiento de todos los funcionarios mediante sufragio universal. Asimismo, por medio del decreto de abril 2, estableció como límite que todo funcionario tendría un sueldo máximo de 6 mil francos, igualándolo de tal modo con el salario de los obreros. *Ibid*, p. 56.

La Comuna transformó de raíz a la antigua administración, suprimiendo su *forma de existir*, dejando subsistente su puro *existir*. Esto es patente en sus novísimas diez comisiones, las cuales asumieron las funciones de un número igual de los ministerios a los que reemplazaron.³⁴ Las comisiones tenían no sólo como deber la defensa de París, sino también procurar la administración pública de los telégrafos, correos, impuestos, aduanas, mercados y otros ramos del gobierno de la ciudad.³⁵ Y aunque estuvo permanentemente asediada por el ejército del gobierno de Versalles, la Comuna nunca renunció a regir toda Francia, de modo que en sus manos quedó no sólo la administración municipal, sino buena parte de la iniciativa llevada hasta entonces por el Estado,³⁶ siendo al efecto más fiel a la unidad céntrica de Francia,³⁷ que al espíritu autonomista pregonado por el anarquismo

³⁴ Las comisiones creadas en marzo 29 fueron las siguientes: Seguridad General, Ejecutiva, Militar, Subsistencias, Finanzas, Justicia, Trabajo y Comercio, Servicios Públicos y Enseñanza. Hay que añadir la posterior creación del Comité de Salud Pública. *Ibid*, pp. 50-51.

³⁵ Particularmente, las comisiones de Justicia, Enseñanza, y Trabajo y Comercio, fueron diseñadas con un estricto apego a la filosofía de la Revolución. Prosper-Olivier Lissagaray, *Histoire de la comune de Paris 1871*, Paris François Maspero, 1967 (1876), dos tomos, tomo II, p. 42.

³⁶ Carlos Marx, *op. cit.*, p. 543.

³⁷ En efecto, el "Programa Oficial de la Comuna", publicado en su *Diario Oficial* de abril 29 de 1871, dispuso que el gobierno republicano fuera consonante con la libertad del pueblo y el desarrollo de la sociedad, de modo que la autonomía total que gozaba la Comuna se extendería por toda Francia, asegurando los derechos para todos sus ciudadanos como hombres libres y como trabajadores. El rango de autonomía de cada comuna sólo estaría restringido por el radio de autonomía de las demás, pero, para el régimen comunal de París, que sus dirigentes ensalzaron por la fuerza de su autonomía y libertad de acción, se reservó el derecho pleno de realizar todas aquellas actividades encaminadas a beneficiar a sus pobladores. Es decir: establecer y desarrollar las

proudhonista.³⁸ Toda Francia se organizó en comunas, cuyos representantes se unían en asambleas de la capital de cada distrito. En la cima había una Asamblea Nacional de Delegados de aquellas asambleas distritales, cuyos miembros eran elegidos y tenían carácter amovible.

La continuidad administrativa fue perceptible asimismo en la administración de justicia, pues el comisionado de esa rama restauró el funcionamiento de los cuerpos judiciales para dar cauce expedito a las apelaciones ante la cámara respectiva, y hacer accesible a los quejosos los jueces de paz, así como los juzgadores de las materias civil y de comercio. La Comuna corrigió los excesos que atentaban contra los derechos de la ciudadanía, principalmente reglando las condiciones de los arrestos para garantizar la libertad individual, y mejoró la situación en la que vivían los presos dentro de las cárceles.³⁹ Obviamente el abasto de alimentos tuvo que ser asegurado por la Comisión de Subsistencias, que también reguló los precios de los alimentos para garantizar la producción de pan, y vigiló estrechamente el funcionamiento de mercados y ferias. El servicio postal siguió funcionando con regularidad, tanto dentro, como hacia fuera de Francia.⁴⁰

instituciones dedicadas a extender la educación pública, y mejorar la producción económica, el comercio y el crédito. En suma, se hizo ver que "esto marca el fin del antiguo gobierno y del mundo clerical, junto con el militarismo, la burocracia, la explotación, la especulación, los monopolios y los privilegios, que sometieron al proletariado a la servidumbre y orillaron a la nación hacia el desastre". Eugene Schulking (editor), *The Paris commune of 1871*, New York, Grove Press, 1974, pp. 149-151.

³⁸ Georges Bourgin, *op. cit.*, pp. 56 y 62.

³⁹ Prosper-Olivier Lissagaray, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁰ Georges Bourgin, *op. cit.*, p. 56.

La obra de Lissagaray, publicada cinco años después de la extinción de la Comuna de París, ha dejado un testimonio vívido de la singular administración comunista, particularmente en lo que toca a los servicios públicos. El correo, por ejemplo, fue asumido por la comisión respectiva estando en una situación caótica tanto en sus procesos de oficina, como en el servicio de entrega de la correspondencia.⁴¹ Una situación similar vivía la casa de moneda - donde, dicho sea de paso, se elaboraban las estampillas-, lo mismo que la asistencia pública, la cual estaba "bárbaramente dislocada".⁴² El gobierno comunista reorganizó al sistema financiero y restableció el funcionamiento de la Imprenta Nacional.

Los logros en la educación pública fueron la más "bella página" en la obra de la Comuna,⁴³ pues ella abarcó desde la enseñanza primaria hasta la formación profesional, puntualizando sus cuidados en la educación femenina. En fin, la Comisión de Trabajo y Comercio, administrada sólo por "socialistas revolucionarios", dedicó su empeño al mejoramiento de los servicios públicos administrados por la Comuna, así como a las relaciones entre los obreros y sus patrones. Revisó el código de comercio y las tarifas aduaneras, y elaboró estadísticas laborales. Las reformas se coronaron con el establecimiento de la Comisión Superior de Contabilidad, dedicada a la gestión financiera, la contabilidad, y la persecución de aquellos funcionarios que se enriquecieran del uso indebido del dinero público.

⁴¹ En un libro dedicado al examen de la Comuna de París, Lenin destacó de manera sobresaliente la buena operación del servicio postal. Incluso, manifestó que toda la economía nacional soviética debería funcionar como ese servicio. V.I. Lenin, *El Estado y la revolución*, Pekin, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1966, pp. 61-62.

⁴² Prosper-Olivier Lissagaray, *op. cit.*, pp. 54-55.

⁴³ *Ibid*, pp. 56, 57 y 59.

El saldo de la dialéctica entre la continuidad y el cambio en la vida de la Comuna, fue la permanencia de amplios sectores de la administración pública preexistente, lo cual fue más visible en la gestión integral de toda la Francia, que convivió sin celo alguno con la nueva organización comunal.⁴⁴

La Comuna, cuyos hechos singulares hemos narrado, fue derrotada y el comunismo ahogado en sangre. Hacia finales de mayo de 1771 fue eliminada la última barricada puesta por los comunistas, cuyos muertos se han calculado en 20 mil. Su epitafio es, como lo escribió un autor: "la revolución ha muerto".⁴⁵

La experiencia de la Comuna ofrece no tanto la crónica de la extinción del Estado, sino su pervivencia gracias a la sobrevivencia de la administración pública, toda vez que trasluce con toda nitidez el modo como dicha administración se perpetúa sin necesidad inexcusable de mantener sus rasgos burocráticos. La Comuna hace implotar al Estado en una forma que antes, ni después, ha tenido paralelo en la historia moderna; y sin embargo la administración no se extinguió, sino se transformó.

La experiencia de la Comuna deja claro que el Estado es insubsistente sin administración, la cual, fue definida como su *actividad organizadora* por Karl Marx.⁴⁶ Existe una unidad orgánica y funcional entre el Estado y su actividad, es decir, la

⁴⁴ Georges Bourgin, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁵ Albert Olivier, *La comuna*, Madrid, Alianza Editorial, 1971 (1939), p. 244.

⁴⁶ Carlos Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano". Carlos Marx, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978. p. 236.

administración, que hace imposible pensarlo sin ella, del mismo modo como la administración sin el Estado es incomprensible. Cuanta razón asiste a Dwight Waldo cuando afirmó lo siguiente: "yo he caído en la cuenta de que el término *Estado administrativo* es un pleonasma (...) los Estados son administrativos o no son Estados".⁴⁷

⁴⁷ Dwight Waldo, "A theory of public administration means in our time a theory of politics also". Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.), *Public administration: the state of discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, p. 79. El énfasis es nuestro.

LA TERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

Aquí retomamos el hilo de un tema precedente, cuando abordamos de un modo lateral el problema de la terminación administrativa.

Sobre ese punto, Herbert Kaufman explicó que, por cuanto a las organizaciones gubernamentales, las causas de la cesación pueden ser identificadas con precisión. Ellas son la competencia, las deficiencias de liderazgo, la obsolescencia por efecto de la rutina, la adhesión a métodos anticuados y el cumplimiento histórico de la misión existencial. Estos problemas constituyen defectos de desempeño organizativo y son tan determinantes como causales de terminación, que no discriminan ningún tipo de organización.⁴⁸ Sobre este punto, una de las hipótesis confiable es que una estructura rígida deprime los signos vitales de la organización y la hace esclerótica, en tanto que su flexibilidad e innovación alargan la existencia.

Desde el ángulo de la teoría de la terminación la muerte es más difícil de explicar que la vida. Asimismo, la resurrección organizativa es todavía más misteriosa que una nueva vida, pues muchas de las entidades nacen del impulso vital de la vida política y las demandas ciudadanas.⁴⁹ Incluso, tratándose de terminaciones, las funciones tienden a asignarse más bien a nuevas organizaciones, que a las existentes, sin dejarse de mencionar el fértil papel de la "creación espontánea" como forma de vida que surge de la

⁴⁸ Una prueba a favor de la visión *weberiana* del poder de la burocratización en términos de vida, es que el promedio de edad de las 148 organizaciones estudiadas por Kaufman fue de 27 años. Otra evidencia a su favor, pero con referencia a la muerte, es que entre las 27 organizaciones cesadas, las menos frágiles fueron las que tenían menos edad. Entre más jóvenes, menos expuestas estaban a los procesos mortales. *Ibid.*, pp. 60-61 y 68.

⁴⁹ *Ibid*, p. 66-67.

dinámica intraorganizativa por efecto de la división y la subdivisión, y así sucesivamente, hacia abajo y hacia ambos lados de la estructura.

Las conclusiones de Kaufman encierran una notoria paradoja, la cual hace ver que en el escenario de las organizaciones debe plantearse una exploración puntual no sólo de su vida, sino también de los procesos que amenazan su existencia, pues el estudio de sus capacidades de sobrevivencia, junto con su energía de resurrección, ofrecen nuevas evidencia sobre su "inmortalidad". Es decir, que quizá haya tantas pruebas de su capacidad vital en el escenario de su cesación, que en el panorama de su existencia.

La persistencia de la administración, despojada de sus rasgos burocráticos, es explicable con la colaboración de recientes investigaciones que han ahondado en las causas de su extinción. Paradójicamente, las indagaciones han sido tan valiosas para hacernos comprender las fuerzas que obran a favor de su extinción, como de aquellas otras que operan en pro de su persistencia. Es más, tal como lo podrá percibir el lector en las páginas que siguen, a través de la exploración de las causales de la cesación administrativa es visible que existe una tendencia mucho más fuerte hacia la vida, que hacia la muerte, y que ello obedece a que la administración pública cumple funciones útiles, y hasta indispensables, para la vida social e individual.

Entre esas investigaciones destaca pues, de un modo muy relevante, el campo de estudio de la terminación administrativa,⁵⁰

⁵⁰ La categoría *terminación* fue incorporada en 1971 al lenguaje del análisis de *policy* en los Estados Unidos, como parte del modelo cíclico en esa disciplina. El concepto fue formulado por Harold Lasswell como *policy termination* (terminación de *policy*). Harold Lasswell, *A pre-view of policy sciences*, American Elviser

un ámbito del saber centrado en la exploración del modo como la administración pública lidia con los problemas de su potencial perecimiento. Pero que, como lo adelantamos, consiste en una especie de un "escatología" paradójica que asimismo ha probado tesis consistentes sobre las fuerzas que la perpetúan.

Ante el hecho frecuente de la continuidad administrativa, y particularmente del suceso singular de reproducirse por sí misma creando vida futura desde su existencia actual, hay ocasiones diversas, y hasta opuestas, por las cuales existe un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de programas y *policies* muertas, y hasta de organizaciones y funciones cesadas.⁵¹ Estos problemas, empero, sólo hasta hace poco tan tenido la atención que merecen. Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen principalmente a la complejidad que entraña, así como al prejuicio inspirado por las interpretaciones incrementales sobre las causas de la perpetuación administrativa. Asimismo, tradicionalmente se le juzgó de poca importancia a pesar de que la terminación puede explicar profundamente la forma como oficinas y programas tienen la capacidad de legar recursos vitales al conjunto de la administración pública, como un nexo intergeneracional, y de tal modo colaborar a la comprensión de la pertinencia de lo que permanece, de lo que se transforma y de lo que se descarta.⁵² En fin, la terminación, concebida como una decisión política deliberada, fue hasta hace poco un fenómeno relativamente insólito porque la cesación administrativa se percibe dentro de un futuro

Publishing Co., 1971, p. 28.

⁵¹ Peter de Leon, "Public policy termination: an end and a beginning", United States, *Policy Analysis*, vol. IV, num. 3, 1978, pp. 369-392.

⁵² Eugene Bardach, "Policy termination as a political process", United States, *Policy Sciences*, num. 7, 1976, pp. 123-131.

indefinido, toda vez que existe una masa de recursos y capital cuya aplicación obra a favor de la existencia administrativa, más que a su extinción.

Una adecuada percepción de la administración pública requiere, consiguientemente, del acomodo de los mecanismos de su vida, que explica su continuidad, con los procesos de terminación que aclaran la causa de su muerte. Un enfoque tal, que explica las causales y las consecuencias de la cesación de sus funciones, *policies*, programas y organizaciones, aclara al mismo tiempo el modo como la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital existente entre la terminación y el comienzo. Se trata de explorar el modo como la terminación puede producir sucesáneamente nueva vida administrativa, sea por *resurrección* o por *gestación* a partir de una herencia recibida, más que tratar puramente de la muerte administrativa.

En un sentido amplio, la terminación se refiere al fin temporal o espacial de un ente, es decir, su conclusión o cesación, que comprende la consumación del resultado o producto de alguna cosa. La terminación administrativa, por su parte, se puede definir como "la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *policies* u organizaciones".⁵³

La categorización se extiende a lo que se conoce como *terminación parcial*, la cual significa que los entes administrativos pueden ser reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. Esta idea significa que la cesación no culmina en la nada, que puede servir como nutriente de nueva vida administrativa, por una parte; y por

⁵³ Peter de Leon, *op. cit.*, p. 370.

la otra, que el término singular de una organización puede arrastrar la cesación de una *policy* o un programa. Esto quiere decir que la terminación, que contempla generalmente las organizaciones, *policies*, programas y funciones, paga tributo al carácter gradualmente interactivo encadenado de las cesaciones. Existe una reacción en cadena entre la supresión de las organizaciones, *policies* y programas, que puede o no englobar a las funciones, cuyo desenlace se rige por reglas relativamente diferentes debido a su mayor longevidad. Siendo el caso de ultimaciones mayúsculas, como las referentes al entorno integrado por un régimen político, como lo fue la Comuna de Paris, la reacción encadenada incluye las funciones de la administración pública porque, por principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico con todo lo que ello entraña.

La noción de régimen contribuye a comprender el alcance de la cesación porque destaca la relación estrecha existente entre la organización y su funcionamiento. Este último consiste en una actividad secuencial, en tanto que la organización se entiende como una red de interacciones sociales que tiene una existencia corporal, y produce formas singulares de *policy*. Ambos son inherentemente finitos por estar limitados en el tiempo (*área de alcance*) y el espacio (*duración de aplicabilidad*). El espacio y el tiempo son sus límites vitales. Por consiguiente, la terminación administrativa se refiere a la circunstancia donde y cuando un ente administrativo (un programa, una *policy*, una organización o una función) deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar.⁵⁴ Por lo tanto, el interés por la cesación no consiste simplemente en el término de un ente administrativo, sino dónde y

⁵⁴ Robert Biller, "On tolerating policy and organizational termination: some design considerations", United States, *Policy Sciences*, num. 7, 1976, p. 134.

cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre. No menos relevante es la consideración del modo cómo sucede y el efecto que provoca como secuela.

El estudio de la terminación es necesario para entender la capacidad de persistencia de la administración pública, porque responde a interrogantes de enorme relevancia para su estudio, como las siguientes: ¿cómo un ente fallecido puede contribuir a la gestación de otro nuevo?; ¿cómo un ente moribundo puede heredar al menos un hálito de capacidad vital a un ente existente?; y ¿cómo un ente ultimado, incluso de antiguo, puede resucitar de manera similar a Lázaro? La terminación, como el *Ave Fénix*, constituye un procedimiento de adaptación por el cual se lega un caudal de vida de un ente feneciente a otro que está vivo, a través de un movimiento de adaptación entre ambas.⁵⁵ Haciendo una extensión de estas ideas, la terminación puede ser conceptuada como el ajuste entre *policies* y programas que se han tornado disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios, que deben ser desechados a favor de otros más vitales para los procesos administrativos.⁵⁶ La terminación habla del carácter finito de la existencia de un ente administrativo, porque su vida no es eterna, y a la luz de objetivos reconsiderados, una entidad puede ser conservada en vida o cesada.

Cuando se trata de una escala más amplia de cesaciones, como ocurre cuando son las organizaciones y las funciones de la

⁵⁵ Como lo hace saber Eugene Bardach, aquí se invoca "una *policy* de *policy*: existe la pugna por adaptar a la *policy* A, la substancia que es eliminada o segregada de la *policy* B". Eugene Bardach, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁶ Harry Brewer, "The policy sciences emerge: to nature and structure a discipline", United States, *Policy Sciences*, num. 5, 1974, p. 240

administración pública, se debe diferenciar con nitidez la *terminación organizativa* y la *terminación funcional*.

La terminación organizativa incluye no sólo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para su desempeño.⁵⁷ Consiste en el hecho de que una organización cese de existir, o menos drásticamente, una reducción de sus recursos. Si la terminación comienza con la restricción de recursos, su grado evidencia la posibilidad de que la terminación total ha comenzado. En este tipo de cesación el papel de los problemas solía ser considerado como menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación organizativa era hasta hace poco tiempo infrecuente. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma acerca de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. Entre otros elementos que favorecen la longevidad organizativa hay que consignar la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo político y la renuencia intelectual.⁵⁸ Como la esencia de las organizaciones radica en la institucionalización, ella se caracteriza por la permanencia y la capacidad de adaptación. Esto explica por qué, aunque las organizaciones puedan ser creadas para responder a necesidades específicas, normalmente aspiran a expandir su permanencia en el tiempo. Su vocación profesa la idolatría por *Eros*, no por *Tanatos*.

La índole de la organización radica en la vida, no en la muerte: el secreto de su vocación existencial consiste en que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras

⁵⁷ Douglas Bothun and John Comer, "The politics of termination: concepts and process", United States, *Policy Studies Journal*, vol. 2, num 4, may, 1983, p. 541.

⁵⁸ Peter de Leon, *op. cit.*, p. 376.

organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia vital. Chester Barnard comenta que la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo, en un medio continuamente fluctuante.⁵⁹ Asimismo, Kenneth Boulding asegura que la demanda es un factor de crecimiento organizativo, pero todavía más la oferta, como un efecto de toma de conciencia. La oferta es el motor nacido de un estímulo interno que crea nuevas aptitudes organizativas que perfeccionan su papel ante el ambiente y obran a favor de la permanencia de una organización.⁶⁰

La terminación funcional, por su parte, implica el fin de un conjunto de actividades, así como de los productos resultantes en forma de bienes y servicios públicos.⁶¹ Incluye la suspensión tanto de las tareas, como de los productos que se ofrecen, significando, por lo tanto, la eliminación o disminución del nivel de actividad y de resultados.⁶² Hay que resaltar que las funciones son mucho más difíciles de terminar, que las organizaciones, como lo constató Herbert Kaufman, cuyo saldo fue que en tanto 27 agencias gubernamentales sucumbieron en procesos de extinción, las funciones que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias.⁶³ En la medida que la ciudadanía valora una función como un servicio necesario, su persistencia se asegura a través de una diversidad de medios. Las funciones, además, sobreviven por su correspondencia con las demandas de la

⁵⁹ Barnard, Chester, *The functions of executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), pp. 4-6.

⁶⁰ Boulding, Kenneth, *The organizational revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953), pp. 21-22.

⁶¹ Douglas Bothun and John Comer, *op. cit.*, p. 541.

⁶² Peter de Leon, *op. cit.*, p. 375.

⁶³ Herbert Kaufman, *op. cit.*

ciudadanía, y con frecuencia sirven más plena y directamente a una necesidad, que las organizaciones, los programas y las *policies*.

Uno de los secretos de la perpetuación administrativa radica no tanto, ni sólo, en la capacidad de resistencia de la administración pública por cuanto sus funciones y organizaciones, sino a las acciones específicas que realiza, las cuales, más que estar en el escenario, son parte de la tramoya. Lo dicho es patente en las *policies*, que estando destinadas a resolver problemas concretos, son muy susceptibles de ser terminadas, a menos de que una *policy* y su contexto institucional sean coincidentes o estén adecuadamente entretnejidos. Cuando esto no ocurre, la singularidad de cada *policy* facilita su identificación y la evaluación de su desempeño, propiciando que una organización prefiera renunciar a ella antes que fenecer, usándola como "chivo expiatorio".⁶⁴ Como en cualquier relación política, una *policy* no puede aprovecharse de muchos aliados, como lo hace una organización, de modo que en términos de poder político tiene menos capacidad de extender su existencia. Habida cuenta de que está regida por un objetivo específico -en contraste a una organización, caracterizada por una multitud de propósitos-, la existencia del objetivo único facilita su evaluación y ofrece argumentos a favor de la terminación, allanando también la acumulación de críticas que obrarán en su contra.

Algo similar ocurre con los programas, los cuales suelen ser conjuntos de actividades y productos personificados en *policies*,⁶⁵ toda vez que constituyen una categoría más fácil de terminar porque cuentan con menos recursos políticos de protección y representan

⁶⁴ Peter de Leon, *op. cit.*, p. 376.

⁶⁵ Douglas Bothun and John Comer, *op. cit.*, p. 541.

una pequeña inversión dentro de las organizaciones. Debido a que se encuentran en estrecha relación con un problema, su impacto es fácilmente observable y evaluado, y está más sujeto a la crítica directa e inmediata.⁶⁶

A pesar de lo dicho, no hay que perder de vista que tanto las *policies*, como los programas, pueden enraizar en los hábitos sociales y así perpetuarse, y permanecer, incluso cuando junto con ellos sucumban organizaciones y funciones. Alexis de Tocqueville descubrió y explicó el papel de lo que llamó las *leyes secundarias*, que en su tiempo tenían un extraordinario arraigo entre los funcionarios y los ciudadanos, y que formaban parte de las costumbres de Francia.⁶⁷ Según se aprecia en su exposición, las actividades administrativas más especificadas, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones más precisas y pormenorizadas, llegaron a fundirse en costumbres rutinizadas que se incorporan al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetraron con las actividades de los particulares, en todas sus modalidades y comprendiendo una gran variedad. Entonces las actividades administrativas se convirtieron en instituciones duraderas y permanentes que cubrieron la existencia vital de los funcionarios y ciudadanos, cuyas contrapartes se complementan.

Las *policies* y los programas, que en forma de operaciones detallan al mínimo las grandes funciones, siempre más abstractas y generales, con frecuencia se transforman en lo que Tocqueville llamó "costumbres administrativas" y tienden a arraigar hondamente en los hábitos vitales de la ciudadanía. Ciertamente son más

⁶⁶ Peter de Leon, *op. cit.*, p. 377.

⁶⁷ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*.

débiles que las organizaciones y las funciones, pero su capacidad de perpetuación, nada desdeñable, sirve en todo caso para exaltar la capacidad superior de vida de aquellas otras.

Los estudios de terminación contribuyen con notoria utilidad tanto para entender los secretos de la cesación en administración pública, como los misterios de su continuidad, como un suceso dialéctico construido mediante un proceso por el cual entidades fallecientes pueden legar lo que queda de su vida a entidades en gestación, o que existentes con pleno vigor.

La condición vitalicia de la administración pública, en suma, puede ser mejor comprendida si se aprecia a partir del concepto de la terminación como una muerte administrativa que puede producir vida, a partir de la idea de que el comportamiento de la administración pública constituye un cúmulo complejo de implementaciones que nutren su desarrollo.

INEVITABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Las páginas anteriores dejan la sensación que, desde el punto de vista de una sociedad compleja, es decir, diferenciada y especializada, la existencia de una administración que gestione sus asuntos comunes es necesaria. Es más: inevitable.

A los argumentos precedentes podrían sumarse algunos más, de suyo persuasivos, tales como los que abundan en los muchos textos de administración pública. Pero no recurriremos a ellos. Ni siquiera a esa gran obra pionera de James Mooney sobre las organizaciones, aparecida a principio de la década de 1930, texto que presenta un mapa integral y comparado de esos grandes entes que definen la vida moderna.⁶⁸

Apelaremos a un libro más antiguo y singular, cuyo objeto de atención no son las grandes organizaciones de la administración pública ni de las empresas privadas, sino los partidos políticos. Allí, Robert Michels quizá realiza el primer planteamiento de una teoría general del desarrollo de la administración en organizaciones complejas diversas al Estado. Sus tesis, formuladas al inicio de la década de 1910, adelantan en el examen del papel relevante que cumple, necesaria -y quizá inevitablemente- la administración.

Michels encuentra que toda organización sólidamente construida -sea un Estado, un partido o una liga de proletarios para la resistencia de la opresión económica- constituye un campo "eminente favorable para la diferenciación de órganos y de

⁶⁸ James Mooney, *The principles of organization*, New York, Harper & Brothers, 1954 (1931).

funciones".⁶⁹ Y, que cuanto más extenso y ramificado es el aparato oficial de la organización, mayor será el número de sus miembros, más próspero su tesoro y más amplia la circulación de su prensa. Pero también será menos eficiente el control ejercido por la masa sobre los dirigentes, y más patente su poder creciente a través de la administración instituida en el seno de la organización. La administración, en suma, es fuente de poder que tiende a concentrarse en quienes dirigen la organización.

Asimismo, Michels visualiza que, a medida que una organización se desarrolla, no sólo se hacen más difíciles y complicadas las tareas de la administración, sino que también las obligaciones aumentan y se especializan hasta un grado que ya no es posible abarcarlas "con una sola mirada". Paralelamente, la organización, cuanto más compleja, más tiende a envolver a su administración en el velo de la opacidad, sustrayéndola de lo que se puede observar a simple vista. Pero el problema no termina aquí, sino que, siendo un proceso continuo que constituye un movimiento que avanza con rapidez por cuanto el aumento del número de atribuciones, también progresa por cuanto el carácter más específico que asumen ellas mismas. Como el saldo es una diferenciación de funciones crecientemente mayor, junto con los imperativos administrativos surgen otros imperativos igualmente formidables que determinan que una organización compleja requiera un liderazgo fuerte. Es decir: "por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte".⁷⁰

⁶⁹ Robert Michels, *op. cit.*, p. 71.

⁷⁰ *Ibid*, p. 73.

No existen condiciones para el surgimiento de un liderazgo profesional en una organización con vínculos flácidos y perfiles vagos. Michels explica que los anarquistas, a los cuales horroriza toda organización firme, no han tenido líderes estables. A medida que el principio de división del trabajo se ha sentir más, y la autoridad ejecutiva interviene cada vez más, requiriendo la formación de nuevas divisiones y subdivisiones, surge como consecuencia una burocracia jerárquica y rigurosamente definida. Esta jerarquía, que emana como una derivación de las condiciones técnicas y administrativas, es un rasgo esencial de una maquina partidaria que funciona con regularidad.⁷¹

De modo que, a medida que aumenta la magnitud de la organización, sus miembros deben abandonar la idea de que ellos conducen la administración, o cuando menos la supervisan, porque están obligados a dejar esas tareas en manos de personas preparadas expresamente para gestionar los asuntos comunes de la organización, es decir, funcionarios profesionales. Hay pues una tendencia hacia la burocracia y la jerarquización, las cuales, empero, no son un fin, sino un medio que lleva directamente a la formación de oligarquías incluso en el seno de organizaciones democráticas. Ello obedece, según Michels, a que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización es una necesidad técnica y administrativa que deriva inevitablemente del principio de organización. Es decir, toda organización, en el momento mismo en que es concebida, nace con la semilla de su oligarquización.

Las crudas conclusiones de Michels entrañan la luz y la sombra de la administración, pues son un signo de la gloria y tragedia que implica su existencia. Porque una administración puede hacer tanto

⁷¹ *Ibid*, p. 72.

bien, como causar tanto mal, según las manos que la guíen. El hecho de que las oligarquías proliferen y progresen en asociaciones voluntarias, como los partidos, y más aún, que esas organizaciones políticas sean de suyo democráticas, deja ver tras el velo un mundo donde la administración, inevitable, puede ser la fuente de poder negativo.

Esa perspectiva, trasladada al examen de la administración del Estado, presentaría un escenario todavía más oscuro, si no, más tétrico, pues el Estado es una asociación política obligatoria.

Más bien hay que observar en la obra de Michels una lección magistral del hecho singular de la necesidad, y la inevitabilidad, de una administración que requiere un estudio profundo y riguroso, tan penetrante y preciso, como lo han hecho las plumas que han alimentado estas notas. En realidad, la administración, observada positivamente, es más una fuente de bienes, que de males.

Dejamos aquí este capítulo, pero no sin solicitar a un científico social ofrecernos una imagen bienhechora de aquella:

"administración es la capacidad de coordinar muchas, y frecuentemente conflictivas, energías sociales en un solo organismo, de modo que puedan operar como unidad".⁷²

Nótese, que fieles a nuestro propósito de no solicitar todavía el apoyo de los administradores públicos, hemos hecho patente el interés y la relevancia dada a la administración, por sus colegas, los científicos sociales, los filósofos y los humanistas.

⁷² Brooks Adams, *The theory of social revolutions*, New York, The Macmillan Company, 1913, pp. 207-208.

Capítulo 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO

En obvio de espacio, el título de este capítulo se ciñe a los pensadores políticos, pero no su contenido, que incluye a quienes se han abocado al estudio de la administración pública dentro de otros campos del saber.

Es pertinente y oportuno comenzar evocando una imagen tan equívoca como generalizada,¹ por medio de la cual se observa a la administración pública como un puro artefacto práctico, caracterizado por la rutina y el papeleo, así como frecuentemente asociado a la burocracia. Esta imagen, que comparte el gran público y no pocos científicos sociales, da cuenta de una situación en la cual la administración pública queda opacada y minusvaluada, pero cuya índole diversa.

Este es el motivo por el cual continuamos este escrito, no con la voz y letra de los cultivadores de la administración pública, de los cuales se podría sospechar partidismo, subjetivación e interés corporativo, sino de otros especialistas.

De entrada, asimismo, renunciamos a un análisis universal de esa administración, para reducir su estudio a la cultura occidental.

¹ La *imagen* ha sido desarrollada por Kenneth Boulding, junto con la inferencia y la expectación, para referir el desarrollo del conocimiento a través de esos tres conceptos. Por imagen entiende el contenido real de una mente humana en particular, es decir, el contenido subjetivo del conocimiento. La imagen es lo que el ser humano piensa que es el mundo y la suma de sus creencias, así como su idea del mundo y de sí mismo, junto con sus relaciones causales. Kenneth Boulding, *The meaning of the twentieth century*, New York, Harper Colophon Books, 1965, p. 40.

La exposición de quienes no tratan la administración pública como materia general de sus trabajos, pero sí de un modo medular, hablará con objetividad de su trascendencia científica. Quizá el lector que no está familiarizado con el tema de la administración pública se sorprenda del hecho de que los grandes pensadores políticos la hayan tratado tan central y trascendentemente, de un modo similar a como lo hicieron otros eruditos.

LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

Uno de los temas más tratados por pensadores políticos es el referente a los funcionarios del Estado, como es patente en el libro más célebre de Maquiavelo,² donde brevemente trata de los secretarios de los príncipes, así como, en la réplica hecha a su obra por Federico *El Grande* más de dos siglos después.³

Ello obedece, en nuestro entender, al hecho de que uno de los rasgos sobresalientes del Estado es la administración, porque el Estado asume desde un principio sus responsabilidades sociales, económicas y políticas, las cuales, signadas por una actividad continua, demanda la formación de una clase funcionarial. Junto con la continuidad administrativa emerge la estabilidad de cargo, pero sujeta al derecho de revocación, tomándose distancia de la apropiación de cargos.

Tratar al Estado sin abordar el tema de la administración pública, y sus funcionarios, significaba dejar de lado un rasgo fundamental del orden político floreciente a partir del siglo XVI.

² Niccoló Machiavelli, *Il principe*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1984 (1532), cap. XXII.

³ Federico II de Prusia, *Antimaquiavelo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995 (1840), cap. XXII.

Esto es visible transparentemente en la obra de Jean Bodin y Thomas Hobbes en el alba del Estado, y posteriormente en pensadores políticos de nuestra época, principalmente Harold Laski y Hermann Finer, cuando el Estado fue asumiendo su configuración actual.

Hay que agregar un antiguo tratado de política publicado en una época intermedia entre las obras de Bodin y Hobbes, el cual, rescatado por politólogos contemporáneos tan relevantes como Otto Gierke y Carl Friedrich, ha reverdecido sus laureles y disfruta de créditos antaño inexistentes. Algo que debemos destacar, para propósitos de esta obra, es la metódica exposición de su autor, Johannes Althusius, de una administración pública cuyas semillas ya perfilaban caracteres hoy en día no sólo visibles, sino desarrollados a plenitud.

Damos comienzo con las ideas administrativas de uno de los más grandes pensadores políticos de siempre, particularmente por motivo de ser el primer tratadista del Estado, tal y como emergió del vientre maternal del medievo. Hay que destacar que en su obra es patente el advenimiento de la administración pública en sus caracteres actuales, pues es visible allí su simiente, toda vez que, con todo derecho, aquí es visible la infancia de lo que propiamente se define como en el *Estado administrativo*. Comenzamos, pues, con Jean Bodin.

Jean Bodin:
Teoría del Estado Administrativo

Desde el punto de vista de la ciencia política, también se puede afirmar sin vacilaciones que la semilla de la teoría del Estado es obra de Jean Bodin, la cual es inexplicable sin el papel que juega la administración pública en su seno. Esto es inobjetable en la obra del pensador político francés.

En efecto, Bodin elaboró la teoría sistemática primigenia de la administración del Estado absolutista, que constituye la etapa temprana del Estado moderno. En su obra sobre la República,⁴ Bodin formula la primera sistematización del conocimiento de la naciente administración monárquica, junto con una explicación profunda de su origen, desarrollo, funciones y procesos. En su seno, el estudio de la administración pública constituye una lúcida interpretación de un proceso formativo caracterizado por la colisión entre lo público y lo privado, tal como se visualiza en la oposición entre el oficio y la comisión. Es decir: la confrontación entre los oficiales estamentales, poseedores vitalicios de los cargos públicos, y los comisarios monárquicos ocupantes *in precariam* de los puestos de la administración del Estado. Es, ciertamente, el primer episodio de una confrontación que trasciende hasta nuestros días, cuyo carácter es un flujo y reflujo entre la *publicización* y la *privatización*,⁵

⁴ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970 (Facsimil de la edición de 1583). Buena parte del libro III, y algunos capítulos del libro IV de la obra están dedicados a la exposición de las bases de la naciente administración monárquica. En el libro IV trata con los complejos procesos políticos que facilitan al príncipe el gobernar, primero sobre sus propios colaboradores, y luego sobre la sociedad. Allí aconseja mantener opuestos a sus colaboradores con el fin de que se controlen mutuamente, y evitar que uno o varios funcionarios sumen suficiente poder que ponga en peligro su real potestad.

⁵ La primera voz, aunque su autor la utilizó solamente para referir el hecho por el cual las empresas privadas pueden transformarse en empresas públicas, mediante actos de coordinación de la administración pública (adquisición de acciones) o de actos de autoridad del Estado, sirve para observar como se *publiciza* lo privado. José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 237. Por su parte, *privatización* es la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicio público, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados. Patrick Dunleavy, "Explaining the privatization boom: public choice versus radical approach", Londres, *Public Administration*, vol. 64,

entre la potestad del Estado y las fuerzas propietarias privadas. Bodin narra la etapa primigenia del espacio público, tal como fue abriéndose paso por medio de la expropiación de los ámbitos privados, en manos de feudatarios y estamentos, o bien, por la apertura de nuevos campos a la actividad del Estado.

Bodin también aborda los tipos de autoridad establecida, por medio de la cual se delinea la jerarquía primigenia que delimita las esferas de competencia de los magistrados y los ministros; formando, pues, un cuadrilátero funcional donde el oficial y el comisario pueden estar dotados de autoridad, o no estarlo, para, por extensión, ser definidos como magistrados o ministros. A través de sus indagaciones, Bodin explora los orígenes remotos de la administración pública moderna, colaborando de tal modo a la construcción del edificio conceptual de la teoría del Estado, donde tendrán su acomodo y asilo primigenios los estudios sobre la administración pública.

La confrontación entre lo público y lo privado constituye uno de los espacios del desarrollo de la administración pública, así como de los negocios privados, que explica los orígenes de la privatización de los asuntos y los negocios públicos. Quizá su aspecto más sobresaliente sea la venta de cargos públicos, pues hace visible los vacíos de autoridad estatal donde fue enajenado un puesto, por más que significara una ganancia financiera para el erario. Pero el agravio fue más grande por cuanto significó un óbice al desarrollo del Estado, y de tal modo, fue un freno para su prosperidad. Jean Bodin observó tal grado de perjuicio al desarrollo estatal, que habiéndose los principados, ducados, marquesados y condados, hechos perpetuos por quienes los tenían en

num. 1, 1986, pp. 13-34.

comisión, no quedó en Europa ninguno en su condición original, salvo en Inglaterra. De tal modo, que el poder de mando y la administración de justicia, personificados en esas dignidades, fueron a parar a manos de mujeres e infantes por derecho hereditario. Fue así "que lo público se hizo particular, vendiéndose al mejor postor".⁶

Lo narrado por Bodin constituye quizá el primer proceso de privatización de espacios públicos, un mecanismo por el cual la estatalidad romana fue debilitada en provecho de los estamentos y desviado del tal modo el curso hacia la formación del Estado moderno, proceso directo que sí se realizó en Inglaterra donde no ocurrieron esas expropiaciones de lo público. Fue de tal modo que el primer teórico del Estado advirtió, que si las dignidades, comisiones y oficios se sacan del acervo público para confinarlos en las casas particulares de quienes los consiguieron por favor o por dinero, no se puede esperar virtud alguna.⁷

Desde entonces, ambos procesos: publicización de lo privado y privatización de lo público, aunque incompatibles, se compenetran uno en el otro. El primer proceso refleja la subordinación de los intereses privados al interés común que es representado por el Estado, que invade y engloba progresivamente a la sociedad. El segundo, por su parte, representa la reivindicación de los intereses privados a través de la constitución de grandes organizaciones para satisfacer sus objetivos.

Fue a partir de aquí que los funcionarios fueron separados en dos estratos. En el primero, sus miembros sólo estaban facultados

⁶ Jean Bodin, *op. cit.*, p. 588.

⁷ *Ibid.*, p. 582.

para desempeñar una comisión, motivo por lo cual eran destituibles y sustituibles, lo que significó atender una gran cantidad de misiones y estar a disposición real permanentemente. El otro estrato, integrado por puestos que se clasificaron como erigidos en título de oficio (*eriges en titre d'office*), se concentró en los organismos colegiados de carácter judicial y financiero, así como en el Consejo de Estado. El sello que los caracterizó fue la compra, según el dictado de la antigua usanza.⁸ La formación del Estado, por consiguiente, es explicable por el diferendo entre el oficio y la comisión, y la privatización del primero a través de la enajenación de cargos. Como la fuerza inicial que explica la centralización estatal es la tensión imperante en la expropiación de los poderes estamentales, la centralización en sí representó el triunfo del comisario, y la extinción lenta pero inevitable del oficio en su carácter estamental.⁹

El carácter del Estado absolutista se manifestó por principio en las condiciones en las cuales se configuró su administración. El primer hecho a considerar es la subordinación formal, institucional e incondicional de los funcionarios, de modo que la derrota de las fuerzas feudales como poderes *extragubernamentales*, corrió en paralelo con la capitulación de los estamentos como poderes *intragubernamentales*. Fue un proceso por el cual se expropió gradualmente a los oficiales estamentales, pero que debido a su tenaz resistencia, se requirió de una organización paralela basada en el principio de lealtad y subordinación. Ella fue el origen de la organización comisarial, que prohió la coexistencia de los

⁸ Otto Hintze, "El comisario en la historia de la administración". Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1910), p. 163.

⁹ Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980 (1974), p. 93.

oficios estamentales y las comisiones regias, es decir, un primer experimento de convivencia público-privada.

La base del diferendo entre el oficio y la comisión fue la oposición entre posesión estamental y función pública: el oficio es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la comisión una actividad ejercida en nombre del Estado. Su titular no puede consolidar su poder frente a los feudatarios, sin antes afirmarlo ante los estamentarios. Para tal efecto, invocando su poder soberano, el rey establece cargos en comisión distintos al oficio no sólo en forma, sino en contenido. En efecto, *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario limitado por edicto. *Comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario limitado por simple comisión. Al mismo tiempo se establecen dos suertes de oficiales y de comisarios: unos tienen el poder de mandar y se llaman *magistrados*; los otros de conocer y ejecutar los mandatos, son los *ministros*.¹⁰ Los nuevos puestos que integran a la administración no sólo ya no se fundamentan en el derecho de cargo, sino en ningún derecho. Invocando poderes soberanos con el fin de reforzar la autoridad real, el monarca proclama el principio jerárquico de la organización administrativa: la relación entre el mando y la obediencia, a través de los cuales se diferencia entre magistrados y ministros. Esta distinción realza la prominencia de los funcionarios reales, los magistrados, frente a los funcionarios subordinados, los ministros, e introduce la primera reforma en la organización estamental. El soberano determina el poder magisterial superior de sus agentes ante la función ministerial, inferior, de los estamentarios.¹¹ Por consiguiente, las comisiones son una prerrogativa de la autoridad, pues ellas emanan del soberano. Pero

¹⁰ Jean Bodin, *op. cit.*, p. 372.

¹¹ *Ibid.*, p. 381.

por delegación pueden derivar de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano.¹²

Sin embargo, durante el absolutismo temprano, el oficio comenzó a cambiar al tenor de los nuevos tiempos. Bodin concibió su perpetuidad y su carácter ordinario como un doble aspecto institucional que combina la objetividad administrativa y la subjetividad estamental, es decir, una mezcla de carácter público y la herencia feudal. Luego entonces, es normal encontrar oficios poseídos vitalicia y hereditariamente obstaculizando el empeño del soberano por implantar un régimen centralizado, y de aquí su tesón por crear cargos comisariales. El carácter perpetuo refería por igual a los oficiales anuales y los vitalicios, porque el oficio continúa existiendo una vez que hubiera sido instituido por edicto, pues es independiente del plazo prescrito al oficial. Para la cesación del oficio era menester su anulación por ley o por edicto contrario. El oficio era un cargo ordinario por cuanto diverso a la comisión, pues su titular tenía los límites de tiempo y lugar inherentes a la temporalidad misma de la comisión.¹³

¹² La doble diferenciación entre oficial y comisario, y magistrado y ministro, patentiza que en su etapa primigenia el Estado aún compartía algunas características con las monarquías medievales. Durante la Edad Media los ministeriales monopolizaron los cargos, establecieron principios fijos y exigieron dar su conformidad en el nombramiento. En efecto, para la admisión de personas extrañas en su asociación, los ministeriales fijaron los servicios y las obligaciones, pues constituyeron una agrupación estamental cerrada. En esas monarquías medievales el rey no podía destituir a los ministeriales adscritos a su servicio sin mediar previo juicio, naturalmente formulado por un tribunal compuesto por ministeriales, que lo conociera. Su poder llegó al apogeo cuando todos o una parte de ellos lograron que el señor los nombrara de conformidad con la propuesta o con el parecer de los demás ministeriales. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, tomo II, p. 172.

¹³ Jean Bodin, *op. cit.*, pp. 374-375.

Para hacer más comprensible la diferencia de ambos cargos administrativos, Bodin explica que el contraste entre oficio y comisión radica en que el primero es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la segunda es una cosa que se tiene por tolerancia de otro, y en precario, pudiéndola el dueño reclamar cuando le plazca.¹⁴ La naturaleza esencial de la comisión radica en las condiciones de tiempo, lugar y función, que pueden revocarse en cualquier momento, pues la comisión expira en el momento en que el cargo se ejecuta aunque no sea revocado o fuese de mayor duración que la ejecución. En todo caso, la comisión puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dio, se haya o no cumplido.

No es difícil observar aquí el origen de los modernos sistemas de administración de personal modernos, tanto en lo que respecta a los funcionarios de carrera, como los de libre designación. En abono de lo dicho, hay que agregar que la remoción de un comisario no sólo procede de la decisión real, también cesa con la muerte del comitente. Asimismo, cesa cuando se revoca o cuando el comisario obtiene, durante la comisión, un oficio o magistratura igual al que es titular el comitente. La revocación expresa contenida en letras del príncipe alcanza tanto a quienes la ignoran como a quienes la conocen. Hay que consignar, que cuando la comisión es revocada, los actos del comisario realizados con anterioridad a su notificación son válidos, lo que no ocurre con los actos realizados después de la revocación.¹⁵

Todo lo dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales, pues su poder no cesa con la muerte del príncipe, aunque

¹⁴ *Ibid.*, p. 378.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 384-385.

en cierto modo lo retienen por tolerancia y en suspenso hasta que reciben cartas del nuevo príncipe, o bien, su confirmación para continuar en sus oficios. Por consiguiente, el oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular, por estar sustentado en una ley recibida, publicada, verificada y registrada, de tal modo que el oficio sólo puede ser suprimido por edicto o ley contrarios. Una diferencia esencial con el comisario, consiste en el poder detentado por el oficial, que además de ser un cargo ordinario, tiene mayor autoridad y amplitud que la comisión. Este es el motivo por el cual los edictos y las ordenanzas se reservan a la conciencia y discreción del magistrado, quienes interpretan las leyes según las circunstancias.¹⁶ Como funcionario de carrera, el oficial está dotado de autoridad más amplia y superior, pero su perímetro de responsabilidad es igualmente extenso.¹⁷

Hay que destacar que, en el alba del Estado, sólo había comisiones porque el establecimiento del oficio se debe a una ley expresa, de modo que la existencia del oficial parece disminuir el poder soberano.¹⁸ Karl Schmitt ha llamado la atención sobre esta declaración de Bodin, suscribiéndola, pues en efecto, en su

¹⁶ *Ibid.*, pp. 387-388.

¹⁷ C. Le Bret creía, como Bodin, que el rey era la única fuente para establecer oficios, pero que también los magistrados estaban facultados para hacerlo cuando se trata de sus subordinados. Para la administración del reino había tres clases de oficiales, a saber: de judicatura, de guerra y de finanzas. Por su parte, hay dos tipos de comisarios: uno para atender tareas específicas ordenadas por el rey, el otro en condición de estabilidad de cargo para gobernar las provincias o fungir como consejeros y secretarios de Estado. Le Bret, C., *Traité de la souveraineté* [1632-1633, fragmento]. Jean Imbert et al, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961, pp. 197-198.

¹⁸ Jean Bodin, *op. cit.*, p. 393.

comienzo todos los Estados emplearon no a funcionarios ordinarios, sino sólo a comisarios, porque toda reorganización del Estado se sirve imperativamente de comisionados extraordinarios.¹⁹ La privatización es un proceso posterior, toda vez que, como es visible hasta nuestros días, renace y fenece cíclicamente, salpicando con sus surgir y desaparecer el panorama vital de la administración pública.

Todo el funcionariado tiene aquí su origen, y su papel, lo cual ha sido delineado a lo largo de los años por las condiciones imperantes en el eterno conflicto entre la publicización y la privatización.

**Thomas Hobbes:
Los Servidores del Leviatán**

Una de las representaciones más fieles del lugar ocupado por la administración en el Estado, fue formulada por Thomas Hobbes al abordar sus "partes orgánicas", es decir, los ministros públicos. Hay que destacar que los modestos ministros de la era de Bodin, desprovistos de potestad, en la época de Hobbes han sido reemplazados por poderosos ministros dotados de autoridad pública.

Hobbes principia con una definición: "un ministro es quien el soberano, sea un monarca o una asamblea, emplea para algunos negocios con autoridad para representar en ese empleo la persona

¹⁹ Karl Schmitt, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968 (1964), p. 72.

del Estado".²⁰ Son ministros públicos, únicamente, quienes "sirven en la administración de los negocios públicos".

Ellos "son ministros públicos: *ministros* porque sirven a la persona del representante, y nada pueden hacer contra su mandato, ni sin su autoridad; *públicos* porque les sirven en su capacidad política.

"Son ministros públicos: son *ministros* por cuanto no proceden por su propia autoridad, sino por la de otros; y *públicos* porque lo que hacen, o deben hacer, no lo efectúan sino por la autoridad del soberano".²¹

Los ministros públicos se caracterizan, consiguientemente, por ocupar un cargo en el que el soberano los designa para representar al Estado, y están dotados de autoridad.

²⁰ Hobbes segrega de la categoría ministro público a ujieres, alguaciles y otros empleados de la guardia de una asamblea, pues su tarea es la comodidad de los reunidos en ella. Tampoco lo son los asistentes, chambelanes y cajeros, así como otros empleados domésticos de la casa real. Asimismo no son ministros públicos las personas enviadas por la autoridad de alguna región de un Estado que está presa de una conmoción, aunque sean formalmente recibidos, ni "ministros privados del Estado", porque sus actos no tienen al Estado como autor. Es el mismo caso cuando un embajador es enviado por un príncipe para ofrecer una felicitación, dar un pésame o asistir a un acto solemne, aunque su autoridad sea pública, porque el asunto es privado y asiste como persona privada. La situación es la misma cuando secretamente se envía una persona a otro país con la finalidad de explorar su situación y sus fuerzas, aunque la autoridad y el negocio sean públicos, porque nadie advierte su personalidad, y se trata de un "ministro privado" aunque ostente el rango de "ministro de Estado". Thomas Hobbes, *Leviathan*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1978(1651), pp. 192-193 y 196.

²¹ *Ibid.*, pp. 193 y 194. Los énfasis son nuestros.

Hay dos tipos de ministros públicos: los primeros que están a cargo de la administración general de un dominio, o de una parte del mismo. En el primer caso, los súbditos están obligados a prestar obediencia en tanto que lo establezcan las ordenanzas que formule y los mandatos que curse en nombre del rey, y no sean incompatibles con su potestad. En el segundo, que ocurre cuando se nombra a un gobernador, un teniente, un prefecto o un virrey, igualmente todos los habitantes de la provincia están obligados por todo aquello que el representante haga en nombre del soberano, y que no sea incompatible con el derecho de su persona. En ambos casos, los ministros públicos se caracterizan por no gozar de derechos propios, sino únicamente los que derivan de la voluntad del soberano. Por extensión, "ninguna comisión que se les pueda ser dada se puede interpretar como declaración de la voluntad de transferir la soberanía, sin palabras manifiestas y expresas que entrañen ese propósito".²²

Debemos hacer notar que la administración pública goza de un poder derivado, nunca de una potestad propia, de modo que el alcance de sus atribuciones está determinado por el grado de autoridad conferida por el soberano de manera expresa.

En contraste con los ministros públicos anteriores, cuyo carácter es desempeñarse en la "administración general", existen otros destinados a la "administración especial", es decir, que tienen encomendada la realización de negocios específicos en el país o en el extranjero. Un caso singular toca al ministro encargado de la economía del reino, dotado con autoridad sobre el tesoro público, los tributos, los impuestos, las rentas y las

²² Thomas Hobbes explica que estos ministros públicos son como los nervios y tendones que mueven los diversos miembros de un cuerpo natural. *Ibid.*, p. 193.

exacciones, así como sobre los ingresos públicos, y colectarlos, recibirlos y contabilizarlos. Un segundo caso es de los ministros públicos dedicados a la defensa del reino, es decir, que poseen autoridad concerniente a la *militia*, y custodian las armas, los fuertes y los puertos, toda vez que se ocupan de reclutar, pagar y dirigir a los soldados. Sus deberes incluyen el suministro de las cosas necesarias para la conducción de la guerra por tierra y mar.²³

Igualmente, son ministros públicos quienes están dotados de autoridad para enseñar al pueblo sus deberes hacia el poder soberano, e instruirlo en el conocimiento de lo que es justo e injusto, haciendo a los súbditos más aptos para vivir en paz y buena armonía entre sí mismos, y resistir a los enemigos.

Las personas dedicadas a la jurisdicción son asimismo ministros públicos, porque allí donde se imparte justicia representando la persona del soberano, su sentencia es la sentencia de este último. Es más, como la judicatura es esencialmente anexa a la soberanía, todos los jueces no son sino ministros de aquel, o de quienes detentan el poder soberano.

Se han instituido, asimismo, ministros públicos "para la ejecución". Son todos aquellos dotados de autoridad del soberano para procurar la ejecución de las sentencias, publicar los mandatos del soberano, reprimir tumultos, y prender y encarcelar a los malhechores, así como otros actos que tienden a la conservación de la paz. Les caracteriza el hecho de que cada acto realizado en virtud de esa autoridad, es un acto del Estado.²⁴ En fin, son

²³ Hobbes excluye al soldado sin mando, aunque luche por el Estado, porque no representa la persona del Estado. *Ibid.*, p. 193.

²⁴ *Ibid.*, pp. 195-196.

ministros públicos en el extranjero, aquellos que representan la persona del soberano en otros Estados, como los embajadores, mensajeros, agentes y heraldos, enviados con autorización pública y para asuntos públicos. En fin, también lo son aquellos designados para recibir las peticiones y otras solicitudes del pueblo, siendo como los "oídos públicos" que representan al soberano en tal oficio.

Justo Lipsio también dedicó un capítulo de su obra principal a los ministros y oficiales del Estado (capítulo X), pero que aquí mencionaremos sólo en forma sintética. Luego de abordar el tema de los consejeros, pasa a tratar a los ministros, de quienes dice "están ocupados, en público o en secreto, en algún cargo y ministerio del servicio del príncipe".²⁵ Los que lo están en público son los oficiales del Estado y la Corona, así como los gobernadores, presidentes, tesoreros, jueces, y todos aquellos "que tienen mano" en alguna parte de los negocios del gobierno de la república. Lo están en secreto los que sólo se aplican al servicio, lustre, ornamento y grandeza de la corte, es decir, aquellos que se llaman palatinos o cortesanos, y cuya calidad no le merece tanta consideración. Por lo tanto, los que se ocupan en la administración pública deben ser elegidos con mucho cuidado.

En las páginas precedentes salta a la vista que la administración, de la que tratan Bodin, Hobbes y Lipsio, es la estructura orgánica del Estado, es decir, su armazón institucional, cuya configuración se articula en cargos diversos, la mayoría dotados de autoridad pública. Todavía la administración no progresa hacia una estructura de órganos, más compleja que la configuración en cargos y comisiones. Persisten los oficiales, comisarios,

²⁵ Justo Lipsio, *Políticas*, Madrid, Editorial Tecnós, 1997 (1589), p. 90.

magistrados y ministros. Esto explica por qué el estudio de la administración pública está centrado en esos cargos unipersonales, no en órganos, organizaciones ni organismos. Esto ocurrirá después.

**JOHANNES ALTHUSIUS:
EL GERMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Quien tenga ante sus ojos la *Política* de Johann Althusius, publicada hace cuatro siglos, seguramente se sorprenderá, entre otras contribuciones de su autor, por la claridad de su exposición sobre un fenómeno del Estado ya muy desarrollado en su embrión.²⁶

Basada en el ejercicio de la prudencia política, como una norma imprescindible, la administración del Estado es abordada como uno de sus temas centrales. Althusius, quien fue un conocedor profundo del derecho romano, distingue dos tipos de administración: una *universal*, otra particular. La primera es la *administración pública*, la segunda es la *administración privada*.²⁷ En aquélla, el magistrado supremo está relacionado con el cuerpo total del Estado, en tanto que en esta otra, lo está con sus miembros y con las partes del mismo.

Una vez establecida una tipología general, Althusius pasa a tratar cada especie en particular, comenzando por la primera: "la administración universal es aquella en la que se tratan, dirigen y cuidan con diligencia los asuntos y los bienes públicos del reino,

²⁶ Juan Althusius, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (1614 [1603]). Esta versión está basada en la publicada por Carl Friedrich en 1932, en latín: Johannes Althusius, *Politica methodice digesta*, Cambridge, Harvard University Press, 1932 (1614 [1603]). With an introduction by Carl Joachim Friedrich. Existe una edición en inglés, abreviada: Althusius, Johannes, *Politica*, Indianápolis, Liberty Found, 1994 (1614 [1603]).

²⁷ *Ibid.*, p. 382. En la versión en latín, Althusius lo escribió de este modo: "Species administrationis hujus duae sunt. Est enim alia universalis, alia particularis. Illa est publica, haec privata administratio". Johannes Althusius, *Politica methodice digesta*, p. 256.

el Estado o república en todo el territorio".²⁸ Esta administración, asimismo, es doble: un aspecto de ella pertenece a las "funciones públicas", la otra a las "cosas públicas" -tratadas más adelante-. Por su parte, la administración de las funciones públicas del reino se divide en "eclesiástica" y "secular". Por cuanto a las funciones eclesiásticas, hay señalar que ellas son los medios por los cuales el reino de Dios es promovido, cuidado y conservado en el reino político. Más precisamente, "la administración eclesiástica es aquella en la que se administran los asuntos eclesiásticos según el mandato de Dios, con ellos se introduce el reino de Dios, se promueve, se cuida y conserva la república y el reino".²⁹

Althusius aborda enseguida a la administración secular, a la que asimismo llama "administración civil", y procede a su definición: "la administración civil es aquella con la que el magistrado cuida recta y fielmente los asuntos seculares según la tabla del Decálogo y la disciplina externa que hay que establecer y mantener en la república, y a promover las defensas y ventajas de esta vida y a apartar los inconvenientes".³⁰ Estas funciones pertenecen al establecimiento y conservación del buen orden, la disciplina propia y la autosuficiencia del Estado, así como el incremento de las ventajas y auxilios de esta vida, y prevenir las desventajas. El lector pronto observará que, en esencia, la administración civil *strictu sensu* entraña un fuerte acento judicial, motivo por el cual, Althusius explica que en esa

²⁸ Juan Altusio, *Política*, p. 382. En la versión en latín, escribió: "Universalis administratio est, qua publica regni, seu Reipul. & universalis consociationis negotia & bona in toto regni territorio ad utilitatem & salutem totius Reipublicae a Magistratu tractantur, diriguntur & diligenter curantur". *Ibid.*, p. 256.

²⁹ Juan Altusio, *Política*, p. 283.

³⁰ *Ibid.*, p. 401.

“administración de justicia” el magistrado debería observar siempre y regularmente la moderación en su ejercicio, así como que el derecho de cada miembro del Estado sea conservado, nunca disminuido, ni aumentado en detrimento de otros.

La responsabilidad del magistrado por cuanto a las funciones de la administración civil es de dos clases: en primer lugar, está a cargo de la aplicación del derecho general (*jus generale*), que concierne a la gestión de los medios necesarios para conservar la justicia, la paz, la tranquilidad y la disciplina en el Estado. En segundo lugar, tiene a su cargo el derecho especial (*jus speciale*), el cual concierne a la gestión de los medios necesarios para procurar las ventajas de la vida social. El derecho general, por su parte, involucra la promulgación y ejecución de leyes útiles, así como la administración de justicia y el esfuerzo para preservar la concordia. Althusius define la promulgación de las leyes como el proceso por el cual el magistrado, con el consentimiento de los grandes y las partes del reino, legisla lo que es justo y necesario para el Estado.³¹

Las leyes deben ser cuidadosa y precisamente ejecutadas. Porque una ley sin ejecución es como una campana sin tañido. Althusius cree que, si esto ocurre, es como si el magistrado fuera mudo o estuviera muerto. Hay dos especies de ejecución de la ley: la administración de justicia y la censura: “la administración de justicia consiste en atribuir a cada uno lo suyo según la justicia conmutativa o distributiva, de suerte que allí se observe la igualdad y proporción aritmética que consiste en números, aquí la

³¹ *Ibid.*, pp. 411-416.

geométrica en el peso o medida, en la distribución de premios y penas".³²

La administración de justicia es de dos tipos: la primera tiene lugar entre los magistrados y los súbditos, en tanto que la segunda ocurre entre un sujeto y otro.³³ La primera es necesaria para la defensa de los súbditos contra la violencia y las injurias, así como para evitar peligros y desventajas para el país, y para la promoción de sus beneficios. La segunda contiene aquellas cosas que pertenecen a la salvaguardia de los súbditos, es decir, remover el abuso y resolver los conflictos.

Por su parte, la censura es la inquisición relativa a los asuntos morales que no son prevenidos o castigados por la ley, pero que corrompen el alma de los súbditos y derrochan sus bienes improductivamente. Althusius afirma que la censura corrige las cosas que no son consideradas por el castigo legal, pero cuando son tratadas negligentemente, o con desdén, son causa de muchos y grandes males.³⁴ La forma y la práctica de la censura consiste en la inquisición y la estigmatización. La inquisición se refiere a los vicios que ofenden los ojos de los ciudadanos buenos y píos. La estigmatización se relaciona con una declaración pública de la vergüenza y la desgracia, de quien se hace acreedor a ellas.

Althusius trata el esfuerzo relativo a la conservación de la concordia y la tranquilidad pública, a las cuales considera como el consenso, la paz, y la buena voluntad dentro de los súbditos y, entre los súbditos y su magistrado, con el propósito de preservar

³² *Ibid.*, p. 416.

³³ *Ibid.*, p. 420.

³⁴ *Ibid.*, p. 429.

la entidad pública. Juzga que ambas son absolutamente necesarias en el Estado, porque nada es mejor para el Estado que la unidad, y nada es peor que la desavenencia. El cuidado de la concordia se confía al magistrado, quien debe conservarla, removiendo todas las causas de las facciones y las sediciones, tanto en el interior como en el exterior del país.³⁵ Los disturbios civiles son las enfermedades, en tanto que el rey o el magistrado son los doctores, pues ellos deben preservar la salud o restaurarla luego de la enfermedad. Consecuentemente, el magistrado es llamado custodio de la sociedad común. En todo conflicto entre personas y en cualquier facción o sedición, siempre hay dos partidos diferentes, el primero de los cuales defiende la ley y el derecho, mientras que el otro recurre a razones diversas. Cuando una facción o sedición es confirmada por un juramento se llama *conjuración*; cuando es organizada con base en un convenio se llama *conspiración*. Una facción es la conspiración o unión de pocos o muchos en disensión con otros ciudadanos. La *sedición* es la disensión de un grupo unido contra el magistrado, o el súbito, así como el violento alzamiento contra ese magistrado. Remover las facciones y las sediciones es el primer medio de prevenir la discordia, el segundo, establecer alianzas. El deber del magistrado es administrar los medios para conservar la justicia, la paz, la concordia, y la disciplina entre los súbditos.

Althusius aborda, al final de su exposición, la administración del derecho especial, un aspecto de la administración civil, que se asemeja más a la moderna administración pública. Ella es la administración de los medios para procurar ventajas para la vida social, o para prevenir desventajas para la misma.³⁶ Esta

³⁵ *Ibid.*, pp. 438-440.

³⁶ *Ibid.*, p. 545.

administración involucra el cuidado y dirección de la actividad comercial, la moneda, el idioma, los deberes y privilegios, la seguridad pública, los consejos del reino, el armamento y la guerra. La encabeza un consejo universal integrado por todos y cada uno de los miembros y los estados del reino, con el propósito de deliberar y decidir acerca de las condiciones y el bienestar común de la asociación universal. Usualmente se le llama Senado, y está relacionado con la religión, la guerra, la paz, la tranquilidad pública, los impuestos y recaudación, moneda, el orden de los negocios políticos y eclesiásticos, el comercio, privilegios, cortes del reino, y bienes públicos.

Trata, en fin, la administración civil de las cosas públicas y privadas del reino. Por un lado, la administración civil de las cosas públicas se relaciona con la propiedad y usufructo perteneciente al pueblo; y consiste en el proceso por el cual el magistrado supremo sirve como curador, guardián y padre, del empleo y la distribución prudente de las cosas que están al servicio del Estado de conformidad con la necesidad y utilidad requeridos por el reino.³⁷ Por el otro lado, la administración de los bienes privados de los hombres es confiada al magistrado, sólo en lo que respecta a su protección y defensa contra la violencia y la injuria. Los bienes privados son de tres clases: la vida y la seguridad física, el honor y la reputación; y los bienes externos.

Althusius dedica varias páginas al estudio de los funcionarios públicos, y, dentro del mismo capítulo, al examen de las relaciones entre la administración civil y el bienestar social, avanzando

³⁷ *Ibid.*

sobre las líneas que en nuestro tiempo atañen a la moderna administración pública.³⁸

³⁸ *Ibid.*, cap. XXII.

EL PENSAMIENTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO

Naturalmente los pensadores políticos de nuestro tiempo se han ocupado del estudio de la administración pública, y algunos de ellos lo han hecho de un modo muy intenso y fructífero.

Tampoco en el pensamiento político contemporáneo los temas administrativos no son extraños ni insólitos, sino más bien, de estudio frecuente y en algunos casos hasta cotidiano. Hay que resaltar, asimismo, que no debemos asombrarnos de que algunas contribuciones al estudio de la administración, unas muy relevantes, han sido hechas fuera de los marcos usuales de su abordamiento. Debemos recordar el caso de Robert Michels sobre los partidos,³⁹ y mencionar, también sobre esas organizaciones, el estudio magistral de Maurice Duverger.⁴⁰ Sin duda, cualquier profesante de los temas administrativos se sentiría fascinado por el análisis de Duverger sobre la "armazón de los partidos", capítulo dedicado a su organización directa o indirecta, sus elementos de base (comité, sección, célula y milicia) y el grado variable de la articulación organizativa, es decir, fuerte o débil, vertical u horizontal, o centralizada y descentralizada. Obviamos abundar sobre los militantes y los dirigentes. Entre los profesantes de los temas administrativos no faltaría quien se pudiera ruborizar, y tampoco, quien sintiera envidia, sobre un trabajo politológico con tanta sabiduría administrativa.

³⁹ Robert Michels, *Political parties*, New York, The Free Press, 1966 (1911).

⁴⁰ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1958 (1951).

Lo dicho es importante porque en el caudal bibliográfico de grandes politólogos hay, junto con sus obras políticas, estudios administrativos de igual rango, o quizá mayor.

Como ejemplos ilustrativos trataremos aquí las contribuciones de dos politólogos ingleses de gran prestigio: Harold Laski y Herman Finer, autores de una gran cantidad de obras. Entre el vasto acervo acumulado por cada uno de ellos, destacan dos libros monumentales,⁴¹ no sólo por su magnitud, sino también por sus contribuciones, que serán tratadas en las páginas siguientes.

Laski fue uno de los filósofos políticos más respetados en su época, y lo sigue siendo hoy en día. La obra a que nos referimos trata del Estado desde sus más diversos aspectos políticos, sin descontar el tratamiento de la economía. Destaca un amplio y sesudo examen de la administración pública inglesa, así como del servicio civil, de los cuales aquí sólo abordaremos la primera.

En efecto, Harold Laski dedico un número muy grande de páginas a tratar de la administración pública, dentro de los problemas del Estado. Partiendo del hecho de que en Inglaterra es vigente el régimen parlamentario, explica que, cuando el gabinete formula una *policy* aceptada por el Parlamento, enseguida es necesario implementarla. Este es el origen de una función del ejecutivo, que consiste en coordinar e inspeccionar la administración del Estado.⁴²

A partir de ese punto, Laski se interroga sobre el mismo problema que suscitaría un planteamiento entre los profesantes de

⁴¹ Harold Laski, *El Estado moderno*, Barcelona, Librería Bosch, 1932 (1925), dos tomos.

⁴² *Ibid.*, pp. 96-97.

la administración pública de su época, del calibre de Leonard White o William Willoughby.⁴³ Es decir: un primer problema importante que consiste en distribuir la totalidad de asuntos y tareas, entre los diversos ministerios. Como no existe un sistema rígido de categorías sobre el cual se puedan agrupar los asuntos, piensa que, aludiendo a una bifurcación más amplia, pueden separarse con base en dos criterios, a saber: distribución por personas o distribución por servicios. Desecha al primer sistema por encontrarle el defecto de que pretende proveer a cada clase de personas con una variedad de servicios, especializados por su naturaleza, problema que se duplicarían en cada uno de los ministerios.⁴⁴ Opta por el segundo, que se representa en Ministerios especializados, es decir, uno de Defensa nacional, otro de Instrucción pública y uno más de Sanidad, por poner tres ejemplos. Concluye diciendo, en fin, que el argumento a favor de la organización ministerial con base en servicios es evidente.

Acto seguido, Laski se plantea el problema relativo a una órbita funcional bien definida de los ministerios, la cual entraña inherentemente los problemas de su organización y dirección. Por cuanto a la primera, existen cinco principios que deben ser observados. El primero es que debe existir un ministro responsable de la labor de su departamento ante el Parlamento, el segundo, que debe encontrarse en cada ministerio una fiscalización financiera

⁴³ Cf. Leonard White, *Introduction to the study of public administration*, New York, The McMillan Co, 1926. William Willoughby, *Principles of public administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

⁴⁴ Laski pone como ejemplo un ministerio que se ocupará de los niños, otro de los desocupados, otro de las personas de la tercera edad y uno más de los retirados de la Marina y del ejército, y así, sucesivamente, cada uno ocupado en satisfacer las necesidades de una clase. Harold Laski, *op cit.*, pp. 96-97.

adecuada.⁴⁵ El tercer principio demanda que en el seno de cada ministerio haya una comisión parlamentaria con la cual establecer relaciones continuas y ordenadas, en tanto que el cuarto principio refiere la tarea de estructurar una organización bien definida de la cooperación interministerial para la resolución de problemas comunes, como ocurre con *Board of Trade (Junta de Comercio)* y el Ministerio del Trabajo. En fin, el quinto principio entraña la necesidad de estructurar un sistema de investigación y estudio.

Laski destaca como uno de los aspectos más débiles de los gobiernos de su tiempo: la insuficiente atención que se concede a los servicios de investigación y estudio, sobre todo porque "el gobierno necesita pensar en el porvenir", a efecto de lo cual debe estudiar los problemas de la paz, como un Estado Mayor estudia los problemas de la guerra. Se deben proyectar las líneas generales de *policy*, reunir los datos necesarios al efecto y conceder a cada cual su debida significación. Una labor semejante escapa de las tareas de los funcionarios, abrumados con sus compromisos cotidianos, como ocurre con un general en el campo de batalla cuando se trata de proveerse de las municiones que necesita.⁴⁶ Cuanto más libres son los jefes de los departamentos para dedicarse a la hechura e implementación de *policy*, más elevada será su calidad de desempeño. Debe, asimismo, establecerse un organismo que esté en contacto inmediato con los departamentos para actualizar la información y abrir cauces a nuevas investigaciones cuya

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁴⁶ Las insinuaciones de Laski relativas a la analogía de un estado mayor, y un consejo asesor superior de la administración pública, nos evoca de inmediato la figura eminente del Coronel Lyndall Urwick, su contemporáneo, y uno de los pensadores más influyentes en su época. Cf. Lyndall Urwick, *The elements of administration*, New York, Harper and Brothers Publishers, Sin año (1942).

significación es más amplia que la relativa a una *policy* inmediata.⁴⁷ Este sistema se corona cuando, en cada departamento ministerial, existe un grupo de funcionarios cuya misión es estudiar todos los problemas referidos. En fin, Laski apunta que "nada puede compensar en un Estado de la ausencia de un sistema de informaciones sistemáticas y organizadas y de la acumulación de materiales adecuados para influir en la marcha del progreso social".

Hay que decir, quizá con énfasis, que la mayor parte de los tratados de administración pública privilegian lo "administrativo" de la misma, dejando en segundo lugar "lo público". Laski no hace esto porque cree que es relevante que exista una relación directa del público con el poder ejecutivo "en su actuación administrativa".⁴⁸ Porque siendo este sector un amplio campo muy propicio para nuevas experiencias, en este punto los gobiernos han sido más conservadores que en otros ramos de su actividad. En este ámbito su actitud envuelve una órbita secreta, más propia del imperio de la burocracia, que de un Estado democrático, cuando sus principios son muy sencillos, comenzando por la conveniencia de consultar la mayor parte de los intereses que afecta su actuación,

⁴⁷ Laski comenta que tanto Inglaterra, como los Estados Unidos de América, tienen comisiones tales como la de informaciones médicas en el Consejo Privado, y la Inspección Geológica en Washington. Sin embargo, careciendo de coordinación, no han desarrollado un sistema de relaciones cercano a la actividad de cada departamento; como si lo ha logrado la *Board of Trade*, cuando solicita la cooperación de la Comisión de estudios médicos para conocer las condiciones higiénicas de los alojamientos de los marineros o de la Comisión de estudios científicos e industriales, con cuya ayuda reduce la exposición del calor a los fogoneros. Harold Laski, *op. cit.*, pp. 100-101.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 104.

no ciñéndose meramente a las reglas, sino interpretando las voces de esos intereses.

Laski camina por la misma ruta de muchos administrativistas públicos, cuya propensión profesional es ofrecer soluciones. Su paso es, por consiguiente, de un "artista" de la administración pública, es decir, un hombre pensante dotado de soluciones prácticas que prescribe, más que elaborar interpretaciones de su devenir. Como él, su paisano Herman Finer expone un amplio texto sobre el gobierno, en el cual los problemas prácticos de administración menudean, pero también se ocupa de desarrollar explicaciones más amplias sobre la administración pública.

Finer se ha distinguido por ser un politólogo prolífico, cuyas obras tocan una diversidad de temas políticos, tanto del interior del Estado, como de sus relaciones con otros Estados. Su tema central es el Estado y el gobierno. Empero, quizá sea el politólogo que ha trabajado más la administración pública, pues sus textos tratan al servicio civil, la administración local y las empresas municipales, así como la Autoridad del Valle del Tennessee. Su obra más destacada es la que aquí abordaremos, junto con su filípica a Friedrich Hayek, parafraseándolo con el título: *Road to reaction*.⁴⁹

Finer es autor de una frase célebre: *gobierno es política más administración*, cuya explicación es la siguiente: uno de los actos plenos de gobierno consiste en imponer el deseo o la voluntad de unos individuos o grupos, al comportamiento de los demás, o bien,

⁴⁹ Estamos refiriendo una de las obras más célebres del economista austriaco: Friedrich Hayek, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944. La filípica de Finer apareció un año después del libro de Hayek: Herman Finer, *Road to reaction*, Boston, Little, Brown and Company, 1945.

a toda la sociedad. El deseo o la voluntad pueden emanar de una mente o surgir espontáneamente de muchas de ellas, o de una minoría. El propósito del gobierno es convertir todos los deseos o voluntades en un comportamiento autorizado y dirigido a aquellos que viven en ese ámbito que llamamos *Estado*.

Consiguientemente, el gobierno se divide estrictamente en dos partes generales, que Finer dice son definibles entre sí, si no incluso, hasta completamente separables: el proceso político y el proceso administrativo. El primero comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para hacer que las lealtades populares se orienten al establecimiento de una ley o una convención socialmente aceptada, o cuando menos, simplemente consentida. Esto entraña simultáneamente el estímulo de una organización social capaz de hacer sacrificios directos e indirectos de tiempo, dinero y gasto, como el establecer recompensas y limitaciones personales necesarias en pro de la voluntad más general. El resultado del proceso es la formación de un reservorio de voluntad social y de poder.⁵⁰ Por su parte, la administración es el empleo de ese reservorio mediante un servicio público apropiado, así como medios mecánicos, espacio territorial y métodos, con la finalidad de proveer servicios gubernamentales para quienes están sometidos a la autoridad del Estado.

Por cuanto a la importancia de la política y la administración con respecto al bienestar cívico, la primera tiene con mucho la preferencia, de manera que la maquinaria administrativa es subordinada a la fase política del gobierno. "Y así debe ser", por la razón de que la política determina la voluntad y la función, lo que es más importante que el aparato administrativo. Finer señala

⁵⁰ Herman Finer, *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949, pp. 7-9.

con énfasis que primero está la voluntad, después la función y mucho después la administración.⁵¹

Así definida, y posicionada, Finer entiende a la administración como la aplicación de una discrecionalidad limitada, entendida la discrecionalidad como una actividad casi libre en su carácter y voluntad. De modo que la administración es un reflejo de las reglas políticas, un recipiente con un exiguo contenido discrecional dependiente de la responsabilidad de los amos políticos. Sin embargo, el hombre político no debe minimizar la administración, porque es un equívoco pensar que ella no pueda beneficiar ni perjudicar tanto como puede hacerlo un acto, una omisión o un error de juicio en una decisión política.⁵² Esto da un sentido de proporción sobre la administración pública, del cual, Finer afirma haber llegado a ciertas conclusiones en sus estudios sobre administración que no le permiten despreciarla, así como no supervalorarla ante el proceso y aparato gubernamental, origen de otras inexactitudes.

Naturalmente, las contribuciones de la ciencia política a la administración pública son más amplias y más numerosas. Las líneas precedentes sólo han tenido como objeto destacar, en forma cimera, las aportaciones que proceden de politólogos conspicuos, toda vez que por medio de sus obras queda clara la posición de la administración pública en tratados politológicos de gran alcance, donde el Estado y su gobierno son incomprensibles cabalmente sin el tratamiento de aquella administración.

⁵¹ Para no dejar duda sobre el lugar que ocupa la administración, Finer escribió la frase " (...) a long distance after, administration". *Ibid.*, p. 8.

⁵² *Ibid.*

Una opción a las obras tratadas pudo ser el libro principal de Nicos Poulantzas,⁵³ o el de Ralph Miliband,⁵⁴ donde sus exposiciones generales sobre las relaciones entre el Estado y las clases sociales, involucran la actividad de la administración pública de un modo céntrico y trascendental.

⁵³ Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales de l' état capitaliste*, Paris, François Maspero, 1968.

⁵⁴ Ralph Miliband, *The State in capitalist society*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1969.

Capítulo 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO SOCIAL: HEGELIANISMO Y SANSIMONISMO

A través de los tiempos, principalmente desde principios del siglo XVIII, cuando el Estado comenzó a desarrollar los rasgos esenciales que lo caracterizan hasta el presente -y su administración se personifica en sus formas actuales-, su devenir tiende a ser representado de dos modos opuestos. A ello contribuyó la emergencia de la industrialización, que habiendo abandonado sus moldes artesanales, hace emerger junto con ella una modalidad inédita de administración que se llama manejo (*management*). El *locus* donde fue gestado radica en los procesos de producción basados en el uso de la máquina, la cual ha engendrado nuevas relaciones de producción, y por consiguiente, nuevos administradores (gerentes) y nuevos administrados (obreros).

La economía y su gerencia así nacidos buscan un acomodo junto al más antiguo Estado, creándose relaciones de ajuste que tienden a ser tensas debido no sólo a los problemas de mutua compatibilidad, sino también por el efecto de la aparición de un tercer factor: el público, que, por un lado, se identifica con los procesos económicos emergentes, y por el otro, representa una modalidad novedosa de publicidad surgida al margen de la ancestral *res publica*.

Los dos enfoques enunciados se representan de un modo típico en las obras de dos conspicuos hombres de pensamiento social trascendente, además de ser contemporáneos, cuyos trabajos dibujan con nitidez la esencia de su tiempo. Dos de sus principales obras fueron publicadas en el mismo año: 1821. Sus autores son Georg

Wilhelm Friedrich Hegel y Henri de Saint-Simon. La primera se titula *Filosofía del derecho*,¹ la segunda *El sistema industrial*.²

A esas dos propuestas hay que añadir otro par de corrientes igualmente insignes del pensamiento social. Una de ellas es el marxismo, de sobra conocido, la otra el anarquismo, igualmente célebre, pero menos estudiado. Por ello no está demás decir que el anarquismo antecede por varias décadas al hegelianismo, el sansimonismo y el marxismo, si convenimos en aceptar como su fundador a William Godwin, cuya obra principal, *Justicia política*, apareció en 1783. Esta corriente de pensamiento supone la posibilidad de establecer la *anarquía*, es decir, una sociedad cuyos procesos vitales obedecen a mecanismos de colaboración social mutualista, para la cual el gobierno es prescindible, por no existir en su seno relaciones de poder ni autoridad. En efecto, el gobierno es innecesario, pero no la auto-administración, que asume una fórmula federalista y local, porque no estorba los procesos sociales y políticos naturales.

En los escritos formulados dentro de esas cuatro grandes corrientes del pensamiento social existe el abordamiento de la administración pública, desde cuatro enfoques diversos. Lo destacable es que la administración pública es tratada con rigor científico, de modo similar a como se trata el temario político, económico y social, porque se halla situada céntricamente en los esfuerzos de definición del Estado y la sociedad, así como de sus relaciones.

¹ Georg W.F. Hegel, *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976 (1821).

² Henri de Saint-Simon, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821).

Thomas Paine escribió en 1776 lo siguiente:

"Algunos escritores han confundido a la sociedad y el gobierno, haciendo poca o ninguna distinción entre ambos, cuando ellos no sólo son diferentes, sino que tienen orígenes diversos. La sociedad es producida por nuestras necesidades, y el gobierno por nuestros vicios. La primera promueve positivamente nuestra felicidad aliviando nuestras afecciones, el segundo contiene negativamente nuestros vicios. Una se esfuerza por unir, el otro por separar. La primera es patrocinadora, el segundo es castigador".³

Si Paine tiene razón, la sociedad debe elevarse por encima del Estado y mejorar las virtudes de sus miembros, pues de tal modo puede entonces reducirse al gobierno por efecto de la disminución de las maldades humanas. Una solución a la controversia referida será entonces establecer la efectiva necesidad social de la goberamentalidad, para determinar si, en efecto, la administración pública es prescindible junto con el gobierno, o no; y si no lo es, hasta donde se puede limitar.

Un modelo hegeliano significaría una perpetuación de los vicios humanos, un modelo sansimoniano significaría el ensanchamiento de esos vicios, un modelo marxista su alivio y un modelo anarquista su eliminación. Habida cuenta de que en todo caso la administración persiste, habiendo o no gobierno, la idea de administración en sí tenderá a ser diversa en cada una de esas corrientes del pensamiento social.

³ Thomas Paine, *Common sense*, New York, The Liberal Arts Press, 1953 (1776).

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL HEGELIANISMO

La tradición científica de la administración pública ha rendido tributo al pensamiento hegeliano, desde su origen y hasta la actualidad, si bien ha sido principalmente por cuanto aclama al *estatalismo*,⁴ y desarrollo de un concepto constructivo del servidor público. Es más, desde muchos aspectos, el pensamiento de Hegel personifica el modo típico de idealizar a la administración pública, así como a los servidores públicos como los agentes del Estado. Tal es el motivo por el cual comenzaremos con la descripción del pensamiento administrativo de Hegel.

Hegel, filósofo notable, destinó parte de su tiempo académico al estudio de la política. De aquí su trabajo de juventud sobre la Constitución germánica,⁵ así como otro relativo a la política interior de Württemberg y uno más dedicado a una reforma jurídica en Inglaterra.⁶ Pero su obra política más acreditada es la *Filosofía*

⁴ Optamos por la voz *estatalismo* para evitar el vocablo *estatismo*, cargado con el peso de la connotación del ensanchamiento del perímetro funcional del Estado. *Estatalismo* destaca, más bien, las cualidades administrativas del Estado.

⁵ G.W.F. Hegel, *La constitución de Alemania*, Madrid, Editorial Aguilar, 1972 (1802).

⁶ Ambos trabajos fueron compilados por Carl Friedrich, quien los publicó en una antología. Sus títulos son: "The internal affairs of Württemberg", publicado en 1798, y "Concerning the English reform bill". Carl Friedrich, *The philosophy of Hegel*, New York, The Modern Library, 1954. Edited, with an introduction by Carl Friedrich.

del derecho, la cual consultamos en sus versiones venezolana y mexicana,⁷ además de la traducción inglesa,⁸ así como la francesa.⁹

El punto de partida del pensamiento administrativo de Hegel es la relación entre el Estado y la sociedad, así como la conexión entre la sociedad y el Estado, pues de la misma forma que la administración pública vincula al Estado con la sociedad, las clases sociales enlazan la sociedad con el Estado. A la división de la sociedad y el Estado, por consiguiente, corresponden determinadas formas de relación personificadas por las clases sociales y la administración pública. A esta conexión hay que añadir que Hegel identifica la administración con el poder gubernativo, algo que entonces solía ocurrir entre los pensadores sociales.

Esta línea conceptual quizá fue inaugurada por Jean-Jacques Rousseau, quien en su obra más célebre anotó lo siguiente: "la persona política que se constituyó así, por la unión de todos los demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo. Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a sus

⁷ La versión venezolana, ya referida, sirvió de material de consulta y de la cita. La versión mexicana es la siguiente: G.W.F. Hegel, *Filosofía del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975 (1821).

⁸ Se revisó la traducción de Friedrich (hecha con la colaboración de J.M. Sterret): *Philosophy of right and law*, incluida en la antología ya referida. Carl Friedrich, *op. cit*, pp. 220-329.

⁹ G.W.F Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1940.

asociados, éstos toman el nombre de Pueblo".¹⁰ Asimismo, distinguió entre el ciudadano del Estado y el súbdito del Estado, es decir: los ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana y los súbditos por cuanto sometidos a las leyes del Estado.

Oposición entre el Estado y la Sociedad

En efecto, Hegel sustenta que entre el Estado y la sociedad existe la mediación del poder gubernativo, en tanto que entre la sociedad y el Estado se halla la mediación de las clases sociales, porque los "intereses comunes *particulares*" propios de la sociedad civil, que están fuera de la universalidad del Estado, tienen su propia administración en las corporaciones de la comunidad, así como en los oficios y las clases.¹¹ Tienen, pues, sus autoridades y administradores.

La sociedad civil es el ámbito de la lucha del interés privado individual de todos contra todos, donde tiene su lugar el conflicto de ese interés individual y los asuntos comunes *particulares*; así como de este mismo, conjuntamente con aquél, desde el punto de vista y el ordenamiento superior del Estado. El sostenimiento del

¹⁰ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Editora Nacional, 1963, p. 199.

¹¹ Puntualmente, Hegel explica que "los intereses comunes particulares, que recaen en la sociedad civil, y yacen fuera de lo universal del Estado mismo que es en sí y para sí, tienen su administración en las corporaciones de la comunidad y de los otros oficios y clases y sus autoridades, jefes, administradores (...) en cuanto estos asuntos, a los cuales ellos cuidan, son por una parte, la propiedad privada y el interés de estas esferas particulares y, según este aspecto, su autoridad descansa en la confianza de sus compañeros de clase y ciudadanos, y por otra parte, estos círculos tienen que estar subordinados al interés general del Estado". Georg W.F. Hegel, *Filosofía del derecho* (Caracas, Universidad Central de Venezuela), pp. 298-299 y 302.

interés universal del Estado, así como la legalidad de esos derechos particulares y el retrotraimiento de éstos últimos en aquéllos otros, reclama el desempeño de los delegados del poder gubernamental, es decir, los administradores del Estado.

Lo opuesto a la sociedad es el Estado, al cual Hegel definió, en una forma que ha sido clásica, como la *realidad de la idea ética*, como el espíritu ético por cuanto voluntad manifiesta que piensa y que sabe, y que lleva a cabo lo que piensa y lo que sabe. Estado que tiene en la ética su existencia inmediata, en tanto que su existencia mediata yace en la autoconciencia del individuo.¹²

La Clases Sociales como Mediación entre la Sociedad y el Estado

Por su parte, concebidas como ente de mediación, las clases sociales se encuentran situadas entre el gobierno, y el pueblo disuelto en singularidades, y las esferas e individuos particulares. Ellas tienen tanto un sentido y disposición hacia el Estado y el gobierno, como el sentido de los intereses de los círculos y de los individuos particulares. Las clases sociales tienen la función de hacer general a la particularidad individual, pero no directamente, sino por medio de sus delegados. La delegación se establece para la deliberación y la decisión en los asuntos universales, de manera que, además de la confianza en ella depositada, ella misma no sólo entiende mejor esos asuntos que los delegantes y no hace valer el interés particular de una comunidad o una corporación en contra el interés universal. Los delegados de las clases sociales hacen valer esencialmente el interés general.¹³

¹² *Ibid.*, p. 257.

¹³ *Ibid.*, p. 313.

Los delegados no son mandatarios, sino comisionados y portadores de instrucciones de los mandantes, debido a que su reunión constituye una asamblea viva que se instruye y se convence recíprocamente, y que delibera en común.¹⁴ Hegel concibe a los delegados como un cuerpo organizado que integra el interés de clase dentro de la vida política, que entraña una asamblea dotada con la función de representar el interés común de clase elevándolo a lo universal, donde radica lo político, poniéndolo por encima del interés de cada una de las fracciones de clase. Hegel entiende por interés universal al interés general, es decir, el interés político, en oposición al interés particular, que consiste en interés económico. Las clases son tales en la medida en que, en el seno de la vida política, ellas adquieren un interés común, un interés superior al interés de sus fracciones y de sus individuos.

La delegación de las clases sociales en el seno del Estado constituye el elemento móvil de la sociedad civil, el elemento que conoce sus problemas vitales.¹⁵ En efecto, en el elemento clasista recae el aspecto dinámico de la sociedad civil que puede producirse externamente debido a la multitud de sus miembros, pero que lo hace esencialmente por medio de delegados.¹⁶ La delegación, por cuanto proviene de la sociedad civil en el sentido de que la desempeñan quienes están familiarizados con sus necesidades vitales, problemas e intereses particulares. Esta delegación representa una organización de clase que ha trascendido al individuo egoísta, de manera que el individuo no se manifiesta como ciudadano abstracto, sino como miembro de clase.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 312.

¹⁶ *Ibid.*, p. 315.

Las clases se expresan, por cuanto su organización política, como una organización política de clase. Hegel realza este factor de organización, sobre todo porque los delegados lo son de la sociedad civil, que constituye un cuerpo que no está disuelto atomísticamente en los individuos que se reúnen por un instante, sin más orientación que para un acto individual y temporal.¹⁷ La sociedad está compuesta por asociaciones, comunidades y corporaciones articuladas, que asumen de esta manera una vinculación política.

Las formas de relación entre el Estado y la sociedad están organizadas en delegaciones. Las clases organizan su delegación en el poder legislativo, en tanto que la administración pública por cuanto delegación está organizada dentro del poder ejecutivo. Sobre este punto, Rousseau había adelantado que el poder legislativo pertenece al pueblo, y sólo a él, en tanto que según principios propios, el poder ejecutivo no pertenece a la "generalidad", como ocurre con legislador, porque es un poder que produce actos particulares que no son del resorte de la ley, ni una consecuencia del soberano, cuyos actos siempre revisten el carácter de ley.¹⁸ El ejecutivo es la fuerza y la potencia del Estado.

La idea de la mediación fue quizá también fundada por Rousseau, quien, luego de preguntarse a sí mismo cómo se instituye el gobierno, responde que siendo de suyo un acto complejo, puede decirse que está compuesto por el establecimiento de la ley y por su ejecución.¹⁹ De aquí, pues, su célebre definición del gobierno: "¿qué es el gobierno? Un cuerpo intermediario establecido entre los

¹⁷ *Ibid.*, pp. 312-313.

¹⁸ *Ibid.*, p. 241.

¹⁹ *Ibid.*, p. 187.

súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política" (...) "Llamo, por consiguiente, gobierno o *suprema administración*, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".²⁰ Rousseau percibió en toda su significación la diferencia entre el legislativo y el ejecutivo, como una organización bipolar de la mediación: "por el primero, el soberano estatuye que habrá un cuerpo de gobierno establecido de tal o cual forma: este acto es evidentemente una ley. Por el segundo, el pueblo nombra los jefes que deben encargarse del gobierno. Siendo éste un acto particular, no es una segunda ley, sino consecuencia de la primera y como tal una función del gobierno".²¹

De manera similar a Rousseau, Thomas Paine observó la distinción entre legislar, dictar las leyes y ejecutarlas, o "administrarlas", toda vez que, por cuanto a lo último, lo que se llama "poder judicial", es en sentido estricto e inherente, el poder ejecutivo del país.²²

Hegel, como Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes y el barón Montesquieu, tuvo una visión nítida sobre la naturaleza del poder y del Estado. Reconoció al poder como el factor decisivo de toda comunidad adecuadamente constituida, por cuanto es lo que integra los factores sociales en una organización. En tanto que el Estado es donde ocurre simultáneamente la comprensión racional de la realidad social, así como el sentimiento colectivo de adecuación entre las condiciones materiales y los principios racionales y

²⁰ *Ibid*, pp. 241-242. Las cursivas son nuestras.

²¹ *Ibid.*, p. 287.

²² Thomas Paine, *Rights of man. The complete Writings of Thomas Paine*, New York, The Citadel Press, 1945, p. 184.

espirituales.²³ Esto explica la importancia dada a la distinción entre Estado y sociedad, tanto conceptualmente, como en la realidad. Entonces, sociedad y Estado se hayan en relación recíproca, implicándose mutuamente, de manera que sólo se entiende plenamente al Estado con la sociedad, y viceversa, a la sociedad con el Estado. En el pensamiento de Hegel los fenómenos estatales no son separables de los de la sociedad, en modo alguno.

La Administración Pública como mediación entre el Estado y la Sociedad

Tal como lo hemos observado, el fundamento social y político de la administración pública reposa en la separación del Estado y la sociedad, división de la que brota su principio vital, es decir, una mediación necesaria similar a la desempeñada por las clases. Hegel asigna a la administración pública el mediar entre el Estado y la sociedad, así como las clases sociales median entre la sociedad y el Estado. La administración pública existe por cuanto tiene la función de mediar entrambos, individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, y actuando como delegación de éste en aquélla otra. Hegel distinguió claramente entre la decisión del príncipe, por un lado, y el cumplimiento y la aplicación de sus decisiones, por el otro, que quedan subsumidos en el poder gubernativo que comprende las potestades jurídicas y administrativas que tienen relación inmediata con lo particular de la sociedad civil y hacen vigente el interés universal en tales finalidades.²⁴ Esta declaración llamó la atención de Karl Marx,

²³ Dalmacio Negro Pavón, *Introducción*. G.W.F. Hegel, *La constitución de Alemania*, Madrid, Editorial Aguilar, 1972 (1802), pp. XXVIII-XXIX

²⁴ Más puntualmente, Hegel explicó que "esta tarea de subsumición en general incluye el poder del gobierno, en el cual están incluidos los poderes jurídicos y administrativos, que tienen

quien la comentó, diciendo, que como los "burócratas" son los delegados del Estado ante la sociedad civil, y las clases son las delegadas de la sociedad civil ante el Estado, esto parece ser un compromiso entre voluntades opuestas.²⁵

La administración pública es la mediación entre el Estado y la sociedad, la delegación organizada del ejecutivo que hace presente al Estado en la sociedad. Hegel cree que el sostenimiento del interés universal del Estado y de la legalidad en los derechos particulares, así como el retrotraimiento de los segundos a los primeros, explica el desempeño por los delegados del poder del gobierno, es decir, los funcionarios del Estado.²⁶ La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil.²⁷ Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en el seno de la sociedad, transformando lo general del Estado en actos singulares, es decir, en hechos

relación inmediata con lo particular de la sociedad civil y hacen vigente el interés universal en estas finalidades". J.G.F. Hegel, *op. cit.* p. 298.

²⁵ Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, México, Editorial Grijalbo, 1973, p. 84.

²⁶ Georg W.F. Hegel, *op. cit.*, p. 289.

²⁷ Este efecto singularizador que provoca la acción de la administración pública cuando aplica una ley, ha sido observado por varios pensadores administrativos. M. Blunstchli definió la administración como una actividad detallada inferior, seguido por Woodrow Wilson, quien señaló la naturaleza individualizadora de la administración pública, a la que definió precisamente como la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cfr. M. Bluntschli, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año (1876), dos tomos, p. 247. Woodrow Wilson, "The study of administration", *United States, Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2, 1887, p. 212.

concretos que inciden en el mundo vital de las clases sociales y los individuos

Debido a que el fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad, porque de esta separación brota una necesaria mediación dual de las clases y la administración, Hegel explica que esta última existe sólo y en la medida en que existe como condición del divorcio entre el Estado y la sociedad; sólo existe por cuanto tiene la función de mediar entre ambos, e individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, actuar como delegación de éste en aquélla. Extinta la separación Estado-sociedad, quedan abrogadas las bases existenciales de la administración pública. Su singularidad radica en que, en contraste con las clases sociales, cuya mediación consiste en universalizar con su delegación a los individuos de la sociedad civil, la administración pública con su mediación individualiza en la sociedad civil la universalidad del Estado.

No debemos olvidar que Hegel entendió al poder legislativo y al poder gubernativo como la organización de las delegaciones, pero añadió que el último incluye por igual la jurisdicción y la administración porque son actividades individualizadas y ejecutivas encaminadas a relacionar al Estado y la sociedad. El poder gubernativo es una potestad ejecutiva sujeta a la voluntad principesca que, como tal, es la fuerza de implementación de actos concretos y una potencia actuante. Pero Hegel se cuida de no concebirlo como una entidad estática, sino como la fuerza y el movimiento que une al Estado con la sociedad. El ejecutivo es el movimiento que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad, a través de su delegación: la administración pública.

Así como el Estado representa la esfera universal, la sociedad civil -corporaciones y comunidades- representa la esfera particular. El Estado entra en contacto con la sociedad civil por medio de un ente delegacional: la administración pública.²⁸

Los Funcionarios

La administración del Estado es, por lo tanto, la expresión funcional de la organización de cargos con carácter objetivo, de modo que los requisitos de su ingreso emanan de tal carácter.²⁹ Ello obedece a que las funciones gubernamentales son de naturaleza objetiva y se desempeñan por individuos seleccionados al efecto. Debido a que entre el cargo y la persona no existe un nexo natural inmediato, los individuos no están predeterminados por la naturaleza ni el nacimiento. El Estado suprime el sistema estamental de apropiación de cargos legado por el feudalismo, eliminando paralelamente un método de selección de los administradores ligado de la cuna y la estirpe. Desde entonces, las funciones ejecutivas del Estado se atribuyen a la administración pública como responsabilidad institucional. Los administradores, como tales, quedan sujetos a una autoridad superior que se reserva el derecho de nombramiento, pues el individuo, que por un acto soberano es ligado a un cargo oficial, queda asignado al cumplimiento de un deber público.³⁰ Los funcionarios del Estado son sus delegados ante la sociedad, de manera que Hegel cree que en el comportamiento y la cultura de los funcionarios yace el punto donde las leyes y decisiones gubernamentales afectan a la individualidad y toman vigencia en la realidad. Igualmente, es el lugar del cual

²⁸ Georg W.F. Hegel, *op. cit.*, p. 301.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem.*

depende la satisfacción y confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como la realización del debilitamiento y frustración de sus propósitos.³¹

Hegel confiere un papel relevante a los funcionarios públicos, porque en ellos está confiada una elevada tarea: "el sostenimiento del interés universal del Estado y de lo legal en esos derechos particulares y el retrotraimiento de éstos a aquéllos, [que] exige un desempeño por los delegados del poder del gobierno, por los empleados ejecutivos del Estado".³²

Sin embargo, los funcionarios públicos pueden fomentar la emergencia de clientelas y grupos interesados que estimulan su independencia relativa, haciendo ineficaces los controles políticos que sobre ellos imperan. Por consiguiente, la protección del Estado y los gobernados contra el abuso de poder de las autoridades y los funcionarios está basada inmediatamente en la jerarquía y la responsabilidad, así como en la legitimidad de las comunidades y las corporaciones sociales.³³ Este control se empeña en vencer los obstáculos que el interés común de los funcionarios público desenvuelven como cuerpo, y que se puede aglutinar tanto contra los subordinados, como contra los superiores.

El Estado entra en contacto con la sociedad civil por medio de su instancia delegacional: la administración pública, cuya naturaleza supone la existencia de un poder superior, soberano, y su derecho para crear los cargos públicos. Según Hegel, esta vinculación del individuo y del cargo, como dos aspectos siempre

³¹ *Ibid.*, 303.

³² *Ibid.*, p. 289.

³³ *Ibid.*, pp. 302-303.

contingentes el uno con respecto al otro, corresponden al poder del príncipe como poder del Estado decisivo y soberano.³⁴ La administración del Estado, por lo tanto, es la expresión funcional de la organización de cargos con carácter objetivo, de modo que los requisitos de ingreso para ser ocupados parten de ese carácter.³⁵ De modo que el momento objetivo que determina el ingreso a los puestos públicos, consiste en la demostración de los conocimientos y las aptitudes; es decir, una prueba de demostración que asegure al Estado su necesidad, y al mismo tiempo, asegure a cada ciudadano la posibilidad de asimilarse a la clase universal.

El aspecto subjetivo inherente a la persona del individuo elegido entre muchos para ocupar un cargo y ser designado para la gestión de los negocios públicos no supone la "genialidad". La conjunción entre el individuo y el cargo, como aspectos siempre accidentales para sí, mutuamente, Hegel lo atribuye al poder del monarca como poder político decisor y soberano. El individuo así designado por el soberano está ligado a un cargo oficial y está destinado al cumplimiento de su deber.

La creación del cargo, y el derecho de nombramiento y remoción suponen la abolición de las trabas patrimoniales heredadas por el feudalismo. El Estado moderno, al liquidar al feudalismo, suprime paralelamente al sistema prebendal y estamental de apropiación de cargos, cuyo ejercicio queda desligado de la cuna y la estirpe. Desde entonces, las funciones ejecutivas del Estado se atribuyen a la administración pública como responsabilidad institucional, de modo que los administradores quedan sujetos a una autoridad superior que se reserva el derecho de nombramiento. Como bien lo

³⁴ *Ibid.*, p. 301.

³⁵ *Idem.*

expresó Hegel, "el individuo que, por un acto soberano, está ligado a una profesión oficial, está asignado al cumplimiento de su deber".³⁶ Al finalizar el proceso, el ejercicio de la función pública -las actividades objetivas del Estado- se convierten en un deber inherente al cargo público, en un deber que, siendo de naturaleza objetiva para el funcionario que lo desempeña, llega a ser una responsabilidad subjetiva ligado a él y a su persona. Los yerros o imperfecciones del Estado, como consecuencia, son los yerros e imperfecciones de la administración y han de ser atribuidos a los administradores como incumplimiento de su deber.

Hegel explica que en el comportamiento y la cultura de los funcionarios radica el foco donde las leyes y las decisiones del gobierno afectan a la individualidad y se hacen vigentes en la realidad. Es allí de donde depende la satisfacción y confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como la realización de sus propósitos.³⁷

El Estado no administra servicios públicos en forma arbitraria y discrecional, justamente porque, no siendo discrecional ni arbitrario, su gestión no entraña la provisión de los servicios con base en criterios subjetivos. Hegel ejemplifica ese tipo de servicio como si fuera desempeñado por un "caballero errante", el cual es la contrafigura del servidor público que está ligado al servicio del Estado con base en deberes y derechos. En efecto, el servicio público reclama el sacrificio de la satisfacción autónoma y discrecional de los fines subjetivos, proporcionando justamente por esto mismo, el derecho de encontrarlos al desempeñar el servicio conforme al deber, y sólo por él. Hegel encuentra aquí el

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibid.*, p. 303.

vínculo del interés general y del interés particular, "que constituye el concepto y la estabilidad interna del Estado".³⁸

Es por medio del comportamiento y la cultura de los funcionarios, que las leyes y las decisiones del gobierno afectan la individualidad y son vigentes en la realidad. Aquí radica la satisfacción y la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como la efectividad o frustración de sus propósitos. En efecto, Hegel piensa que es de tal forma como el sentido inherente al modo como se ejecutan las leyes y las decisiones, es más fácilmente valorable por la ciudadanía.

Los miembros del gobierno y los funcionarios del Estado integran la parte principal de la clase media, la cual alberga "la inteligencia cultivada y la conciencia jurídica de la masa de un pueblo". Hegel advierte que ella no toma la forma aislada de una aristocracia porque su cultura y aptitudes no tornan en un instrumento de la arbitrariedad y dominación, toda vez que está vigilada por las instituciones de la soberanía, de arriba a abajo, y por las del derecho corporativo de abajo hacia arriba. En fin, Hegel afirma sin cortapisas que "en la clase media, a la que pertenecen los funcionarios del Estado, está la conciencia del Estado y la cultura más resaltante".³⁹

Administración privada. Hegel también dedica espacio al examen de la administración privada. Sus bases son opuestas que la administración pública. La escisión de la sociedad y el Estado produce la división entre vida privada y vida pública: la sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado; el Estado

³⁸ *Ibid.*, p. 302.

³⁹ *Ibid.*, pp. 303-304.

entraña al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto y formal. A su vez, el divorcio entre vida privada y vida pública produce la distinción entre actividades privadas, asumidas por individuos como particulares y en su beneficio, y las funciones públicas que son desempeñadas por el Estado. Por consiguiente, la administración pública supone como opuesta a la administración interna de los intereses comunes particulares. Estos, por cuanto integración en algún organismo civil de la sociedad, sustentan a la administración privada de los organismos de la sociedad civil. Hegel explicó que los intereses comunes particulares, propios de la sociedad civil, que están fuera de la universalidad del Estado tienen su administración.⁴⁰ Por consiguiente, ella cuida de sus asuntos, cuyo fundamento es la propiedad privada y el interés de las esferas particulares. La administración de los privados tiene como base la autoridad que emana de la confianza de compañeros de clase, pero estos círculos están subordinados al interés general del Estado.⁴¹

Hegel visualiza a la sociedad civil como el campo de la lucha del interés privado individual de todos contra todos, de manera que se desarrolla un conflicto de ese interés y los asuntos particulares comunes, y de estos mismos con el mandato superior del Estado. Sin embargo, el espíritu de corporación que se engendra en la legitimidad de las esferas particulares, se transforma dentro del espíritu del Estado porque es el Estado el medio de conseguir los fines particulares.⁴² Creía, si embargo, que la administración de los asuntos corporativos es frecuentemente desacertada debido a la tenue distancia jerárquica entre jefes y subordinados.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 298.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibid.*, p. 288.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SANSIMONISMO

Quizá fue Henri de Saint-Simon el primer pensador en anunciar que la política y el derecho serían reemplazados por la economía, es decir: por la producción, la técnica industrial y la planificación.⁴³ En su entender, lo más importante para la humanidad no es la política, sino la producción de riqueza en el sentido de la generación del arte y la ciencia, así como de la industria y la agricultura.⁴⁴ La sociedad económica era desde entonces tan importante, que ya se podía vaticinar su preeminencia, porque es en la industria donde residen por principio todas las fuerzas reales de la sociedad.⁴⁵ *Industria* significó, en sentido lato, la producción económica, y en sentido estricto, la producción industrializada.

Georges Gurvitch ha observado la profundidad del pensamiento de Saint-Simon, en el cual es muy nítido un análisis sociológico, una doctrina política y social, y una filosofía de la historia, pues su proyecto consiste en liberar a la humanidad de las cadenas del Estado.⁴⁶

La Administración de las Cosas

Saint-Simon estudió sistemáticamente el papel provechoso que la administración pública debería jugar en la nueva sociedad, a

⁴³ Georges Gurvitch, *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint-Simon y Proudhon*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1970 (1955), pp. 9-10.

⁴⁴ G.D.H Cole, *Historia del pensamiento socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1953), seis tomos, tomo I, p. 56.

⁴⁵ Georges Gurvitch, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 65.

partir de los procesos industriales, inaugurando un enfoque que se ha prolongado hasta nuestros días. Esto es patente en su visión sobre la prescindibilidad del gobierno, que contrasta con la necesidad social de la administración.

Sus ojos se posaron en el proyecto de una administración del Estado radicalmente diversa a la existente, pues habida cuenta de que la función estatal disminuía, las experiencias exitosas en la industria, junto con sus actores, se extenderían hacia su seno para nutrirla con la materia económica que desplazaría al material político. Él observó a la administración como una práctica social generalizada a partir de la industrialización, pues a partir de este suceso, se pudo distinguir nítidamente entre la época pasada y la era de sus días.⁴⁷ El cambio fue notorio en la sociedad en sí, pues antaño el rango social lo había dado la cuna, el favor y la capacidad de gobernar, en tanto que ahora, una vez que el gobierno se convierte en una faena subalterna, ese rango es dispensado por la ciencia, la industria y la aptitud para administrar. El cambio de condiciones comenzó en el momento en que resultó inútil la vigilancia sobre el pueblo, pues el pueblo mismo se organiza por sí y para sí. Toda vez que el pueblo, tratase de trabajadores del campo o de obreros de la ciudad, fue capaz de administrar adecuadamente sus propiedades a partir que las adquirió después de la Revolución. Desde los talleres y el comercio surgieron los industriales y directores de negocios prósperos y redituables, de modo que la mayor parte de los gerentes salieron de las filas del pueblo.

⁴⁷ Henri de Saint-Simon, "De la organización social". Ionescu, Ghita, *El pensamiento político de Saint-Simon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 241-247.

Con miras en el progreso de la sociedad, Saint-Simon observó que el poder administrativo dominaría al poder militar y la judicatura, pues los militares y legistas deben estar bajo las órdenes de los hombres más capacitados para gestionar en una sociedad ilustrada que no debe estar *gobernada*, sino *administrada*.⁴⁸ De modo que la fuerza de las leyes y la potestad para hacerlas obedecer sólo deberá aplicarse contra los individuos que pretendan trastornar la buena marcha de la administración.

Habida cuenta de la índole económica de la gestión pública, la *capacidad administrativa* consiste en la habilidad para elaborar los presupuestos hacendarios, pues en una sociedad bien organizada los derechos políticos no derivan de la propiedad, sino de la amplitud de la tributación requerida por el erario. Sin embargo, la capacidad administrativa no es sino la primera y principal de las aptitudes políticas, en el entendido que la "ciencia política consiste esencialmente en elaborar un buen presupuesto".⁴⁹ Esa aptitud es inherente a los industriales y sus actividades, pues sin ella no sería posible que incrementen sus capitales y conserven sus fortunas.

Saint-Simon abogó decididamente por una gestión pública barata y eficiente, por estar convencido de que los intereses de los administrados deberían ser gestionados de modo tal que hicieran próspero el capital de la sociedad nacional con el apoyo de sus miembros. Esa gestión debería ser tan barata como la gerencia bancaria, cuyos gastos eran mucho menores que los de la hacienda

⁴⁸ Henri de Saint-Simon, *Catecismo político de los industriales*, Buenos Aires, Aguilar Editor, 1960, pp. 87-88.

⁴⁹ Henri Saint-Simon, "El político", Ionescu, *op. cit.*, pp. 146-147.

estatal.⁵⁰ Es más, la gestión de negocios privados como la banca, seguros, cajas de ahorro, empresas de construcción de canales y todo tipo de asociaciones productivas, serían el modelo a seguir por la administración pública.⁵¹ En fin: la acción administrativa deberá elevarse por encima de la acción gubernamental, pues de este modo la gestión de los asuntos públicos se abaratará, al mismo tiempo que disminuirá la obsesión por multiplicar los cargos públicos.

El cambio ocurrirá cuando la administración pública y el manejo de las finanzas nacionales pasen a manos de los industriales, quienes son los más interesados en el mantenimiento de la paz, la economía en el gasto público y la restricción de lo arbitrario. Pero sobre todo, son los más capaces en el arte de administrar. No está demás advertir, aunque Saint-Simon concibe como industriales a las clases que trabajan, limitando el término de un modo estricto, que no cabila sobre la administración de la cosa pública como algo desempeñado por zapateros o cocineros, o trabajadores similares, sino sólo por los "industriales más importantes"; es decir, los más ricos, pero no por el mero hecho de serlo, sino porque se enriquecieron trabajando a través de los que verdaderamente saben.⁵² Su éxito consiste, económicamente hablando,

⁵⁰ Aquí es el lugar para rendir un crédito más a Saint-Simon, como lo patentiza Pierre Ansart, quien llama la atención sobre el hecho de que usa la voz *administración* de la misma manera como se emplea hoy en día el vocablo *gestión*. Es decir, que no consiste en una actividad rutinaria, sino caracterizada por la invención y la imaginación. Pierre Ansart, *Sociología de Saint-Simon*, Barcelona, Ediciones Península, 1972 (1971), pp. 133-134.

⁵¹ Henri de Saint-Simon, "De la organización social", pp. 256-261.

⁵² Ángel Capelletti, *Etapas del pensamiento socialista*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1978, pp. 54-55.

en que la cuantía de sus caudales son el reflejo directo de sus habilidades industriales y de sus destrezas administrativas. La administración pública, para ser exitosa, debe ser una gestión económicamente productiva.

El Papel Eminente de la Administración en la Sociedad Industrial

Saint-Simon no se ocupó tanto de la naturaleza y significado de los adelantos técnicos, como de los progresos sociales que arribaron con ellos. Particularmente destacó que la sociedad realizaría un esfuerzo industrial para conquistar la naturaleza y alcanzar el bienestar general, por medio de la movilización de los hombres según la capacidad de cada cual y de acuerdo a las necesidades de una empresa común. El supuesto de esta trascendental mutación es un cambio sustancial de la política, la cual, ajena a la gobernación de los seres humanos, sería puesta al servicio de la economía. En esa gran sociedad industrial, "la economía política es la única y verdadera cimentación de la política", la cual se ha convertido en "la ciencia de la producción, es decir, la ciencia que tiene como objeto el orden de las cosas más favorable a todos los géneros de producción".⁵³

Esto explica por qué Saint-Simon se colocó por decisión propia al margen de la contienda entre los partidos, la cual considera como secundaria, pues lo que le importa es la oposición entre ociosos y productores. Tampoco se ocupa de las luchas políticas de su tiempo porque el gobierno para él carece de importancia, lo

⁵³ Henri Saint-Simon, "Lettres á un américain". Henri de Saint-Simon, *La physiologie sociale: oeuvres choisies. Introduction et notes*, Georges Gurvitch, Paris, Presses Universitaires de France, 1965, p. 78.

mismo que la forma que asuma, sea una monarquía o una república.⁵⁴ Ello obedece a que, concibiendo a la política como gestión de la producción, la política propia de su tiempo es un caos por no estar el poder en manos de los industriales. De aquí la necesidad del desvanecimiento del Estado, al que entiende como el conjunto de las fuerzas represivas y de policía, y que es la fuente del desorden, junto con el ocio, la miseria y la ignorancia. En la sociedad industrial la policía sólo tendrá funciones subalternas, porque las causas del desorden habrán desaparecido.

Tampoco habrá opresión en la sociedad industrial porque los vínculos que ligan a los individuos entre sí, serán relaciones sociales puramente solidarias. Como la industria es el modelo de la sociedad donde no existe el mando, sino la colaboración de funciones, la cooperación voluntaria será su base. Se trata de una gestión racional que se ocupa de una producción que excluye toda autoridad abusiva, cuyo funcionamiento se mueve natural y armoniosamente sin intervención estatal alguna. Es una concordia ordenada que reposa en un acuerdo espontáneo entre los apetitos y los intereses. La producción es un valor útil al conjunto de la sociedad, porque la sociedad como totalidad, como organismo, es lo que constituye el fin que congrega a los productores. La idea de debilitamiento del Estado tiene como contraparte el robustecimiento de ese cuerpo social.

La sociedad constituye una asociación nacional organizada como una *empresa industrial*, pues la Francia de los tiempos de Saint-Simon se había transformado en una gran manufactura y la nación

⁵⁴ Raphael Pividal, *Saint-Simon*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, S.A, 1970, p. 66.

francesa en un magno taller.⁵⁵ Siendo de naturaleza similar a un taller donde la tarea de prevenir los robos y desórdenes - *gobernarlos*- es un trabajo secundario que se confía a los subordinados, el papel del gobierno en la sociedad industrial se limitará a dar garantías a los trabajadores contra la inacción improductiva de los perezosos, y mantener la seguridad y la libertad en la producción.

A pesar de su cambio radical de cualidad, la política no desaparece en la sociedad industrial. De hecho se eleva a la condición de un campo del saber científico, pues transformada en una "ciencia positiva" deja de estar sujeta a las conjeturas, los caprichos y las circunstancias.⁵⁶ En tanto que en el sistema antiguo las disposiciones principales tenían como objeto dar fuerza al gobierno y establecer el dominio de las clases altas sobre las clases bajas, en el nuevo sistema tendrán como objeto restablecer y combinar sabiamente los trabajos orientados al mejoramiento físico y moral de la sociedad.⁵⁷ Las categorías de la ciencia política positiva son otras: en el nuevo orden las *capacidades* reemplazarán a los *poderes*, y la *dirección* suplirá al *mando*, de modo que la administración se dedicará a la protección de los intereses relativos a la vida y el bienestar, que es el único orden en el cual los hombres se entienden porque tienen necesidad de entenderse. Esto es lo único en que tienen que deliberar y lograr en común; lo único, en fin, en lo cual se puede ejercer la política.

⁵⁵ Charles Gide et Charles Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), p. 244.

⁵⁶ Henri de Saint-Simon, "Lettres á un américain", p. 78.

⁵⁷ Charles Gide y Charles Rist, *op. cit.*, p. 345.

Incluso Saint-Simon creía que el gobierno inglés de su tiempo todavía no era un régimen industrial, sino un gobierno feudal modificado, pero señaló que ya se había establecido en Inglaterra un orden transitorio para pasar del sistema feudal al sistema industrial, a los cuales define respectivamente como regímenes gubernamental y administrativo. Esto obedece a que el ser humano fue destinado a vivir en sociedad por el imperativo de la organización colectiva, y en un principio vivió bajo el régimen gubernamental. Pero del régimen gubernamental el hombre está destinado a pasar al régimen administrativo, una vez que se han realizado los progresos necesarios en las ciencias positivas y la industria.⁵⁸ En efecto, todos los pueblos tienden hacia el mismo fin, esto es, pasar desde el régimen gubernamental hacia el régimen administrativo, y desembarazarse de las instituciones cuya utilidad es indirecta para establecer aquellas que sirvan directamente al bien común. Estas instituciones son las que redundan en provecho de la mayoría, contra los intereses particulares.⁵⁹ Francia fue la primera nación que inició esa transformación, pues allí operaba pacíficamente un movimiento donde la administración pública ya adoptaba el carácter industrial y se despojaba del carácter gubernamental.⁶⁰

Para viabilizar ese tránsito se requiere del desarrollo de un saber administrativo ausente en el orden antiguo, que emergente a partir de la industrialización, lo ostentan sus protagonistas: los industriales. El saber administrativo brota de la gestión de la materia inanimada, es decir, de los procesos de producción, y como

⁵⁸ Henri de Saint-Simon, *Catecismo político de los industriales*, pp. 115 y 119-120.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 134-135.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 136.

es la industria el factor dominante en la nueva sociedad, los industriales serán sus *administradores*, pero nunca más sus *gobernantes*. Serán meramente los jefes de los trabajos agrícolas, artesanales, mercantiles y bancarios de una sociedad concebida como una empresa industrial nacional. El conocimiento administrativo de los industriales, consiguientemente, no se adquiere en las universidades de entonces, ni constituye un saber abstracto y desvinculado de la producción y la industria. Saint-Simon se refiere al saber práctico de la técnica, que no prescindiendo de la ciencia ha progresado gracias al ejercicio de la experiencia y la práctica.

La administración está basada en el desarrollo de una clase de técnicos que no busca su beneficio, ni tampoco reconstruir para sí los antiguos privilegios, pues el objeto de su acción trasciende los intereses de grupo. Saint-Simon los concibe como agentes de una causa que los rebasa, de un objetivo que los desborda, que no es el poder personal ni el mantenimiento del mando. Sencillamente los industriales tienen como misión desarrollar los medios físicos y morales de los productores inmediatos, es decir, los trabajadores. Tal es la razón por la cual no apetecen nada que recuerde al gobierno, porque debido a su condición social, ellos se aplican a modificar las cosas, no a mandar a la sociedad.⁶¹ El orden industrial desarrolla una capacidad científica positiva que no requiere ejercitar la acción sobre los seres humanos, sino una gestión que trata con objetos sin vida, que actúa sobre la naturaleza.⁶²

⁶¹ Ángel Capelletti, *op. cit.*, pp. 56-58.

⁶² Henri de Saint-Simon, "L'Organisateur". Henri de Saint-Simon, *La physiologie sociale*, pp. 110-111.

La sociedad industrial tiene como principio que el orden social se encamine al objeto único, directo y permanente de la acción de los hombres sobre lo material, y que la gestión de los intereses generales de la sociedad se confíe exclusivamente en los artistas, los sabios y los artesanos, pues sólo ellos poseen las capacidades positivas que son los elementos de la acción administrativa útil.⁶³

En el orden antiguo la clase feudal ejercía una acción guerrera que necesariamente implicó relaciones de autoridad, trayendo consigo el establecimiento de un arreglo jerárquico y coercitivo. En contraste, la clase industrial, que actúa sobre la naturaleza y solamente aspira a administrarla, personifica un primer ejemplar de tecnocracia,⁶⁴ cuya acción gestora provocará un cambio tal en las relaciones sociales, que hará superfluo todo régimen. Aún coexisten los dos tipos de sociedad: una está orientada a utilizar a la mayoría de los hombres en beneficio de unos pocos, mientras que la otra está encaminada a utilizar la naturaleza en provecho de todos los hombres. La primera de ellas está basada en el dominio, la segunda en la cooperación. La sociedad militar tiene como instrumento la fuerza, en tanto que la sociedad industrial reposa en el trabajo. Una confía en la coacción, la otra en la asociación. Aquélla se expresa en el derecho, ésta otra en la técnica.

La actividad bélica supone el desarrollo de relaciones de autoridad, puesto que consiste en ejercer la acción y la coacción sobre los seres humanos, en tanto que la actividad productiva

⁶³ *Ibid*, p. 115.

⁶⁴ Ángel Capelletti, *op. cit.*, p. 58.

supone una pura gestión de materia inanimada.⁶⁵ El nacimiento de esta actividad es el signo esencial del tránsito de la sociedad militar a la sociedad industrial.⁶⁶ Ocurre entonces que la obediencia y la sumisión inherentes al régimen militar son remplazadas por el trabajo personal y la participación en tareas comunes. En efecto: en tanto que la actividad militar requiere la instauración de relaciones de poder, la acción productiva necesita la participación de cada individuo en las tareas comunes, con base en sus competencias y aptitudes.

Al final del proceso histórico, el orden basado en la coacción y la jerarquía de autoridad será substituido por la organización de las capacidades, pues la industria es refractaria al poder y el privilegio, tendiendo más bien a instaurar la igualdad.⁶⁷ Porque una consecuencia inherente a la actividad administrativa consiste en desarrollar la mayor igualdad posible ante las desigualdades hereditarias, toda vez que promueve el establecimiento de derechos políticos en función de las capacidades positivas.⁶⁸ En efecto, la actividad industrial induce una nueva socialización de los individuos y crea un tipo de solidaridad igualmente nuevo, de modo que las funciones hasta entonces confiadas a poderes coactivos, como las tareas de orden y cohesión, en la sociedad industrial se ponen en manos de la dinámica del trabajo. A partir de entonces, el

⁶⁵ Esta visión tuvo una asombrosa resonancia muchos años después, cuando Isaac Guzmán Valdivia aseguró que habiendo una identidad idiomática entre manejo (*management*, en inglés) y administración, en lo tocante a los negocios su sentido era *administración de cosas*. Isaac Guzmán Valdivia, *Reflexiones sobre la administración*, México, Editorial Reverté, 1961, p. 2.

⁶⁶ Pierre Ansart, *op. cit.*, p. 115.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

trabajo es el agente de unión e integración entre los individuos en la nueva sociedad, pues al inducir que cooperen en una tarea común, favorece su asociación y colaboración en tareas distintas.

Como resultado de ese proceso, las actividades que parecían no tener puntos de contacto, como la investigación teórica y las tareas ejecutivas, se organizan conjuntamente y concurren en la producción. Es de tal modo que la industria provoca la emergencia permanente de nuevas asociaciones, en tanto que los asociados se unen por medio de intereses comunes y por efecto del trabajo como vínculo de la comunidad, pues la industria es un gran cuerpo único cuyos miembros se complementan y son de tal modo solidarios.

En el sistema industrial nadie dará órdenes ni nadie las recibirá, pues las funciones se realizarán en forma concertada y de conformidad con las necesidades de cada situación. Ya no habrá lugar para la acción arbitraria ni el placer de ordenar. En el pasado el orden y la ley se consideraban como la misión principal del gobierno, porque el régimen no era tanto de orden, como de desorden real o latente, mientras que en el régimen administrativo esta cuestión quedará relegada a una condición de auxiliar con escasa importancia; se convertirá en una tarea fácil y sencilla desempeñada por unos pocos policías. Consiguientemente, los militares y los abogados dejarán de ser los personajes más importantes y poderosos de la sociedad, porque no habrá necesidad de imponer las leyes ni se precisa un aparato gubernamental para mantener el orden donde las masas son consideradas como enemigos del orden establecido. Cuando la mayoría se convenza de que toda la estructura social se orienta hacia el bienestar general, se ejercerá una fuerza pasiva que por sí sola podrá contener a la minoría antisocial. Como lo ha subrayado Saint-Simon, una sociedad ilustrada como esta precisa más de administración, que de gobierno,

para hacer cumplir las leyes sólo vigentes en caso de perturbación.⁶⁹

Saint-Simon augura el advenimiento de una nueva era donde reinará la cooperación humana, auxiliada solamente por una gestión dedicada a tratar con materia inanimada, época en la cual "todos los pueblos del mundo avanzan hacia una misma meta: la transición del sistema gubernamental, feudal y militar, al administrativo, industrial y pacífico (...) No hay fuerza capaz de oponerse a esa marcha (...) Nuestro plan de organización social proviene directamente del avance del espíritu humano y su adopción es consecuencia inevitable del pasado político de la sociedad europea".⁷⁰ Sus ideas son el germen del conocimiento acerca de como las condiciones económicas son la base de las instituciones políticas, y la dirección de procesos de producción.⁷¹

La técnica se ha elevado a la condición de una actividad intrínsecamente ética y social, que significa la lucha inteligente del hombre por modificar la naturaleza, así como su esfuerzo en pro de la felicidad de todos. La nueva edad se distingue por la abolición de la voluntad de dominio, la cual es sustituida por la voluntad de servicio.⁷² En las nuevas condiciones sociales donde la técnica y la voluntad de servicio imperan, el Estado, que personifica la organización jerárquica y coactiva de la sociedad, se irá extinguiendo gradualmente en la medida que la técnica se

⁶⁹ J.L. Talmon, *Mesianismo político*, México, Editorial Aguilar, 1969 (1960), pp. 40-41.

⁷⁰ La referencia es de Talmon, *op. cit.*, p. 42.

⁷¹ Federico Engels, *Anti-Düring*, México, Editorial Grijalbo, 1975, p. 255.

⁷² Ángel Capelletti, *op. cit.*, p. 59.

expanda y una economía racionalmente configurada sea dirigida por los industriales. Sin embargo, Saint-Simon no observa en el futuro su destrucción a través de un movimiento revolucionario, ni *minimizarlo* como anhelaban los liberales, sino someterlo a la sociedad económica. Se trata más bien de hacerlo superfluo a través del reemplazo de un nuevo tipo de relaciones sociales, y así acelerar su obsolescencia. Una vez que el Estado es algo prescindible, la sociedad se convierte en una asociación de trabajadores y técnicos.

La administración espontánea emanada de los procesos cooperativos de la industrialización ha puesto al descubierto un fenómeno derivado de la misma, que era desconocido hasta entonces. Las relaciones cooperativas pre-industriales desarrollaron formas autogestionarias nacidas del proceso cooperativo mismo, pero fue la industrialización la que concibió una administración emanada de procesos económicos en gran escala sin mediación de factores de autoridad, sino por conducto de movimientos libres y espontáneos. Saint-Simon llamó la atención sobre el modo como la industrialización desarrolló estos mecanismos de ajuste entre las etapas o partes de un proceso administrativo de manera automática, como un proceso autónomo sin interferencia exterior.

Incluso la industrialización hizo ver de un modo diverso el presupuesto de egresos de la administración pública. Francia estaba sumida en un gran desorden que afectaba al sistema financiero, cuyo origen era el caos general de un sistema político emanado del hecho de que los no-productores gobernaban a los productores. Mientras la dirección de los asuntos públicos -asuntos propios de los industriales, los sabios y los artistas, que constituyen el conjunto de la nación- siguiera confiada en manos de los nobles, los militares, los juristas y los propietarios ociosos -asociación

de los "zánganos"-, sería imposible un presupuesto verdaderamente económico.⁷³ De aquí se desprende que la administración pública, que siempre debe ser concebida como un medio, se hubiera convertido en el fin del gobierno. El sistema administrativo vigente no era susceptible de economía alguna, a menos que se introdujeran mejoras sustanciales en la organización tributaria de la hacienda pública. En tanto no se realizara una reforma continuaría el aumento incesante de gastos públicos y se conservaría del sistema político establecido. Mientras la sociedad francesa conservara su forma borrosa y fluctuante de organización, el sistema financiero seguirá siendo abusivo porque sólo se "administra por administrar".

El presupuesto sólo podría ser mejorado mediante la adopción de un nuevo sistema político basado en la organización del sistema industrial y científico. Su objeto sería conferir mayor actividad a las empresas agrícolas, industriales y comerciales, así como a las tareas científicas y las bellas artes, logrando que el dinero público se utilizara de la manera más útil para la nación francesa.⁷⁴ Hasta el momento en que la sociedad se planteara como fin directo y único el incrementar el desarrollo industrial y científico, la administración sería económica y se podría hacer una distinción entre las funciones útiles y las funciones inútiles, es decir, entre las actividades que concurren al fin perseguido y las que se apartan del mismo.

El nuevo sistema será conducido por los industriales, quienes, tal como lo observamos páginas atrás, son los que poseen la capacidad administrativa propiamente dicha porque sólo ellos la

⁷³ Henri de Saint-Simon, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821), p. 247.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 249-250.

aplican continuamente y ponen en juego todo lo que poseen. Cuando el poder se les haya confiado, el mero estímulo de sus costumbres, que son eminentemente económicas, les hará reducir los gastos de administración. Sólo de este modo se pueden cumplir las condiciones fundamentales que deben animar a todo presupuesto.

Para facilitar el establecimiento de la administración industrial, Saint-Simon diseñó un plan de administración pública que tituló *Medidas a tomar para terminar la revolución*, y que reproducimos enseguida:

Las autoridades competentes decretarán lo que sigue:

Artículo primero. El Ministerio de Finanzas habrá de ser ocupado por un ciudadano que haya sido industrial de profesión durante dos años consecutivos.

Artículo segundo. Se creará un consejo de industriales (que llevará el título de Cámara de la Industria): este Consejo dependerá del Ministerio de Finanzas y estará formado por 25 personas.

El ministro de Finanzas será un miembro de esta Cámara y será nombrado su presidente.

Esta Cámara estará compuesta en principio por los cuatro agricultores con la mayor extensión de cultivo; por los dos comerciantes que posean un mayor volumen de negocios; por los dos fabricantes que empleen a un mayor número de obreros; y por los cuatro banqueros que gocen del mayor crédito.

Esta primera mitad de la Cámara procederá al nombramiento de otros doce miembros, elegidos entre los industriales en la siguiente proporción: seis agricultores, dos comerciantes, dos fabricantes y dos banqueros.

Artículo tercero. La Cámara de Industria se reunirá una vez al año, previa convocatoria del ministro de Finanzas.

El ministro de Finanzas someterá a esta Cámara el proyecto de presupuesto por él elaborado.

Esta Cámara discutirá el proyecto que el ministro someta a su examen y aprobará dicho proyecto tras haber hecho las modificaciones que juzgue convenientes.

Todos los ministros tendrán derecho a asistir a las sesiones de dicha Cámara y podrán tomar parte en las discusiones; pero no poseerán voto.

Artículo cuarto. El primer artículo del presupuesto de gastos tendrá por objeto garantizar la existencia de los proletarios, procurando trabajo a los válidos y ayuda a los inválidos.

Artículo quinto. El Ministerio del Interior deberá ser ocupado por un ciudadano que haya sido industrial de profesión durante seis años consecutivos.

Artículo sexto. Se creará un Consejo dependiente del Ministerio del Interior; el ministro será miembro y presidente de dicho Consejo.

Este Consejo estará compuesto por 25 miembros, a saber: primero, por siete agricultores, tres fabricantes y tres comerciantes; segundo, por dos físicos, tres químicos y tres fisiólogos, todos ellos miembros de la Academia de las Ciencias, y por tres ingenieros de puentes y caminos.

Los miembros de este consejo, a excepción del ministro, serán nombrados por la Cámara de Industria.

Artículo séptimo. El consejo dependiente del Ministerio del Interior se reunirá dos veces al año, a convocatoria del ministro.

Este Consejo se reunirá una primera vez para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto del Ministerio del Interior.

Se reunirá una segunda vez para aprobar la utilización de las sumas que hayan sido concedidas al Ministerio del Interior por el Presupuesto General.

Artículo octavo. El Ministerio de Marina tendrá que ser ocupado por un ciudadano que haya vivido en un puerto de mar durante veinte años y que haya dirigido una firma comercial dedicada a la fabricación de armamentos por lo menos desde hace diez años.

Artículo noveno. Se creará un Consejo Marítimo.

Este Consejo estará formado por 13 miembros, a saber: un diputado de Dunkerque, dos del Havre, uno de Saint-Malo, dos de Nantes, uno de La Rochelle, dos de Burdeos, uno de Bayona,

dos de Marsella y el ministro, que será el presidente de dicho consejo".⁷⁵

Tal es la primera imagen de lo que hoy se entendería como un *gobierno empresarial*, es decir *de, por y para* empresarios, integrado por los industriales. Un régimen conducido por agricultores, comerciantes, fabricantes y banqueros, que formarán una cámara, y desde su seno proveerán a la persona que asuma la titularidad del Ministerio de Finanzas. Este poderoso gremio, integrado sólo por los industriales prósperos, acaudalados y socialmente eminentes, también será la fuente en la que se reclutará al ministro del Interior. La economía y la política pasarán a manos de los gestores de objetos inanimados.

Este feliz encuentro entre la economía y la política, donde la primera es la que impera, será posible a través del presupuesto nacional, pues el ministro de Finanzas deberá someter ante la Cámara industrial su proyecto de presupuesto. La Cámara discutirá el proyecto sometido a su examen y lo aprobará tras haber hecho las modificaciones que juzgue convenientes.

Saint-Simon fue el primer pensador en visualizar uno de los signos emblemáticos de los nuevos tiempos: el carácter antagónico de la estructura política establecida y la estructura económica naciente, cuya interacción se estaba desplazando hacia el ámbito de la gestión, pues su movimiento ha sido más *desde* la economía *hacia* la política, que al revés. Junto con el ancestral género *administración estatal* apareció el nuevo género *administración industrial*, con naturaleza y objeto propios y diversos. Fue asimismo, antes que nadie, quien observó a la sociedad como una

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 68-69.

empresa industrial en gran escala, la cual, por tal carácter, deberá modelarse con base en su propia criatura: la industria. De aquí su visión de un mundo social sin necesidad de gobierno, sino de administración, más no de los seres humanos, sino de objetos inanimados, extendiéndose hacia su seno los procesos de producción, y de gestión industrial.

En efecto, él sostuvo en forma aleccionadora que:

"lo que nos hace falta es una administración de aquellas cosas de las que tenemos necesidad, nunca un gobierno de los hombres". En tanto que en el antiguo régimen "se colocaban los hombres antes que las cosas", en el nuevo sistema "el orden social debe tener como único objeto la acción de los hombres sobre las cosas".⁷⁶

Tal como es observable hoy en día, los modernos modelos neogerenciales proponen una administración pública de empresarios, cuya la pieza maestra es el Ministerio de Finanzas, y someten la política al dictado de la economía. Actualmente están en boga concepciones que recuerdan extraordinariamente las propuestas de Saint-Simon. Todavía se considera que la experiencia gerencial de las empresas privadas puede ser adoptada por el Estado, transformando su régimen en un gobierno empresarial.

No queremos cerrar este apartado sin comentar, al menos en forma somera, el aporte de Saint-Simon al desarrollo de la

⁷⁶ Estas frases, que se han hecho célebres, fueron plasmadas por Saint-Simon en un folleto titulado "Los Borbones y los Estuardos", publicado en 1822. La referencia es de Charles Gide y Charles Rist, *op. cit.*, p. 109.

tecnocracia, de la cual es su fundador. Saint-Simon, considerando como más provechoso que los asuntos del Estado sean manejados haciéndose uso de los métodos de la vida industrial, fue el precursor de la tecnocracia como acción y como ideología. Estas ideas, en entender de un experto en el tema, fueron expuestas con una fuerza y claridad excepcionales por su autor.⁷⁷ El centro de su visión es la superioridad de las facultades de los industriales, técnicos cuyo desempeño racional contrasta con la ineficiencia e irracionalidad de los políticos de entonces. Los industriales, prole primigenia de la tecnocracia, son concebidos como militando en la apoliticidad absoluta, así como ajenos a los partidismos y la esgrima ideológica, pues el gobierno de los hombres implica por sí mismo un referente de concepción global de las relaciones humanas.

El industrialismo en sí fue concebido como una de las seis grandes ideologías francesas, cuyo carácter: la sumisión de la política a la economía, se personificó emblemáticamente en el sansimonismo como el concepto en el cual la política se ha convertido en medio de favorecer el desarrollo de la producción.⁷⁸ Bajo esta rúbrica, Saint-Simon es el antecesor de todos aquellos que preconizan el otorgamiento a los técnicos de las riendas del gobierno. Descendientes de los industriales, los ingenieros desligados de la política, y de su comprensión, imaginaron como posible aplicar al gobierno las reglas propias de las construcciones. Situación similar guardan los *managers* estudiados por James Burnham, quienes, hasta nuestros días, son considerados la *quintaescencia* del tecnócrata.

⁷⁷ Jean Meynaud, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Editorial Ariel, 1964, pp. 11-13.

⁷⁸ Jean Meynaud, *La technocratie: mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964, pp. 187-190.

No habiendo lugar aquí para abordar este interesante filón sobre el perfil tecnocrático del gerente, dejamos hasta aquí nuestra digresión.

Capítulo 4
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES
DEL PENSAMIENTO SOCIAL: MARXISMO Y ANARQUISMO

La administración pública ha sido uno de los temas más tratados por la teoría política marxista, a partir de los trabajos de juventud de Karl Marx, y hasta las obras monumentales de Nicos Poulantzas y Ralph Miliband, algunas décadas atrás. Naturalmente, Lenin, quién afrontó los problemas más vastos sobre la construcción de la administración pública moderna en el siglo pasado, dejó hondas reflexiones sobre la misma.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARXISMO

Carlos Marx

Sin embargo, no es frecuente que Marx sea citado como un pensador que haya contribuido al desarrollo del estudio de la administración pública, ni de la gerencia privada. Han sido otras disciplinas sociales las que lo reclaman como una de sus grandes figuras. En efecto, existe un Marx sociólogo, un Marx economista y un Marx politólogo. Asimismo, hay un Marx cultivador de la administración pública.

Contrariamente a lo que podría suponerse, los trabajos de Marx sobre la administración pública no son secundarios, discontinuos ni incidentales, pues su preocupación por la administración pública fue permanente a lo largo de su obra, tanto en los trabajos de juventud, como en los libros y artículos de madurez. Una de sus primeras contribuciones es su texto *Critica a la filosofía del Estado de Hegel*, redactada por Marx en 1843. Aquí es visible su primera interpretación del funcionamiento de la administración pública capitalista, particularmente en el capítulo correspondiente

al "poder gubernativo", donde polemiza con Hegel.¹ Allí examina detalladamente al funcionariado prusiano, el saber burocrático, los cargos públicos, el sistema de exámenes y los salarios de la burocracia. De esta obra brotó su célebre sentencia en el sentido de que el examen de méritos para el ingreso al servicio público es un "bautismo burocrático del saber", mediante el cual se pasa "del saber profano al saber sagrado".

En *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *La guerra civil en Francia*, publicados en 1851 y 1871 respectivamente, Marx expuso dos de las más brillantes interpretaciones de la centralización de la administración pública en el Estado capitalista.² Ambas obras retratan a la burocracia en los distintos regímenes a los cuales ha servido, y la centralización es mostrada como el proceso administrativo clave del Estado absolutista.

Sin embargo, un artículo de juventud representa su más grande aporte a la administración pública. Este trabajo nació de una respuesta de Marx a Arnold Ruge, un antiguo compañero de luchas políticas, debate plasmado en un periódico comunista alemán publicado en París, cuyo título era *¡Adelante! (Vorwärts!)*. Ruge había escrito un artículo bajo un seudónimo donde examina el problema del pauperismo en Prusia. El artículo se titula "El rey de Prusia y la reforma social", y lo firmaba "El prusiano". Fue publicado en julio de 1844.³

¹ Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, México, Editorial Grijalbo, 1973.

² Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Y *La guerra civil en Francia*. En Carlos Marx y Federico Engels: *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos.

³ Arnold Ruge, "El rey de Prusia y la reforma social". Karl Marx, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México,

Ruge escribió el artículo movido por los disturbios ocurridos en Silesia, motivados por una orden ministerial dada por el rey de Prusia. El pauperismo de la clase trabajadora era la causa de tales disturbios, según cuenta Ruge, pero el rey pensaba que era producto de "una deficiencia administrativa o de beneficencia".⁴ Marx respondió a Ruge con el trabajo "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano", publicado en *¡Adelante!* en agosto del mismo año.

Marx examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, concluyendo, que a pesar de las diferencias de politización en ambos países, el pauperismo existe por igual, aunque parcialmente en el primero y en forma total en el segundo. Por lo tanto, debe buscarse el origen del pauperismo en otra fuente. Por principio, comenta que se ve su causa en la beneficencia pública, es decir, en el modo deficiente como es prestada. En Inglaterra se trató de eliminar la beneficencia pública desde 1843, pero, más bien, ella se extendió de manera extraordinaria. Acto seguido, a través de una reforma administrativa, se organizó a las parroquias que se encargaban de la dirección de la beneficencia pública, que quedaron agrupadas en uniones. La junta de guardianes decidía sobre la asistencia pública, cuyas resoluciones son enviadas al *Somerset-House*, el recinto de la administración pública inglesa donde se tomaban las decisiones sobre la materia. Toca directamente al Consejo Central asumir la responsabilidad sobre los auxilios públicos. Eugenio Buret fue quien, a decir de Marx, llamó al Consejo Central el "Ministerio del Pauperismo".

Editorial Grijalbo, 1978.

⁴ *Ibid.*, p. 440.

Tan cuantioso fue el presupuesto del Consejo, que el monto de sus recursos era idéntico al que gastaba el ejército de toda Francia. Las administraciones locales de asistencia pública, que le estaban jerárquicamente subordinadas, sumaban medio millar y cada una tenía cuando menos seis funcionarios. Complementariamente, fueron organizadas las casas de trabajo (*Work-Houses*), a las cuales Marx consideró más bien como asilos capaces de hacer desistir a los menesterosos de acudir a ellas. En suma, en Inglaterra se tomó por causa del pauperismo a la falta de beneficencia, lo mismo que al exceso de la misma. Pero como el pauperismo era ya una institución nacional, "se ha convertido en el objeto de una administración complicada y enorme; pero esa administración ya no tiene por finalidad erradicarlo, sino disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha renunciado a cerrar por medios positivos la fuente del pauperismo y se atiene a cavarle una tumba con policial ternura, en cuanto asciende a la superficie del país".⁵ En fin, el Estado inglés fracasó en sus medidas de administración y beneficencia, de modo que "actualmente se limita a administrar un pauperismo dotado de la desesperación de dejarse apresar y encerrar".⁶

También en Francia se intentó erradicar el pauperismo. Marx explica que Napoleón, sintiendo la inactividad de su administración, exigió a su ministro del Interior que dejara a un lado las rutinas burocráticas. Pero todo fracasó, porque el pauperismo no fue eliminado y las instituciones de beneficencia se convirtieron en cárceles. Antes, la Convención había fracasado, aún

⁵ Carlos Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano". Carlos Marx, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978, p. 234.

⁶ *Idem.*

poniendo en acción a su célebre Comité de Salud Pública; "y sin embargo, la Convención fue el máximo de energía política, de poder político y de entendimiento político".⁷

Marx explica que, como es inherente al Estado, independientemente del país de que se trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia, no encontrará el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo. Ello devela por qué, partidos opuestos buscan la causa del pauperismo en los programas políticos de sus contrincantes, y que incluso políticos radicales y revolucionarios indaguen su fuente en una forma concreta de Estado, a la cual aspiran cambiar, pero nunca no "la esencia" del Estado. En efecto, "el Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. *El Estado es la organización de la sociedad*".⁸

Al no encontrar la causa de los males colectivos en la sociedad ni en sí mismo, Marx observa que el Estado atribuye su origen a las leyes naturales que no puede cambiar, o bien, a la vida privada de los individuos que son independientes de él; o en su caso, a deficiencias de la administración que le está subordinada. Ciertamente, "en última instancia, todos los Estados buscan la causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración ¿por qué? *Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado*".⁹

⁷ *Ibid.*, p. 236.

⁸ *Idem.* Las cursivas son nuestras.

⁹ *Ibidem.* Las cursivas son nuestras.

Como todo alemán, Marx conocía muy bien la naturaleza y el funcionamiento de la administración pública. Entendió su papel expiatorio de los males de la sociedad y comprendió perfectamente el alcance de una reforma, que es eso precisamente: un cambio de forma. Esto le permitió formular una de las más atrevidas proposiciones científicas de la administración: la *Ley de su impotencia*. Según lo argumenta, hay una contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por un lado; y sus riquezas y recursos, por el otro. Esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la administración está basada en ella. El Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. "Por lo tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder acaba donde comienza la vida privada y su trabajo. Más aún, frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esa propiedad privada, de ese comercio, de esa industria, de ese mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, *la impotencia es la ley natural de la administración*".¹⁰

Así se revela otro principio de la administración pública: su actividad está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir, y que no puede alterar. Por lo tanto, no se puede esperar que la administración transforme la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales se desenvuelve esa sociedad. Marx observa a la sociedad burguesa como un mundo "antisocial" que el Estado no puede eliminar radicalmente porque su administración es impotente. En todo caso, la administración precede por medio de reformas, a las que ella misma está sujeta. La eliminación del carácter antisocial de la

¹⁰ *Ibid.*, p. 237. Las cursivas son nuestras.

sociedad burguesa implicaría la abolición de la propiedad privada. De modo que Marx asume que "querer abolir la vida privada es acabar consigo mismo, ya que sólo existe por oposición a ella"; que los seres vivos no reconocen el origen de sus defectos en su principio vital ni en la esencia de su vida, sino en las circunstancias externas. Porque "el suicidio es antinatural. Consiguientemente, el Estado no puede creer en la impotencia interna de la administración, o sea, de sí mismo. Lo único que es capaz es de reconocer defectos formales, accidentales, y tratar de remediarlos".¹¹

De aquí, Karl Marx concluye que, entre más político es un Estado, menos dispuesto se encuentra a buscar la causa de las dolencias sociales en el "principio del Estado". El Estado es la expresión activa, consciente y oficial de la sociedad, que actúa conforme la razón política; pero como ella funciona dentro de sí misma, cuanto más aguda y viva es, menos puede comprender los males de la sociedad. Como el principio de la política es la "voluntad", cuanto más parcial es la razón política, tanto más el Estado cree en la omnipotencia de la voluntad y tanto más incapaz es de descubrir la fuente de las dolencias sociales.

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

¹¹ *Idem.*

No pocas personas se sorprenderán acerca de un trabajo del joven Marx sobre la administración pública, no sólo lúcido, sino lleno de sabiduría. La patria de Marx era entonces, y lo es hoy, el país típicamente administrativo junto con Francia, de modo que, como ciudadano, y como hombre de libros, llegó a tener una idea muy clara de la administración pública.

Lenin

Las letras escritas por Lenin sobre la administración pública son, principalmente, la emanación de su experiencia, así como una evocación de la Comuna de París.

Lenin recreó vitalmente la experiencia de la Comuna de París por medio de los *soviets*, centro y columna vertebral de la forma de administración que los agrega: la administración estatal. La teoría leninista de la administración soviética fue gestada en 1917, durante la Revolución, aunque su autor la había delineado en sus rasgos básicos en su víspera. Existen varios documentos escritos por Lenin, entre abril y octubre de 1917: "Las tareas del proletariado en la presente revolución", "Los problemas fundamentales de la revolución", "El Congreso de Diputados Campesinos" y "¿Se sostendrán los bolcheviques en el poder?". En ellos transpira el proyecto de administración estatal concebido por Lenin, cuando por medio de la revolución proyectó construir la sociedad socialista.

Como Karl Marx, Lenin concibe a los *soviets* como "un nuevo tipo de Estado", algo cualitativamente distinto a las formas conocidas de Estado capitalista, en especial la república democrática parlamentaria. Su origen es del "tipo de la Comuna de París". El *soviet* es ajeno al ejército, la policía y la burocracia:

y aspira a la participación de las masas en la administración del Estado soviético. El soviét es una reproducción de la Comuna parisiense.

Lenin comprendió muy bien el carácter de la burocracia zarista, uno de los tipos más ineficientes y corruptos de burocracia: la absolutista, cuando el Estado despótico, incapaz de reformarse, abdica en una decadencia sin freno. Por eso, endereza una fuerte crítica contra la burocracia y reclama que el funcionariado sea elegido y amovible. Y que su salario corresponda al del obrero calificado. Del mismo modo, se debe "impedir el restablecimiento del poder omnímodo de los funcionarios" y "enseñar al pueblo, hasta sus capas más inferiores, el arte de dirigir al Estado no sólo por métodos librescos, sino pensando inmediatamente y por doquier en la práctica, a la aplicación de la experiencia de las masas".¹²

La burocracia representa la vía reformista, y la asociación de intereses entre el Estado capitalista y la burguesía propietaria. Una reforma fracasa de origen cuando sigue la vía de la burocracia, porque la labor administrativa real está en manos de un ejército de funcionarios, el cual se opone a todo cambio que atente contra sus intereses.¹³ Su repudio a la burocracia lo fundamenta, asimismo, en ser un freno a la democracia. No se requiere de ella en el soviét, porque está formado por obreros, campesinos y soldados revolucionarios, que allí acuerdan sus decisiones. Sin embargo, como la representación es insuficiente, es necesario que las masas sean incorporadas directamente a la "administración del Estado".

¹² V.I. Lenin, *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, Moscú, Editorial Progreso, sin año, p. 9.

¹³ *Ibid.*, p. 13.

En los tiempos de la Revolución rusa existía la creencia de que el proletariado era incapaz de aprender el arte de la administración, para adueñarse técnicamente del aparato del Estado, que comprende al ejército, la policía y la burocracia. Lenin acepta tácitamente que es cierto que el proletariado no es capaz de apoderarse técnicamente de ese aparato, pero explica que se debe a que esa no es su finalidad: el objeto del proletariado con relación al aparato de Estado consiste en su destrucción y su reemplazo por la administración de los soviets.

Marx había caracterizado a la Comuna de París por su naturaleza colectiva, por la fusión en su seno de la legislación y la ejecución y, finalmente, por la condición electiva y amovible de los oficios administrativos. Lenin perfecciona esta teoría añadiendo elementos propios de la administración soviética, a saber: en primer lugar, ella concentra el ejercicio de la fuerza física, que está en manos de soldados, obreros y campesinos. En segundo lugar, estrecha los vínculos entre los miembros del soviet y la masa del pueblo. En tercer lugar, destierra la burocracia y el formalismo, haciendo de la democracia su mecanismo fundamental.¹⁴ En cuarto lugar, debido a su flexibilidad, ella se liga a todas las profesiones y se enriquece con su concurso. En quinto lugar, esa administración sitúa a los soldados revolucionarios, los campesinos y los obreros a la vanguardia de la sociedad socialista. Finalmente, conjuga las ventajas del parlamentarismo y de la democracia directa porque reúne en su seno la ejecución y la legislación.

Tales son, brevemente reseñados, los principios de la administración soviética. Sin embargo, como ya adelantamos, el

¹⁴ *Ibid.*, p. 39.

elemento más importante de la administración soviética consiste en la incorporación de las masas a la administración del Estado. Sobre este punto, Lenin explica lo siguiente: "exigimos que se rompa inmediatamente con el prejuicio de que administrar al Estado, llevar al cabo el trabajo cotidiano de la administración, es cosa que sólo pueden hacer los ricos o funcionarios procedentes de familias ricas. Nosotros exigimos que el aprendizaje de la administración del Estado corra a cargo de obreros y soldados conscientes y que se acometa sin demora, es decir, que empiece inmediatamente a hacer participar a todos los trabajadores, a toda la población pobre".¹⁵ De este modo, el aparato de administración soviética estaría formado por un cúmulo de 20 millones de personas, aboliéndose así la administración de burócratas, que trabajan en provecho de los capitalistas y para su propio interés.

Ciertamente Lenin se inclinó por el parlamentarismo, pero no por el de tipo burgués, sino por un nuevo ejemplar nacido de la representación social en el soviet. Creyó firmemente en las ventajas de eliminar al parlamentarismo según la concepción burguesa, es decir, aquella idea que sostiene la necesidad de separar la legislación y la ejecución. En la administración soviética se debe unir la labor legislativa y la ejecutiva del Estado, fusionando la administración con la promulgación de las leyes.¹⁶ En su seno, una vez suprimida la burocracia, los miembros del soviet realizan obligatoriamente una labor permanente de administración del Estado, junto a las tareas propias que ejercen en su carácter de representantes.

¹⁵ *Ibid.*, p. 42.

¹⁶ *Ibid.*, p. 83.

La teoría leninista de la administración soviética es sencilla, práctica, elaborada dentro de la turbulencia revolucionaria que caracterizó al año de 1917. No existe mucho tiempo, ni reposo suficiente, para elaborar categorías y programas de organización administrativa porque los acontecimientos se suceden día con día. Tampoco en la dirección del Estado hay demasiado tiempo, se requiere actuar de inmediato y esto se trasluce en la obra de Lenin, nuevamente plasmada en artículos, proclamas, conferencias e informes.

Como en 1918 los bolcheviques se mantenían en el poder y allí seguirían, era hora de aplicar las doctrinas revolucionarias de la administración soviética, tarea a la que Lenin invitó a los sindicatos. En 1919 se había consolidado este proyecto, según lo anuncia ante el Segundo Congreso de Sindicatos de toda Rusia: "sabemos que la nueva clase, el proletariado, cuenta hoy con representantes suyos en cada rama de la administración del Estado (...)", que hay una "activa y directa participación práctica de decenas de millones de hombres y mujeres en la gobernación del Estado".¹⁷

Para nadie es un secreto que las doctrinas marxistas son una práctica revolucionaria. Obviamente lo eran para Lenin, caudillo de la Revolución en Rusia. Por lo tanto, siempre está remarcando la importancia de la práctica, que incluye a la administración, y que debe ser enseñada en la Unión Soviética conforme este principio. Las labores de normación, organización y contabilidad se deben enseñar a las masas. Pero Lenin piensa que se debe enseñar a las masas a administrar, no por medio de libros, conferencias y mítines, sino a través de la experiencia. Del mismo modo, se debe

¹⁷ *Ibid.*, p. 41.

erradicar "el funesto prejuicio de que la dirección del Estado es obra de privilegiados, el juicio de que éste es un arte especial".¹⁸ Y, para conciliar con sus ideas y poner en práctica lo señalado, a principios de 1922, asignó a los sindicatos la tarea de promover y enseñar a obreros escogidos los elementos necesarios para administrar la industria soviética.

Una de las formas de participación proletaria en la administración del Estado soviético consistió en su acceso a las tareas de vigilancia, para lo cual se organizó la Inspección Obrera y Campesina (*Rabkrin*). La Inspección era un cuerpo representativo cuyos miembros eran elegidos y tenían un carácter amovible, aunque también se había fijado el requisito inexcusable de filiación y fidelidad comunista intachables. La Inspección estaba auxiliada por el personal de secretaría, cuyo nombramiento recorre pasos estrictos: a) recomendación de varios comunistas reconocidos; b) presentar exitosamente un examen de conocimiento sobre la administración soviética; c) tener experiencia del trabajo realizado por la *Rabkrin*; y d) "sufrir un examen sobre conocimientos de los fundamentos teóricos de las cuestiones esenciales de la ciencia administrativa, expedientes, etcétera".¹⁹

Lenin acredita a la ciencia de la administración la importancia que merece y le otorga la visa de entrada a la Unión Soviética. Sin embargo, salvo este importante progreso para la formación de los funcionarios soviéticos, la teoría leninista de la administración pública no varió.

¹⁸ *Ibid.*, p. 42.

¹⁹ *Ibid.*, p. 272.

La enseñanza se había convertido en una condición para el desarrollo del socialismo en la URSS, por lo que en adelante debe ser atendido según las bondades que la pedagogía administrativa ofrece; por ejemplo, los manuales. Lenin decretó que se redactaran manuales sobre organización del trabajo en general, y especialmente sobre el trabajo administrativo.²⁰

Hay dos exposiciones donde Lenin aborda directamente la organización del trabajo administrativo: "¿Cómo debe organizarse la emulación?" y "Las tareas inmediatas del poder soviético", ambas producidas en los días posteriores al triunfo bolchevique, es decir, de enero a abril de 1918. Allí son fustigados por Lenin los autores burgueses que ensalzan la iniciativa y competencia empresarial capitalista, porque silencian que es el monopolio del saber gerencial de donde emanan esas cualidades. En contraste con el capitalismo, la emulación debe ser alentada en el socialismo, tocando al gobierno soviético organizarla. Junto a la implantación de la economía planificada, en la Unión Soviética se estimula la iniciativa de los trabajadores asignándoles las tareas de control y contabilidad dentro de los soviets, para evaluar la cantidad de trabajo y distribución de productos. En cada centro de trabajo se deberá producir más y mejor, para hacer efectivo el postulado soviético que manda que "el que no trabaja, no come".

A mediados de 1918, Lenin juzgaba que ya existían las condiciones de paz social suficientes, para emprender la etapa de construcción del socialismo. Según lo expresó, existe "la posibilidad de concentrar todas sus fuerzas en el punto más

²⁰ Aunque se elaborarían nuevos manuales, Lenin sugirió que se usaran dos existentes: O. Ermanski, *La organización científica del trabajo*; y el de P. Kirzhentsev, *Principios de organización*. Ambos fueron publicados en 1922 por la Editorial del Estado. *Ibid.*, p. 274.

importante y difícil de la revolución socialista: en la tarea de organización".²¹ Es tiempo de desarrollar la organización del Estado soviético, incrementando la productividad del trabajo para asegurar la base material de la gran industria, que se apoya en la industria pesada, la siderurgia y los combustibles.

Al mismo tiempo, para incrementar la capacidad de trabajo de los obreros soviéticos, Lenin sugiere, entre otras medidas, "la utilización de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor",²² porque reconoce que en comparación con las naciones adelantadas, el ruso es un mal trabajador como herencia funesta del zarismo. En efecto, el líder soviético explicó que "la última palabra del capitalismo en este terreno —el sistema Taylor—, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas valiosísimas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos de trabajo más racionales, la implantación de los mejores sistemas de contabilidad".²³ Lenin estaba convencido de la necesidad del uso de los progresos de la ciencia y la técnica para alcanzar las metas del socialismo, motivo por lo cual se debe asociar "el poder soviético y la organización soviética de la administración con los últimos progresos del capitalismo. Hay que organizar en Rusia el

²¹ *Ibid.*, p. 87.

²² La primera obra de Taylor sobre problemas gerenciales es: Frederick Taylor, *Shop management*, Harper and Row Publishers, 1919 (1903). Más célebre y difundido es su libro: *The Principles of scientific management*, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911.

²³ V.I. Lenin, *op.cit.*, p. 93.

estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas".²⁴

Tal como el lector lo habrá podido observar, Lenin ha propuesto la adopción del sistema Taylor, al que juzga como uno de los progresos del capitalismo que aglutina en sí el avance y la explotación. Pero, de ningún modo, como se ha dado a entender por algunos, expresa su admiración por quien desarrolló un método juzgado como inhumano por estar dedicado la explotación del trabajador. Baste con que recordemos la comparecencia de Taylor ante el Comité de la Cámara de Representantes, que lo llamó a cuentas sobre el uso de sus métodos de trabajo usados por los obreros en Estados Unidos.²⁵

El pensamiento administrativo leninista es, propiamente hablando, una doctrina donde convergen la idea y la acción, pues los problemas que se planteó el fundador de la URSS, fueron de implementación bajo el imperativo del tiempo. El hecho mismo que tuviera ante sus ojos los trabajos de Frederick Taylor, célebres por su dureza con el obrero, muestra hasta donde hubo de recurrir a sistemas exitosos, a pesar de su origen.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Cfr.: "Taylor's testimony before special House Committee", New York, Harper and Brothers Publishers, 1947 (1912).

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ANARQUISMO

No es difícil que, cuando de buscar algo sin administración, se piense inmediatamente en la anarquía. Es de tal modo porque es célebre por su repulsa al Estado, el gobierno y el derecho. Y sin embargo, no rechaza a la administración, tal como lo observaremos en las páginas siguientes.

Concepto de Anarquía

La palabra *anarquía* significa *sin gobierno*, es decir, la condición de un pueblo que se rige sin una autoridad constituida.²⁶ Asimismo, es el nombre de una teoría sobre la vida y la conducta humana, según la cual, la sociedad es concebida sin gobierno.²⁷ Sin embargo, tradicionalmente la anarquía ha significado llanamente un sinónimo de desorden y confusión. Este sentido vulgar del término anarquía no tiene su base en que se desconozca la fuente etimológica, sino en el prejuicio de considerar al gobierno como algo indispensable para la sociedad, de modo que una sociedad sin gobierno es una víctima del desorden que oscila entre la omnipotencia de unos y la venganza de otros.²⁸ Errico Malatesta afirma, puesto que erróneamente se cree que el gobierno es necesario, y se admite que sin gobierno sólo hay lugar para el desorden y la confusión, es natural que el término anarquía, que significa la ausencia de gobierno, fuera sinónimo de carencia de orden.

²⁶ Errico Malatesta, "Anarquía y gobierno". Horowitz, Irving Louis (Selección y Prólogo), *Los Anarquistas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1964), p. 83.

²⁷ Pedro Kropotkin, "Anarquismo". Benjamín Cano Ruiz, *William Godwin: su vida y su obra*, México, Editorial Ideas, 1977, p. 229.

²⁸ Errico Malatesta, *op. cit.*, pp. 84-85.

William Godwin, padre fundador del *anarquismo*, tropezó con la concepción habitual de anarquía como una situación caótica y desordenada. Empero, a partir de su obra,²⁹ se comenzó a establecer la diferencia entre la idea de una ausencia total de gobierno y el caos consecuente, por un lado, y el desarrollo de una forma de organización social autónoma. Godwin explicó que es necesario puntualizar la gran diferencia que existe entre la anarquía tal como es generalmente entendida, y la anarquía como una *forma de sociedad racional, sin gobierno*.³⁰ La situación en que deriva la anarquía depende principalmente del estado de cosas precedentes; es decir, que la humanidad vivía originalmente en estado de anarquía, sin gobierno, antes entrar a la etapa de la organización política. La anarquía despierta las mentes de la ciudadanía, suscita sus energías y difunde el espíritu de empresa en el seno de la comunidad.

Ese hecho semántico tiene antecedentes en la historia de las palabras que son dignos de mencionarse, como es observable en épocas y países donde se creyó necesaria la monarquía -gobierno de uno-, en tanto que la expresión república -que significa el gobierno de la mayoría- se concebía como idéntica a confusión y desorden.³¹ Sin embargo, como lo afirma Malatesta, el sentido de las palabras puede ser rectificado hacia su significado genuino, si se persuade al público de que el gobierno no es necesario, sino extremadamente peligroso y perjudicial: "entonces la palabra anarquía, justamente por eso, porque significa ausencia de

²⁹ Benjamín Cano Ruiz, *William Godwin: su vida y su obra*, México, Editorial Ideas, 1977, p. 181.

³⁰ William Godwin, *Justicia política*, Buenos Aires, Editorial Americalee, 1945 (1793), pp. 338-341.

³¹ Errico Malatesta, *op. cit.*, p. 86.

gobierno, significará para todos *orden natural, armonía de necesidades e intereses de todos, libertad completa en el seno de una solidaridad asimismo completa*".³²

Por consiguiente, Malatesta patentiza que es indebido pensar que los anarquistas fueron desacertados al escoger esa denominación, porque tal nombre está mal entendido por la mayoría de las personas y se presta a interpretaciones equívocas debido a que el error no deriva del nombre, sino de la idea.³³ La dificultad de los anarquistas para propagar su doctrina no depende del nombre elegido, sino de que su concepto impacta contra prejuicios inveterados del pueblo acerca de la función del gobierno.

Anarquía, que deriva del griego *an* y *arche* -sin autoridad-, implica que, en ausencia del gobierno, la armonía en la sociedad no se establece por medio de la sumisión a la ley o por la obediencia a la autoridad, sino mediante acuerdos libres signados entre los grupos con base territorial o profesional, constituidos para atender las necesidades de la producción y del consumo, así como satisfacer una variedad de necesidades y aspiraciones del hombre civilizado.³⁴ En una sociedad tal, las asociaciones voluntarias cubren todos los campos de la actividad humana, y pueden extenderse más aún para reemplazar al Estado en todas sus funciones.

Anarquía es la ausencia de gobierno, más el contrato libre en lugar de la autoridad, según lo expresa la reconocida pluma de

³² *Idem.*

³³ *Ibid.*, p. 87.

³⁴ Pedro Kropotkin, *op. cit.*, p. 229.

Pierre-Joseph Proudhon.³⁵ La anarquía consiste en el gobierno de cada uno por sí mismo, en inglés se conoce como *self-government*. Incluso hay que aclarar que la expresión *gobierno anárquico* es contradictoria hasta cierto punto, y que no es una idea absurda.³⁶ Proudhon explica que sólo es reprehensible idiomáticamente hablando, pues en política la noción de anarquía es tan racional y positiva como cualquiera otra: ella consiste en que, si las funciones políticas estuviesen reducidas a las tareas industriales, de ello resultaría el orden social por el solo efecto de las transacciones económicas.

La *an archía* consiste en la abolición completa de los estados -ha dicho Kropotkin- y su reemplazo por la organización de lo simple a lo compuesto por medio de la libre federación de las fuerzas populares, los productores y los consumidores.³⁷ La anarquía representa una organización muy superior al Estado: es la federación de las corporaciones por oficio y los grupos de consumidores, incluso por encima de las fronteras y fuera de la tutela de los actuales Estados.

En fin, el concepto de anarquía se entiende mejor si se le concibe como un régimen, es decir, como un conjunto de relaciones con un orden normativo propio. Un orden que no significa centralización, jerarquía ni autoridad, pues en su seno no hay relaciones de poder ni dominación, sino un sistema de ayuda mutua. Aquí no existe el poder como imposición de una voluntad sobre otras voluntades en una relación social, aún contra la resistencia de

³⁵ Pierre-Joseph Proudhon, *El principio federativo*, México, Ediciones Gernika, 1992 (1863), pp. 15-16.

³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³⁷ Pedro Kropotkin, *op. cit.*, p. 78.

estas últimas; ni autoridad como mandato legítimo que se acata con la obediencia.

El Régimen Mutualista

La armonía en la sociedad anarquista es el resultado del ajuste entre una multitud de fuerzas e influencias, que es posible gracias a que ninguna de ellas goza de la protección de un poder coercitivo, como el Estado. Kropotkin explica que el equilibrio resulta de la ayuda mutua, que es enteramente natural al hombre, como es visible en el instinto espontáneo de sociabilidad observable en las asociaciones económicas, científicas, pedagógicas, deportivas, higiénicas, caritativas y otras más, así como en la vida corporativa y municipal.³⁸ Por consiguiente, en la sociedad anarquista no hay lugar a la guerra de todos contra todos, pues consiste en una federación de asociaciones libres nacidas espontáneamente, y que están unidas entre sí para todo aquello que reclama un esfuerzo común. Esta sociedad tiene como un resultado principal, de manera similar al falansterio de Fourier, hacer del trabajo un ejercicio productivo y atrayente a la vez.³⁹

Según Proudhon, las palabras mutuo y mutualidad, que tienen como sinónimos recíproco la reciprocidad, derivan de la voz latina *mutuum* que significa préstamo (de consumo). En el préstamo de consumo, el objeto prestado es consumido por quien lo tomó a préstamo, y que lo devuelve como el equivalente, sea en la misma especie o en forma distinta. La idea de mutualidad, reciprocidad, cambio o justicia, radica en que sustituye los conceptos de

³⁸ Charles Gide et Charles Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), p. 922.

³⁹ *Ibid.*, p. 926.

autoridad, comunidad y caridad, que se han construido en política y economía política como un sistema de relaciones que cambiarán el orden social de pies a cabeza.⁴⁰

La mutualidad se sitúa entre la noción de autoridad del Estado y la libertad individual. La primera sustenta la idea del Estado donde impera una relación de subordinación. La segunda, en contraste, pregona un tipo de sociedad considerada sin jerarquías ni funciones ni facultades, sino como un sistema de equilibrio entre fuerzas libres en el que cada persona tiene la seguridad de disfrutar los mismos derechos, con la condición de cumplir los mismos deberes, y obtener las mismas ventajas a cambio de los mismos servicios. Consiste en un sistema igualitario y libre, que excluye toda aceptación de fortunas de rango y de clase.

El principio mutualista implica servicio por servicio, producto por producto, préstamo por préstamo, seguro por seguro, crédito por crédito, caución por caución, garantía por garantía.⁴¹ De aquí derivan las instituciones del mutualismo, como los seguros mutuos, crédito mutuo, socorros mutuos enseñanza mutua y garantías recíprocas.

La pieza maestra del mutualismo es el Banco de Cambio ideado por Proudhon, quien aclaró que entre los capitales que permiten al propietario obtener provecho sin trabajar, el más importante es la moneda, de manera que si se hace que pierda la producción del provecho, los demás capitales se tornarán igualmente improductivos. Siendo la moneda un instrumento de circulación, pues se utiliza

⁴⁰ Armand Cuvillier, *Proudhon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1939, pp. 396-398.

⁴¹ *Ibid.*, p. 300.

para gastarla, su aceptación descansa en la confianza que merece la institución que la emite.⁴² Debe entonces fundarse un Banco sin capital que emita billetes o bonos de circulación no convertibles en numerario, que no paguen interés. El banco adelantará los bonos al vendedor de una mercancía, para recobrarlos con el comprador de acuerdo con los valores fijados en el propio billete. El capital circulante no estaría gravado con el interés a pagar a los accionistas y podría ser prestado sin cobrar ninguna tasa a los interesados en adquirir tierras, máquinas y construcciones, para trabajarlos personalmente a través de un crédito gratuito, en vez de alquilarlos o comprarlos con préstamos usurarios.

Las consecuencias de esa institución bancaria sería la fusión de las clases sociales, que transformaría a la burguesía y el proletariado en una sola clase media que vive del esfuerzo personal, sin capital alguno. Como resultado de este proceso mutualista, el gobierno se torna en inútil porque únicamente es necesario cuando existen opresores y oprimidos. El gobierno, en suma, se fundiría en el sistema económico llamado mutualismo, cuya base es el Banco de Cambio.

Una sociedad organizada con base en esos principios facilita que el hombre no limite el ejercicio de su fuerza de trabajo al poder de un monopolio capitalista, mantenido por el Estado. Tampoco está limitado en el ejercicio de su voluntad por el temor de un castigo, o por la obediencia a entidades individuales o metafísicas, que aniquilan su iniciativa y derivan en la servidumbre del espíritu. Kropotkin estima, más bien, que sus acciones estarán guiadas por su propio juicio, recibiendo influencia de la acción y la reacción libres entre él mismo y las

⁴² Carlos Rama, *Las ideas socialistas en el siglo XX*, Editorial Laila, Barcelona, 1976 (1947), p. 93.

concepciones éticas del medio social.⁴³ El hombre puede obtener el desarrollo completo de sus facultades intelectuales, artísticas y morales, sin verse impedido por el exceso de trabajo que le imponen los monopolios capitalistas, así como el servilismo y la inercia del espíritu de la mayoría. Puede, en fin, alcanzar su total individualización, que es imposible tanto en el sistema moderno del individualismo capitalista, como en el sistema de socialismo de Estado.

Los anarquistas aprecian que su concepción no es una utopía construida *a priori*, porque sustentan que es una filosofía que deriva del análisis de tendencias existentes en su tiempo.⁴⁴ Kropotkin asegura que el progreso de las técnicas modernas, que simplifica la producción de los bienes necesarios para la vida; el espíritu de independencia y progreso de la libre iniciativa, y del libre juicio en todas las ramas de la actividad, que antaño se consideraban como propias del dominio de la Iglesia y el Estado, han reforzado la tendencia de supresión del gobierno.

El anarquismo cree en el orden natural de la sociedad que subsiste por encima del orden positivo, así como en su fe sobre la existencia de leyes sociales naturales que es necesario descubrir. Bakunin habló de las leyes generales de la economía social, ya descubiertas o que la ciencia debería descubrir. Es cierto que el reinado de la armonía como un orden natural es susceptible de realizarse en la tierra, pues si la sociedad estuviera establecida sobre bases naturales, jamás habría choques entre el interés de la sociedad y el interés del individuo. Asimismo, Kropotkin explicó que la armonía surgiría espontáneamente de la solidaridad de los

⁴³ Pedro Kropotkin, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 132.

intereses, cuando todos los hombres formaran una sola familia.⁴⁵ Cuando la humanidad haya asentado sus relaciones sobre bases naturales, es decir, sobre el principio de la ayuda mutua, entonces alcanzará perfección y gozará de dicha completa. En fin, el trabajo vendrá a ser como también lo profetizó Fourier: un pasatiempo agradable.

El anarquismo destaca los conceptos de solidaridad y fraternidad, toda vez que la felicidad individual y la felicidad social son inseparables. La sociedad concebida por Thomas Hobbes como un ámbito polémico donde cada individuo es enemigo y tirano de todos, contrasta completamente del ideal social anarquista, pues el hombre es eminentemente social, y el individuo y la sociedad dos nociones correlativas que no se conciben una sin la otra.⁴⁶ Quizá nadie expresó con más fuerza que Bakunin el carácter social del hombre, pues decía que la sociedad es anterior al individuo, y al mismo tiempo, sobrevive a cada individuo.

El anarquismo profesa una sociedad como creación espontánea y necesaria de la vida, en tanto que al gobierno lo observa como un órgano artificial y parasitario injertado en ella, que se afana por absorberla.⁴⁷ En contraste con los anarquistas, los liberales, comenzando por Adam Smith, se contentaron con aplicar esta distinción a las instituciones económicas, mientras que aquellos otros la extendieron al conjunto de las instituciones sociales. No sólo la vida económica, sino la vida social en su conjunto, es el resultado del instinto humano hacia la sociabilidad, que no es otra

⁴⁵ Werner Sombart, *Socialismo y movimiento social*, Santiago de Chile, Ediciones Ercilla, 1935, p. 44.

⁴⁶ Charles Gide y Charles Rist, *op. cit.*, pp. 918-919.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 920-921.

cosa que la solidaridad que impulsa a los hombres a colaborar con sus semejantes y socorrerlos en sus desgracias, así como agruparse con ellos.

El mutualismo entraña un nuevo pacto donde la soberanía política, la autoridad civil, los ayuntamientos y otras categorías cívicas, se transforman en libertad por medio de una coordinación. La antigua ley de unidad es derogada, de modo que en virtud del consentimiento de las diversas partes en el pacto de unión, el centro político está en todas partes y la circunferencia en ninguna parte. Cada grupo, raza y lengua, es señor de su territorio, cada ciudad está garantizada por las ciudades vecinas. Proudhon observa la unidad como base del derecho, que es una promesa que los diversos grupos soberanos se hacen mutuamente para regirse por sí mismos, y tratar con sus vecinos según principios así acordados.⁴⁸ Se asocian para protegerse contra el enemigo de fuera y de la tiranía de dentro, y concentrarse en interés de sus empresas respectivas, así como de prestarse asistencia en casos de infortunio. Transportado a la esfera política, el mutualismo toma el nombre de federalismo.

La Administración Anárquica

La anarquía representa una sociedad cuya forma es una red cerrada compuesta por una variedad de agrupaciones sociales, que en su aspecto territorial constituyen federaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, libremente asociadas; y que desde su ángulo cronológico pueden ser temporales o permanentes. En ambos casos, esas asociaciones están orientadas hacia una variedad de fines enfocados a la producción, el consumo y el intercambio, y funcionalmente hablando, toman la forma de

⁴⁸ Armand Cuvillier, *op. cit.*, pp. 304-305.

organizaciones sanitarias, educativas, de protección mutua o de defensa del territorio. Algunas están dedicadas a satisfacer un número creciente de necesidades científicas, artísticas, literarias y sociales, otras a proveer servicios públicos de habitación, alumbrado, calefacción, alimentación y sanidad.⁴⁹ Incluso, Kropotkin ideó federaciones de comunidades unidas entre sí y federaciones de comunidades con los grupos de producción, así como agrupaciones más amplias que engloban todo un país o varios países, que están integradas por personas que trabajan en común para la satisfacción de necesidades económicas, intelectuales y artísticas, y que no están limitadas a un territorio determinado.

Todos esos grupos combinan libremente sus esfuerzos mediante una alianza recíproca, de modo que la libertad completa preside el desenvolvimiento de nuevas formas de producción, invención y organización, pero no sin que la iniciativa individual sea estimulada y la tendencia hacia la uniformidad y la centralización combatidas.⁵⁰

La mutualidad también es posible en la producción manufacturera, extractora, metalúrgica y marítima, así como en las grandes explotaciones que tienen carácter de servicio público, como los ferrocarriles y los establecimientos de crédito, donde esa mutualidad consiste en que tales servicios -que excluyen todo provecho de capitales- se confían a la administración del público al precio de explotación y mantenimiento.⁵¹ Proudhon enfatiza la evidencia de que la garantía de economía y ejecución no pueden asegurarla las compañías monopolistas, ni las empresas del Estado,

⁴⁹ Pedro Kropotkin, *op. cit.*, p. 130.

⁵⁰ Charles Gide y Charles Rist, *op. cit.*, p. 923.

⁵¹ Armand Cuvillier, *op. cit.*, p. 301.

porque esta garantía sólo deriva de asociados libres que están comprometidos con el público por el contrato de mutualidad, por un lado, y unos con otros por contrato ordinario de asociación, por el otro.

El principio de mutualidad consiste en un proceso libre y relativamente estable y continuo, que estriba en afiliarse a los hombres cuando lo requieran las exigencias de la producción, la baratura de los productos, las necesidades del consumo y la seguridad de los productores mismos. Es decir, el mutualismo es posible allí donde no sea viable que el público se atenga a la industria particular, ni a ésta misma el asumir las cargas y correr por sí sola los riesgos de las empresas. No es, por consiguiente, un pensamiento sistemático, un cálculo ambicioso, una expresión del espíritu partidista o un mero sentimentalismo lo que une a los sujetos así asociados, sino la razón de las cosas, porque asociándose obedecen esa razón y pueden conservar su libertad en el seno de la sociedad.

Debido a que el progreso político y jurídico de la humanidad tiende hacia la limitación del gobierno y el desarrollo de relaciones contractuales libres, el Estado se encuentra condenado a la ruina y la sociedad aspira a la anarquía. Como Proudhon cree que el Estado es lo opuesto a la justicia, exige que su posición sea ocupada por la convivencia social de los hombres, cuya base es la norma que prescribe que se cumplan los contratos. Asimismo es necesario, para que un pueblo pueda manifestarse como una unidad, desechando al Estado, centralizar las materias de religión, administración, justicia, ejército, agricultura, industria, comercio, hacienda, es decir, todas las fuerzas y actividades

sociales.⁵² Esta centralización se realizará de abajo hacia arriba y de la periferia al centro, pues todas las actividades serán independientes y se regirán por sí mismas. Como corolario, deben relacionarse estas actividades entre sí a efecto de lo cual se creará un Consejo de Ministros. A la cabeza de la sociedad se instituirá una magistratura judicial suprema y un poder legislativo o asamblea nacional -nombrados directamente por la sociedad- con la misión de examinar las cuentas, hacer leyes, preparar el presupuesto, y distribuir las competencias entre los distintos ramos de la administración.

Las notas anteriores no dejan duda sobre el resultado que, abolido el gobierno, persistiría la administración. Malatesta piensa como evidente que en todo trabajo colectivo en gran escala se requiere la división del trabajo, una dirección técnica y una administración. Sin embargo, no falta quien justifique la existencia del gobierno como una emanación de la necesidad real de organizar al trabajo. Es importante, por consiguiente, distinguir al gobierno y la administración: el primero es un conjunto de individuos que han recibido o se han abrogado el derecho y los medios de hacer las leyes, así como la facultad de forzar a las personas a su cumplimiento. Los administradores y los ingenieros, por su parte, son los hombres que asumen la tarea de realizar un trabajo, y efectivamente lo realizan. "Gobierno significa delegación del poder, o sea, la abdicación de la iniciativa y la soberanía de todos en manos de algunos. Administración significa delegación de trabajo, o sea, tarea confiada y aceptada, cambio libre de servicios, fundado en pactos libremente ajustados".⁵³

⁵² Carlos Rama, *op. cit.*, p. 92.

⁵³ Errico Malatesta, *op. cit.*, p. 102.

En tanto el gobierno se disipa al desaparecer las relaciones de poder, la administración se perpetúa por emanar del trabajo libremente pactado. Es inherente a la naturaleza humana la capacidad de auto-regularse, sin necesidad de la autoridad estatal, pues existe la distinción entre un papel funcional en la sociedad y un papel explotador.⁵⁴ Un gobernante es una persona favorecida que tiene el derecho de mandar a otros, y servirse de la fuerza de otros para implementar sus deseos. Un administrador, en contraste, es un trabajador más de la sociedad donde todos tienen iguales oportunidades de desarrollo.

⁵⁴ Irving Louis Horowitz, (Selección y Prólogo). *Los anarquistas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1964), pp. 50-51.

SEGUNDA PARTE
CRÍTICOS Y CRUZADOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

Del mismo modo como la administración pública ha sido abordada de un modo muy intenso y extenso por las grandes corrientes del pensamiento social, también ha sido tratada por las grandes corrientes del pensamiento individualista, destacándose en esta tarea del liberalismo y el neoliberalismo.

Sin embargo, el individualismo la hace objeto de duras críticas provenientes de una diversidad de fuerzas sociales. Pero, quizá, las más radicales y lacerantes, toda vez que continuas, proceden del liberalismo y el neoliberalismo. Hay que decir, en honor de sus ácidos y demoleedores críticos, que estudiaron profundamente a la administración pública para extender sus argumentos, si bien muchos se formularon fuera de sus quicios. Buena parte de sus reiteradas cruzadas para rescatar la *tierra santa de la libertad individual*, del dominio del intervencionismo administrativo, fueron cruentas hostilidades contra la burocracia, sin tregua y armisticios, tal como llega hasta nuestros días.

La administración pública es un fenómeno perpetuamente sometido a reelaboraciones y redefiniciones. Estos replanteamientos invariablemente han partido del hecho de que su existencia es útil y que, en todo caso, sus transformaciones han obrado en su beneficio. Sin embargo, no han faltado, ni faltan ni faltarán, apreciaciones acerca de su carácter superfluo o secundario, así como puntos de vista a favor de su extinción.

Una de las versiones que llevan como sello una apreciación fatalista sobre el destino de la administración pública, aboga hoy en día por su minimización, y hasta su reemplazo por relaciones directas entre productores y consumidores. Esto ya había sido observado por los cultivadores de la administración pública desde

finales de la década de 1960, concluyendo que el neoliberalismo propuso que la *policy* pueda ser auto-ejecutada, o ejecutada a través de una administración automática. Particularmente esto era visible entre de economistas como Milton Friedman y Friedrich Hayek, cuyas ideas sustentan que el Estado puede hacer *policies* que requieran poca o ninguna administración.¹

Una administración pública tal restringe a los servidores gubernamentales a una mera ejecución de la ley, reduce las invasiones contra la privacidad, acelera el ajuste del individuo a la *policy*, y simplifica la administración aumentando su eficiencia. En fin, una administración así minimizada aumenta la economía de los procesos y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por un monto mínimo de administración, y por una retención máxima de opción y ajuste individuales.

Esas ideas tienen un pasado añejo que se remonta al liberalismo, así como una prolongación consolidada hacia el presente a través del neoliberalismo.

¹ Emmette Redford, *Democracy in the administrative State*, New York, Oxford University Press, 1969, pp. 185-187.

Capítulo 5

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO INDIVIDUALISTA: LIBERALISMO

El liberalismo ha cumplido un papel relevante en la historia de la humanidad, de modo que no está demás hacer algunas precisiones sobre su desarrollo e ideario.

ORIGEN DEL LIBERALISMO

Hay que destacar, por principio, que el liberalismo es un suceso histórico y social, de modo que es explicable a través de una premisa: que una nueva clase social consiguió establecer los méritos necesarios para asumir cabalmente el dominio del Estado, dentro del periodo que va desde la Reforma hasta la Revolución francesa. Para alcanzar sus metas, ascendiendo al poder, derribó las barreras que habían hecho del privilegio social una función del Estado en todos los órdenes de la vida, y que estaba asociada a la idea de los derechos de posesión territorial. Asimismo, para alcanzar ese fin, el liberalismo realizó un cambio radical en las relaciones legales cuyo nuevo cimiento jurídico cambió el *status* por el contrato.²

Paralelamente, la potestad personificada por la soberanía nacional sustituyó al imperio medieval basado en el *jus divinum* y el *jus naturale*. Fue de tal modo que aquellos hombres cuya influencia tenía como fundamento la propiedad mueble, reemplazaron en el control de la política a una aristocracia cuya autoridad emanaba de la posesión territorial. Desde entonces, el banquero, el comerciante y el industrial, sustituyeron al terrateniente, al

² Harold Laski, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (1936), pp. 11-12.

eclesiástico y al guerrero, como portadores de influencia social predominante.

Asimismo, la ciencia reemplazó a la religión como el factor principal de la nueva mentalidad humana, en tanto que la doctrina del progreso desalojó la idea de "una edad pretérita con su noción concomitante de pecado original".³ En fin, los conceptos de iniciativa y control sociales fueron sustituidos por los nociones de iniciativa y control individuales.

Como corolario, las condiciones materiales emergentes dieron origen a nuevas relaciones sociales, de las cuales surgió una filosofía que bridó una justificación racional al mundo recién nacido. Esta nueva filosofía es el liberalismo. Sin embargo, el liberalismo llegó a ser una doctrina coherente sólo a partir de un proceso de construcción indirecto y "muy pocas veces consciente",⁴ de manera que la genealogía de las ideas que lo formaron no consistió en una línea recta. Es más, en su desarrollo convergen corrientes doctrinarias de origen tan diverso, que su confluencia enturbia toda claridad y hacen imposible toda precisión. A la evolución del liberalismo contribuyeron determinadamente hombres que, incluso, le eran ajenos y aún hostiles, como Maquiavelo, Calvino y Lutero, así como Moro, Hobbes y Bacon.

Hay que considerar igualmente que el clima mental que lo hizo posible también derivó del choque de los acontecimientos, junto con los descubrimientos geográficos, la innovación de la cosmología, las invenciones técnicas, y sobre todo, las nuevas formas de la vida económica.

³ *Idem.*

⁴ *Ibid*, pp. 12-13.

Como doctrina, el liberalismo "se relaciona sin duda directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia".⁵ Sin embargo, la libertad que apetece no ofrece títulos de universalidad, porque en la realidad quedó reservada a quienes tienen una propiedad que defender. Tal es el motivo por el cual, desde sus comienzos, el liberalismo lucha por oponer obstáculos a la autoridad y confinar la actividad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales, así como procurar un sistema de derechos fundamentales donde el Estado no tenga la facultad de incursionar. De aquí derivó que, al poner en práctica esos derechos, el liberalismo mostró ser más pronto e ingenioso para ejercitarlos en defensa de la propiedad, que para proteger al que no posee nada, salvo su fuerza de trabajo. Desde entonces, la idea de liberalismo quedó históricamente trabada de modo ineludible con la posesión de la propiedad.

Esta última condición, esto es, ser el liberalismo una bandera de la libertad de los poseedores, no de los desposeídos, siempre es determinante cuando se hacen balances sobre los factores que obraron a favor de su desplome como doctrina dominante, tema que trataremos al final de este capítulo.

Se puede atribuir a John Locke ser el más grande pensador liberal de todos los tiempos, aunque sea más bien un pionero, que un liberal de viejo cuño. Él pensaba que la libertad se preserva por medio de la división del poder, no con la disminución del gobierno, mientras que el liberalismo antiguo, que profesaron James Mill, Thomas Jefferson y Thomas Paine, más bien sustentó la idea de que el mejor gobierno es el que gobierna menos, porque desconfía

⁵ *Ibid*, p. 14.

del poder. Con John Stuart Mill la problematización cambia: la libertad no se protege por medio de la prevención del abuso del poder gobernante, sino a través de su protección contra quienes no forman parte de él. Por lo tanto, como el fin del gobierno es evitar el daño mutuo entre los hombres, su único poder legítimo sobre los miembros de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar ese perjuicio.⁶

Esta translación hecha por Mill, que para algunos propició una nueva etapa en el desarrollo del liberalismo, para otros fue una revisión insostenible y la declaración expresa del inicio de su decadencia.

Una vez dibujados algunos rasgos del liberalismo, debemos entrar en materia.

⁶ Carl Friedrich, *Introducción a la teoría política*, México, Editorial Roble, 1969 (1967), pp. 21-23.

JOHN STUART MILL

No sería difícil otorgar a John Stuart Mill el crédito de ser el pensador liberal más devoto al estudio de la administración pública, tal como es fácilmente visible en varias de sus obras, una de ellas, por cierto, dedicada al estudio del gobierno.⁷ Hay que anotar, a favor de lo dicho, que Mill fue un conocedor profundo de la filosofía política y los procesos de gobierno. Esto lo separa de quienes fueron puramente economistas, aunque también esto le acarreó duras críticas por sus vínculos con otros pensadores sociales.⁸

No debemos sorprendernos de ese hecho, porque Mill estuvo ocupado perpetuamente por deslindar las funciones legítimas del Estado, de aquellas otras que consideró como espúreas, pues llevaban consigo el estigma del intervencionismo. Esta perspectiva es aleccionadora, pues a través de ella se puede delinear el ideario liberal primigenio, para contrastarlo con los planteamientos neoliberales posteriores.

⁷ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos Sucesores, 1966 (1861).

⁸ Posiblemente la influencia que más gravitó en su pensamiento fue la de Auguste Comte, de quien el propio Mill reconoce le hizo abandonar el pensamiento de Jeremy Bentham. Parece que la obra que cimentó esa influencia fue *Principios de la filosofía positiva* (Madrid, España Moderna, sin año ([1829]), si bien los libros de Henri de Saint-Simon fueron de su conocimiento. Mill dijo de aquella obra, ser la más importante de su época. W.J. Ashley, *Introducción. John Stuart Mill, Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1848), p. 12. La influencia del sociólogo francés sobre Mill fue bien conocida, pues hasta el anarquista Mijail Bakunin comentó que el economista inglés fue su "admirador apasionado, un adherente de la filosofía positiva de Comte". Mijail Bakunin, *Dios y el Estado*, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira, 2000, p. 44.

Ámbito de Permisibilidad de Acción del Estado

Mill recuerda que, a mediados del siglo XIX, una de las cuestiones más discutidas en la ciencia política y en el arte de gobernar, fue el problema de los límites que debían fijarse a las funciones y las acciones de los gobiernos. El tema era tan relevante, que había pasado de la época cuando el objeto de la controversia fue cómo debían constituirse los gobiernos, así como con arreglo a qué principios y bajo qué reglas debían ejercer su autoridad; hacia la fase en la cual se discute a qué aspectos de los asuntos humanos se debe extender la autoridad del Estado. Consiguientemente, para tal objeto es preciso especificar las funciones que son inseparables del concepto del gobierno en sí, o que desempeñan habitualmente sin objeción alguna todos los gobiernos, y aquellas otras funciones donde es discutible si esos gobiernos deben asumirlas. Las primeras son funciones necesarias de gobierno, las segundas se pueden definir como propiamente facultativas, en el sentido de que la conveniencia de su ejercicio no se convierte en una necesidad, ni entraña un asunto sobre el cual pueden prevalecer una diversidad de opiniones.⁹

Mill, fugándose del simplismo con que suele observarse al Estado, razona que al intentarse la enumeración de las funciones necesarias de gobierno, es observable que ellas son más variadas de lo que se cree, y que por lo tanto, resulta imposible limitarlas con demarcaciones perfectas. Este razonamiento lo aleja de las veces que reclaman que los gobiernos se circunscriban a brindar solamente protección contra el uso de la fuerza y el fraude, y que la gente quede libre y sea capaz de cuidar de sí misma. Pero más allá de estos deberes tan sencillos existe una multitud de casos en

⁹ John Stuart Mill, *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1848), pp. 787-788.

los cuales los gobiernos, con base en la aprobación general, asumen poderes y desempeñan funciones cuya simple razón es que conducen al bien general. Mill da como ejemplo la acuñación de moneda, reconociendo en esta función su estatuto de monopolio, y justificando el hecho al motivo de que el gobierno, al asumir tal función, evita a los individuos la molestia, la dilación y el gasto de pesar y ensayar moneda.¹⁰

Este modo de razonar establece con relativa precisión aquello que propiamente no constituye una injerencia estatal en asuntos que no le competen. En efecto, nadie vio -ni los más celosos economistas de la época de Mill- en la acuñación de moneda una interferencia del Estado, ni que ello significara ejercer indebidamente sus poderes. Tampoco que el Estado prescribiera determinados patrones de pesas y medidas, o pavimentara, alumbrara y limpiara las calles, se juzgó en forma similar si lo hiciera por medio del gobierno o de la autoridad municipal. Igual situación entraña la construcción de puertos y faros, y hacer trabajos topográficos para diseñar mapas y cartas de navegación, o levantar diques para mantener el mar a distancia y limitar el curso de los ríos.¹¹ De hecho, cree que ejemplos similares podrían multiplicarse infinitamente, pero es innecesario, pues las funciones admitidas como propias del gobierno abarcan un campo aún más amplio que los propios de una definición estricta. Además, no es posible hallar razón alguna que justifique a todas estas actividades en común, salvo que la razón generosa que deriva de la conveniencia general, como tampoco es posible limitar la intervención del gobierno a una regla universal.¹²

¹⁰ *Ibid.*, p. 791.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibid.*, pp. 791-792.

Una vez diferenciado lo propiamente gubernamental, de aquello otro de tipo facultativo, es posible establecer un perímetro hipotético que prevenga la intervención indebida del Estado. En efecto, Mill refirió, en términos generales, que se puede decir lo siguiente:

todo aquello que es deseable se haga en interés general de la humanidad o de las generaciones futuras o por los intereses actuales de aquellos miembros de la comunidad que precisan ayuda en sus trabajos, pero que no son de naturaleza apropiada para que los remuneren los particulares o las asociaciones, es muy conveniente que sea el gobierno quien se encargue de estimularlos y remunerarlos, si bien, antes de decidirse a ello, deben siempre examinar los gobiernos si no hay ninguna probabilidad racional de que se realicen bajo el llamado principio voluntario y, en caso afirmativo, si es probable que se hagan mejor y más eficazmente por intermedio del gobierno que bajo el celo y la liberalidad de los particulares.¹³

Habiéndose Mill ocupado de todas las excepciones de aquella máxima práctica, que establece *que los asuntos de la sociedad pueden realizarse mejor por la acción privada y voluntaria* -de las que trataremos adelante-, se puede añadir que la intervención gubernamental no siempre se puede detener antes de llegar a los límites que definen los casos en los cuales aquélla otra está indicada. Es decir: en las circunstancias propias de una época o de una nación, existen materias de valor para los intereses generales, que es necesario que el gobierno se encargue de ellas. Incluso, aquí no se discute si puedan asumirlas o no los particulares, pues

¹³ *Ibid.*, p. 962.

sencillamente no lo harán.¹⁴ Esto es observable allí donde existen caminos, diques, puertos, canales, obras de riego, hospitales, escuelas, universidades e imprentas, funcionando gracias a la acción directa del gobierno y por motivo de que el pueblo suele no disponer de los recursos necesarios para sufragarlos. O sencillamente no ha desarrollado suficientemente la potencia de la acción colectiva para reunir esos medios. Efectivamente, en muchas partes del orbe hay pueblos que no son capaces de hacer aquello que precisa el manejo de grandes recursos y acciones combinadas, a menos que lo asuma el Estado.

Sin embargo, ese activismo estatal debe ser pasajero, pues el gobierno cuyo objeto es ofrecer el mayor bien a los súbditos, debe hacer lo que la incapacidad del público le traslada, pero pugnando por eliminar esa impotencia. De modo que un buen gobierno es aquél que estimula un mayor rendimiento del esfuerzo individual, que hace desaparecer todo lo que obstaculiza y desalienta el espíritu de empresa privada, y que brinda las facilidades necesarias y la dirección y los consejos pertinentes. Igualmente, los recursos pecuniarios con que cuenta sólo los empleará cuando sea posible ayudar a los esfuerzos privados, más que sustituirlos. El apoyo gubernamental, a falta de la iniciativa privada, debe darse en forma que constituya un curso de educación a través del cual el pueblo se instruya acerca del arte de realizar grandes objetivos, por medio de la energía individual y la cooperación voluntaria.¹⁵

Las funciones necesarias de gobierno y los efectos que produce sobre los intereses económicos de la sociedad por su buena o mala ejecución, no parecen ser objeto de mayor problema. Esto no ocurre,

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Ibid.*, pp. 962-963.

sin embargo, con las funciones facultativas que asumen diferencialmente los gobiernos, y que no se admite unánimemente que las desempeñe. A Mill le queda claro que existen algunas materias en las cuales el gobierno no debe intervenir y otras en las que sí lo debe hacer. Sin embargo, puede ocurrir que la intervención sea perjudicial cuando el gobierno, no entendiendo la materia en la cual interviene, produzca un resultado perjudicial. El caso más representativo de esto es la doctrina de la protección de la industria nacional, que no significa otra cosa que la prohibición o la restricción, por medio de derechos de aduana, de las mercancías extranjeras que se producen en el país.¹⁶

John Stuart Mill intentó discernir con escrúpulo los límites de las atribuciones del gobierno, es decir, las materias de su actividad que pueden o deben ser extensivas a su intervención en los asuntos de la sociedad, además de aquellas otras que inherentemente le incumben. Debemos señalar que en la economía clásica ningún tema fue objeto de las más encendidas discusiones, como el acotar esos límites. Pero Mill aclara que la controversia giró más bien en torno a ciertos puntos, de modo que sólo se tocaron ligeramente otros problemas esenciales.

En efecto, quienes se ocuparon de algún aspecto determinado de la intervención gubernamental, como la educación pública, la reglamentación de las horas de trabajo o el cuidado de los pobres, se extendieron frecuentemente hacia argumentos generales cuya amplitud fue superior a la aplicación especial que de ellos se hacía. Por una parte, quienes defendieron la intervención se ciñeron a afianzar el derecho y el deber del gobierno para intervenir, siempre que su intervención fuera considerada como

¹⁶ *Ibid.*, p. 904.

útil.¹⁷ Por la otra, quienes militaban en la escuela del *laissez-faire* intentaron limitar con exactitud las atribuciones del gobierno, reduciéndolas generalmente a la protección de las personas y los bienes contra la violencia y el fraude. Sin embargo, una definición como esta no logró el acuerdo entre ellos, ni con otros más, pues tales son deberes indispensables y unánimemente reconocidos como propios del gobierno.

Al respecto, Mill piensa que ese importante asunto no admite solución universal alguna, por lo que se inclina por aportar alguna ayuda para resolver los problemas señalados, examinando desde un punto de vista general las ventajas y los inconvenientes de la intervención del gobierno. Por principio, él distingue dos clases de intervención gubernamental, las cuales, aunque se refieran la misma a materia, difieren por su naturaleza y efectos, motivo por lo cual su justificación precisa distinto grado de urgencia. Hay que considerar que la intervención puede extenderse hasta controlar la libertad de acción de los individuos, porque el gobierno puede prohibir que las personas hagan determinadas cosas o que las hagan sin su autorización. O puede ordenarles que hagan ciertas cosas, o darles a elegir entre hacerlas de determinada manera o abstenerse de hacerlas. Se trata de la intervención autoritaria del gobierno.¹⁸ Ante ella debemos referir otra clase de intervención cuya índole es no es autoritaria. Ella es visible cuando un gobierno, en lugar de expedir una orden y obligar a cumplirla por amenaza del castigo, adopta un procedimiento poco frecuente, pero del que puede hacerse un uso importante: aconsejar y publicar información. Otro caso es que el gobierno, dejando a los individuos en libertad de usar sus propios medios en la persecución de cualquier objetivo de interés

¹⁷ *Ibid.*, p. 928.

¹⁸ *Ibid.*, p. 929.

general, no intervenga en sus asuntos, pero tampoco confía el asunto a su cuidado exclusivo, y establece paralelamente con sus disposiciones, un medio de acción propio para la misma finalidad. Esto explica por qué puede existir un banco nacional o una fábrica del gobierno, sin que ello signifique un monopolio que medre contra los bancos o las fábricas privadas, del mismo modo que puede establecerse un servicio postal sin que haya penalidades por el transporte de cartas a través de otros medios, o haber hospitales públicos sin que se restrinja de ningún modo el ejercicio de la medicina.

La diferenciación entre los dos tipos de intervención, hace evidente el que la forma de injerencia autoritaria tiene un campo de acción legítimo mucho más limitado que la intervención no autoritaria, porque su justificación precisa una necesidad mucho mayor, al mismo tiempo que existen dilatadas porciones de la vida humana de las cuales se le excluye imperativamente y sin reserva alguna.¹⁹ Consiguientemente, la permisividad de la acción del Estado, independientemente de la teoría que cada autor adopte con respecto del fundamento de la unión social y cualquiera de las instituciones políticas en las cuales vive el hombre, hay alrededor de cada ser humano como individuo un círculo donde no se permite que penetre ningún gobierno, sea de una persona, de unas cuantas o de muchas; es decir, una monarquía, una oligarquía o una democracia. Existe pues una parte de la vida personal en la cual su individualidad reina sin control alguno, ya sea de otro individuo o de la colectividad.

Todo aquél que profese el mínimo respeto por la libertad y la dignidad humana, no dudará que haya o deba haber en el ser humano

¹⁹ *Ibid.*, p. 930.

un espacio intocable y apartado de toda intrusión autoritaria. El problema, por consiguiente, es otro: fijar dónde ha de ponerse el límite de ese espacio y cuán ancho será el ámbito de la vida humana que deba incluirse. Mill explica que ese espacio debe abrazar toda la parte que afecta la vida del individuo sólo en lo interior y lo exterior, y que no aflige los intereses de los demás seres humanos, o únicamente los afecta a través de la influencia moral del ejemplo.²⁰ Por consiguiente, cuando un gobierno provee los medios para alcanzar un fin determinado dejando a los individuos en libertad de usar otros medios que los juzgan preferibles, no se infringe la libertad, ni hay restricciones fastidiosas o degradantes. De aquí deriva que no es menos importante en un gobierno democrático que se mire con recelo la tendencia de las autoridades públicas a extender su intervención y arrogarse un poder cuya especie se juzga como prescindible o superfluo.

Todas estas son las razones principales de carácter general que abogan a favor de la restricción a límites más estrechos para la intervención de la autoridad pública, en los asuntos de la comunidad. En suma:

la práctica general debe ser *laisser-faire*; toda desviación de este principio, a menos que se precise por algún gran bien, es un mal seguro.²¹

Mill termina haciendo un vaticinio que resultó cierto: "los tiempos venideros tendrán dificultad en creer hasta qué punto los gobiernos han infringido esta máxima (...)"²²

²⁰ *Ibid.*, pp. 929-932.

²¹ *Ibid.*, p. 936.

²² *Idem.*

El estudioso inglés invoca una tercera excepción sobre su tesis de que el gobierno no puede dirigir los asuntos de los individuos, tan bien como ellos mismos lo hacen. Se refiere al caso cuando los individuos sólo pueden dirigir el asunto por delegación, así como cuando la gerencia privada organiza su administración con las personas interesadas en el asunto. Este es el caso de las sociedades por acciones. Aquí, el factor a considerar es la complejidad de las tareas a realizar, además de las capacidades de gestión de las organizaciones encargadas de realizarlas. Esto obedece a que, a decir de Mill, si bien es cierto que la administración pública es proverbialmente confusa, negligente e ineficaz, de este mal también sufre la gerencia de las corporaciones privadas. En efecto, Mill reconoce que "los defectos de la dirección gubernamental tengan que ser por necesidad mucho mayores, si lo que son, que los de la dirección de las sociedades anónimas".²³

Sin embargo, el principio que se debe seguir es dejar a cargo de asociaciones privadas todo aquello que pueden realizar competentemente, aún cuando exista la seguridad de que el trabajo lo realizará el gobierno tan bien, o mejor. Esas razones, hay que recordarlo, emanan del daño que deriva de sobrecargar a los funcionarios públicos con una demasía de cosas que atender, apartándose de los deberes que sólo ellos pueden cumplir, cuando aquellas otras tareas las puede realizar muy bien la iniciativa particular. Con esta medida se evita el peligro de engrosar el poder directo y la influencia indirecta del gobierno, así como las colisiones entre sus agentes y los particulares. Es fin, se previene "la inconveniencia de concentrar en una burocracia dominante toda la habilidad y la experiencia en la dirección de

²³ *Ibid.*, p. 946.

grandes intereses y toda la capacidad de acción organizada, existentes en la comunidad, situación que pone a los ciudadanos en una relación con el gobierno análoga a la de los niños con respecto a sus tutores y es la principal causa de la inferior capacidad para la vida política que ha caracterizado hasta ahora a los países demasiado gobernados del continente, tengan o no gobiernos parlamentarios".²⁴

No está demás insistir, concluye Mill, en que permanezca en las sociedades privadas la mayor parte de las cosas que pueden hacer, aunque lo hagan "medianamente", de modo que el gobierno no controle su forma de actuar.

Contra la "Pedantocracia"

El segundo estudio sistemático de Mill sobre la administración pública no es un examen tan ponderado como el anterior, sino una crítica puntillosa preparada en su celebérrima obra sobre la libertad, en la cual, haciendo alarde de conocimientos sobre la intervención del Estado,²⁵ sitúa en su seno el problema de esa administración.

En efecto, Mill argumenta que la razón más importante para restringir la interferencia del gobierno es el mal inherente al incremento innecesario de su poder. Porque toda función agregada a la que ya ejerce el gobierno, hace que su influencia sobre los temores y esperanzas se difunda más extensamente, y hace a la parte activa y ambiciosa del público ser dependiente del gobierno. Teme que la administración de carreteras, ferrocarriles, bancos,

²⁴ *Ibid.*, p. 947.

²⁵ John Stuart Mill, *On liberty*, Glasgow, Collins/Fontana, 1975 (1859).

instituciones de seguros, compañías anónimas, universidades e instituciones de beneficencia pública, se conviertan en ramas del gobierno.²⁶ Asimismo, está en desacuerdo con que los municipios y las juntas locales, con todas las materias que dependen de ellas, tornen en departamentos de la administración central. En fin, si los empleados de esas empresas fueran nombrados y pagados por el gobierno, dependiendo de él para el progreso de su vida, cesaría la libertad de prensa, toda vez que la constitución popular de la legislatura sería meramente nominativa.

Pero Mill hace una advertencia todavía más grande sobre ese peligro:

El mal sería mayor, cuanto más eficiente y científicamente sea construida la maquinaria administrativa, mientras más eficaces sean los arreglos para obtener las manos y mentes mejor dotadas para hacerla funcionar.²⁷

En la Inglaterra de sus días dio comienzo la reforma del servicio público, que derivó en la profesionalización de los funcionarios.²⁸ De manera que se propuso que todos los miembros del

²⁶ *Ibid.*, p. 244.

²⁷ *Ibid.*, pp. 244-245. Un pasaje con semejantes juicios sobre la administración pública obviamente llamará la atención de conocedores de la materia, como Alejandro Nieto, quién sobre este punto anotó que Mill "no sólo está contra la mala administración, sino incluso de una administración eficiente e idealmente perfecta". Como "liberal químicamente puro", para él la administración es un mal por sí mismo. Alejandro Nieto, *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, p. 117.

²⁸ En 1855, como resultado de un estudio realizado por el *Exchequer* (Tesorería) -preparado por Charles Trevelyan y Stafford Northcote- se dieron los primeros pasos para el establecimiento del

servicio civil del gobierno fueran seleccionados mediante exámenes de competencia para brindar esos empleos a las personas más inteligentes e instruidas. Mill comenta que se han dicho y escrito muchas cosas en pro y en contra de tal proposición. Su posición es que, de ser posible atraer a los mejores talentos al servicio del gobierno, ello podría inspirar desconfianza. En efecto, alerta sobre el riesgo de que las actividades de la sociedad que requieren una concertación organizada queden en manos del gobierno, toda vez que sus oficinas estarían plenamente ocupadas por los mejores hombres. El resultado sería que la cultura y la inteligencia práctica del país -con la excepción de la cultura especulativa- se concentrarían en una gran burocracia, de la que dependería el país para todo lo necesario. Esa burocracia dictaría a la sociedad la dirección de lo que tiene que hacer, en tanto que los hombres hábiles y con aspiraciones, dependerían de ella para su adelanto personal. Es decir, "la única ambición posible sería su admisión en los rangos de la burocracia, y una vez admitido, ascender en ella".²⁹ Bajo el régimen burocrático, el público no sólo está incapacitado por su falta de experiencia práctica para criticar o vigilar la operación de la burocracia, sino que no podría realizar una reforma contraria a los intereses de la burocracia. "La burocracia es irreformable, y nadie es capaz de ocupar su lugar".

servicio civil de carrera. El estudio, titulado *La Organización del servicio civil permanente*, descubrió al público las lacras existentes en el servicio público emanadas del nepotismo y la corrupción, estableciendo, a partir de entonces, la selección de los candidatos al servicio por medio de exámenes de idoneidad. Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 147.

²⁹ John Mill Stuart, *op. cit.*, pp. 245-246.

Los pueblos tienen posiciones diversa ante la burocracia. Mill sitúa en un extremo a Rusia, donde hasta el zar es impotente ante la burocracia. En el otro se hallan los pueblos acostumbrados a ocuparse de sus propios asuntos, como los franceses y los norteamericanos, donde, no habiendo gobierno, cualquier organización popular es capaz de improvisarlo y de seguir adelante con los asuntos públicos con inteligencia, orden y decisión. Esto es lo que hace un pueblo libre, que no permite que lo esclavice un hombre individual o un conjunto de hombres, aunque se apoderen de las riendas de la administración central. No habrá burocracia alguna que espere que un pueblo soporte algo que vaya contra sus inclinaciones.

Pero cuando todo se hace por medio de la burocracia, es imposible hacer algo a lo que ella se oponga. En el régimen burocrático los gobernantes son tan esclavos de su organización y su disciplina, como los gobernados lo son de los gobernantes. Es un régimen que se sustenta por sí mismo, a través de la experiencia y la capacidad práctica de la nación como un conjunto disciplinado, de modo que entre más perfecta sea su organización, más éxito tendrá para atraer y educar a las personas más capaces para sus propios fines.³⁰

Mill alerta, finalmente, sobre el hecho que de la absorción de la capacidad principal del país dentro del cuerpo del gobierno, es también fatal para la actividad mental y el progreso del cuerpo mismo. Si se contara con un cuerpo capacitado y eficiente de funcionarios, apto para mejorar e innovarse, se evitaría que la

³⁰ Los ejemplos con que Mill ilustra lo dicho, es el mandarín chino como un instrumento y criatura del despotismo; y el jesuita como un esclavo de su orden en el máximo grado de sumisión, a pesar de que la orden exista como expresión de la fuerza colectiva de sus miembros. *Ibid.*, pp. 246-247.

burocracia degenerara en una "pedantocracia".³¹ No se lograría si ese cuerpo no abarca todas las ocupaciones que forman y cultivan las facultades que se requieren para el gobierno de la humanidad .

No sería difícil concluir que esta exposición es una de las filípicas más radicales contra la burocracia, al mismo tiempo que una de las exposiciones primigenias del liberalismo sobre la administración pública, cuyos hilos conductores todavía se asoman bajo el mismo tejido. La posición del neoliberalismo, que es tan polémica contra su ancestro en muchos puntos, en lo tocante a esas materias suele ser muy similar.

El Servicio Civil y Contribuciones a la Administración Pública

Hay que destacar que en una obra posterior, John Stuart Mill cambió su perspectiva y observó con ojos positivos al servicio civil británico.³² Encontró que una de sus ventajas es la permanencia en el cargo, toda vez que una de las virtudes del gobierno popular es que los funcionarios públicos no son nombrados a través de votaciones del pueblo ni por el método de designación. Su nombramiento se debe confiar a personas que tengan las habilidades de los candidatos, pues el asunto es de destreza y experiencia profesional. La regla es, por lo tanto, que los servidores civiles sean nombrados por certámenes públicos y quienes no lo sean así, se designen por los ministros. Los dividendos derivados de la existencia de estos funcionarios es que, estando vacunados del virus del cambio político, permanecen en el cargo y sirven a los nuevos ministros como memoria y enlace de los asuntos

³¹ *Ibid.*, p. 247.

³² John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, pp. 229-246.

administrativos. El hecho de ascender por méritos motiva su desempeño y resulta nocivo que se les remueva del cargo, salvo por causas graves.

Mill refiere que es mejor optar por un concurso de méritos, que confiar en la parcialidad y el interés personal, cuando de la selección del candidato se refiere. Al efecto se establecen sínodos con académicos respetables y ajenos a la actividad política, que hacen las exámenes públicas. El beneficio evidente de un sistema tal es que, en última instancia, a través de su uso se niega la entrada a los incapaces. Estos exámenes de competencia se habían generalizado en la India,³³ de modo que Mill se lamenta de que aún no lo fueran ampliamente en Inglaterra. Habida cuenta de que el sistema promocional no opera igual que el ingreso, sugiere que las personas que hagan tareas rutinarias asciendan por antigüedad, en tanto que quienes realicen labores de confianza se recluten entre los funcionarios ya seleccionados por concurso y que se deje a los jefes la facultad de designación, pero sin obviar los méritos de ningún modo.

Mill se refiere al servicio civil como un gran e importante cuerpo que constituye la "fuerza permanente del servicio público", porque esos servidores que no cambian de puesto cuando ocurren los cambios de la esfera política.³⁴ Ellos permanecen para asistir al ministro con base en su experiencia acumulada, así como en hábitos de trabajo del que emanan sus conocimientos, de modo que dirigen

³³ Charles Trevelyan, uno de los padres del servicio civil, se formó como funcionario precisamente en la India, donde tuvo una experiencia íntima con dicho servicio, que llevó a Inglaterra y aprovechó en el informe señalado. Guillermo Haro Bélchez, *op. cit.*, pp. 147-151.

³⁴ John Stuart Mill, *op. cit.*, p. 240.

los detalles administrativos bajo su control. Ellos forman una clase de servidores públicos cuya profesión da principio cuando son jóvenes, con la expectativa de avanzar progresivamente hacia posiciones más altas, mientras al mismo tiempo progresan en su vida personal. De aquí, que demande como inadmisibile que se les pueda destituir y privar del beneficio de su desempeño previo, salvo cuando se les comprueba de un modo claro que proceden de manera incorrecta.

Aprécia singularmente el sistema de selección con base en méritos, el cual ha venido a contrastar con el método antiguo por el cual las designaciones frecuentemente estaban signadas por la parcialidad, así como el interés político. Como por lo general los mejores candidatos se habían escogido no tanto porque conocieran su profesión, sino porque podrían aprenderla, el único método de discriminación consistía en el grado de eficiencia demostrado en las ramas comunes de la educación liberal que detentaban. De aquí que un ministro, quién debía basarse sólo en recomendaciones, siempre estaba influido por el peso de las adhesiones políticas. Estas son las razones que justificaron el establecimiento del método de someter a examen público a todos los candidatos a cargos públicos por primera vez, dirigido por personas ajenas a la política cuya calidad y condición es la misma que la de los sinodales de las universidades. Mill apunta que, cuando menos, esto es mejor no sólo para hacer una designación honrada, sino también para prevenir un flagrante relajamiento de las funciones administrativas. A través del nuevo sistema los exámenes entrañan una competencia entre candidatos, luego de la cual los puestos públicos se conceden a los más aventajados, aunque no se podría descartar, según Mill, que "a la larga, la circunstancia de aprobar

simplemente el examen no representa más que el hecho de excluir a los que son tontos de remate".³⁵

Hay que hacer notar que los ingleses no ahorraron seriedad ni rigor cuando establecieron el nuevo sistema, pues los exámenes se comenzaron a celebrar en las universidades de Oxford y Cambridge. Mill explicó que, si bien los requisitos podrían ser insuficientes, con frecuencia se convierten en procesos angustiosos y serios para quienes lo sufren para ocupar un cargo público. Pero el saldo es positivo en general, pues cuando los nombramientos se otorgan a quienes se distinguen más entre todos los candidatos, por cuanto los competidores afortunados se clasifican por méritos, no sólo se les estimula personalmente, sino que su influencia se deja sentir en todos los lugares donde laborarán. Incluso los maestros de las escuelas han adoptado como ambición personal preparar alumnos para que ocupen una posición relevante en las competencias de ingreso, de manera que Mill piensa que "difícilmente puede existir otro modo por el cual el Estado pueda hacer tanto por elevar la calidad de las instituciones educativas en todo el territorio nacional".³⁶

El sistema de ingreso por méritos se generalizó más rápido que su establecimiento por cuanto al tema de las promociones, de modo que en los días de Mill existía un sistema mixto de antigüedad y selección. Aquí el escenario es diverso al ámbito del ingreso de aspirantes, porque para las personas cuyas labores son rutinarias, su ascenso se realiza por antigüedad y hasta alcanzar el escaño más elevado al que lo conduzca la práctica de su cargo. En contraste, aquéllos funcionarios a quienes se deleguen actividades de confianza que demanden una capacidad especial, se seleccionan

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibid.*, pp. 241-242.

dentro del cuerpo de funcionarios con base en la discreción del jefe de la oficina. En este caso, él procede con base en las designaciones hechas por medio del sistema de exámenes, salvo cuando hay un móvil poderoso para especular con los nombramientos.³⁷ En todo caso, Mill es muy enfático al señalar que siempre habrá una razón de peso para designar a la persona más apta, es decir, la que proporciona la ayuda más útil, que ahorra más molestias y que contribuye preponderantemente a cimentar aquella reputación que deriva de la buena organización de los asuntos públicos. Esto explica por qué el sistema promocional basado en méritos, que redundaba en el buen crédito de un ministro, tiene su fuente con frecuencia en las cualidades de los subordinados.

El valor del servicio civil se aprecia especialmente en los reemplazos de gobierno, de modo que un medio para obtener a los mejores hombres consiste en que tengan carácter permanente, es decir, no renunciar junto con el ministro que los designó. Paralelamente, los funcionarios de confianza que detentan puestos de elevada jerarquía, que ingresaron mediante designación libre, no por concurso de méritos, sólo deben conservar su puesto por un término fijo, a menos que sean ratificados en el puesto por el ministro entrante.³⁸ Mill opina que el no tener carácter vitalicio facilita librarse de personas menos dignas de conservar el puesto, introduciendo en su lugar a otras de mejor categoría y capacidad, para quienes no habría lugar si esperaran vacantes por muerte o por renunciaciones voluntarias.

El ejercicio de la administración pública entraña el desempeño de una actividad profesional, de modo que en el entender de Mill,

³⁷ *Ibid.*, pp. 245-246.

³⁸ *Ibid.*, pp. 229-230.

uno de los principios más importantes del buen gobierno consiste en que los funcionarios no sean electos por sufragio popular, es decir, ni por los votos del pueblo ni por los sufragios de sus representantes. En efecto, él observa que "los asuntos totales del gobierno constituyen un empleo de habilidad, cuyo desempeño requiere cualidades que son de la clase especial y profesional que no pueden ser juzgadas correctamente, excepto por las personas que tienen en sí mismas parte de esas cualidades, o una experiencia práctica de ellas".³⁹ Esto entraña la necesidad de encontrar las personas más adecuadas para ocupar los cargos públicos, lo cual consiste no sólo en seleccionar a los mejores voluntarios, sino buscar positivamente los que son superiores. Tal es, en suma, la esencia del servicio civil.

Las notas precedentes muestran la contribución de uno de los primeros estudiosos del servicio civil, y de la burocracia, junto con Marx y Tocqueville, cuyas obras que tratan el tema aparecieron pocos años antes. Las contribuciones de John Stuart Mill se extienden a los problemas generales de la administración pública, como aquellos dos conspicuos pensadores, toda vez que sus conocimientos son dignos de mención.

A ese respecto, Mill anotó que, en lo referente a las ramas en que se reparten convenientemente los asuntos ejecutivos del gobierno, las exigencias de los diferentes regímenes son tan distintas como ellos mismos. Esto es de suyo relevante porque la clasificación de los funcionarios debe corresponder con la distribución de los asuntos públicos.⁴⁰ Sin embargo, existen principios generales que se pueden adoptar en provecho de una

³⁹ *Ibid.*, p. 232.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 226.

adecuada distribución de los asuntos públicos. Uno de ellos, que conocemos como "unidad de mando", es desarrollado por Mill, quien explica que, cuando el objetivo previsto es único, la autoridad designada para alcanzarlo debe ser única también, toda vez que el conjunto de los medios suministrados para lograrlo deben estar bajo su control y responsabilidad.⁴¹ Porque, cuando no ocurre de tal modo y los medios se dividen entre autoridades independientes, para cada una de ellas esos medios se convierten en fines y dejan de preocuparse por lograr el objetivo verdadero; salvo para el jefe de gobierno, cuya labor se dificulta por carecer de la experiencia necesaria para manejar los asuntos de cada una de las dependencias. El resultado es que las diversas clases de medios no se combinan ni se ajustan mutuamente bajo la guía de una idea principal, de manera que mientras cada departamento se ocupa de sus propios asuntos, haciendo caso omiso de los negocios del resto, "el propósito de la labor se sacrifica perpetuamente en bien de la labor misma".⁴²

Como principio general, cada función ejecutiva, sea superior o subordinada, debe constituir la labor concreta de un individuo determinado, toda vez que cada quien debe saber qué funcionario realiza ciertas tareas, o por culpa de quién se deja de realizar. En la medida en que nadie sabe quién es el encargado de la tarea,

⁴¹ Las notas de Mill aquí tratadas podrían formar parte, con toda legitimidad, de cualquier gran tratado de administración pública de la década de 1930, cuando Luther Gulick y Lyndall Urwick encabezaban una cruzada a favor del desarrollo de los principios de la ciencia administrativa, dos de los cuales eran, precisamente, la unidad de mando y el alcance de control, aquí reseñados por el filósofo político inglés. Cf. Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.). *Papers on science of administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1937).

⁴² Lo señalado por Mill, que no es otra cosa que el *ritualismo*, será "redescubierto" por Robert Merton casi cien años después. Cf. Robert Merton, *Social theory and social structure*, Gleocoe, Illinois, The Free Press 1957, pp. 199-200.

la responsabilidad es nula, y esta misma, ni cuando es real, puede dividirse sin que se debilite. Para mantener la responsabilidad en su nivel más alto, cada persona debe ser susceptible de recibir todas los créditos de lo que ha hecho bien, o de caer sobre sí toda la culpa de lo que se hizo mal.

Mill explica que hay dos modos de compartir la responsabilidad, uno de los cuales sólo la debilita, pero el otro la destruye. Se debilita cuando concurren más de un funcionario para ejecutar el mismo acto, porque siendo ambigua la sede de la responsabilidad del acto, cada cual evadirá su compromiso en caso de error. Se destruye cuando ese problema es agravado donde concurren no dos, sino muchos servidores públicos, como una junta, donde la responsabilidad "constituye una simple palabra", pues en su seno las deliberaciones derivan en un acto de nadie, y a nadie se le puede hacer responsable.⁴³ Este es el motivo por el cual las juntas no son un órgano adecuado para los asuntos ejecutivos, los cuales siempre están en mejores manos cuando los asume una sola persona.

Las juntas funcionan mejor en forma de consejos, pues Mill observa en ellos una máxima basada en la experiencia, cuando, como el conjunto de sus miembros ofrece al menos cierto grado de sabiduría, algo imposible para un solo hombre que suele estar limitado porque hace uso únicamente de sus conocimientos personales.⁴⁴ Pero el principio de mando unipersonal y el empleo de consejeros no son excluyentes, sino complementarios, pues se puede

⁴³ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, p. 228.

⁴⁴ *Idem.*

otorgar fuerza efectiva y responsabilidad plena a un solo hombre, al mismo tiempo que él puede contar con consejeros que lo auxiliien.

Mill tiene la fama de ser un liberal típico, emblemático y a ultranza. Hebert Spencer, que goza de los mismos créditos, es todavía más radical. De modo que no hay un autor mejor dotado con las prendas liberales, con el cual proseguir este capítulo.

HERBERT SPENCER
EL ESTADO CONTRA EL HOMBRE

En su célebre y muy consultado estudio sobre el hombre contra el Estado, Spencer formula una crítica sintética, consistente y tajante contra la administración pública. Aquí, más que tratar el modo como el hombre domeña al Estado, aborda el modo como en su opinión el Estado avasalla la libertad individual. Tal es el motivo por el cual, aquí no tratamos el tema como el lo tituló: el hombre contra el Estado, sino al revés: el Estado contra el hombre, siguiendo más bien su contenido.

Spencer arranca su análisis denunciando el crecimiento de las opiniones que se inclinan a favor de la intervención del gobierno en todas las cosas que no tengan un carácter halagüeño para su país, lo que incluye la firme creencia de que el Estado debe remediar la miseria en cualquiera de sus formas. No existe la idea de inquirir si hay medios alternativos de evitar esas cosas, ni si ellas son susceptibles o no de que los medios se le apliquen. Es más: a medida que aumenta la intervención gubernativa, más se robustece el ideario que destaca su necesidad y es más insistente por cuanto la necesidad de su extensión. Consecuentemente, "cada nueva reglamentación trae consigo el nombramiento de nuevos funcionarios, un mayor desarrollo de la burocracia y el aumento de poder de los organismos administrativos".⁴⁵

Este problema se ha hecho extensivo a la sociedad, dentro de la cual proliferan familias de las clases alta y media que desean colocar a sus hijos en cargos de la administración pública, aumentando así la predilección por la carrera administrativa, sobre

⁴⁵ Herbert Spencer, *El hombre contra el Estado*, Buenos Aires, Editorial Yerba Buena, 1945 (1884), p. 64.

cualquier otra profesión.⁴⁶ Lo dicho para Inglaterra es válido para Francia, donde la aspiración preferente de los jóvenes es acceder a un modesto cargo local, luego pasar al gobierno provincial y finalmente ser trasladado a una oficina en París. Eso mismo es vigente en Rusia, donde la universalidad de la reglamentación administrativa que caracteriza a su sociedad está todavía más extendida.

Debido a que con las sucesivas injerencias del Estado se fortifica la opinión de que el gobierno debe suprimir todos los males y asegurar el goce de todos los bienes, el poder creciente de la administración pública se robustece, mientras crece al mismo tiempo la impotencia de la sociedad para resistir más invasiones en el futuro.⁴⁷ En efecto, el crecimiento de la burocracia fortalece la carrera administrativa y atrae el favor de las clases pudientes, al brindarles la posibilidad de asegurar posiciones cómodas y respetadas. Los ciudadanos, que están habituados a juzgar los beneficios recibidos de los funcionarios públicos como mercedes gratuitas, alimentan sus esperanzas, continuamente excitadas, por recibir otras recompensas. Spencer teme que el incremento de los beneficios haga aumentar correspondientemente al personal administrativo, y con su crecimiento, la necesidad de nuevos gravámenes sobre la propiedad territorial cuya renta disminuirá progresivamente.⁴⁸

Spencer no observa el proceso de crecimiento administrativo como el efecto de una energía fortuita, sino como la manifestación de un proceso social nocivo, pero explicable. Manifiesta que, en

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 66-67.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 78-79.

efecto, toda forma de cooperación, sea extensa o restringida, demanda el establecimiento de la reglamentación y la sumisión a los agentes reguladores. Incluso, cualquier sociedad organizada por particulares "proporciona la prueba: no puede existir sin consejos, sin jefes locales y generales, a los cuales es preciso obedecer so pena de confusión y mal éxito".⁴⁹

De allí que la experiencia de quienes abogan con fe plena a favor del nuevo orden de cosas bajo la paternal dirección del gobierno, prueba que asimismo en las sociedades formadas por los particulares del modo más libre, el poder de la sociedad es tan grande e irresistible que produce no sólo murmuraciones, sino insubordinaciones de los mismos socios contra ella. Sus conclusiones evocan, inevitablemente, la *ley de hierro de la oligarquía* formulada por Robert Michels varios años después, que es refrendada por Spencer cuando aborda a las asociaciones obreras - que han trabado una contienda en defensa de los intereses de los trabajadores contra los intereses de los capitalistas-, las cuales han comprendido la necesidad de obedecer casi militarmente para favorecer la eficacia de su acción, porque su disentimiento y división podrían ser funestos para el éxito de la empresa donde laboran. En fin, Spencer encuentra que también en las sociedades cooperativas de producción y de consumo, en las cuales no se requiere esa obediencia pasiva que es indispensable en otras organizaciones cuyo fin es su defensa, los gerentes han adquirido una supremacía tal que los asociados suelen lamentarse de "la tiranía de la organización".⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*, p. 84.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 84-85.

Pero lo que más le preocupa es que, si lo dicho tiene lugar en asociaciones dotadas con un relativo escaso poder y a las cuales se puede o no ingresar voluntariamente, aquello ocurre sin freno en la asociación nacional a la que se pertenece so pena de abandonar el país. "Júzguese de lo que será en tales condiciones un funcionarismo organizado y centralizado, dueño de los recursos de la comunidad y disponiendo de cuanta fuerza estime necesaria para hacer ejecutar sus decretos y mantener el orden".⁵¹ Las últimas consecuencias de un sistema que dota de tan inmenso poder al gobierno, entrañan el modo como ese poder será ejercido.

Por todo lo dicho, Spencer propone, por principio, que no se piense solamente en el bienestar material y las satisfacciones intelectuales que procura una administración pública bienhechora, sino también en el precio que se paga por esas ventajas. En efecto, los funcionarios no pueden crear los recursos necesarios para realizar sus tareas, sino sólo distribuir entre los individuos lo que los mismos individuos producen conjuntamente. De modo que si los individuos precisan de una administración pública que les sirva, ella les requerirá de entrada que le faciliten los medios necesarios. En esta relación no existe contrato, como lo hay entre empresario y obrero, sino órdenes dadas por las autoridades a los ciudadanos. "Por consiguiente, el individuo quedaría respecto del Estado en la situación de esclavo a amo".⁵²

El sistema funcional así consolidado progresa como una "resurrección del despotismo", el cual cuenta con un ejército disciplinado de servidores públicos.⁵³ Spencer sospecha que sólo

⁵¹ *Ibid.*, p. 85.

⁵² *Ibid.*, pp. 86-87.

⁵³ *Ibid.*, pp. 89-90.

bastaría una guerra con el exterior o una perturbación interior, para que la situación reclame la represión por medio de la fuerza, haciendo que esa "administración socialista" se transforme en una tiranía que engendre un sistema de cooperación obligatoria, que casi muerta en la tradición de los antiguos conservadores, puede reverdecer con sus discípulos.

Las tesis de Spencer en el sentido de que la administración pública en sí misma lleva consigo la semilla del socialismo, y que cuanto más activa es, más propende a ese sistema, refrenda la zona más radical del panorama intelectual liberal. Confirma, igualmente, que como tal, la administración pública no tiene cabida en un régimen liberal; y que sólo la tendría si, en esencia, su naturaleza fuera diversa. Es decir, que dejara ser no sólo pública, por cuanto socialmente orientada, sino también administración por cuanto ejercicio del poder político.

Tal como lo observaremos en el capítulo siguiente, estas premisas acompañan el examen de la administración pública en el pensamiento neoliberal.

EL DECLIVE DEL LIBERALISMO

El liberalismo, que se estableció originalmente en Inglaterra, parecía destinado a extenderse por el mundo entero, y así fue hasta 1870, cuando su reinado alcanzó su máxima expansión. Pero inmediatamente comenzó su retirada, mientras que un conjunto de ideas diferentes, y muy antiguas, avanzaron ocupando su lugar. Inglaterra no sólo perdió el liderazgo intelectual en las esferas política y social, sino que se convirtió en importadora de ideas. Los sesenta años que siguieron fueron encabezados por Alemania, como foco de donde partieron las ideas destinadas a gobernar el mundo en el siglo XX. Fue el pensamiento de Georg Friedrich Wilhelm Hegel, Karl Marx, Friedrich List, Gustav Schmoller, Werner Sombart y Karl Mannheim, el que hizo que las ideas alemanas penetraran por doquier y las instituciones alemanas fueran imitadas por muchos países del orbe.⁵⁴

Algunos pensadores neoliberales consideran, asimismo, que la lectura de los escritos de los fundadores de esa escuela dejaron de ser suficientes para abarcar el ideario liberal, porque el liberalismo no es dogma ni doctrina, sino la aplicación de descubrimientos científicos específicos a la vida social. En este sentido, Walter Lippmann asegura que los conocimientos sobre economía, sociología y filosofía no dejaron de progresar desde los tiempos de David Hume, Adam Smith, David Ricardo y Jeremy Bentham, pero la teoría liberal difiere del campo del saber que ellos

⁵⁴ Friedrich Hayek argumenta que los pueblos que continuaron importando las ideas alemanas llegaron al extremo de creer que sus propias convicciones, anteriormente formadas, eran una simple racionalización de sus intereses egoístas, y que el librecambio fue una doctrina inventada para extender los intereses británicos. En fin, que los ideales políticos que Inglaterra brindó al mundo ya habían pasado de moda. Friedrich Hayek, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1945 (1944), pp. 21 y 23.

cultivaban, aún cuando las bases fundamentales no variaron en nada. Cien años después de la publicación de la *Riqueza de las naciones*, la filosofía liberal estaba en plena decadencia, dejando de servir como guía de los personajes progresistas que se esforzaban por mejorar el orden social. El liberalismo se había transformado en una colección de lemas invocados por los propietarios de la riqueza, cada vez que veían amenazados sus vastos intereses.⁵⁵

Pero la quiebra del liberalismo fue más perceptible en la economía política, que en ningún otro campo del saber social. Los economistas clásicos, ocupados en el falso problema del *laissez-faire*, no sólo dejaron de usar a la ciencia social como guía de su conducta política, sino que cayeron en otra falacia igualmente nociva al desarrollo del liberalismo: dando por hecho que la economía basada en la división del trabajo funciona mediante leyes naturales situadas fuera del marco de un sistema legal, asimismo asumieron que esas leyes naturales eran precisamente las mismas que ellos formularon en su ciencia económica.⁵⁶ Esta falacia engendrada por la economía clásica, que procede de la época de David Ricardo, penetró en el pensamiento de los hombres de negocios exitosos, los estadistas conservadores y los juristas.

Su resultado fue un orden social imaginario formulado por economistas clásicos, un puro acto de ficción creativa que describe un cosmos donde han sido eliminados los abusos y las fricciones imperantes en el mundo real.⁵⁷ Donde, en fin, las facilidades, la adaptabilidad y la previsión faltantes en la realidad, fueron

⁵⁵ Walter Lippmann, *The good society*, London, George Allen & Unwin, 1937, p. 183.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibid*, pp. 200-201.

suplidos por las hipótesis. Aquello que los economistas habían concebido en su ciencia no era una imagen del mundo real, pues imaginaron una sociedad humana en la cual los problemas sociales derivados de la división del trabajo se resuelven por sí mismos.

Debido a que los economistas liberales no se percataron de las implicaciones de las hipótesis que habían formulado, no emprendieron la tarea de explorar las circunstancias sociales, legales y psicológicas que obstruyen y pervierten a la sociedad. Lippmann asegura que ellos no observaron que "la misión del liberalismo fue desarrollar los principios por los cuales la humanidad podría readaptar sus hábitos e instituciones a la revolución industrial".⁵⁸ En fin, no continuaron la tradición fundada por Adam Smith, y en contraste con él, no fueron críticos del *statu quo* ni líderes intelectuales de una reforma necesaria. Esta omisión esterilizó el progreso científico del pensamiento liberal, paralizó las energías prácticas de los estadistas liberales y destruyó el prestigio del liberalismo.

Pero no todo lo vivido en la época liberal es reprochable. Wilhelm Röpke explica que, junto a la crítica despiadada sobre los extravíos y errores del liberalismo, hay que expresar también con justicia que su época fue esencial y que "valió la pena vivir" como parte de la civilización occidental. Hay que destacar que en el ámbito de la economía, el liberalismo consolidó a la economía de mercado.⁵⁹

⁵⁸ *Ibid*, pp. 201-202.

⁵⁹ Wilhelm Röpke, *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1949 (1944), p. XIV.

A lo dicho, hay que agregar un conjunto más amplio y complejo de factores que se reunieron en el punto del colapso del liberalismo, entre los que destaca el nacionalismo como ingrediente ácido a través de sus conceptos de educación pública, control estatal de la economía y expansión del poderío del gobierno sobre la ciudadanía. Al nacionalismo debemos sumar el imperialismo, a través del cual las grandes potencias aumentaron sus áreas económicas de influencia.⁶⁰ No menos disolvente del ideario liberal fue la expansión del método histórico en las ciencias sociales, que puso en duda las afirmaciones liberales sobre la universalidad y eternidad de sus principios, destacando sobre todo la contribución de Hegel, cuyo impacto fue especialmente notorio en los estudios políticos. El método histórico, que tuvo su cuna en Alemania, se extendió hacia Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América.

La revolución industrial aportó otra fuerza demoledora contra el liberalismo: la corporación, cuyo papel monopolístico puso en tela de juicio sus dogmas centrales. Durante su apogeo, la corporación sustituyó incluso al Estado como el enemigo de la libertad individual. Finalmente, se debe considerar la emergencia del positivismo, que embriagó incluso a John Stuart Mill, y sirvió de base al desarrollo de la sociología cuyos principios contrastaron enormemente del ideario liberal.

Carl Friedrich piensa que la decadencia del liberalismo fue generalizada, pero en Inglaterra tuvo su descenso típico. La explicación del declive radica en el deterioro del Partido Liberal, junto con el proceso ascendente de la democratización, pues el eclipse del individualismo comenzó con el incremento de la participación política de la sociedad. Hay que añadir la

⁶⁰ Thomas Neill, *The rise and decline of liberalism*, Milwaukee, The Bruce Publishing Company, 1953, pp. 230-243.

transformación de la democracia política, en democracia social.⁶¹ El liberalismo declinó, pero no fracasó, pues permaneció como un humanismo perpetuo que se opone al totalitarismo en todas sus formas.

A mediados de la década de 1910, combatido fuertemente por todas partes, el liberalismo se encontraba en una trayectoria de declive pronunciado. Para entonces, el impulso dado por la guerra a las acciones "estatistas" y "socializantes", contribuyó crecientemente a mostrar sus ideas como fenecidas.⁶² La escuela liberal estaba privada de sus jefes, desaparecidos por sucesivos fallecimientos, toda vez que era víctima de la desafección de la opinión pública. Al mismo tiempo, esa corriente de pensamiento se hallaba ligada a la suerte de un capitalismo del que también se anunciaba su agonía.

El liberalismo estaba en crisis. Sin embargo, luego de la contienda mundial de 1914-18, muchas personas se preguntaban si se trató de un acontecimiento contingente y evitable, o si fue el producto de las contradicciones intrínsecas en el capitalismo. Los cuestionamientos se extendieron hacia la potencial renuncia al liberalismo económico, y buscar lejos de él, los caminos alternos de la libertad. Otros cabilaban que el liberalismo aún podría constituir una tercera fuerza que se acomodara entre el fascismo y el comunismo, que estaban en plena expansión.⁶³

⁶¹ Carl Friedrich, *op. cit.*, pp. 25-27.

⁶² René Gonnard, *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Aguilar Ediciones, 1961 (1921), 6a. edición, p. 371.

⁶³ Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires, dos tomos, 1959-1962, tomo II, pp. 822-823.

En los Estados Unidos el liberalismo se hallaba tan extraviado como en Europa, pues habiendo perdido su significado original, se le identificaba con ciertas *policies* económicas concretas. De este modo, más asociado con las funciones del Estado, el liberalismo dejó de estar relacionado con arreglos voluntarios privados orientados al logro de fines considerados como deseables, toda vez que la voz *libertad* pasó a segundo término, ante un uso más aceptado de los vocablos *bienestar* e *igualdad*.⁶⁴ Mientras que en el siglo XIX el liberalismo pugnó por hacer de la libertad la energía que lleva al bienestar y la igualdad, en el siglo XX estos últimos se elevaron como requisitos de la libertad, dando origen al intervencionismo y el paternalismo. Fue, en efecto, lo que Milton Friedman observó como un retorno al reloj de la historia, por medio del cual se castigó a la tradición liberal con el restablecimiento del mercantilismo.

La situación, aunque ciertamente grave, no impidió el trabajo de los liberales en el intervalo de la primera y la segunda guerras mundiales. El liberalismo había conservado entre los economistas un número crecido de defensores, a pesar de los ataques de que habían sido objeto.⁶⁵ Ellos, en su defensa, hicieron ver que si el liberalismo había causado decepciones, obedeció a que se le impusieron restricciones gradualmente mayores y se le impidió redoblar su impulso. Su fisonomía en el principio del siglo XX no era igual al de sus grandes figuras de la centuria anterior, pero

⁶⁴ Milton Friedman, *Capitalism and liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1982 (1962), pp. 5-6.

⁶⁵ Uno de sus críticos más demoledores fue Karl Schmitt, cuyas ácidas apreciaciones del liberalismo han sido ejemplares por cuanto perspectiva radical en su contra. Particularmente le reclama hacer del público una mera "masa de consumidores". Karl Schmitt, *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones, 1985, pp. 67-69.

mostraba la subsistencia de rasgos originales reconocibles, sin haber abandonado sus posiciones esenciales.⁶⁶

Esta era la situación general del liberalismo.

En esa época existía una diversidad de percepciones sobre el liberalismo en sí, pues había profesores como los señores Reboud, Perreau, Bodin,⁶⁷ y otros muchos, cuyos cursos docentes o compendios de economía guardaron cierto eclecticismo dentro de la doctrina liberal, mientras Louis Baudin reivindicó el individualismo más que el liberalismo, por juzgarlo con un sentido más positivo y menos claudicante.⁶⁸ En contraste con Baudin, el profesor Jacques Rueff figura entre "los mantenedores más decididos del neoliberalismo contra las doctrinas directivistas", junto con Marlio, Rougier,

⁶⁶ René Gonnard anota con relevancia el ejemplo de un académico de apellido Truchy (autor de la *Introducción* de un tratado colectivo), quien no renunció a la esperanza de la renovación del liberalismo. Subrayó su confianza en que, a medida que se ejercitaran las experiencias que llama "estatistas", "directivistas" y "totalitarias", el ser humano tendría más valor para luchar por la libertad, y desarrollar las condiciones para la renovación de esa doctrina. René Gonnard, *op. cit.*, p. 371.

⁶⁷ Merece especial atención Charles Bodin, profesor de economía política de la Universidad de Rennes, y autor del libro: *Principes de science économique*, Paris, Société Anonyme du Recueil Sirey, 1926. Bodin falleció en 1939.

⁶⁸ Gonnard llama a Baudin "autor de muchos libros excelentes que se refieren, bien a la economía general, bien a la moneda, los precios y el crédito". Baudin defendió "brillantemente" las tesis liberales del sistema monetario, cuyo funcionamiento asegura al régimen liberal la adaptación y el progreso económico. René Gonnard, *op. cit.*, p. 371. Más adelante tendremos ocasión de extendernos sobre este personaje. Por lo pronto es oportuno añadir que es autor de un libro singular, *El Imperio socialista de los incas* (Santiago de Chile, Empresa Editora Zig-Zag, 1943).

Courtin y Trévoux,⁶⁹ de un modo más o menos categórico o matizado, pero con firmeza. Otros catedráticos, como Charles Rist, creyendo en la muerte de la economía liberal, luego tomaron una posición clara contra el *directivismo* monetario.⁷⁰

René Gonnard fue profético cuando declaró lo siguiente: "desde 1939, la doctrina liberal ha sido siempre abandonada progresivamente por los gobernantes y los legisladores; pero, a pesar de ello, conserva aún muchos adeptos, y es *prematureo considerarla extinguida por completo*. La historia del pensamiento humano ha conocido muchas alternativas y retrocesos".⁷¹

Tal es la razón por la cual la crisis del liberalismo en un principio adopta la apariencia de una discusión entre especialistas, que confrontan sus ideas acerca de los medios adecuados para remediar la crisis económica. Es más, todos estos problemas se impusieron con una particular agudeza tras la crisis de 1929 en los Estados Unidos de América.⁷² Fue, pues, una crisis

⁶⁹ Gonnard refiere lo siguiente sobre los personajes y sus obras: Louis Rouger: *Les mystiques économiques* (1938). L. Marlio: *Le sort du capitalisme* (1938): "Dictature et liberté", *Revue des Deux-Mondes* (enero 1939). *Idem*.

⁷⁰ Charles Rist comparó los esfuerzos de los "directivistas" encaminados a modificar la acción de las leyes naturales, con los afanes de los brujos de las tribus africanas que creen influir con sus danzas en los eclipses de luna. El nombre de Rist está asociado con el de Charles Gide -de quien Gonnard dice que es liberal, a pesar de sus inclinaciones socialistas y cooperativistas- por una obra magistral hecha en común: *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909). René Gonnard, *op. cit.*, p. 372.

⁷¹ René Gonnard, *op. cit.*, p. 373. Las cursivas son nuestras.

⁷² Jean Touchard, *op. cit.*, p. 823.

económica lo que hizo tomar conciencia de las vicisitudes del liberalismo incubadas desde la hecatombe de 1914-1918.

Sin embargo, todo estaba preparado para la resurrección del liberalismo, bajo su forma de *neoliberalismo*, cuyo lugar y año de nacimiento es París, 1938.

Capítulo 6

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS GRANDES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO INDIVIDUALISTA: NEOLIBERALISMO

La resurrección liberal fue un hecho trascendental para sus promotores, porque vino a significar la unificación de fuerzas intelectuales que hasta entonces se habían mantenido dispersas. El punto de la unión ocurrió en octubre 26-30 de 1938, con motivo de un coloquio organizado en París merced a la publicación del libro de Walter Lippmann: *The good society (La buena sociedad)*, recién traducido al francés.¹ Dicho coloquio congregó a Ludwig von Mises y Friedrich Hayek,² conspicuos militantes de la escuela austriaca,³

¹ El libro fue comenzado por Lippmann en 1933, con base en una conferencia internacional sobre economía realizada en Londres. Al preliminar de la obra su autor añadió varios artículos publicados en *Atlantic Monthly*. En los *reconocimientos* rinde créditos a Roscoe Pound y John Keynes, así como a Graham Wallas, Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. Walter Lippmann, *The good society*, London, George Allen & Unwin, 1937, pp. VII-VIII.

² Hemos destacado deliberadamente la presencia en el coloquio de von Mises y Hayek, por motivo de su enorme influencia en el desarrollo del neoliberalismo. Del último de ellos, un autor señaló lo siguiente: "Hayek es el ultra del liberalismo entre los neoliberales posteriores a Keynes". José Guliherme Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 167. Hay que resaltar, como lo adelantamos, que el propio Lippmann reconoce la influencia de von Mises y Hayek en su pensamiento, junto con otros autores. Walter Lippmann, *op. cit.*, p. VII.

³ Jean Touchard hizo un breve pero nítido retrato de algunos de los participantes de la reunión de París, a los que calificó como profesantes de un "liberalismo nostálgico". De von Mises dijo que en su obra sobre *El socialismo* -traducida al francés en 1938-, hizo una violenta crítica de la economía dirigida. En tanto que de Hayek explica, que el papel que Rougier reconoce al Estado es considerado como excesivo por el profesor austriaco. Además, Hayek, quién funge como el integrador del campo de los "neoliberales", sigue apegado al fundamento individualista de la civilización moderna, y confunde en una misma censura al socialismo y al nacional-socialismo. En fin, cree que el principio rector de una

junto con otros eminentes pensadores: J. B. Condliffe, A. Deteeuf, M. A. Heilperin, E. Mantoux, L. Marlio, M. Polanyi, S. Possony, W. Röpke, J. Reuff, L. Rouger, L. Baudin, y M. Rüstow.

DE PARÍS A MONT-PÉLERIN

París 1938: Nacimiento del Neoliberalismo

La reunión fue muy provechosa para la hermandad neoliberal, no sólo por sus resultados, sino por los procesos de trabajo, toda vez que para sus agremiados fue patente una gran variedad de opiniones.⁴ Ello obedeció a que, habiendo una discusión tan libre y abierta a todos los participantes, ello hizo aparecer una multitud de temas diferentes dentro de los cuales se trató de descubrir los rasgos comunes que subyacen en el neoliberalismo.⁵ El choque de ideas incluso fue inevitable porque fue proyectado y provocado deliberadamente, toda vez que no fue posible que todos los participantes aceptaran los conceptos de Lippmann, así como de otros panelistas. Pero dentro del abanico del temario y del desacuerdo en ciertos puntos, cuajó un convenio general sobre la agenda que debería seguir el neoliberalismo.

política progresiva es que esté fundada en la libertad del individuo, y que ello sigue siendo hoy tan verdadero como en el siglo XIX. Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires, dos tomos, 1959-1962, pp. 823-824.

⁴ Según Baudin, esa variedad de opiniones sirvió de pretexto para que un comentarista que no fue invitado al coloquio hiciera una exposición sobre las divergencias, considerandola como una reunión sin resultados. Se trata de Jacques Cros, autor del libro: *Le neo-liberalism*, Paris, Libraire de Médecis, 1951.

⁵ Louis Baudin, *L'aube d'un nouveau libéralisme*, Paris, Étions M.-Th. Génin, Libraire de Médecis, 1953, p. 145.

El *Coloquio Lippmann*, como se conoce la reunión,⁶ no pudo ser realizado en un ambiente más favorable a sus finalidades, pues había sido precedido por una ola de reivindicación del liberalismo en varios países europeos, así como en los Estados Unidos. Los anfitriones de la reunión, los liberales franceses, habían guardado para sí, como ciudadelas de su labor, la Academia de Ciencias Morales y Políticas, y la Sociedad de Economía Política, toda vez que entonces fueron publicados los libros de sus militantes.⁷

Naturalmente, la figura cimera de Lippmann llamó la atención de Touchard, de quien comento lo siguiente:

En su *Good society* -traducida al francés con el título de *La cité libre*-, el estadounidense Walter Lippmann expone una tesis mucho más matizada. Escrito bajo la influencia de la 'gran depresión', el libro de Lippmann reacciona vigorosamente contra las tesis optimistas que prevalecían en los Estados Unidos en una época de prosperidad. Lippmann no duda en incoar el proceso del liberalismo tradicional y del "capitalismo de *laissez-faire*, instalado en una decoración de feudalismo

⁶ Como dato curioso no está demás decir que René Gonnard, que tiene una idea tan clara de la situación del liberalismo entre guerras, no comenta nada sobre el *Coloquio Lippmann*. René Gonnard, *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Aguilar Ediciones, 1961 (1921), 6a. edición.

⁷ En Inglaterra, el repunte liberal ostentaba la jefatura de E. Cannan (*The Economic outlook*, 1912; *An economists protest*, 1927), quien fue seguido por una pléyade de profesores de la London School of Economics: Th. Gregory, L. Robbins y F.C. Benham. En los Estados Unidos destaca F. Knight (*Risk, uncertainty and profits*, 1921; *Ethics of competition*, 1935), quien estaba acompañado por H. C. Simons, A. Director, G. Stigler y M. Friedman. En Austria el líder era L. von Mises, secundado por G. von Haberler, F. Machlup y F.A. Hayek, así como por los economistas alemanes W. Eucken y W. Röpke. La nota es de Louis Baudin, *op. cit.*

victoriano". El liberalismo, ha dicho, se ha transformado en un sistema de aceptación, de defensa del *statu quo*. Por ello la palabra liberalismo no es en nuestros días sino un ornamento marchitado que evoca los sentimientos más dudosos.⁸

A pesar de la enorme relevancia del *Coloquio Lippmann*, la apreciación en los textos que han tratado la reunión es insuficiente. El panel nombró como secretario a L. Rougier, quien en la *Memoria* de los trabajos, escribió que sus páginas no podrían ofrecer la elevada manifestación de sinceridad intelectual, el profundo sentido humano y la intensa emoción que privaron en las discusiones. Baudin mismo mostró su disenso en lo concerniente al nombre de la doctrina, porque la libertad no fue la finalidad exclusiva que se propuso alcanzar, y aunque el *laissez-faire*, *laissez-passer* fue unánimemente rechazado, no le pareció adecuado tomar la etiqueta de un sistema caduco, incluso con la adición de "neo". Que los neoliberales no profesaran las mismas opiniones relativas a los detalles del edificio futuro, fue natural.⁹ En fin:

No obstante, se decidió así y el neoliberalismo entró en la historia.¹⁰

⁸ Jean Touchard, *op. cit.*, p. 823.

⁹ Hoy en día los neoliberales también se dicen a sí mismos *liberales*, tal como algunos de ellos han optado, como Friedman, que prefiere la voz liberalismo en su significado original: "como doctrina perteneciente al hombre libre". Milton Friedman, *Capitalism and liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1982 (1962), p. 6.

¹⁰ Louis Baudin, *op. cit.*, p. 146. Baudin ha señalado reiteradamente que el nombre "neoliberalismo", que rotula a la nueva doctrina, es uno de los aportes del *Coloquio Lippmann*. Louis Baudin, *Manuel d'économie politique*, Paris, Librairie Générale de

Ideario del Neoliberalismo

René Gonnard observó un neoliberalismo ya existente con el inicio del siglo XIX, que se dividió hacia el año de 1914. Tal como él mismo lo explicó: "sin embargo, por convencido que esté de sus principios y lo claramente afirmativo de su punto de vista, el neoliberalismo del intervalo entre las dos guerras no deja de presentar algunas diferencias con el neoliberalismo anterior al año 14. Lo contrario sería, por lo demás, sorprendente".¹¹ La diferencia principal es que el neoliberalismo de segunda generación no identifica la libertad con el *dejar hacer*, pues sostiene que la autoridad pública juega un papel en interés y en favor del funcionamiento del régimen liberal. Toda vez que no profesa el anti-intervencionismo sistemático esgrimido por sus predecesores del siglo XIX. En segundo lugar, ante la evolución del capitalismo, el neoliberalismo no venera del todo algunas de las instituciones más caras al liberalismo antiguo, como la sociedad anónima por acciones.

En fin, Gonnard distingue dos corrientes dentro del neoliberalismo: "un neoliberalismo de izquierda o social" que hace fuertes concesiones al directivismo (como Walter Lippmann, quien admite la moneda dirigida, así como la reglamentación de los cambios y del mercado); y "un neoliberalismo más próximo al antiguo", con líneas más claras y precisas, profesado por Baudin, Marlio y Rueff, entre otros economistas.

El cuerpo de ideas cuyo rótulo es "el nombre doctrinal de neoliberalismo", trasciende a su ancestro en lo relativo al individualismo del *dejar hacer, dejar pasar*, sobre todo porque

Droit et de Jurisprudence, 1953, dos tomos, tomo I, p. 304.

¹¹ René Gonnard, *op. cit.*, p. 372.

pugna por el desarrollo de un Estado fuerte que limite los monopolios y prevenga los abusos de las fuerzas económicas dominantes. A decir de Carl Friedrich, "este neoliberalismo es, en cierta manera, reacción a una reacción"; es decir, del mismo modo como el liberalismo decimonónico originó al marxismo, el neoliberalismo es una alternativa al socialismo.¹²

Touchard prefiere hablar de un "liberalismo nostálgico" profesado por los "neoliberales", quienes afirman que los principios del liberalismo siguen siendo perfectamente válidos, aunque nunca fueron aplicados satisfactoriamente. Por lo tanto, para salir de la crisis, que sobre todo es una vicisitud económica, es suficiente con retornar a los principios del individualismo y la libre concurrencia, porque el mal procede de la intervención de un Estado que actúa en lo que no le concierne.¹³ El "liberalismo nostálgico" sería profesado por los asistentes al Coloquio Lippmann, principalmente por von Mises, Hayek, Baudin, Rouger, Rueff y Lippmann.

Sin embargo, en líneas generales se puede afirmar que el neoliberalismo mantiene por completo el valor de dos ideas esenciales: su afirmación sobre la existencia de leyes económicas que el hombre puede conocer. Y la importancia primordial que otorga en materia económica al móvil del interés personal, el cual no se puede descuidar o contrariar, so pena de "caer en la utopía".¹⁴ Sobre ambas posiciones capitales el neoliberalismo es tan firme como su ancestro.

¹² Carl Friedrich, *Introducción a la teoría política*, México, Editorial Roble, 1969 (1967), p. 17.

¹³ Jean Touchard, *op. cit.*, p. 823.

¹⁴ René Gonnard, *op. cit.*, p. 372.

El *Coloquio Lippmann* no pudo continuar sus trabajos por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, aunque no prosperó del todo como organización de los militantes del neoliberalismo, sus integrantes siguieron activos en lo particular, tal como es observable en tres de sus obras emblemáticas publicadas después de esa reunión, todas ellas en 1944. Esto se debió a que, entre los coloquios de París y Mont-Pèlerin, el neoliberalismo se desarrolló lenta, pero consistentemente. En la época que media entre ambas reuniones ya se concebido muchas de las ideas que sirvieron como puente entre las dos reuniones, y principalmente, el afán de la renoción del liberalismo.

La primera de esas obras se debe a Ludwig von Mises,¹⁵ y le caracteriza el ser el trabajo pionero que establece fuertes reservas al desarrollo administrativo occidental a través de la burocratización. Las otras dos, emanadas de las manos de Hayek y Röpke, que enfatizan la necesidad de rejuvenecer al liberalismo, son muy propositivas sobre las línea del cambio por venir.

Hayek sustentó que no hay en los principios básicos del liberalismo nada que lo constituya como un credo estacionario, ni está basado por reglas absolutas que se establecieron para siempre. Uno de esos principios fundamentales, a saber, que la ordenación de los asuntos humanos debe hacerse con las fuerzas espontáneas de la sociedad, y que se debe recurrir lo menos posible a la coerción, provee una infinita variedad de aplicaciones.¹⁶ Asimismo, enfatizó que sólo las personas insensibles pensaron que las crudas reglas en se expresaron los principios de la *policy* económica del siglo XIX,

¹⁵ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

¹⁶ Friedrich Hayek, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1945 (1944), pp. 17 y 18.

eran más que un comienzo y que nada se debería aprender en el futuro.

Una segunda tesis aprecia que el renacimiento del liberalismo debe resultar de una situación nueva que procede de la necesidad elemental de la libertad y de la restauración de la humanidad del individuo. Wilhelm Röpke discurre que "se trata de un liberalismo que en manera alguna debe ser entendido, en primer término, como liberalismo económico", porque no se ajusta a los patrones del liberalismo histórico. El nuevo liberalismo no entraña una concepción económica, pues esto significa una estrecha visión "'economista'" ya superada. Sin embargo, esto no quiere decir que la economía de mercado deje de ser la estructura básica de la organización económica, y que siga siendo la condición económica necesaria de una sociedad liberal desde el ángulo político-cultural. Es, entonces, un liberalismo político-cultural que equilibra al individuo y la colectividad, que se antepone al liberalismo económico. Es más, "el liberalismo al que así llegamos podría ser calificado de sociológico y contra él se embotan las armas que han sido forjadas contra el viejo liberalismo, el liberalismo puramente económico".¹⁷ Es un *liberalismo sociológico*. Se entiende "por 'liberalismo sociológico' aquél que es adecuado al liberalismo económico, es decir, que incluye la recomendación de la economía de mercado como única forma de la economía adecuada a un liberalismo político-cultural".¹⁸

¹⁷ Wilhelm Röpke, *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1949 (1944), p. 15. Sin embargo, exiliado en Suiza, Röpke había publicado una de sus obras más conocidas: *The social crisis of our time* (London, William Hodge and Company, 1950 (1941), publicada en Inglaterra años después.

¹⁸ Röpke explica que el *liberalismo sociológico* es idéntico enteramente a lo que Benedetto Croce califica como "liberalismo", en oposición al "liberismo", al que Röpke hace análogo a lo que

Mont-Pèlerin

La imposibilidad de avance de la cruzada neoliberal de París, por motivo del inicio de la Segunda Guerra Mundial al año siguiente del *Coloquio Lippmann*, no amilanó a sus militantes y una década después se volvieron a reunir.¹⁹ El líder de la reunión ya no fue Lippmann, sino Friedrich Hayek, quien en 1947 hizo la segunda convocatoria con el objeto de congregar a treinta y seis académicos, entre los cuales acudieron historiadores y filósofos, si bien nuevamente predominaron los economistas.

La reunión se llevó a cabo en Mont-Pèlerin, Suiza, la cual, luego de un lapso de 10 días, culminó con la fundación de la *Sociedad Acton-Tocqueville*, que más adelante se convino llamar *Sociedad Mont-Pèlerin*.²⁰

Además de Hayek, acudieron los siguientes personajes: Maurice Allais, París; Carlo Antoni, Roma; Hans Barth, Zurich; Karl Brandt, Stanford, California; John Davenport, Nueva York; Stanley R. Dennison, Cambridge; Aaron Director, Chicago; Walter Eucken,

denomina "liberalismo económico". Wilhelm Röpke, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹ Mont-Pèlerin Society, "Short history and statement of aims". [Http://montpelerin.org/aboutmps.html](http://montpelerin.org/aboutmps.html).

²⁰ Hayek había propuesto en 1944 el establecimiento de una hermandad neoliberal de mismo tipo, a la que imaginó con el nombre de *Asociación Acton*, en honor del distinguido historiador británico. También pensó en una Academia Internacional de Filosofía Política, con la idea de instituir una organización permanente y, por consiguiente, mantenerla como una sociedad cerrada, "no abierta a todos sin excepción, sino únicamente a los que compartan con nosotros algunas convicciones básicas comunes". Su nombre sería *Asociación Acton-Tocqueville*, o añadir a (Jakob) Burckhardt como tercer nombre. Friedrich Hayek, "Los historiadores y el futuro de Europa", *Las vicisitudes del liberalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1992, pp. 267-268.

Friburgo; Erich Eyck, Oxford; Milton Friedman, Chicago; Harry D. Gideonse, Brooklyn, Nueva York.; Frank D. Graham, Princeton, New Jersey; F.A. Harper, Irvington-on Hudson, Nueva York; Henry Hazlitt, Nueva York; T.J.B. Hoff, Oslo; Albert Hunold, Zurich; Carl Iversen, Copenhagen; John Jewkes, Manchester; Bertrand de Jouvenel, Chexbres, Vaud; Frank H. Knight, Chicago; H. de Lovinfosse, Waasmunster, Bélgica; Fritz Machlup, Buffalo, Nueva York; L.B. Miller, Detroit, Michigan; Ludwig von Mises, Nueva York; Felix Morley, Washington, D.C.; Michael Polanyi, Manchester; Karl R. Popper, Londres; William E. Rappard, Ginebra; Leonard E. Read, Irvington-on-Hudson, Nueva York; Lionel Robbins, Londres; Wilhelm Röpke, Ginebra; George J. Stigler, Providence, R.I.; Herbert Tingsten, Estocolmo; Francois Trevouz, Lyon; V.O. Watts, Irvington-on-Hudson, Nueva York; y C.V. Wedgwood, Londres.²¹

En el discurso inaugural, Hayek estableció las líneas generales de la reunión, comenzando por definir la condición ideológica de los participantes, es decir, como neoliberales. Señaló lo siguiente:

²¹ Hayek agradeció el que todos los invitados expresaran su apoyo a la conferencia, así como los que impedidos para asistir externaran su deseo de participar e integrarse al claustro neoliberal como sus fundadores. Ellos son: Constantino Bresciani-Turroni, Roma; William H. Chamberlain, Nueva York; René Courtin, París; Max Eastman, Nueva York; Luigi Einaudi, Roma; Howard Ellis, Berkeley, California; A.G.B. Fisher, Londres; E. Heckscher, Estocolmo; Hans Kohn, Northampton, Mass.; Walter Lippmann, Nueva York; Friedrich Lutz, Princeton; Salvador de Madariaga, Oxford; Charles Morgan, Londres; W.A. Orton, Northampton, Mass.; Arnold Plant, Londres; Charles Rist, París; Michael Roberts, Londres; Jacques Rueff, París; Alexander Rüstow, Estambul; Franz Schnabel, Heidelberg; W.J.H. Sprott, Nottingham; Roger Truptil, París; D. Villey, Poitiers; E.L. Woodward, Oxford; H.M. Wriston, Providence, R. I.; y G.M. Young, Londres. Friedrich Hayek, "Discurso inaugural de una conferencia en Mont-Pèlerin", de abril 1° de 1947. *Ibid.*, pp. 161-162.

El convencimiento básico que me ha guiado en mis esfuerzos es que, si tienen alguna posibilidad de renacer los ideales que creo compartimos y para los que, a pesar de lo que se ha abusado del término, no hay mejor nombre que el de 'liberales', será necesario llevar a cabo una ingente labor intelectual. Esta tarea supone depurar las teorías clásicas liberales de ciertas adherencias que les han salido a lo largo del tiempo, y también afrontar algunos verdaderos problemas que un liberalismo demasiado simplista ha eludido, o que se han manifestado sólo cuando dicho liberalismo se ha convertido en doctrina de alguna manera rígida y estática.²²

Habida cuenta de que se deberán depurar las teorías clásicas liberales de las adherencias brotadas a lo largo del tiempo, así como afrontar los problemas nacidos de un liberalismo simplista, Hayek explicó que esto sería posible a través de la elaboración de los "principios generales de un orden liberal", labor posible sólo entre "un grupo cuyos miembros estén de acuerdo en lo fundamental y entre los que no se cuestionen a cada paso ciertos conceptos básicos".²³ Es necesario, por lo tanto, un acuerdo básico de los principios del neoliberalismo

Asimismo, se declaró contra "el viejo liberal" que se adhiere a la doctrina *tradicional*,²⁴ precisamente porque la tradición no es

²² *Ibid*, pp. 257-258.

²³ *Ibid*, p. 258.

²⁴ Cuando se llevó a cabo la reunión de Mont-Pèlerin, Keynes había muerto. Pero, de estar vivo, no sería difícil pensar que entre esos "viejos liberales" no invitados estaría él, pues a pesar de que el neoliberalismo apuntó sus obuses hacia sus ideas, siempre gozó de la reputación de ser un "filósofo liberal" no inclinado a la participación partidista. Cfr. la obra de Egon Wertheimer, *El laborismo británico*, Madrid, Editorial España, 1930, p. 288.

de utilidad para los propósitos de los allí reunidos "por muy admirables que sean sus ideas".²⁵ Hayek prefirió *neoliberales*, no liberales de viejo cuño, y de preferencia los que hubieran enfrentado los argumentos "desde el otro lado", luchado contra ellos a base de esfuerzo.

La revisión del liberalismo no sólo sería por cuanto que es antiguo, sino también por las "adherencias" que padece y por sus desvíos. Hayek expresó a los congregados en Mont-Pèlerin lo importante de comprender con toda claridad que las doctrinas liberales populares -sobre todo en Europa continental y Estados Unidos de América- contienen muchos elementos que llevaban a sus militantes directamente a las filas del socialismo, el nacionalismo y el racionalismo.²⁶

La reunión estuvo inspirada en la preocupación de los participantes por el destino del liberalismo como pensamiento y acción, tal como fue observado por los asistentes en la decadencia de los principios de la moral y el derecho, así como la declinación en las creencias sobre las bondades de la economía de mercado y la propiedad privada. Los participantes concordaron en apartarse de toda ortodoxia, así como de los partidos y los programas

²⁵ Friedrich Hayek se propuso distinguir claramente entre el viejo y el nuevo liberal. De este deslinde preparó una lista, descubriendo con sorpresa que el número de personas invitadas a la conferencia fue mucho mayor de lo que esperó. De modo que "la selección final ha tenido que ser en gran medida subjetiva". Friedrich Hayek, *op. cit.*, pp. 260-261.

²⁶ El ponente piensa que el racionalismo, que adquirió gran influencia en la Revolución francesa y durante los cien últimos años, ha ejercido principalmente su influencia a través del positivismo y del hegelianismo; y que es contrario a las fuerzas sociales espontáneas mediante las cuales los individuos crean cosas más importantes, que aquellas otras que podrían crear intencionadamente. *Ibid.*, p. 265.

propagandísticos, porque el propósito de su reunión fue estudiar permanentemente los problemas de las economías de mercado. Entre los seis objetivos específicos derivados de ese propósito, los convocados se plantearon estudiar la redefinición de las funciones del Estado y distinguir nítidamente al orden liberal y al orden totalitario, establecer requisitos mínimos para el funcionamiento del mercado y explorar los alcances de los credos opuestos a la libertad.

Hay que destacar que el sentido del vocablo "liberal" siguió la vía europea; es decir, la imagen de un gobierno mínimo y descentralizado, más que la idea estadounidense de un antagonismo contra la extensión y concentración de los poderes gubernamentales.

Una versión crítica sobre los trabajos de Mont-Pèlerin, más bien observó una verdad diversa: la congregación de un sector representativo de la ultraderecha, pues entre los participantes se contaban no sólo los adversarios del Estado social en Europa, sino también "los enemigos más feroces del *New Deal* americano". Al final, con la fundación de la Sociedad de Mont-Pèlerin como "una especie de francmasonería neoliberal, bien organizada y consagrada a la divulgación de tesis neoliberales", se echó andar una poderosa maquinaria propagandística de ese credo económico. Bajo los fines explícitos antes mencionados, se fraguó el objetivo de combatir el *keynesianismo* y las medidas de solidaridad social prevaletes en la posguerra, así como "preparar para el futuro, los fundamentos teóricos de otro tipo de capitalismo, duro y liberado de toda regla".²⁷

²⁷ Perry Anderson, "Historia y lecciones del neoliberalismo", François Houtart y François Polet, *El otro Davos. Globalización de resistencias y de luchas*, México, Plaza y Valdés, 2001, p. 18.

Esa organización, que se asumió a sí misma como defensora de la libertad, sigue operando normalmente hasta nuestros días.²⁸ Su consejo directivo ha sido presidido, además de Friedrich Hayek, por economistas galardonados con el Premio Nobel, como Milton Friedman, James Buchanan y Gary Becker.

Hay que hacer notar que en las filas del neoliberalismo existen escuelas de pensamiento bien diferenciadas. Destacan la escuela austriaca, cuna de von Mises y Hayek, la escuela de Virginia, con Buchanan a la cabeza, así como la escuela monetarista acaudillada por Friedman, además del *ordoliberalismo* alemán.

También los neoliberales han contado con medios de difusión de su pensamiento. Tal es el caso, en Alemania y Austria, donde Walter Eucken, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpke y Friedrich Hayek, orientaron decididamente sus trabajos en dirección de la economía de mercado. De su contacto, así como de sus relaciones con otros de sus colegas europeos, nació no sólo la *Sociedad Mont-Pèlerin*, sino también un importante anuario titulado *ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft)*.

Los neoliberales reunidos en Mont Pèlerin establecieron una hermandad que excluyó de entrada a otros liberales, a los que juzgó como anquilosados. Esta actitud fue refrendada posteriormente por su convocante y líder, Friedrich Hayek, quien en 1955 asistió al congreso mundial de intelectuales, en Milán, con motivo de discutir como tema central "el Futuro de la Libertad". La reunión no sólo atrajo a neoliberales, entre ellos Hayek y Michael Polanyi, sino a socialistas como Richard Crossman y Hugh Gaitskell. Participó Arthur Schlesinger, militante de la Asociación Estadounidense por

²⁸ Mont-Pelerin Society, <http://www.montpelerin.org/>.

la Acción Democrática, y los conservadores franceses Raymond Aaron y Bertrand de Jouvenel. Fueron, pues, 150 intelectuales los allí reunidos.

Uno de los asistentes, Seymour Martin Lipset, cuenta que estando presentes tan conspicuos militantes del socialismo, el liberalismo y el conservadurismo, era esperable un debate radical y cruento, pero no fue así, sino que más bien campeó una atmósfera de moderación y tolerancia, hasta la sesión final, la cual, clausurada por un discurso de Hayek -de quien dice es un "economista archi-conservador",²⁹ culminó con una filípica contra todos los panelistas.³⁰ En efecto, incómodo por el consenso acerca de que las diferencias entre la izquierda y la derecha hubieran disminuido significativamente, los estigmatizó como sepultureros de la libertad. Sin embargo, el consenso hizo sentir que el control estatal no significaba una reducción de la libertad democrática, toda vez que los socialistas mostraron tanto preocupación por los riesgos de un Estado omnipotente, como los conservadores. Las posiciones ideológicas que separan la izquierda y la derecha quedaron confinadas al tema de la expropiación y la planificación, acotando de tal modo posiciones antaño extremas. Pero Hayek criticó toda intervención del Estado, y discrepó radicalmente sobre un consenso que, al fin de cuenta, acercó a hombres inteligentes.

Haciendo gala de intolerancia, Hayek, campeón de la libertad, censuró la libertad de expresión de sus colegas.

²⁹ Peter Drucker fue más suave en su juicio sobre la posición ideológica de Hayek, al llamarlo "padre del neo-conservadurismo del mundo occidental". Peter Drucker, *Post-capitalist society*, New York, Harper Business, 1993, p. 33.

³⁰ Seymour Martin Lipset, *Political man*, New York, Doubleday & Company, 1963 (1960), pp. 440-441.

Una vez que hemos abordado en sus líneas generales al neoliberalismo, pasaremos a tratar su visión sobre la administración pública, pues, lo mismo que con el liberalismo clásico, en aquella línea de pensamiento existe una interpretación muy madurada sobre la administración. Damos comienzo con el campeón del anti-administrativismo, Ludwig von Mises, pensador que se ocupó de un modo pleno de la administración pública y la burocracia. Después seguiremos con Walter Lippmann, autor de un modelo de administración pública del Estado neoliberal, sumamente aleccionador.

VON MISES: CONTRA LA BUROCRACIA

Ludwig von Mises, posiblemente influenciado por su amigo Max Weber, desarrolló un análisis de la administración pública a partir de lo que juzgó que le era inherente, es decir: la aplicación de las ordenanzas y los reglamentos. Problema que juzgó como propio de la exigencia de la especialización, la cual deriva en la labor ejecutiva del funcionario, porque ni en el ámbito administrativo deja de regir el sacrosanto principio de la división del trabajo formulada por Adam Smith. El tratamiento de la función ejecutiva inherente a la administración pública lo ubicó, en forma directa, en el estudio de la actividad del Estado bajo la forma de "intervención", siguiendo aquí las líneas inauguradas por sus ancestros liberales.

Límites de la Esfera de Acción Gubernamental

No está demás recordar que John Stuart Mill, quien realizó la exploración primigenia de la administración pública a partir de la perspectiva del "intervencionismo" del Estado, no hizo sino abordar el tema de la administración pública en sí, porque ella es la actividad del Estado. Mill discurre que toda función adicional que asuma el gobierno es una ocupación más que se confiere a un organismo administrativo, de suyo sobrecargado de actividades. La consecuencia es que la mayor parte de las cosas las hace mal y muchas otras no llega a hacerlas, es decir, es víctima de la impotencia de implementación, porque el gobierno no puede efectuarlas sin las demoras que son fatales para alcanzar la finalidad perseguida. Un mal contiguo es que las funciones penosas y menos vistosas se aplazan o se descuidan, aunque el gobierno siempre tiene una excusa para explicar el descuido. Debido a que

los jefes de la administración están siempre ocupados con los detalles, por muy superficial que sea su dirección no tienen tiempo para atender los grandes intereses del Estado y preparar medidas generales para el mejoramiento social.³¹ Mill concluye que estos inconvenientes, siendo graves y verdaderos, pueden ser también el resultado de la mala organización del gobierno, que un efecto de la extensión y variedad de sus deberes.

Además, es patente la inferioridad de la actividad gubernamental en la industria o el comercio, que Mill cree se comprueba fácilmente por el hecho de que normalmente no resiste la competencia de empresarios particulares cuando éstos poseen el grado necesario de iniciativa y disponen de recursos adecuados. Todas las facilidades de información de que goza el gobierno, todos los medios a su disposición para remunerar y reclutar personas talentosas, no compensan la estrechez del alcance de sus resultados. Es evidente que en la mayoría de los casos las personas a las que se encomienda la dirección de las empresas particulares, están más capacitadas para trabajar mejor o más barato en la industria y el comercio.³² Tal es el motivo por el cual, cuando el gobierno pudiera tener en cada uno de sus departamentos las capacidades intelectuales más eminentes y los talentos más activos de la nación, no por ello es menos deseable que deje la dirección de una gran parte de los asuntos de la sociedad en las manos de las personas más directamente interesadas en ellos.

Von Mises continúa esta tradición crítica sobre la administración pública, comenzando por externar su idea de que es

³¹ John Stuart Mill, *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1848), p. 932.

³² *Ibid.*, pp. 933-934.

permisible la acción gubernamental bajo el ideario liberal sólo y en la medida en que proteja la vida, la salud, la libertad y la propiedad privada individual contra todo asalto, y nada más, porque cuanto el Estado haga de más resultará nocivo para la sociedad.³³ De modo que el servidor público no debe pensar que se menoscaba su dignidad, bienestar y libertad por laborar en la administración pública, pero tampoco creer que hace cosas superiores al resto de los miembros de la sociedad.³⁴

La Burocracia

El pensamiento neoliberal ha insistido en que la administración y el servidor público están situados en el marco de la ley. Por ejemplo, Friedrich Hayek explica que el Estado de derecho reposa en la labor asignada al guardián de la ley y de sus principios individualistas, que no es otra cosa que la administración pública. Pero existe la paradoja de que, contra ella, y contra la tendencia a la expansión y el incremento de actividades, los derechos fundamentales fueron diseñados como su dique.³⁵ De aquí la necesidad de una distinción de tareas nítida y sin ambigüedades, así como de un cuerpo de normas concretas que guíe y delimite la actuación de la administración pública. De aquí emana asimismo la jurisdicción administrativa que actúa con plena independencia y se ocupa sólo de cuestiones legales, para asumir un control judicial completo sobre toda la acción administrativa. La creación de un sistema de tribunales administrativos independientes

³³ Ludwig von Mises, *Liberalismo*, Barcelona, Edit. Planeta-Agostini, 1994 (1927), p. 73.

³⁴ *Ibid.*, p. 61.

³⁵ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1982 (1959), pp. 277-279.

es la piedra que coronó el edificio del Estado de derecho y la perfección definitiva del imperio de la ley. Por todo lo señalado, "dado que hoy el poder del administrador profesional es la principal amenaza a la libertad individual, las instituciones desarrolladas en Alemania con el propósito de controlar a dicho administrador merecen un examen más cuidadoso".³⁶

La administración pública y sus funcionarios son, pues, un peligro latente y perpetuo que el neoliberalismo tratará como tal, dedicando a su estudio una buena cantidad de papel y tinta.

Con base en la tradición liberal decimonónica en la cual la administración pública es concebida accesoria y secundariamente, von Mises alerta contra quienes están hechizados por lo que llama los "mitos preliberales", y alaban la nobleza y dignidad de quienes la manejaban. A mediados de la década de 1920, en Alemania, el funcionario público cuya carrera exigía un ascenso gradual en el escalafón administrativo, estaba entre las personas más respetables de la sociedad.³⁷ Incluso un jefe de oficina gozaba de mayor prestigio que un empresario o un abogado, toda vez que los escritores, los profesores y los artistas dotados con la fama y la gloria que rebasaba las fronteras germanas, sólo disfrutaban en su propia tierra de la consideración derivada de un rango muchas veces bastante modesto que ocupaban en ese bizantinismo que es la jerarquía administrativa. Todo esto sigue siendo válido en el presente.

Sin embargo, von Mises apunta que no hay razón que justifique la sobrevaloración de quienes en Alemania ejercen las funciones

³⁶ *Ibid.*, pp. 280-281.

³⁷ *Ibid.*, pp. 59-60.

públicas, porque se trata más de atavismos añejos, que de verdadero prestigio. No es más honorable ni conspicua la actividad de quien se pasa la vida en un organismo administrativo hojeando expedientes, que la faena de quien en una oficina empresarial diseña los proyectos industriales. Von Mises dice no tener nada personal contra un honrado inspector de impuestos, sólo que su función no es más valiosa que la tarea de los empresarios que cotidianamente producen los bienes y servicios requeridos por la sociedad, y parte de cuyos ingresos, a través de los impuestos, serán destinados al pago de la nómina funcional.³⁸

También replica contra quienes acusan a la empresa privada por su burocratización, y responde en su defensa. Von Mises explicó que ya no prevalecían los presupuestos de la realización del ideario liberal porque la gran empresa moderna, que había sido engendrada por la división del trabajo, exigía mayor número de personal; y las empresas privadas iban prestamente asemejándose a la burocrática administración pública que tanto critican los liberales. El resultado de su burocratización fue que ellas devienen en menos abiertas a la innovación, toda vez que los empleados y gerentes ya no son nombrados con arreglo a su personal valía, sino conforme con criterios formales basados en la antigüedad y la formación puramente académica, cuando no por el favoritismo del jefe superior.³⁹ La antes nítida diferencia por cuanto al modo de actuar de la empresa en su condición privada, con respecto a la administración pública, estaba rápidamente desapareciendo. Brevemente hablando, la gerencia de la empresa privada era tan burocrática, pedante y formalista como la administración pública.

³⁸ *Ibid.*, p. 60.

³⁹ *Ibid.*, p. 123.

Acto seguido von Mises, para ponderar la validez de esas objeciones, se propone clarificar el significado de la *burocracia* y el *manejo burocrático*, para diferenciarlos de la actividad empresarial y el manejo lucrativo de la empresa. Esta diferenciación tiene como base que "la oposición entre mentalidad comercial y mentalidad burocrática es, en el plano intelectual, copia de la que existe entre capitalismo, o propiedad privada de los medios de producción, y socialismo, es decir, propiedad pública de dichos factores".⁴⁰ Esta identificación entre capitalismo y pensamiento gerencial, y socialismo y pensamiento burocrático no debe ser olvidada, porque no sólo conlleva el ideario esencial abanderado por von Mises, sino una herencia cobrada por el paradigma neogerencial moderno.

Luego de dejar Austria, su suelo natal, la residencia definitiva de von Mises fue los Estados Unidos de América. Allí publicó un trabajo sobre la burocracia que fue recibido por los publiadministrativistas estadounidenses en una atmósfera silente. Para John Pffifner y Robert Presthus la obra únicamente mereció una escueta referencia,⁴¹ igual que para John Millet y Gerald Caiden.⁴² Sólo Dwight Waldo respondió con severidad y firmeza.⁴³

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ John Pffifner and Robert Presthus, *Public administration*, New York, The Ronald Press, 1967 (1935), p. 57.

⁴² John Millet, *Government and public administration*, New York, Mc Graw-Hill Books Company, 1959, p. 9. Gerald Caiden, *The dynamics of public administration*, Hinsdale, Dryen Press, 1971, p. 40.

⁴³ Waldo refutó estas tesis y lanzó una prudente y oportuna advertencia: "el autor del siguiente trabajo, Ludwig von Mises, representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro *Burocracia*, del que procede el trabajo seleccionado, sostiene en forma enérgica -quizá excesiva- una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en

Von Mises aclara que las diferencias entre los mundos propios de la economía y del Estado son abismales, y que existe una interpretación antinómica del manejo privado y del manejo público. Por derivación, la "contrafigura" de la empresa privada es la administración pública: en tanto que en la primera todas las actividades se hallan controladas por el cálculo de pérdidas y ganancias, en la segunda no existe cómputo alguno que pueda externar, por ejemplo, como se ha desempeñado un juez. Tampoco es posible determinar con criterios objetivos si un distrito está siendo administrado bien o mal, o de modo económico o dispendioso.⁴⁴ Evaluar la actuación del empleado público es siempre labor puramente subjetiva y siempre arbitraria, del mismo modo que invariablemente subyace la subjetividad cuando se determina si una oficina es necesaria o no, si en ella hay pocos o muchos empleados, o si su organización es congruente con los fines organizativos. El único campo de acción pública en el que se aplica rigurosamente el criterio del éxito o del fracaso es la acción bélica, pero sólo en el sentido de si la batalla se perdió o se ganó.

Debido a que en una organización burocrática no se contrastan los costos y los resultados, el jefe superior dirige a los subordinados mediante instrucciones conminatorias que solamente se

general. Como pronto podremos ver, es ésta una tesis que el estudioso de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser tomado en serio. Cualquiera que se proponga impugnarlo deberá proveerse de buenas razones, si se percata de su honestidad intelectual y de su efectividad en el proceso político. Sea cual fuere la posición que se adopte en estas materias, la mayor parte de los estudiosos de administración, pública o privada, se darán cuenta de que el argumento de Mises peca de exageración". Dwight Waldo (comp.), *Administración pública*, México, Editorial Trillas, 1967 (1953), p. 68.

⁴⁴ Ludwig von Mises, *op. cit.*, pp. 126-127.

pueden prever en los casos normales que regularmente se presenten. Asimismo, los costos de la administración pública se dispararían si cada departamento central, oficina subalterna y despacho local, pudieran gastar libremente lo que estimaran oportuno. Normalmente existen gastos innecesarios, mientras que los desembolsos perentorios se dejan de efectuar. En suma, por su propia naturaleza, la administración pública carece de la agilidad característica de la empresa privada para acomodarse a circunstancias continuamente mudables.⁴⁵

Pero von Mises asegura que donde más claramente están presentes las características esenciales del régimen burocrático, es el ámbito vital de los burócratas mismos. En la empresa privada la contratación de los trabajadores no supone la concesión de favores ni mercedes, pues se trata de una pura transacción mercantil en la cual las partes -patrón y obrero- ganan, porque el empleador procura pagar salarios correspondientes al valor de mercado de la labor practicada por el trabajador. De no hacer esto corre el riesgo de perder al trabajador, quien buscará otro empresario que pague mejor. Diversas son las cosas en el sistema burocrático, donde el favoritismo y las inclinaciones personales florecen libremente, pues no se cifra en la productividad de los departamentos y las personas. Que la recomendación influya tanto en la provisión de cargos no obedece a la improbidad de quienes hacen las designaciones, sino a que no existen en dichos nombramientos normas objetivas que aseguren la idoneidad del sujeto. Existiendo el imperativo de designar siempre al más competente, empero, no hay forma de discernir la competencia cifrada en el valor de la obra realizada. Este problema no existe en el mercado donde tan fácilmente se fija la retribución de un obrero, como la de un

⁴⁵ *Ibid.*, p. 127.

director de orquesta. Debido a que en la administración pública este mecanismo es inexistente, siempre habrá una dosis de arbitrariedad en la provisión de los cargos públicos.⁴⁶

Existen reglamentaciones orientadas a reducir la arbitrariedad en la medida de lo posible, de modo que para alcanzar ciertos cargos se exige alguna preparación académica, superar exámenes y pruebas, y haber ocupado previamente otros puestos. Pero destaca la antigüedad como muy importante por cuanto a ascensos se refiere. Sin embargo, von Mises alega que estos procedimientos, por muy buenos que sean, son incomparables con la información que ofrece al empresario la cuenta de pérdidas y ganancias, cuando debe situar al hombre idóneo en el puesto que mejor convenga. Asimismo, discierne -y razona que todo mundo lo cree igual- que la hoja de estudios, la oposición y el concurso, lo mismo que la antigüedad en el servicio, no son bases confiables para seleccionar al personal administrativo. De manera que por tales vías es difícil que un hombre enérgico y competente llegue a ocupar el puesto que corresponda a su capacidad y pujanza, pues "persona alguna de verdadera valía jamás, por esos caminos, llegó a la cúspide".⁴⁷ Incluso ni en Alemania, donde existe un reverencial respeto por el funcionario público, tal sistema no ha brindado buenos frutos. Mill podrá estar tranquilo sobre el riesgo de que en su país la burocracia absorbiera el gran talento de la sociedad, pues en Alemania, una nación inclinada a las mieles de la administración, ello no habría ocurrido.

Von Mises insiste en que la administración burocrática, no pudiendo invocar el concepto de pérdidas y ganancias para valorar

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 128-129.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 129.

su inversión, no tiene otro camino para compensar esta deficiencia que apelar a débiles medidas formales para contratar personal y organizar la gestión pública. Pero esto no es cosa menor, sino el pecado original de la burocracia, deslíz del cual derivan faltas tales como su inflexibilidad y carencia de imaginación, así como su impotencia ante el problema insoluble de no poder examinar la cuenta de pérdidas y ganancias, que tan fácilmente resuelve la empresa lucrativa. Estas deficiencias burocráticas ejercen un influjo aún más dañoso en el sistema económico cuando el Estado socializa los factores productivos, actuando directamente en la producción y los servicios.⁴⁸ Los inconvenientes de la burocracia disminuyen si la actividad estatal se circunscribe a los límites estrictos que la doctrina neoliberal le marca, siendo entonces socialmente no tan gravosos. La burocracia visualizada bajo la perspectiva neoliberal resulta, cuando más, en un mal necesario.

Y añade una sutil diferencia entre burocracia y burocratización. Aquí von Mises se ocupa esencialmente de la burocratización, pues los males que provoca son muy lesivos. Esto lo observó incluso durante el *Nuevo Trato*, cuya secuela nociva, más que la burocracia, fue la burocratización, porque en los Estados Unidos de América siempre hubo burocracia, ya fuera en la administración de aduanas o en el servicio exterior, los cuales han sido manejados de antaño bajo principios burocráticos. El mal inherente al burocratismo es que adormece, y enajena a la sociedad y la política, de manera que lo característico de su tiempo fue la expansión de la esfera de intromisión del gobierno en los negocios y en otros muchos otros aspectos de la vida del ciudadano. Esto dio

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 129-130.

por resultado la sustitución del manejo lucrativo, por el manejo burocrático.⁴⁹

Von Mises insiste nuevamente en diferenciar los polos administrativos del gobierno y los negocios, en el entendido de que "el manejo burocrático es un manejo que está obligado a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un cuerpo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones". En contraste, "el manejo comercial o lucrativo es un manejo orientado con fines de utilidad. El objetivo del manejo de los negocios es la obtención de beneficios".⁵⁰ En suma, los objetivos de la administración pública no se pueden medir en términos monetarios, ni tampoco pueden regularse por métodos de contabilidad.

El catedrático vienés vuelve a señalar tajantemente que en la administración pública no existe relación alguna entre ingresos y gastos, porque los servicios públicos no implican sino gastos, y el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. Tampoco los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emanan es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. Von Mises no encuentra mérito alguno en el recaudador de ingresos internos, con base en que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados, porque el tiempo y

⁴⁹ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, p. 44.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 45-46.

el esfuerzo requeridos por el manejo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible correspondiente.

Obviamente sostiene que "en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos". Con base en tales argumentos, enuncia que "ahora estamos en posibilidad de dar una definición del manejo burocrático: manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en el mercado". Pero aclara no afirmar "que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios".⁵¹

He aquí una resonancia de la irracionalidad económica del socialismo que von Mises pregona por carecer de mercado, irracionalidad que transfirió a la administración pública. Por consiguiente, como la burocracia es una antípoda del manejo rentable, se debe evitar que invada al sector privado, porque el manejo burocrático es una gestión de asuntos que no se puede valorar a través del cálculo económico.⁵²

Las bases fronterizas señadas pueden servir para delimitar las esferas peculiares de cada manejo, para evitar confusiones y traslapes indeseados, pero sobre todo, para deslindar sus respectivas esferas vitales. Habida cuenta de que el manejo

⁵¹ *Ibid.*, pp. 46-47.

⁵² *Ibid.*, p. 48.

burocrático está basado en la aplicación detallada de las reglas fijadas por las autoridades superiores, es por principio un fenómeno diverso al manejo lucrativo, porque este es inaplicable en los asuntos donde no existen valores monetarios de mercado y en asuntos no-lucrativos, aunque también puedan administrarse sobre bases lucrativas. El primer caso consiste en la administración del aparato social de coerción, el segundo a la administración de instituciones no-lucrativas (escuelas, hospitales y servicios postales). Conforme lo anterior, von Mises sentencia que, cuando la operación de un sistema no es posible con motivos lucrativos, debe administrarse mediante reglas burocráticas.⁵³

La actividad burocrática puede estar controlada por normas legales, por comisiones interventoras o por una autoridad superior, pero invariablemente pecará de pesadez e incapacidad para adoptar decisiones rápidas ante las siempre cambiantes condiciones donde se mueve. Esto, a decir de von Mises, irremediablemente ha conducido a toda empresa pública al fracaso. También es verdad que la empresa pública no persigue exclusivamente el beneficio, como lo hace la compañía privada, porque, por mandato constitucional se le impone tener presente el interés nacional, así como otras consideraciones similares. La cuenta de pérdidas y ganancias, en tales circunstancias, no sirve para juzgar la calidad de la empresa, que evidentemente habrá de ser burocráticamente administrada, tal como se hace con un penal o una oficina de hacienda.⁵⁴

Finalmente hay que consignar, en el entender de von Mises, que otro de los males del burocratismo es que significa llanamente la

⁵³ Ludwig von Mises, *The human action*. Foundation for Economic Education, 1996 (1949), <http://www.mises.Org/humanaction.asp>. Capítulo XV, parte 10.

⁵⁴ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, p. 131.

vía expresa hacia el totalitarismo. Naturalmente, su ideario administrativo puede inspirar justas y acertadas objeciones, pero más en este punto, el cual es difícilmente demostrable. La literatura administrativa dedicada a la exploración de la burocracia, diversa a las concepciones de von Mises, ofrece objeciones dignas de mención. S.N. Eisenstadt ha propuesto una tesis diversa, la cual argumenta que una situación típicamente burocrática debe ser protegida de la burocratización, porque más bien "burocracia" significa un estado administrativo en el cual existe un equilibrio por el cual un organismo mantiene su autonomía y separación ante otros organismos.⁵⁵ Tal estado de equilibrio puede ser perturbado cuando existe la extensión de las actividades de la burocracia, principalmente una mayor regulación de la vida social en beneficio de su poder e intereses; es decir, ocurre un fenómeno de burocratización en provecho de los servidores públicos, no del Estado. Pero el equilibrio se puede también romper cuando ocurre la subversión de los objetivos y actividades de la burocracia a favor de las corporaciones con las cuales tiene una relación de interés, tales como clientes y patronos, así como grupos de presión. Este último caso sugiere que ha sido suprimida su autonomía y separación institucional, y sus funciones han sido apropiadas por los particulares.

La burocracia no debe ser aislada del medio social en el que se mueve, pues allí mantiene una relación que determina su vida como organización distintiva ante otras organizaciones, especialmente su característica estatal. Cabe destacar, entre otras, cualidades tales como existencia de reglas autónomas, racionales e impersonales, especialización de papeles y tareas, y

⁵⁵ S.N. Eisenstadt, "Burocracia, burocratización y desburocratización". México, *Revista de Administración Pública*, Núm. 46, 1981 (1959), p. 17.

la orientación general para el logro de sus metas existenciales de manera racional y efectiva.⁵⁶ La identidad organizativa de la burocracia sólo es posible cuando, dentro del ambiente social establecido, consigue un equilibrio dinámico, o en su caso, un desequilibrio que puede derivar hacia el extremo de la burocratización o la desburocratización.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 16.

**WALTER LIPPMANN:
LA ADMINISTRACIÓN ARBITRAL**

El penoso viacrucis seguido por la humanidad, merced a las "perversiones" derivadas del racionalismo, el autoritarismo y la burocratización, narradas por Wilhelm Röpke -que tratamos en el capítulo introductorio de esta obra-, que van de la mano con el desplome consecuente del liberalismo decimonónico, inspiraron la versión acotada más sistemática sobre el proyecto de administración pública en el Estado neoliberal.

Su autor es Walter Lippmann, quien en el capítulo titulado "El gobierno de un Estado liberal" de una de sus obras principales, comienza su argumento sustentando que las perspectivas de libertad en su tiempo dependen de manera importante de que los líderes intelectuales del mundo recobren el hábito mental, de buscar la solución de los problemas sociales en el reajuste de los derechos privados, "más que en la administración pública".⁵⁷ Fue con la debacle del liberalismo que ese hábito se perdió, toda vez que el arte del gobierno libre casi se olvidó. Esta sentencia refleja muy bien el modo como el neoliberalismo observa la administración pública, a la cual le atribuye un papel diverso al que siempre ha tenido.

Por lo tanto, en las páginas siguientes vamos a observar una perspectiva no sólo disímil sobre esa administración, sino contraria a la manera como se ha visualizado en la tradición occidental.

⁵⁷ Walter Lippmann, *The good society*, London, George Allen & Unwin, 1937, pp. 282-283.

El Modo de Administrar

Para el neoliberalismo las cosas deben ser hechas de otra manera. Hasta ahora, cuando los hombres se hayan ante un problema, no investigan si puede resolverse modificando los derechos y obligaciones recíprocos de los individuos, sino casi invariablemente lo que se hace es investir de poderes a los funcionarios para buscar la solución. Intelectualmente este es el camino más fácil porque para ello no se requiere gran genio, ni pensar mucho para enfrentar un mal, pues todo se ciñe a dar las órdenes necesarias para extirparlo. Lippmann aduce que tal es el caso cuando se reglamenta la circulación en las carreteras, buscándose la manera de que los conductores imprudentes no pongan en peligro la vida de otros conductores.

El modo como se administra determina, consecuentemente, la función del servidor público.

Para comprender el estilo neoliberal de administrar es necesario, previamente, estudiar las relaciones entre la legislación y la justicia.

La distinción fundamental entre las funciones del juez y el legislador radica, estrictamente hablando, en que el primero aplica la ley según la conoce, mientras que el segundo la reforma para hacerla más equitativa. Se trata, empero, de una distinción de orden práctico, más que de principio. Consiguientemente, la distinción actual entre las funciones judiciales y legislativas, con su valor práctico, por lo menos preserva el carácter judicial de una rama del gobierno. Sin embargo, por insistir en exceso sobre el punto, se oscureció la verdadera naturaleza de la legislación, estableciéndose en su lugar una "zona crepuscular" entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, que tienen un carácter

general, y las normas que aplican los tribunales en casos específicos.⁵⁸ En esa zona crepuscular los jueces y los legisladores se han empeñado en un combate, pero sobre todo ha hecho que el legislador olvide que la hechura de leyes es una función tan judicial, como juzgar con arreglo a derecho los casos en litigio.

Cuando el legislador deja de pensarse a sí mismo como juez imparcial entre intereses en pugna, adopta la "visión imperial de su función". Cesa como juez para el pueblo, expidiendo órdenes al pueblo. Ya no se observa como un representante de la voluntad de aquél, sino como el forjador providencial de sus destinos. Lippmann arguye que la visión imperial reside en que el funcionario decreta la ley según su voluntad, más que convocar a la ley cuando juzga los casos. Esta visión imperial del Estado, que se remonta a los tiempos de los emperadores bizantinos, y que en Europa revivió con el estudio del derecho romano durante el Renacimiento, ha sido para el liberalismo un objeto perenne de repulsa. Se trata de la teoría jurídica del absolutismo que más recientemente inspiró a los colectivistas modernos y a todos los autores que creen en la supremacía legislativa o ejecutiva. Todo esto prohió una perversión del Estado liberal, en el cual se dejó de reconocer que las funciones legislativas son una forma más generalizada de las funciones judiciales.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 287.

El Estado Neoliberal

Lippmann, para desarrollar una interpretación de la administración pública en el Estado neoliberal,⁵⁹ previamente se da a la tarea de ofrecer un concepto de este último: "hemos definido el Estado liberal como aquel donde el control social se realiza principalmente administrando justicia entre los hombres, más que administrando a los hombres y sus asuntos por medio de la autoridad superior".⁶⁰ El deber primordial de una "estatalidad liberal" es juzgar sobre los reclamos de intereses especiales que piden la revisión de las leyes, así como emitir decisiones equitativas sobre a esas pretensiones antagónicas. Bajo esta regla, existe como única excepción los casos de peligro cuando una comunidad debe renunciar temporalmente a su libertad, para defenderse de ataques, levantamientos y desastres.

Consiguientemente, "el concepto liberal del Estado como árbitro y conciliador entre los intereses privados de los hombres particulares, deriva de la experiencia".⁶¹ Lippmann no lo observa formulado por las "fantasías de Jean-Jacques Rousseau" ni por el fanatismo de los jacobinos. Su origen radica en las ideas elaboradas empíricamente durante los varios siglos de evolución de la *common law* y la práctica constitucional inglesa. Los demócratas románticos no comprendieron las lecciones de la experiencia, que hubiera servido de justificación a su ideología, ni habrían caído en el trágico error de pensar que, decapitado el rey, sus

⁵⁹ No debemos olvidar que el mote "neoliberal" lo adoptan sus militantes en 1938, de modo que Lippmann, quien publicó su libro un año antes, al referirse a un liberalismo diverso al decimonónico, es decir nuevo, sigue empero utilizando la voz "liberal".

⁶⁰ Walter Lippmann, *op. cit.*, pp. 284-285.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 295-296.

prerrogativas soberanas podrían pasar al pueblo. Tampoco habrían inducido a la humanidad a esa reacción que la tiene abrumada, desde que los colectivistas persuadieron a las democracias para que consideraran al Estado como planeador providencial y dispensador de vida abundante, no como juez que concilia a los individuos.

Los negocios del Estado deben estar basados en el entendimiento de las limitaciones de la autoridad coercitiva, pues el "arte de gobernar" sólo requiere de la prudencia ordinaria que se encuentra en el hombre promedio. Por extensión, Lippmann expresa que, "para que el gobierno sea realizable, debe ser adecuado a las facultades humanas".⁶² No sólo ocurre que hay pocos superhombres, sino que nunca ha habido una sucesión de ellos. Consiguientemente, salvo los casos necesarios para proteger a la comunidad de un ataque o imponer todo el peso de la autoridad, así como en casos aislados de accidentes o desastres inevitables, el Estado puede erigirse en administrador de empresas, planeador del orden social y director cotidiano de la vida y el trabajo de los hombres. Todo lo demás es hacer lo que "sólo un dios puede hacer bien".

Lippmann añade que "un Estado dirigido por hombres mortales no puede aspirar a un fin más grandioso, que administrar justicia".⁶³ Cuando el Estado se limita a ese deber no despierta falsas expectativas, pues queda protegido por el sentimiento general de que, aunque la justicia que dispense no sea ideal, su intención de ser justo sirve de guía a sus fallos; y que formula sus decisiones luego de escuchar a las partes en litigio. En fin, que sus resoluciones no son el resultado de una orden autoritaria, sino fallos humanos que pueden ser reconsiderados e incluso revocables.

⁶² *Ibid.*, p. 296.

⁶³ *Idem.*

Como esas sentencias pueden aceptarse como lo mejor posible en circunstancias dadas, ellas no se convierten en temas de lucha intransigentemente. El Estado liberal no debe ser omnisapiente, sino sólo tener la convicción sincera de lo que significa ser justo.

En una democracia liberal, a decir de Lippmann, la ley debe buscar primariamente regular los asuntos humanos mediante un sistema de derechos y obligaciones individuales, más que por las órdenes administrativas emanadas de los funcionarios gubernamentales. Se trata del "método recíproco de control social", que debe ser diferenciado del método autoritario de regular las relaciones humanas: "en un sentido amplio, se puede decir que el liberalismo busca gobernar primariamente por la aplicación y el perfeccionamiento de las obligaciones recíprocas, mientras que el autoritarismo gobierna primordialmente por la expedición de decretos".⁶⁴ El sistema liberal procura definir lo que un hombre puede esperar de otros hombres, incluidos los funcionarios públicos, y garantizar esa expectativa. El sistema autoritario permite al funcionario declarar lo que quiere que hagan los otros hombres, y los hace cumplir su voluntad.

En el "orden liberal", el Estado ejerce principalmente el control social oyendo como juez las quejas individuales que se le presentan, y adaptando remedios individuales por medio de los juicios que son promovidos por los particulares debido al incumplimiento de contratos, así como de acciones privadas en que se exija la responsabilidad civil derivada de actos contrarios al derecho. Luego que cumple esa función, emprende una acción

⁶⁴ *Ibid.*, p. 289.

legislativa por motivo de quejas contra la ley misma.⁶⁵ El quejoso acude necesariamente a la ley e invoca el poder coercitivo del Estado, si logra probar su caso, o bien, prescinde de esta acción, optando por hacer un arreglo privado que en general es más conveniente en toda circunstancia, más ventajoso en todo sentido y más conducente a conjugar las buenas voluntades, que el llamado de la fuerza del Estado.

El orden liberal, cuyo desarrollo jurídico emana del derecho consuetudinario del pueblo, es más fiel a sus orígenes, que la ley promulgada por el soberano. Este es el motivo por el cual tiene una respetuosa parcialidad a favor de los arreglos entre los individuos, así como por los usos establecidos entre unos y otros, facilitando ajustar sus diferencias y respetar sus derechos. Esto facilita no estar obligados necesariamente a invocar la autoridad del Estado.⁶⁶ El orden liberal, por consiguiente, es "intensamente civilista" en sus métodos y tendencias porque las transacciones se hacen de individuo a individuo. Lippmann argumenta que el gobierno liberal no tiene que descubrir la ocasión que origina la necesidad de intervenir, mediante su propia inspección. Actúa cuando es llamado a obrar en una controversia privada específica, no porque tenga al pueblo permanentemente bajo la vigilancia funcional.⁶⁷ Cuando el gobierno actúa lo hace como juez en una controversia, más que prescribiendo una línea de conducta general.

En contraste con el orden liberal, en el sistema autoritario las transacciones no ocurren entre los individuos, sino entre las autoridades y el individuo. En sus seno, el cumplimiento de la ley

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 289-290.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 294.

no se hace mediante litigios entre personas, sino entre el soberano y las personas. Como el sistema autoritario transfiere los actos de responsabilidad civil al ámbito de las faltas de policía, convirtiéndolos en delitos, el prejuicio imperante convierte los agravios privados en transgresiones contra el Estado, y hasta los trata como felonías.⁶⁸ Lippmann aclara que en el sistema autoritario el daño no lo causa un individuo a otro, sino un individuo a la majestad del Estado. Mientras que en el *sistema recíproco* se deja gran amplitud a las formas como se realiza el arreglo privado y la conciliación entre los hombres, en el método autoritario de control social un agravio es más que una afrenta en sí, porque se concibe como un reto al soberano y una ofensa a su majestad. En fin, los arreglos mediante la transacción son considerados como una falta de disciplina, un golpe al prestigio del Estado, y un síntoma de flaqueza y corrupción.

En sus relaciones recíprocas, unos individuos son artificialmente privilegiados, mientras que otros también artificialmente están en condiciones de inferioridad. En sus relaciones recíprocas los individuos obran arbitrariamente, o pueden no hacerlo, e incluso, para lograr sus fines, pueden valerse o no del fraude, así como de la violencia o la corrupción. En situaciones tales, los hombres ordinarios son capaces de llegar a una conclusión cuando escuchan otros puntos de vista, así como a la opinión pública que representa el consenso de la comunidad. Esto explica por qué las cuestiones que confrontan por igual los funcionarios y los ciudadanos en una sociedad liberal, son más inteligibles y objetivas cuando se atienden por medio del sistema recíproco, que cuando los funcionarios intentan administrar el orden social, porque "son cuestiones de justicia". O cuando los

⁶⁸ *Ibid.*, p. 290.

cuerpos legislativos y los votantes son llamados a resolver, no cuestiones de justicia actuales y específicas, sino los propósitos, los planes y el manejo del orden social futuro.

La Administración Pública

Refrendando la tradición liberal, Lippmann hace una sustanciosa exploración del papel de los servidores públicos. Parte del supuesto de que la hechura de la *policy* legislativa y ejecutiva deriva, generalmente, de que el funcionario autorizado evalúe previamente las demandas de los intereses en conflicto. Él atiende a los abogados, algunos de los cuales comparecen ante él, en tanto que otros le escriben cartas y muchos claman por medio de los periódicos y la radio. Él, auscultando su conciencia, preside una especie de tribunal donde juzgan los asuntos de acuerdo con el criterio que se establece respetar.

El Estado liberal, de tal modo, requiere un cuerpo de funcionarios "predominantemente" judicial, pero no sólo en lo que atañe a los jueces, sino también a los legisladores y los miembros del poder ejecutivo. Ese concepto se aplica por igual a todas las personas que aspiran a servir a los intereses públicos. Sin embargo, habida cuenta de que la clasificación de los poderes del gobierno es artificial, no existe la costumbre de concebir a los legisladores y miembros del poder ejecutivo como ejercitantes de una función "esencialmente" judicial.⁶⁹ Lippmann asume que, más bien, se les considera como ejercitantes de funciones no sólo separadas, sino radicalmente dispares. Es una teoría que supone al cuerpo legislativo como una especie de Moisés, quién sube al Monte Sinaí ocasionalmente para escuchar la voz de Dios, trayendo consigo

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 284-285.

nuevos mandamientos al ejecutivo, el cual, como Josué, lleva las huestes a la batalla y las conduce a la Tierra de Promisión.

El desenvolvimiento de la sociedad liberal es reactivo a tal imagen, pues ella induce al error. El funcionario, mientras más claramente entienda "lo que hace", esto es, que no está facultado para imponer su voluntad, sino para "juzgar entre reclamantes visibles e intereses invisibles", más fácilmente se formará un criterio sano y práctico de los intereses públicos. Lippmann cavila que, considerándose a sí mismo como juez, más que como legislador o líder, el funcionario podrá entender que lo esencial no es lo que personalmente cree como el *mejor* camino, sino la decisión más *justa*. Por el contrario, si él imagina ser el forjador y amo de los destinos humanos, carecerá de criterio para tomar sus decisiones.⁷⁰

Un Estado que asume la función de juez y conciliador no está sujeto a pruebas de sabiduría, porque el conocimiento necesario para ser juez entre reclamos antagónicos, que se ciñe casi exclusivamente a determinar cuál es la más equitativa o la menos arbitraria, es un saber totalmente diverso del que se "requiere para administrar colectivamente las funciones de todos los demandantes".⁷¹ En un orden administrado por funcionarios, ellos deben poseer la sabiduría de los técnicos y empresarios, y estar dotados de la prudencia superior necesaria para seleccionar y predecir las consecuencias de adoptar determinado plan. En contraste, Lippmann asume que el Estado liberal, que delega las decisiones a los ciudadanos, y que actúa como juez de derechos y obligaciones según reglas generales -y las perfecciona conforme lo requiere la equidad-, necesita servidores públicos cuyo principal

⁷⁰ *Ibid.*, p. 287.

⁷¹ *Idem.*

equipamiento intelectual es "el valor de la evidencia". Esto, sencillamente, es un requisito práctico porque la experiencia muestra que los hombres pueden dictar buenos fallos en asuntos que, de otro modo, serían enteramente incapaces de iniciar y administrar.

El Estado liberal opta por reglamentar los asuntos por medio de la definición de los derechos y obligaciones individuales, así como fallar sobre las controversias privadas por conducto de los tribunales. Sin embargo, este método no se puede aplicar universalmente. Ello obedece a que en la sociedad moderna son necesarias muchas obras públicas, así como proveer muchos servicios sociales.⁷² Por lo tanto, el Estado moderno emplea un gran número de funcionarios, a los que les encarga exigir a los individuos particulares que cumplan con sus obligaciones públicas y presten los servicios públicos. Aquí el problema consiste en saber si la expansión de la actividad gubernamental debe entenderse como una desviación inevitable de los "principios liberales", o no.⁷³ El

⁷² *Idem.*

⁷³ Lippmann piensa que Herbert Spencer lo creyó así, de modo que en su senectud se dedicó a denunciar que incluso las medidas de salud pública eran injerencias en la libertad humana. Quizá Lippmann se refiera a un largo pasaje de Spencer donde profesa su fe a favor de la eliminación de los obstáculos que se alzan contra la marcha natural de las cosas. Es aquí donde trata lo siguiente: "(...) no digamos nada de las medidas preventivas contra las enfermedades. No se reflexiona que, bajo la dirección y por consecuencia de las prescripciones de los agentes del gobierno, se producen grandes calamidades; recordemos como ejemplo las ochenta y siete mujeres e hijos de soldados que murieron en el vapor "Accrington", o el de la propagación de las tifoideas y difteria por un sistema de alcantarillado oficial, como en Edimburgo, o el de las medidas sanitarias ordenadas por el Estado y siempre mal aplicadas, que aumentan los males que se proponen remediar. Verdaderas masas de pruebas de esta clase no quebrantan la confianza con que se invoca la inspección sanitaria: se reclama hoy con más insistencia que nunca, como lo demuestra la petición hecha

punto a discutir radica en que el programa liberal parece estar en conflicto con el método liberal de control social. Si se examina el asunto detenidamente, Lippmann concluye que mientras más atribuciones asuma el Estado, más necesario es que el supremo poder soberano se emplee en calidad de juez y conciliador en las controversias surgidas entre los intereses privados y las empresas públicas, y entre las diferentes empresas públicas mismas.

Ese problema se aclara cuando se responde la pregunta referente a si los funcionarios que vigilan, procuran y administran empresas públicas, deben ser conceptuados como portadores de los atributos de la majestad del Estado, o como meramente ejercitantes de derechos y obligaciones específicos. La costumbre es hablar de los funcionarios como ejercitantes de la autoridad por delegación, pero la expresión es ambigua. Por un lado, puede significar que en un departamento administrativo se ha delegado el poder soberano de definir sus propios derechos y obligaciones, y al mismo tiempo, asumir la función de juez en una controversia en la que es parte. Esta es una acepción autoritaria.⁷⁴

Por el otro, existe el significado liberal de la delegación del poder en la cual esa autoridad denota que un departamento gubernamental está específicamente facultado para hacer ciertas cosas, de modo que sus derechos y obligaciones están definidos y sujetos a que se impugnen y se revisen ante un tribunal. Como la

para que todas las escuelas públicas estén bajo la vigilancia de médicos nombrados por el gobierno". Herbert Spencer, *El hombre contra el Estado*, Buenos Aires, Editorial Yerba Buena, 1945 [1884], p. 123. Lippmann replica que, si Spencer tuviera razón, el liberalismo estaría en bancarrota porque sería incapaz afrontar necesidades sociales obvias. Lippmann concluye que no es así, y que la agenda del liberalismo tiene futuro. *Ibid.*, p. 298.

⁷⁴ *Idem.*

facultad puede ser impugnada y revisada, todo acto del funcionario público también puede impugnarse y revisarse para determinar si se ejecutó de conformidad con la facultad asignada. Entre ambos sentidos existe una distinción radical.⁷⁵ En efecto, Lippmann sustenta que el concepto liberal de delegación de poder se aferra a la supremacía de la ley y trata al funcionario como persona investida de derechos diferentes a los derechos de todo ciudadano, pero nunca superiores. El servidor público y el ciudadano son iguales ante la ley, de modo que el hecho de que el primero porte uniforme oficial u ostente una insignia del soberano en el papel de su responsabilidad no significa que herede prerrogativas estatales. Sólo es un hombre igual a los demás, con la única diferencia de que goza de facultades conferidas por la ley, que no puede sobrepasar, y que está sujeto a obligaciones asimismo impuestas por la ley, que no debe desatender.

Uno de los problemas que causan la confusión señalada, es que frecuentemente los cuerpos legislativos no tienen la capacidad de formular reglas efectivas sobre las intrincadas cuestiones técnicas de la economía moderna, provocando que las leyes que fijan los derechos y obligaciones de los funcionarios sean formuladas en términos generales, más que como obligaciones y derechos específicos. Y, sin embargo, un sistema adecuado de derechos y obligaciones para la economía moderna de mercado requiere un alto grado de capacidad técnica y de pericia, particularmente la dirección de la moneda, la determinación de pesas y medidas, y la regulación de los mercados. Como todas son funciones complejas de la economía moderna, es necesario su buen desempeño para hacer efectivo y equitativo el sistema de derechos y obligaciones individuales de que depende la división del trabajo. Lippmann

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 298-299.

piensa que no faltará quien esté en contra de lo dicho, pero ello denota que hay "una confusión mental cuando se alega que éstas no son funciones del Estado liberal. Esas tareas son inherentes a su función primordial, que consiste en ajustar el orden social a la economía".⁷⁶

Por las razones expresadas resulta claro, que a medida que el orden social se hace más complejo, el concepto liberal del Estado es más apropiado para esa situación. Este es el motivo por el cual, a decir de Lippmann, el Estado no debe renunciar a su función de juez y conciliador, pues efectivamente no le quedaría otra función que desempeñar si, con pretexto de delegar su autoridad en los ministros, confía el control de los asuntos a "una burocracia irresponsable y discordante".⁷⁷

Finalmente, hay que considerar los problemas que surgen cuando es deseable que el gobierno asuma obras públicas y provea servicios sociales, porque si los funcionarios que dirigen esas empresas se conciben como miembros de una corporación pública constituida por el Estado, obran de una manera; pero si se consideran a sí mismos como virreyes dotados con las ilimitadas prerrogativas del soberano, lo hacen de otro modo. Por principio, Lippmann afirma que se deben diferenciar las obras públicas y los servicios sociales a cargo de un régimen liberal y los que asume un Estado autoritario. En el régimen liberal, el soberano, que no es otro que el pueblo a través de sus representantes, observa a las empresas públicas como constituidas legalmente bajo su autoridad; en tanto que en el Estado autoritario, tales empresas se consideran como "el brazo

⁷⁶ *Ibid.*, p. 301.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 303.

derecho del soberano y rebosan de su majestad".⁷⁸ En efecto, la sociedad liberal debe proveer escuelas, hospitales, centros recreativos y todo tipo de servicios sociales, de modo similar a que debe contar con la policía y el ejército. Pero hay que destacar que conserva su carácter liberal sólo y en la medida en que los servidores sociales, las autoridades de las escuelas y los gerentes de plantas eléctricas, desempeñen funciones especificadas cuando se creen esos servicios y rindan cuentas ante la ley.

Resulta natural que la sociedad liberal emplee funcionarios, toda vez que debido a la complejidad de la civilización industrial moderna tiende a multiplicar su número.⁷⁹ Pero el liberalismo reconoce al funcionario un estatus muy diferente al que disfruta en un régimen autoritario; esto es: sólo es un simple ciudadano empleado por un organismo autorizado por la ley, para hacer ciertas cosas.

Las líneas precedentes hacen notar, dentro de las filas del individualismo, una necesaria y penetrante exposición de la administración pública que conocemos, a que juzga como inapropiada para el Estado neoliberal. Obviamente la administración pública no sale bien librada del examen, pero ello no significa que se le juzgue como no importante, sino más bien, como lesiva en formas y modos que los neoliberales juzgan inadecuados.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 303-304.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 304.

Capítulo 7

ORDEN ESPONTÁNEO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública visualizada como lo hacen el liberalismo y el neoliberalismo, es consonante con un arreglo de los asuntos humanos que poca o ninguna relación tiene con un orden basado en la autoridad y la previsión. Más bien ese arreglo es concordante con formas voluntarias y naturales, que no son propias del orden deliberado, sino del orden espontáneo. Esta separación puede observarse como una antinomia, o quizá, como una disyuntiva, cuyas opciones polares se han adoptado alternativamente.

DOS INTERPRETACIONES DEL ORDEN DE LA VIDA HUMANA

La visualización usual de la vida humana suele inclinarse hacia el orden deliberado, y en este mismo ha nacido y vivido la administración pública. Sin embargo, bajo las ópticas liberal y neoliberal esa opción es la causa de su desfiguro y perversión como "burocratismo". Pero habiendo irrumpido el orden espontáneo, su restauración le brindaría una oportunidad para regenerarse. Si la administración pública ha sido interpretada a partir de un orden equívocamente explorado, por extensión ha sido errada su apreciación dentro del curso de los sucesos humanos. Muerto el viejo liberalismo, la oportunidad brindada por su vástago, el neoliberalismo, está sustentada en un orden espontáneo que invoca la defensa de la "sociedad libre", que depende de una adecuada comprensión de algunos principios nunca debidamente identificados. Uno de ellos hace necesaria una tajante distinción entre el orden autogenerado, o espontáneo, y la organización deliberada o racionalismo constructivista.¹

¹ Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, London, Routledge and Kegan Paul Ltd, tres tomos, tomo I, 1998 (1982), pp. 2-3.

La interpretación basada en el orden deliberado deriva del "racionalismo constructivista", que concibe el origen de las instituciones sociales como el producto de un plan o designio. El neoliberalismo juzga que se trata de una tradición intelectual falsa, tanto en sus conclusiones prácticas como en las normativas, porque no todas las instituciones son fruto de la intención ni es posible hacer que todo el orden social dependa de un determinado plan, porque ello significa renunciar a gran parte del conocimiento disponible para tal efecto. Friedrich Hayek alega que se trata de una opinión inexacta relacionada con la menos equívoca hipótesis, según la cual la mente humana es una entidad aislada del cosmos constituido por la naturaleza y la sociedad, más que ser un fruto del mismo proceso evolutivo que da origen a las instituciones sociales, y de la cual la "sociología" también es su fruto.²

Para esta perspectiva, el problema radica en que el *racionalista*, que desea subordinar del todo a la razón humana, se enfrenta con un dilema: el uso de la razón apunta al control y la predicción, cuando más bien los procesos del progreso de la razón radican en la libertad y la impredicción de las acciones humanas. De aquí que Hayek reproche al racionalista que magnifique los poderes de la razón humana y solamente visualice una faz de la interacción del pensamiento y la conducta, donde la razón es paralelamente configurada y utilizada. Pero no observa que, para que ocurra el proceso social que nutre el desarrollo de la razón, se debe permanecer libre de su control.³ Más bien, no hay duda de que el hombre debe algunos de sus más grandes éxitos al hecho de que ha sido incapaz de controlar la vida social, es decir, que su

² *Ibid.*, pp. 5-6.

³ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1982 (1959), p. 65.

progreso ha dependido de su deliberada abstención para controlar lo que se halla dentro de su esfera de poder.⁴ Fueron energías espontáneas del crecimiento, aún siendo restringidas, las que pudieron defenderse de la coacción del Estado y hacer su labor.

Los argumentos precedentes entrañan un desafío singular para las ciencias sociales, pues todas ellas se han nutrido de los veneros de lo que el neoliberalismo llama "constructivismo". Hay que destacar particularmente a la sociología, la cual, para el neoliberalismo, habría nacido de un monumental error, y no tendría valor alguno para comprender a la sociedad ni sus instituciones, entre ellas la administración pública, la cual, dicho sea de paso, fue concebida en la misma época en que lo fue aquella otra, su hermana.⁵ Sin embargo, la realidad apunta hacia otra ruta en la cual esas dos disciplinas hermanas, constituyen campos de conocimientos fructíferos para los seres humanos.

⁴ Hayek piensa que hoy en día, sin embargo, las técnicas de control de que disponen los gobiernos hacen difícil, si no imposible, que se mantenga esta situación, y que no se está lejos de que las fuerzas deliberadamente organizadas de la sociedad destruyan a las fuerzas espontáneas que hicieron posible el progreso humano. *Idem.*

⁵ Hay que hacer notar que Auguste Comte publicó en 1822 el trabajo fundacional de la sociología, *Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad* (Madrid, Editorial, 2000. En tanto que Charles-Jean Bonnin había publicado el escrito primigenio de la administración pública una década atrás: *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808.

ORGANIZACIÓN Y EVOLUCIÓN

De acuerdo con los planteamientos precedentes, la administración pública debe ser confrontada con la disyuntiva de los dos modos de abordar el problema de la actividad humana por cuanto a la formación de su orden vital, los cuales conducen a conclusiones diversas acerca de la explicación de su naturaleza.

El punto de análisis parte del problema de si la actividad humana debe necesariamente ser organizada, o no. Friedrich Hayek cree que la organización es prescindible, de manera que se debe realizar un esfuerzo de comprensión que disipe la falacia de que esa organización dispone de un poder ilimitado de implementación de los objetivos humanos. Y que, en contraste, el orden espontáneo es el que pone de relieve las limitaciones del comportamiento deliberado inherente a toda organización.⁶ En suma: que se debe advertir sobre la consecuencia de dejarse seducir por el primer modo de ver las cosas, que deriva en la innecesaria limitación de la potencialidad del ser humano, cuando sólo por el reconocimiento de los límites de lo posible es que el hombre desarrolla al máximo sus facultades.

Sin embargo, Hayek toma distancia del argumento a favor de que la libertad debe necesariamente esgrimirse como un argumento contra la organización, la cual está basada en un conocimiento dado y personifica la adscripción a un fin concreto y métodos especiales. Sin embargo, la organización en sí misma no es buena, de modo que sólo será beneficiosa y efectiva en la medida en que entrañe "voluntariedad" y establezca una esfera libre.⁷ Cabe señalarse,

⁶ Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, pp. 8-9.

⁷ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, pp. 64-65.

asimismo, que el concepto de organización formulado por Hayek es en extremo específico por estar subsumido en el problema de la autoridad, pues como lo entiende, todo organizador sólo determinará por medio de órdenes las funciones que cada miembro desempeñará, así como los fines previstos y los métodos escogidos. Únicamente consentirá que los individuos decidan sobre los detalles, con base en sus conocimientos y posibilidades.⁸ De modo que la organización afronta el mismo problema inherente a todo intento de ordenar la actividad humana compleja, es decir, que los individuos involucrados en ella acuerden colaborar aportando los conocimientos que el "jerarca" no posee; pues sólo en los tipos más simples de organización puede ocurrir que todos los detalles sean manejados por una sola mente.

El problema central en la primera perspectiva sostiene que las instituciones sólo pueden propiciar el logro de los fines propugnados por el hombre, en el grado en que son deliberadamente creadas con tal objeto. Y que frecuentemente su mera existencia es la prueba de que fue creada con una intención determinada. Se afirma, en fin, que en todo caso se puede remodelar a la sociedad y sus instituciones, de manera que los actos humanos propicien en todo momento el logro de un objetivo previamente determinado. Hayek observa que este enfoque produjo una regresión hacia planteamientos antropomórficos, cuando atribuyó el origen de toda institución a la invención o el diseño humanos. Desde entonces, la moral, la religión, el derecho, el lenguaje, la escritura, la moneda y el mercado, fueron considerados como creaciones deliberadas y como un fruto de un designio explícito.⁹ Se trata, pues, de una explicación

⁸ Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, p. 48.

⁹ *Ibid.*, pp. 9-10.

“intencionalista” y pragmática de la historia que encontró su más plena expresión en el pensamiento de Thomas Hobbes y Jean-Jacob Rousseau,¹⁰ según el cual, la sociedad es fruto de una convención previa.¹¹ Y, aunque ambos pensadores no pretendieron reflejar la realidad histórica, su idea fue utilizada como modelo para señalar cuáles de las instituciones existentes pueden ser consideradas como racionales. De aquí, Hayek concluye que a esta concepción filosófica se le puede atribuir, hasta nuestros días, la preferencia manifiesta por cuanto a lo que se hace de manera consciente o deliberada, toda vez que de ella se tomó el término *irracional* el sentido peyorativo que lo caracteriza.

Su crítica a la organización concluye que la idea de que toda institución positiva es fruto de una previa intención, y de que sólo esa intención la hace adecuada a los propósitos humanos, es errónea. De aquí, Hayek sostiene como falso que los actos humanos deban su efectividad exclusiva a ese tipo de conocimiento, pues muchas de las instituciones sociales que han sido imprescindibles para el logro de sus objetivos son fruto de prácticas, hábitos o costumbres, que no son resultado de la inventiva humana ni prevalecen en razón de los fines que a través de ellas se

¹⁰ No es difícil pensar que Hayek haya tenido en mente la obra principal de Hobbes: *Leviathan*, (Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1978[1651]). Y, con respecto a Rousseau, su *Contrato social* (México, Editorial Porrúa, 1979 [1762]).

¹¹ Hobbes explicó que el Estado, o *Civitas*, nació de un pacto por el cual los hombres acordaron dotar de poder a uno y varios hombres, autorizándolos a actuar en su nombre. Thomas Hobbes, *op. cit.*, p. 142. Rousseau, por su parte, concluyó que una vez establecido un contrato social entre los seres humanos, nace de su unión una persona pública antaño llamada ciudad, en su tiempo república. Juan Jacobo Rousseau, *op. cit.*, p. 10.

materializan.¹² Si el hombre vive dentro de arreglos sociales que facilitan orientar acertadamente su comportamiento, y goza por tal vía de una razonable probabilidad de satisfacer sus apetitos, ello deriva no sólo de que los seres humanos logren orientar su conducta hacia metas conocidas, sino también que su comportamiento está ajustado a normas cuyo propósito y origen escapan frecuentemente a su comprensión y cuya misma existencia incluso, a menudo, no es advertida.

Contra el punto de vista del "racionalismo constructivista", los pensadores afiliados al orden espontáneo argumentan que el hombre no es sólo capaz de perseguir fines, es decir, hacer uso de las relaciones que existen entre los medios y los objetivos, sino también susceptible de someterse a normas. Pero si el ser humano plasma sus propósitos en normas, Hayek cree que ello no obedece a que tenga un conocimiento cabal de los motivos que lo inducen a observar determinados cánones, sino que su capacidad mental y su actividad se rigen por normas que han evolucionado a través de un proceso de selección desarrollado en el seno de la sociedad, y que son fruto de la experiencia acumulada a lo largo de innumerables generaciones.

Hayek interpreta la evolución humana como un proceso por el cual las innovaciones surgen marginal y constantemente en el transcurso de adaptación, que aparecen como nuevas ordenaciones dentro de las cuales los esfuerzos de los individuos estarán coordinados en sistemas emergentes donde el uso de los recursos será tan temporal, como las condiciones de las cuales ha emanado. Paralelamente surgen modificaciones en los instrumentos y las

¹² Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, p. 11.

instituciones, que son adaptados a las nuevas circunstancias.¹³ Algunas serán meros ajustes temporales a las condiciones reinantes, pero otras constituirán mejoras que incrementan la mutabilidad de los instrumentos y las instituciones, siendo de tal modo conservadas. Estos últimos, consiguientemente, no constituirán puramente una adaptación superior a las circunstancias de tiempo y lugar, sino una "realidad permanente del mundo que nos rodea", es decir, "formaciones espontáneas" donde encarnan las leyes generales que gobiernan la naturaleza.

No está demás hacer aquí una digresión. Tal como lo adelantamos, de ser ciertas las aseveraciones enunciadas, la sociología y todos sus próceres estarían sumidos en un extraordinario error, del cual tampoco escaparía la ciencia de la administración pública, pues como aquélla, también han sustentado su desarrollo en principios diversos a los propios del orden espontáneo. Su desarrollo científico parte del supuesto de que toda administración es un producto del designio humano, a través de normas deliberadamente formuladas; que ella existe bajo un sentido de organización innato; que su vida sólo se explica teleológicamente, es decir, por cuanto alcanza fines externos a ella misma; y que la forma de su vida, así como su re-forma, es lo que asegura su prolongación vital.

En realidad, la defensa del orden espontáneo no esgrime un argumento general, sino uno muy específico, aunque ciertamente conspicuo: el mercado. Tomando como principio lo que juzga como una connotación autoritaria del concepto de orden bajo la perspectiva de la organización, según el cual ese orden sólo puede ser creado por fuerzas exógenas, eso mismo lo hace inaplicable a órdenes como

¹³ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, pp. 59-60.

el mercado, que se entiende como resultado del equilibrio endógeno. Consecuentemente, todo orden espontáneo de esta especie goza de propiedades que difieren radicalmente del orden deliberado. El orden de mercado es el "único modelo capaz de integrar eficazmente, en un orden único, un elevado número de actividades basadas en la disponibilidad de una serie de conocimientos personales dispersos".¹⁴ Y sin embargo, muchas personas no aceptan un orden que no sea el fruto de la creación humana. Hayek piensa que la razón principal estriba en que los órdenes naturales, como el mercado, no pueden ser captados por los sentidos, de modo que cabe descubrir su existencia solamente por la vía del intelecto.

Derivado del estudio del orden espontáneo, Hayek utilizó la "evolución espontánea" como estructura axial para dar sentido al desarrollo de las instituciones sociales, comparándola, como sabemos, con lo que llamó el "racionalismo constructivista". Contrasta el "orden creado" (exógeno u ordenación), al que también llama "estructura", "orden artificial" y "organización", por cuanto orden social dirigido, con el orden autógeno o endógeno definido como "orden espontáneo". Para tal efecto invoca al griego clásico, que cuenta con vocablos diferentes para designar a cada cual: *taxis* para referir al orden creado,¹⁵ y *kosmos* para designar al orden espontáneo, vocablo que originalmente aludía el arreglo conveniente de un Estado o la comunidad.

¹⁴ Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, pp. 36, 38 y 42.

¹⁵ Para ejemplificar el término *taxis*, Hayek recurre al muy estricto orden de batalla de las falanges griegas. *Ibid.*, p. 36.

Precisa que el término "orden" es el más adecuado para dar significación a lo que desea transmitir, si bien, asimismo acepta como sinónimos los vocablos "sistema", "estructura" o "esquema". Más puntualmente, Hayek explica que el "orden describe un estado de cosas en el cual una multiplicidad de elementos de diversas clases están relacionados entre sí, de modo que el aprendizaje de una parte espacial o temporal del conjunto permite formular expectativas adecuadas acerca del resto, o por lo menos, gozar de una elevada probabilidad de resultar correctas".¹⁶

El orden creado es inherentemente autoritario porque sólo puede ser originado por fuerzas exógenas, es decir, ajenas al sistema, y como lo observamos, es inaplicable al mercado entendido como una consecuencia del equilibrio endógeno o interno. Consiguientemente, el orden espontáneo, principalmente del tipo de mercado, tiene propiedades muy diversas a los atributos del orden creado. La conclusión es que, tratándose de órdenes de elevada complejidad, que son los únicos capaces de integrar un número de datos concretos superior, algo que ningún cerebro puede aprehender, sólo pueden derivar del "juego de fuerzas de carácter espontáneo".¹⁷

Hay que destacar que el estudio del orden espontáneo, cuyo campeón indiscutible es Hayek, goza de una antigua tradición en el campo de las ideas. Ciertamente, a lo largo del siglo XX fue eclipsada por el "constructivismo racionalista" y por efecto del impulso de las ciencias exactas, las cuales, basadas en la predicción, el cálculo y el control, sirvieron de inspiración a las perspectivas basadas en la dirección consciente hacia fines

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

prefijados.¹⁸ Pero este efecto habría sido especialmente nocivo en la economía, la cual no siguió el camino trazado por el orden espontáneo ni desarrolló una teoría al respecto.

El estudio del orden espontáneo no ha sido un campo de cultivo singular de Hayek, sino toda una tradición, cuyos exponentes la juzgan como una elevada teoría.

¹⁸ Norman Barry, *The tradition of spontaneous order*, 1982. Originally published as *Literature of Liberty*, vol. V, no. 2, Summer 1982. Institute for Human Studies. Republished with permission of original copyright holder. <http://www.econlib.org/library/Essays/LtrLbrty/bryTSO.html>.

LA TEORÍA DEL ORDEN ESPONTÁNEO

La teoría del orden espontáneo está basada en una tesis general, la cual, sustenta que su campo de conocimientos está relacionado con las regularidades de la sociedad y los eventos ordenados que no son el producto de un designio humano deliberado. Regularidades del tipo, por ejemplo, de un código jurídico o un plan económico. Tampoco se asemeja a un fenómeno puramente natural, como el clima, que existe independientemente de la voluntad humana.¹⁹ En contraste con los dos casos precedentes, el orden espontáneo constituye una "tercera esfera" relativa a las regularidades humanas donde imperan las prácticas e instituciones que son el resultado de la acción humana, no el efecto de una intención específica.

La utilidad de la teoría del orden espontáneo radica en que, cuando esas instituciones y prácticas son investigadas a través de sus conceptos, ellos revelan patrones sociales adecuadamente estructurados que parecen ser el producto del designio de una mente omnisciente, pero que en realidad son resultados espontáneamente coordinados de acciones, posiblemente de millones de individuos que no tienen la intención de producir un orden general. La explicación de esos patrones ha sido, desde Adam Smith hasta nuestros días, comúnmente conocido como la *mano invisible*.²⁰ Naturalmente, el orden

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰ La imagen de la "mano invisible" suele buscarse en la obra cumbre de Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations* (Chicago, *Encyclopaedia Britannica*, Inc. 1952, [1776], p. 194). Sin embargo, la figura fue formulada casi dos décadas antes en otro de sus escritos, donde explicó lo siguiente: "los ricos seleccionan del montón sólo lo máspreciado y agradable. Consumen poco más que el pobre, y a pesar de su egoísmo y rapacidad natural, aunque ellos procuran sólo su propia conveniencia, y lo único que se proponen con el trabajo de esos miles de hombres a los que dan empleo, es la gratificación de sus

espontáneo está firmemente establecido en la tradición del individualismo, que tratamos en los dos capítulos precedentes.

Tal como lo hemos observado, la teoría del orden espontáneo está asociada con la tradición anti-racionalista, pero hace ver que ello no significa que la doctrina constituya una clase de irracionalismo; o que la persistencia y continuidad de los sistemas sociales sea entendido como un producto de la intervención divina o de alguna otra fuerza extraterrestre que es invulnerable a una explicación racional.²¹ Sin embargo, Norman Barry asume el riesgo de que la doctrina de la evolución espontánea pueda caer dentro de cierta clase de relativismo, es decir: la eliminación del papel de la razón a partir de la formulación de sentencias universales acerca de la estructura apropiada del orden social, que puedan tentar al teórico social a aceptar una estructura dada de reglas simplemente porque es el producto de procesos tradicionales.

vanos e insaciables deseos, dividen con el pobre el producto de todos sus progresos. Ellos son conducidos por una *mano invisible* que los hace distribuir las cosas necesarias de la vida, tal como habrían sido distribuidas si la tierra hubiera estado dividida en porciones iguales entre todos sus habitantes; y así, sin intentarlo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad, y proporcionan medios para la multiplicación de las especies". Adam Smith, *The theory of moral sentiments*, A. Millar, 1790, sixth edition (first published: 1759), Library of Economics and Liberty. <<http://www.econlib.org/library/Smith/smMS4.html>>.

²¹ Barry ejemplifica con la posición original formulada por David Hume, quien arguye que una razón humana pura e independiente no es incapaz de determinar *a priori* aquéllas normas morales y legales que son requeridas para procurar el orden social. Además, Hume sostuvo que la tradición, la experiencia y las uniformidades generales en la naturaleza humana, contienen las pautas de una conducta social adecuada. En otras palabras, más allá de la esencia irracionalista, el argumento humeano es que la racionalidad debería ser usada hacia "la baja", habida cuenta de los exagerados reclamos hechos en nombre de la razón por los filósofos de la *Ilustración*. Norman Barry, *op. cit.*, p. 6.

Hay que recordar que el "racionalismo" al que se opone la teoría del orden espontáneo procede de la *Ilustración*, la cual, para Barry, tiene su expresión más desagradable en la doctrina del derecho natural cuya gestación ocurrió antes, en el siglo XVII. Porque en el modelo de sociedad de Thomas Hobbes, por ejemplo, la razón "natural" simple es considerada capaz de formular por sí misma reglas universalmente apropiadas para el orden y la continuidad. Y se asume que la razón puede concebir un orden legal relacionado con reglas que emanan de un soberano dominante, que está a la cabeza de un sistema jerárquico.²² Es de tal forma que la sabiduría inmanente a un sistema fragmentado y evolutivo es omitida, a favor de estatutos o de una estructura de códigos jurídicos. Otros teóricos del derecho natural del siglo XVII tuvieron una visualización más generosa de la naturaleza humana, elaborando estructuras de reglas más sensibles a la libertad y los derechos, sin modificar su epistemología racionalista.

La teoría del orden espontáneo, en contraste con la *Ilustración*, se ocupa de los "procesos naturales" que no son el producto de la razón ni la intención. El ejemplo clásico es la economía de mercado donde la coordinación de los objetivos y los propósitos de actores incontables, permite conocer los objetivos y los propósitos de más de un puñado de sus conciudadanos, lo cual ocurre gracias al mecanismo de los precios.²³ El cambio en el precio

²² *Idem.*

²³ Thomas Taylor explicó que el carácter disperso de la información en el mercado, la naturaleza inherentemente descentralizada del proceso de conjugación de esa información y la necesidad de congregarse el conocimiento nacido de la necesaria interacción entre los individuos, entraña la necesidad de la coordinación. No existe una condición estática de equilibrio, sino una cualidad dinámica del proceso de mercado que se orienta permanentemente hacia ese equilibrio. El proceso del mercado es esencialmente un continuo de ensayos sucesivos, a medida que las

de una mercancía es la señal que retroalimenta de información al sistema, facilitando automáticamente que los actores se relacionen por medio de una coordinación espontánea que parece ser el producto de una mente omnisciente, pero que no lo es.

En forma emblemática, Hayek explicó que los precios son el medio por el cual se comunica la información necesaria para la coordinación eficaz de las acciones de actores individuales, cuyo objetivo es viabilizar que cada uno de ellos actúe a la luz de los cambios ocurridos en el valor de las cosas que les interesan. Hayek observa como "maravilloso", que en caso dado de escasez en una materia prima, sin que sea emitida alguna orden, sin que se conozca la causa de la carestía más que por algunas personas, decenas de miles de individuos cuya identidad no se conoce son impulsados a usar los materiales o los productos.²⁴ En fin, está convencido de que, si esto fuese el resultado de un designio humano deliberado, tal mecanismo se aclamaría como uno de los grandes triunfos de la mente humana. Pero ese sistema no es el producto del designio humano, de modo que aquéllos que se guían por tal mecanismo no saben de ordinario por qué hacen lo que ellos hacen.

No está demás insistir en que, entre todos los teóricos del siglo XX que han tratado al orden espontáneo, Hayek es quién más ha colaborado a la reproducción intelectual de la visión de Adam Smith

percepciones nuevas de los participantes se traducen en cambios de planes y acciones. Thomas Taylor, *Introducción a la escuela austriaca de economía*. Varios, *La escuela austriaca de economía: historia, metodología y actualidad*, Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989, p. 57.

²⁴ Friedrich Hayek, "The use of knowledge in society", reprinted from *American Economics Review*, XXXV, num. IV; september, 1945, <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekUseofKnowledge.html>, p. 6

sobre un orden social auto-corrigido que requiere poca dirección y control, y casi nada de administración. A través de sus obras ha hecho hincapié en la importancia de los procesos espontáneos, así como lo que juzga ser la quimera de pronosticar el crecimiento de un orden social. En su descripción de un sistema auto-regulado, Barry encuentra que su logro más importante ha sido mostrar que las ventajas de la toma de decisiones descentralizada en un mercado provienen del hecho de que es el único dispositivo que el hombre ha descubierto para superar los hechos universales de la ignorancia y la incertidumbre.²⁵ Esto ocurre así porque el mundo social no consta de objetos físicos gobernados por las leyes simples de la causalidad, sino que es un mundo habitado por personas individuales en cuyas mentes, que son partes interiores recónditas inaccesibles al observador externo, y esos conocimientos no están fijados de antemano ni son asequibles a una sola persona o institución.

Pero la intención de Barry es mostrar asimismo, que mientras el intento de Hayek por explicar el orden espontáneo del mercado es en gran parte exitoso, y contiene algunos de los logros más brillantes con respecto a la naturaleza de los procesos económicos desde Adam Smith,²⁶ su intento de aclarar el orden legal en términos

²⁵ Norman Barry, *op. cit.*, pp. 38-39.

²⁶ Sobre este tema, Hayek apuntó como indudable que los seres humanos serán llevados a utilizar la mayor cantidad de información idónea, en la medida de que su remuneración depende indirectamente de circunstancias desconocidas. Es así que, hablando en términos de la cibernética, el mecanismo de retroalimentación (*feedback*) asegura el mantenimiento de un orden auto-generado que no es otra cosa que lo que antaño Adam Smith concibió como la intervención de una "mano invisible". Friedrich Hayek, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1979 (1978), p. 51. En otra obra abundó sobre el punto, enfatizando que en la esfera económica, su famosa frase relativa a la "mano invisible", que "sigue sometida a vilipendio", es meramente una expresión mediante la cual intentó expresar como cada ser humano se ve obligado ocasionalmente a

similares lo es mucho menos.²⁷ Esto obedece en gran parte a que mezcla dos clases diversas de explicación, una concerniente a la formación del orden espontáneo, la otra relativa a la evolución de las reglas y las instituciones con base en la selección natural. Hayek mismo habla de las "ideas gemelas" sobre la evolución y la formación espontánea de un orden, pero sin indicar que existen diferencias importantes entre ambas. Pero el énfasis sobre la evolución y la transmisión cultural de las reglas y las prácticas introduce una nota de relativismo histórico que no siempre armoniza con el racionalismo liberal universalista, que caracteriza su explicación sobre la formación de los órdenes económicos.

El aspecto más frágil del método de Hayek es su intento por explicar la naturaleza de las instituciones legales y sociales, con las mismas herramientas intelectuales que usó en la explicación de los fenómenos económicos. Herramientas que hacen hincapié en los procesos naturales, más que la razón y el artificio. El problema aquí es la explicación del origen de las reglas "universales de la conducta justa", pues ellas aparecen espontáneamente. Barry explica que Hayek estuvo a favor del derecho común, como opuesto a los estatutos, sugiriendo que el crecimiento y el desarrollo del intercambio mercantil podría tener lugar dentro del contexto de códigos generales de derecho, los cuales definen las condiciones de la libertad.²⁸ Sin embargo, en su obra sobre derecho, legislación y libertad, aquí tratada, casi hay un énfasis exclusivo en las virtudes del desarrollo espontáneo de la ley y de las

contribuir al logro de algún fin que no estaba en su ánimo alcanzar. Friedrich Hayek, *Law, legislation and liberty: rules and order*, p. 38.

²⁷ Norman Barry, *op. cit.*, p. 40.

²⁸ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, cap. 13.

instituciones. La explicación de este cambio descansa en el hecho de que, aunque Hayek reconoce que el derecho codificado podría ser más cierto que la ley hecha por el juez, esta ventaja es nula si resulta en la visualización de que solamente lo que es expresado en los estatutos debe tener la fuerza de ley.

Lo dicho deriva en la idea de que los órdenes legales espontáneos contendrán reglas que tienen que ser formuladas en palabras. Por lo tanto, Hayek no mira un sistema social como completamente auto-regulado ni auto-correctivo, ya que reconoce un papel para el gobierno coercitivo en la aplicación de reglas y reconoce que la "legislación" será requerida para la corrección de la "ley", que pueda haberse desarrollado de una manera inapropiada. Pero la tarea asignada a la evolución en el discernimiento de la ley genuina, claramente significa ser paralela a la "mano invisible" como argumentación de la armonía en la economía de mercado.²⁹

Sin embargo, la eliminación de la razón en la interpretación de las reglas de un sistema económico compromete a Hayek con cierto tipo de conservadurismo y quietismo ante el flujo de los eventos, a pesar de su compromiso personal con el liberalismo económico y su recomendación de reformas institucionales radicales.³⁰

En conclusión, Barry cree que puede sugerirse que la teoría de Hayek sobre el orden espontáneo es el producto de dos influencias emparentadas, pero distintas, que no tienden hacia la misma dirección. Como teórico de la economía, su explicación sobre las propiedades de coordinación del intercambio aclaran los mecanismos

²⁹ Norman Barry, *op. cit.*, pp. 49-50.

³⁰ *Ibid.*, p. 50.

que producen el orden, y puede ser dada una explicación sensata. Pero como teórico jurídico y social se apoya en un enfoque conservador y tradicionalista que es tan desconfiado de el razón, que ordena asumir ciegamente un flujo de eventos sobre la que podemos tener poco control. Pero, en este enfoque, la razón podría ser tan minusválida que es imposible valorar críticamente esta circulación de eventos. La evidencia indica, sin embargo, que no existe ninguna tendencia necesaria para el equilibrio en un orden legal, en que la evolución espontánea tenga que ser arrestada y desviada bajo la autoridad de la "razón".³¹ Pero tal es la fuerza del anti-racionalismo de Hayek, que pugna contra la justificación racionalista del orden capitalista del liberalismo clásico (que deriva de un mandato moral que venera una estructura abstracta y universalista de los derechos individuales), como contra las variedades familiares del colectivismo racionalista. En fin, Barry piensa que en algunos aspectos su glosa evolutiva sobre la teoría del orden espontáneo lo distingue de otros escritores de esa tradición, quienes no se censuran a sí mismos por el uso de la razón para la evaluación crítica de los resultados de un proceso no-diseñado.

La teoría del orden espontáneo muestra sin duda alguna que dentro de su ámbito de explicación científica, en su seno no tiene cabida la administración pública tal como es tratada por sus cultivadores. Sobre todo porque en su concepto del orden espontáneo no existe un lugar para una institución, cuya naturaleza es tan diversa a ese orden. Sin embargo, el estudio de la administración pública no debe renunciar al derecho de abordar el orden espontáneo, visto de un modo diverso, y en efecto así lo ha hecho de antaño.

³¹ *Ibid.*, p. 60.

EL ORDEN ESPONTÁNEO EN EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Efectivamente, existe un modo desemejante de observar al mundo de lo espontáneo, dentro del cual tienen cabida los procesos administrativos. Es el ámbito del desarrollo técnico, caracterizado por cuanto la acción técnica ocurre dentro de una actividad particular consistente en la búsqueda de una eficiencia superior. Como lo ha expresado un autor, en ese universo, "el esfuerzo enteramente natural y espontáneo es reemplazado por un complejo de actos designados para mejorar el rendimiento".³² Esto ocurre de tal modo por motivo de la creación de formas técnicas complejas, comenzando desde formas simples de actividad. Aunque esas formas no son necesariamente más complicadas que las formas espontáneas, son más eficientes y mejor adaptadas.

Dos factores entran en el campo extenso de las operaciones técnicas: la conciencia y el juicio, los cuales producen el *fenómeno técnico*. Lo que caracteriza su intervención es que, esencialmente, tomando lo que fue previamente tentativo, inconsciente y espontáneo, lo sitúa en el ámbito de lo claro, de lo voluntario y de los conceptos razonados. En tanto un artefacto siga el diseño de la naturaleza se hallará más implicado en la espontaneidad humana, que en la creación del futuro. Realizar una mera copia de la naturaleza no tiene futuro, pues como lo ejemplifica Jacques Ellul, eso ocurrió con Icaro al imitar el vuelo de las aves. Es la razón lo que hace posible producir objetos en términos de ciertas características, con ciertos requerimientos abstractos; consiste no tanto imitar en la naturaleza, sino emular la forma de una técnica.

³² Jaques Ellul, *The technological society*, New York, Vintage Books, 1964 (1954), p. 20.

En suma: hay una intervención de la conciencia que muestra claramente a todo el mundo las ventajas de las técnicas y lo que son capaces de llevar a cabo. El técnico toma en cuenta las alternativas posibles, de modo que el resultado inmediato es que busca aplicar los nuevos métodos en campos que tradicionalmente han estado fuera de la oportunidad, es decir, que han dominados por el pragmatismo y el instinto. Como la intervención de la conciencia causa una rápida extensión de la técnica, su intervención en el mundo técnico, junto con la razón, produce el "fenómeno técnico" que puede ser descrito como la búsqueda del mejor medio para cualquier campo, que no es otro que el medio técnico.³³

De hecho la organización puede ser concebida, en términos amplios, como un desdoblamiento de la técnica. De acuerdo con Arnold Toynbee, la historia se divide en tres periodos, que culminan con el paso del periodo técnico al periodo de la organización. Ellul expresa su acuerdo con Toynbee por cuanto que la técnica mecánica no caracteriza mayormente nuestro tiempo. De hecho, la técnica mecánica se convierte en un accesorio de fenómenos más decisivos.³⁴ Ellul también tiene en mente el "vasto aumento de organización" en todos los campos, reconociendo que ese fue el ambiente en el cual James Burnham escribió su trabajo sobre la revolución gerencial. Pero explica que lo que Toynbee llama organización y Burnham acción gerencial, es propiamente una técnica aplicada a la vida social, económica y administrativa.³⁵

³³ *Ibid.*, p. 21.

³⁴ *Ibid.*, p. 11.

³⁵ A ese respecto, con todo tino, adopta la idea de Oliver Sheldon, quien definió a la organización como "el proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deben realizar, con las facultades necesarias para su ejecución, de forma que las tareas que así se forman proporcionen los mejores canales para la

Aceptando lo dicho por Ellul, aquí tenemos una explicación que sirve de puente entre el mundo técnico y el ámbito de la organización, que contribuye a explicar la administración como un proceso emanado no tanto de los "extravíos del racionalismo", sino como una superación del orden espontáneo.

A partir de esa idea podemos observar que, si bien el estudio del orden espontáneo no ha sido un terreno cultivado mayormente por los estudiosos de la administración, públicos o privados, existen algunas interpretaciones que merecen ser consideradas.

Una de ellas se refiere al *hábito de coordinación*, una fórmula ideada por Edwin Stene, desarrollada cuando examina los factores que facilitan o impiden la coordinación. Su tesis parte del rechazo del principio del liderazgo y el mando como principio de coordinación, porque omite el hecho de que la coordinación de los trabajos rutinarios se realiza una organización estable sin necesidad de dirección, pues "la organización ha adquirido un *hábito de coordinación*".³⁶ La coordinación supone elementos esenciales, entre los cuales destacan el nexo de las actividades individuales con la tarea común; la omisión de actividades individuales que se interfieran o se anulen entre sí; la realización de actividades necesarias para que el desempeño individual contribuya al propósito común; y la fijación en el tiempo y en el espacio de las actividades individuales en una relación mutua tal que permita realizar el propósito común.

aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada del esfuerzo existente". Ellul no refiere la fuente, pero no es difícil que sea la siguiente obra: Oliver Sheldon, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923), p. 33.

³⁶ Edwin Stene, "An approach to a science of administration", Estados Unidos, *American Political Science Review*, vol. 34, 1940, p. 1129.

En efecto, ningún "esfuerzo consciente" de dirección es necesario porque los miembros de la organización han aprendido a realizar sus tareas en función de los demás, relacionado unas con otras, debido a que la coordinación es un proceso continuo, y que, como efecto, la rutina de las interacciones se ha establecido con base en la experiencia y en decisiones pasadas. Stene se ha propuesto no sólo formular axiomas, sino recurrir a "definiciones", procedimiento por el cual explica que "rutina de la organización es aquella parte de las actividades de una organización que ha hecho habitual debido a la repetición, la cual se sigue regularmente sin directrices específicas ni supervisión detallada por cualquier miembro de la organización".³⁷ Una vez desenvuelto el axioma y la definición, sigue una primera "proposición": la coordinación de actividades en el seno de una organización, tiende a variar en proporción directa con el grado en cual las funciones esenciales y recurrentes se han convertido en parte de la rutina de la organización.

Un gran conocedor de las organizaciones, Chester Barnard, al tratar el problema del origen de las organizaciones, encuentra que se han nacido según los cuatro modalidades: espontáneamente; como el resultado directo del esfuerzo de personas individual para organizarse; como cuerpos que nacen de una paternal organización existente; y como el resultado de la segmentación de organizaciones existentes causada por el cisma, la rebelión o el interposición de una fuerza externa.

Hay pues una organización espontánea, a la cual otorga el crédito de surgir con mucha frecuencia. Ella tiene lugar cuando dos o más personas aportan los esfuerzos para el logro de un propósito

³⁷ *Idem.*

común simultáneamente, sin el liderazgo o la iniciativa de ninguno uno de ellos. Un considerable número de organizaciones familiares tienen este origen, aunque los casos más frecuentes de organización espontánea que pueden ser observados fácilmente y clasificadas inequívocamente ocurren con los accidentes. Por ejemplo, si alguien es derribado en la vía pública siempre ocurrirá que algunas personas, sin contacto previo con el desconocido, se precipiten en su ayuda del accidentado; sin un líder acreditado unirán sus esfuerzos para brindar los primeros auxilios.³⁸ Ocurre algo semejante cuando se extingue un fuego o se rescata a una persona que se esté ahogando. Los casos menos frecuentes, pero innegables, surgen cuando algunas personas son amenazadas por un peligro común. Cooperar en una diversión entre desconocidos no es infrecuente que se desarrolle de forma semejante; y no hay duda de que las agrupación ocasionales para el esfuerzo constructivo, la exploración, o la aventura, también surgen de este modo.

Indudablemente estas organizaciones espontáneas son facilitadas por el conocimiento en las mentes de los participantes sobre esfuerzos cooperativos similares, o que se experimentaron en ocasiones previas, de modo que el la mayoría de los casos no puede haber nada original en el carácter de la cooperación; pero las organizaciones mismas son, sin embargo, nuevas y espontáneas. Sin duda también tales organizaciones tienen casi siempre una vida muy corta, de modo que no nos impresionan por cuanto organizaciones, especialmente porque persistentemente miramos a las organizaciones como grupos de hombres unidos como sistemas de esfuerzos permanentes. Pero ocasionalmente, quizás entre muchos miles de casos, unas de ellas vivirán un período considerable. Para esto será ser necesario solamente que una o algunas de tales

³⁸ Chester Barnard, *The functions of executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), pp. 101-102.

organizaciones espontáneas hayan perdurado en las épocas previas, para ser posiblemente el origen de muchas organizaciones existentes.

Y, sin embargo, Barnard asegura que, probablemente, "un origen más frecuente de organizaciones perdurables es la intención deliberada de una persona singular".³⁹ Ellas nacen cuando algunas personas conciben y formulan un propósito, lo transmiten a otras más y las inducen a cooperar.

Nacen como un efecto de lo intencional, de lo deliberado.

³⁹ *Ibid.*, p. 103.

TERCERA PARTE
ÁMBITO DE LEGALIDAD CIENTÍFICA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

INTRODUCCIÓN DE LA TERCERA PARTE

La administración pública ha sido un concepto frecuentemente tratado por las ciencias sociales, como una categoría relevante en sus planteamientos epistemológicos. Principalmente porque estando ausente, el conjunto de explicaciones de un hecho queda trunco, o cuando menos está incompleto. Es incluida dentro de sus explicaciones porque, dentro de los fenómenos que tratan, la administración pública es parte de los hechos estudiados. En suma: la administración pública no sólo es un componente de los fenómenos sociales en general, sino una parte cuyo tratamiento puede ser decisivo para arribar a conclusiones determinantes. Esto es principalmente observable en sociedades donde la administración pública, no siendo lo sustantivo, sino lo adjetivo, esto último empero es determinante para explicar los problemas estudiados. Por ejemplo, ello ocurre con una sociedad "burocratizada", o con el caso de la formación de oligarquías, cuya potestad emana de su control de los instrumentos administrativos. Aparece, asimismo, cuando altas dosis de centralización someten dentro de su órbita de gravitación a sociedades nacionales, organizaciones o cuerpos sociales diversos. Estas apreciaciones suelen visualizar a la administración de un modo especial o parcial, dándole un énfasis considerable, pero no ofrecen marcos de explicación generales sobre la misma.

Esto último es una labor de la ciencia de la administración pública, así como de científicos sociales dedicados a sus disciplinas respectivas, pero que se ocupan de la administración de un modo muy amplio y general. Tal es la perspectiva tratada en esta parte, que no es otra cosa que la visualización de la administración pública como ciencia social.

Capítulo 8 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONCEPTO AXIAL

En el capítulo primero de esta obra hicimos una referencia sucinta sobre el *principio axial*, del que comentamos que consiste en especificar la *centralidad* de un problema de investigación, más que su causación. Y lo definimos, con base en las ideas de Daniel Bell, como el marco organizador del que se cuelgan las otras categorías.¹ Que se trata, pues, del principio energético que tiene primacía lógica sobre todos los demás principios.

Aquí trataremos más extensamente los escenarios de explicación teórica donde la administración pública, operando como principio axial, ofrece el marco organizador del que penden otras categorías, todas ellas no-administrativas.

UN MUNDO ADMINISTRADO

Ese marco es el *mundo administrado*, tomando como base que todas las sociedades, modernas o arcaicas, vivas o muertas, han sido y son administradas. Pero destacamos dos hechos singulares. El primero, que tratamos enseguida para dejar el segundo para después, es que, a partir del siglo XX, ocurre una "detonación" administrativa de alcances planetarios, la cual, como la erupción del Krakatoa, afecta al orbe entero. El "estallido" provoca un proceso de cambios progresivos hacia el desarrollo de todos los géneros de administración, en paralelo con la irrupción de una variedad de organizaciones cuyo aspecto común es la complejidad y la magnitud, así como la emergencia de una nueva categoría social de gestores que administran cosas: los gerentes.

¹ Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976 (1973), p. 25.

Pero es un suceso que se manifiesta en tres formas paralelas y mutuamente relacionadas, porque su único impulso avanza hacia la confirmación inequívoca de la consolidación de los procesos administrativos como inherentes a la vida asociada.

Se trata, en suma, de tres revoluciones contemporáneas y sincronizadas, una tríada cuyo carácter *administrativo* explicará un nuevo escenario social, político y económico. Como ocurre con los procesos y efectos de un gran sismo, cuyos elementos se diversifican y producen desenlaces distintos dentro del todo, cada revolución provocará sus propios resultados como parte de la totalidad. Estamos hablando de las revoluciones gerencial, administrativa y organizativa.

La *revolución gerencial* fue profetizada por James Burnham a principios de la década de 1940. Fue el primer llamado sobre una transformación social que abarca todos los órdenes de la vida asociada, incluyendo la cultura y las creencias, si bien, principalmente, reflejó el ascenso de un nuevo grupo de hombres que se eleva a la cima del poder.² En efecto, Burnham identificó el ascenso de una casta emergente de administradores, los *gerentes*, que se caracterizan por dominar las "tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción".³ Los gerentes se estaban constituyendo como un nuevo tipo de clase social en un sentido lato del término, pues su estatuto no tiene a la propiedad como punto de

² James Burnham, *The managerial revolution*, New York, The John Day Company, 1941, pp. 1-6.

³ La gerencia (*management*, manejo) es el punto de intersección en el tiempo y el espacio, donde las tareas organizadas y coordinadas hacen concurrir a los trabajadores, los medios de trabajo y las materias que serán procesadas. *Ibid.*, p. 79.

referencia, sino la función que desempeñan.⁴ Esta función, que se llama *management* (manejo, gerencia), consiste en esa gestión técnica y coordinación del proceso productivo.⁵

La tesis de Burnham, que fue retomada en el decenio de 1960, patentiza como los efectos de la *revolución gerencial* se prolongaron dos décadas más. Los datos mostraban un poder creciente de los manejadores en la sociedad anónima, los cuales, aunque no tenían la propiedad, conservaban su control. Se trata de una nueva categoría que abarca la gerencia, pero no se ciñe a ella, pues agrega a todos aquellos que estando dotados con conocimiento especializado, participan en la hechura de decisiones. El creador de la idea, John Kenneth Galbraith, concluyó lo siguiente: "este grupo es la inteligencia que guía la empresa, el cerebro de la empresa; no es el *management* (...) propongo llamar a esa organización *tecnoestructura*".⁶

⁴ La influencia primigenia en la obra de Burnham se atribuye a Bruno Rizzi, antiguo camarada ideológico de Leon Trotsky -como lo fue Burnham en su juventud-, quién publicó en 1939 un libro sobre la burocratización del mundo y del que daremos cuenta más adelante. Cfr. Bruno Rizzi, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Ediciones Península, 1980 (1939).

⁵ Burnham hace saber lo siguiente: entiendo por "gerentes, simplemente, aquellos quienes en la sociedad contemporánea están efectivamente manejando, en el aspecto técnico, el proceso de producción, no importa cual sea la forma legal y financiera - individual, corporativa o gubernamental- del proceso". James Burnham, *op. cit.*, p. 80.

⁶ Galbraith explica que las causas históricas radicaban en las exigencias tecnológicas de la industria moderna; la necesidad de la combinación del talento especializado que deriva de la tecnología avanzada, el capital y la necesidad de la planificación con control; así como el imperativo de la coordinación del talento especializado. John Kenneth Galbraith, *The new industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967, pp. 49-50, 61-62 y 71.

Los gerentes se expandieron por el orbe, y de modo similar al *homo sapiens*, fueron reemplazando a los neandertales que quedaban. Muy pronto colonizaron todos los espacios institucionales asequibles a sus destrezas, haciendo patente una conmoción paralela al "estallido" gerencial: la *revolución organizativa*, la cual significó un cambio radical del *habitat* administrativo, es decir, las organizaciones, que tendieron a convertirse en entidades formalizadas.

Ocurrió, pues, la emergencia explosiva de una variedad de organizaciones especializadas, así como otras mixtas con formas corporativas y colectivas, junto con el desarrollo de patrones de configuración complejos de entes políticos y sociales, como los partidos y los sindicatos. En todas estas grandes organizaciones la administración se hizo aún más visible, y la presencia de los administradores más obvia.⁷ En efecto, en paralelo a la revolución gerencial se produjo una revolución organizativa que situó la gravitación de las sociedades, desde mediados del siglo XX, alrededor de corporaciones colosales y organizaciones en gran escala.⁸

Tal fue el origen de las *organizaciones complejas*, criaturas nacidas aquél entonces, pues cien años antes, salvo el Estado y la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Esto explica por qué aún no se constituían las empresas en gran escala, pues como lo explicó Peter Drucker, cuando Marx comenzó a trabajar *Das Kapital* (*El Capital*) a mediados del siglo XIX, el fenómeno de

⁷ *Ibid.*

⁸ Kenneth Boulding, *The organizational revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953).

administración privada no se conocía, del mismo modo que tampoco se conocían las empresas administradas por gerentes.⁹

El crecimiento del Estado bajo el impulso de la revolución organizativa, así como el aumento de su grado de complejidad y de su nivel de desempeño, es entonces explicable como una gesta en la moderna civilización occidental.¹⁰ Pero ya se trate de una firma empresarial privada, ya lo sea del Estado, una organización compleja del mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La revolución organizativa puede ser interpretada, a decir de su teórico principal, Kenneth Boulding, como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

Son pues nuevos administradores y gestores quienes, por medio de su actividad especializada, comenzaron a delinear y definir los contornos de la sociedad desde mediados del siglo XX.

Poco después de la irrupción gerencial y organizativa, hacia mediados del siglo pasado, ocurrió una tercera explosión planetaria que afectó a todos los aspectos de la vida moderna. Como el "estallido" gerencial, la nueva convulsión trajo consigo una clase gestora, pero no de las cosas, sino de los procesos políticos y jurídicos de todas las organizaciones. Se trata de "la dinámica del

⁹ Peter Drucker, "La administración y el mundo del trabajo", varios, *El oficio y arte de la gerencia*, Barcelona, Grupo Editorial Norma, 1995, p. 24.

¹⁰ Richard Rose, *Understanding big government*, London, Sage Publications, 1984, p. 3.

papel de los administradores en la guía de las organizaciones",¹¹ cuya expresión generalizada se aprecia en el Estado y las grandes empresas privadas, así como en las instituciones eclesiásticas, los sindicatos de masas, las universidades y las fuerzas armadas.

Fue una *revolución administrativa*, la cual, para Bertram Gross representó el efecto de las nuevas técnicas de gestión, pero su signo definitorio fundamental fue que, junto con las organizaciones en gran escala, se multiplicó el número de los administradores del Estado, la empresa privada y otras grandes corporaciones. Paralelamente, la revolución administrativa generó una más compleja mixtura en las relaciones establecidas entre las grandes organizaciones, así como en la noción del interés público y las facultades regulatorias de los gobiernos.

Fueron tres las revoluciones cuyos contornos se mezclan y confunden, las manos que dieron forma a la *sociedad administrada* contemporánea, las cuales, al mismo tiempo, consistieron en el crisol donde se fraguó el *Estado administrativo*. Bajo el manto de la tres revoluciones se cobijaron nuevas concepciones de la sociedad organizada que convergen en un punto esencial: la exaltación de la *administrabilidad* de grandes organizaciones regidas por funcionarios profesionales, que laboran con procedimientos técnicos.

Obviamente las tres revoluciones tienen un efecto decisivo en el Estado, tanto en su organización, como en su funcionamiento, provocando una necesaria explicación cabal donde los rasgos administrativos se tornaron cruciales. Es decir, desde el punto de

¹¹ Bertram Gross, *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, 1964, dos tomos, tomo I, pp. 35-38; tomo II, p. 810.

vista del Estado concebido como totalidad, la interpretación de su organización y funcionamiento tendió a considerar a la administración pública de un modo relevante.

Es cierto que desde siempre la administración del Estado ha fungido como un elemento muy relevante en la vida política de los pueblos. Es más, Lorenz von Stein, uno de los más grandes tratadistas del Estado en el siglo XIX, explicó que esa centuria se caracterizó por haber conciliado, en un *habitat* político común, las existencias respectivas de la constitución y la administración pública. Pero expresamente fue el siglo XX el que ha sido declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura administrativa escrita hasta nuestros días. En efecto, se Estado fue el motivo de una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo título expresó con nitidez la época que entonces emergía. En 1948, Dwight Waldo bautizó esa centuria como la época del *Estado administrativo*.¹²

La proclama de Waldo fue consonante con los hechos en curso, y una década después, efectivamente el Estado había desarrollado sus rasgos administrativos de manera sorprendente. Fue entonces que apareció otro libro también titulado *El Estado administrativo*, cuyo autor es un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. A mediados de la década de 1950, Fritz Morstein Marx se inquirió acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón, explicando lo siguiente: "como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer

¹² Dwight Waldo, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948, pp. 211-212.

instrumento de su diaria operación, así la administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la gobernación".¹³ El éxito del gobierno, desde entonces, se juzgó como determinado principalmente por dicha acción administrativa; y debido a la forma como observaba la ciudadanía este hecho, "ello es uno de los grandes sucesos políticos de nuestro tiempo".

El suceso narrado se expresa transparente en la magnitud del gobierno, así como en su forma estructural, porque tal era la índole del suceso mismo. En efecto, a medida que creció la civilización en sus diversos órdenes, el régimen acrecentado que brotó de su seno expandió la administración pública porque, en todo caso, el "'gobierno grande' requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones".¹⁴

Fue de tal modo como el Estado administrativo se convirtió en el problema central de la teoría de la administración pública, pero también de otras disciplinas sociales, cuyas interpretaciones de su campo del saber comenzaron a tratar los temas administrativos del Estado, tales como el servicio público y la magnitud creciente de su organización. Pocas personas pusieron en tela de juicio al Estado administrativo así engendrado, pues no había razón alguna para confrontar una tendencia profetizada por James Burnham, Kenneth Boulding y Bertram Gross, época en la cual aparece el libro de Dwight Waldo.

Desde entonces, se entiende mejor al Estado como un ente dotado de capacidades de transformación, más que anclado en

¹³ Fritz Morstein Marx, *The administrative State*, Chicago, University of Chicago Press, 1967 (1957), p. 1.

¹⁴ Richard Rose, *op. cit.*, p. 3.

visualizaciones estáticas, pues junto con la perpetuación de las relaciones de dominio, que le caracteriza básicamente, perviven sin merma sus atributos administrativos y gerenciales. Sin soslayar la centralidad de la naturaleza política del Estado como asociación de dominio, debemos acentuar la energía y vitalidad que las funciones administrativas y gerenciales transmiten a la sociedad por cuanto a los servicios públicos que requiere. Al efecto, baste evocar una frase que se ha hecho célebre, no sólo porque ha sido formulada por Dwight Waldo, sino por la verdad que encierra. Waldo dijo lo siguiente: "he caído en la cuenta de que el término *Estado administrativo* es un pleonasma. La expresión es quizá más útil como una materia con énfasis. Pero los Estados son administrativos o no son Estados".¹⁵ Este enfoque facilita comprender más nítidamente la situación del Estado de nuestro tiempo, porque, no estando presente la administración pública, un Estado sencillamente no existe, de modo que "Estados" insustanciados de soberanía, carentes de política y ayunos de administración, pero no Estados.

Antes de seguir adelante, debemos hacer una exposición somera de lo que significan dos conceptos que emplearemos más adelante: las *cualidades administrativas* y los *atributos gerenciales* del Estado. Por *cualidades administrativas* del Estado entendemos los vínculos políticos y jurídicos que integran al todo social como una comunidad, referentes a la condición ciudadana de sus integrantes. Por *atributos gerenciales* entendemos los procesos del Estado que se ocupan de producir bienes o proveer servicios a individuos en calidad de clientes o usuarios. En el primer caso, como *Estado administrativo* es un ente que vincula a la persona singular con el

¹⁵ Dwight Waldo, "A theory of public administration means in our time a theory of politics also". Naomi Lynn and Aaron Wildawsky (eds.), *Public administration: the state of discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, p. 79.

todo social, gestionando aquello que atañe a la persona, las acciones y los bienes de ciudadano como miembro del mismo. En el segundo, por cuanto *Estado gerencial* funge como un ente que actúa en la esfera de la economía gestionando satisfactores materiales para los consumidores, los cuales se relacionan no directamente, sino a través de las cosas producidas e intercambiadas en su provecho. En suma, las cualidades administrativas son esencialmente políticas y jurídicas, mientras que los atributos gerenciales son esencialmente económicos.

Ya podemos abordar un tema medular en el estudio del Estado administrativo y gerencial. Nos referimos a la *burocracia*, la cual, no hay que olvidarlo, es una característica inherente a toda organización compleja, ya se trate del Estado o la empresa privada, ya lo sea el ejército o la iglesia,¹⁶ sin que se excluya de ningún modo a los partidos de masas y los grandes sindicatos modernos. Son de sobra conocidos los estudios sobre la burocracia en el Estado y la empresa privada,¹⁷ para abundar sobre el punto, de modo que con un ánimo tan ilustrativo como evidente, baste con referir con alguna insistencia los trabajos de Robert Michels sobre los partidos,¹⁸ y la obra de Seymour Lipset acerca de los sindicatos.¹⁹

¹⁶ Cf. Harold Berman, *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (1983), cap. II.

¹⁷ Cf. Alvin Goulner, *Industrial bureaucracy*, New York, The Free Press, 1964 (1954), p. 9.

¹⁸ Cf. Robert Michels, *Political parties*, New York, The Free Press, 1966 (1911), p. 70.

¹⁹ Cf. Seymour Martin Lipset, *Political man*, New York, Doubleday & Company, 1963 (1960), p. 428.

Por principio es necesario patentizar que las categorías *administración* y *burocracia* suelen asimilarse mutuamente y ser sinónimos una de la otra, por la proximidad fenomenológica que alcanzaron antes de las tres revoluciones y que, a partir de las mismas, se asimilaron más y más. En efecto, han existido y existen formas de administración no burocráticas, como las colegiadas y las desempeñadas honoríficamente. Pero no debemos renunciar al hecho singular de que, en su forma emblemática, la burocracia es la modalidad típica de la administración de toda organización compleja.

Hay que añadir que fue Max Weber quien,²⁰ asimismo, rescato a la burocracia de la acepción peyorativa que tuvo desde su cuna, y quien inspiró la preparación de dos obras monumentales sobre la burocracia, que abordaremos más adelante. La primera trata profundamente lo que su autor llama las "estructuras institucionales del *despotismo oriental*", forma política compartida por las grandes civilizaciones de antaño cuyo carácter es la gestión de grandes obras hidráulicas por medio de vastos sistemas administrativos, que su autor denomina "agrogerenciales" y "agroburocráticos".²¹ El segundo libro monumental, que también comprende esas grandes civilizaciones, se aboca al análisis sociológico del sistema político de los imperios, a los que define como "burocráticos", además de "históricos" por haber fenecido.²²

²⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964 (1922), dos tomos.

²¹ Karl Wittfogel, *Oriental despotism: a comparative study of total power*, New Haven and London, Yale University Press, 1957, pp. 2-3.

²² S.N. Eisenstadt, *The political systems of empires*, New York, The Free of Glencoe, 1963, p. 3.

En ambos textos resulta claro que la burocracia es el concepto axial.²³

En efecto: la relevancia de la administración en la sociedad contemporánea, explicada en sus orígenes por las plumas conspicuas de Weber, Burnham, Boulding y Gross, así como por los otros pensadores conspicuos, congrega en torno de la misma a destacadas mentes que cultivan la sociología, ciencia política, administración privada, economía y administración pública. Que esa administración es relevante en el Estado, la empresa privada o cualquier organización compleja, es indudable. Efectivamente, hoy en día late vívidamente lo que Henry Jacoby denominó un *mundo administrado*. La *burocratización* del mundo fue incluso observada como una tendencia inevitable, que se ha ido acentuando en el presente.

El segundo hecho singular, anunciado páginas atrás, se refiere sencillamente a que, cuando las tres revoluciones surgieron a mediados del siglo XX, la administración pública, configurada bajo los mismos moldes, se había extendido por doquier. Lo que esos "estallidos" le provocaron fue un incremento enorme de complejidad, la consolidación de un servicio profesional de carrera y un *habitat* organizativo colosal. La novedad fue que la misma atmósfera que dio asilo a los estudios de las tres revoluciones, también cobijó investigaciones cuyo objeto fue escudriñar las etapas que las habían precedido. Y de un modo tan serio y trascendental como se produjeron los libros de Burnham, Boulding y Gross, vieron la luz las obras de Karl Wittfogel y S.N. Eisenstandt. La administración

²³ Según Daniel Bell, el principio axial consiste en especificar no tanto la causación, sino la centralidad de un problema de investigación. Es un marco organizador alrededor del cual se cuelgan otras categorías; es, en fin, un principio energético que tiene primacía lógica sobre todos los demás. Daniel Bell, *op. cit.*, p. 25.

pública obró, asimismo, como el principio axial que explica la configuración de las sociedades pre-capitalistas.

Por principio, los trabajos de Wittfogel y Eisenstadt refrendaron que mundo administrado no brotó repentinamente en el Occidente.²⁴ Incluso hay que ir más allá del siglo XX, pues, aunque en el mundo occidental del siglo XVIII los principios de la administración burocrática se consideraron como innovaciones revolucionarias, y en el XIX se hizo más tupida la red administrativa, lo cierto es que la administración era importante desde antes. Todo se inició previamente a que estuvieran activos los cameralistas dieciochescos. De modo que no debemos limitarnos a la historia de las sociedades industriales europeas ni pensar que la administración es un *invento* occidental.

Por principio debemos considerar que, en contraste con la singularidad espacio-temporal de las revoluciones gerencial, organizativa y administrativa -que son propiamente manifestaciones relativamente diversas del mismo fenómeno de cambio-, la *burocratización* es un fenómeno universal en el tiempo y el espacio. La burocracia ha existido siempre, ahí donde hay tareas que desempeñar de una manera centralizada en provecho de sociedades en gran escala y en espacios territoriales colosales. Esa posición histórica universal es lo que brinda a la administración pública la cualidad singular de ser un principio axial. La *burocratización* puede ser definida como el proceso de universalización de la burocracia, que consiste en la dirección y determinación crecientes

²⁴ Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (1972), p. 11.

de la acción de las oficinas autorizadas en los procesos de la vida social e individual.²⁵

También en el Oriente tuvieron lugar revoluciones gerenciales, organizativas y administrativas, similares a las que se dieron en el Occidente, además de que en la administración laboraban funcionarios y gerentes dotados con gran poder, a cuyo cargo estaban los servicios públicos y las grandes obras hidráulicas. Había, pues, una burocracia muy activa.

²⁵ Henry Jacoby escogió una de cita Alfredo Weber muy ilustrativa, a través de la cual resulta evidente que la administración, en su forma burocrática, emergió en el Oriente: "la historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia. Los escribas, jerarquizados por los sacerdotes, crearon y protegieron la configuración mágica de la vida en el viejo Egipto y en Babilonia (...) También estuvieron fuertemente impregnadas de burocratismo las antiguas civilizaciones de China y de la India (...)". *Ibid.*, pp. 11-12.

CENTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS SOCIALES

La importancia actual de la administración pública es innegable. Sin embargo, el estudio contemporáneo de las antiguas administraciones orientales ha contribuido significativamente a ensanchar la perspectiva científica de la moderna administración pública, a través de la formulación de tesis con proyección universal acerca de la misma, así como por medio del planteamiento de algunas leyes generales, aceptables o rechazables, pero que están sustentadas con argumentos fundados en la investigación.

Bajo esa perspectiva, hay que destacar que la noción Estado administrativo formulada por Dwight Waldo, como válida para el Occidente, fue antecedida por el concepto de Estado administrativo en el mundo oriental. Esto no significa que existan dos versiones opuestas sobre el mismo fenómeno, sino la reproducción de hechos similares en tiempos diversos, cuando brotan y reinan condiciones similares. Entonces, la categoría *Estado administrativo* se ensancha y adquiere validez universal.

El retrato primigenio del Estado administrativo fue pintado por la pluma de S.N. Eisenstadt cuando preparó su obra monumental sobre los sistemas políticos de los imperios, a los cuales identificó y definió por el grado de diferenciación y especialización de sus organizaciones. Antes de la obra de Eisenstadt se tenía por cierta la idea de que el aspecto de la administración pública contemporánea a resaltar, es el carácter peculiar de su complejidad por cuanto *moderna*. Es decir: como lo moderno es inherentemente complejo, esta condición es la que explica sus virtudes y sus vicios.

En realidad, la complejidad es sencillamente una condición inevitable que resulta del crecimiento, la diferenciación y la especialización de un ente administrativo, así como de la emanación de la división del trabajo. Dadas ciertas condiciones que incuben el desarrollo de la división del trabajo, la complejidad brotará espontáneamente de sus entrañas como es evidente en el Estado administrativo. La administración oriental se caracterizó por tener un alto grado de complejidad, es decir: estructuras y funciones diferenciadas propias de un Estado que había desarrollado esferas de actividad especializadas. En el Oriente tuvo lugar una primera y original revolución administrativa y organizativa que produjo instituciones en gran escala, que desplazaron no sólo a las más pequeñas, sino que crearon formas de administración totalmente novedosas.

Hay que destacar que de los tres rasgos inherentes a dichos imperios, uno corresponde al establecimiento de órganos administrativos, en tanto que los otros dos, de orden político, versan sobre la centralización unificada y una lucha intensa entre sus protagonistas.²⁶ En paralelo, se debe resaltar que el desarrollo de las civilizaciones más importantes de la humanidad adoptó la forma de imperio histórico "burocrático", es decir, de un Estado administrativo. En efecto, Eisenstadt ha narrado con detalle el modo como la administración de los *imperios burocráticos históricos* se organizó originalmente en departamentos especializados, cuyas funciones generales inherentes fueron de índole financiera, política, militar, administrativa y de supervisión interna.²⁷ Si bien, se debe resaltar que los gobernantes dieron principal

²⁶ *Ibid.*, p. 38.

²⁷ S.N. Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 4-5 y 16-17.

atención a la organización de la hacienda pública a través del establecimiento de un órgano central.

La administración de los imperios también tuvo a su cargo las comunicaciones, el servicio postal y el mantenimiento del orden interior, así como las materias educativas y culturales. Entre sus dependencias administrativas también se establecieron departamentos encargados de la redacción de leyes y la supervisión de actividades judiciales y administrativas, así como órganos para el reclutamiento y la capacitación de funcionarios, además de oficinas encargadas de vigilar el funcionamiento de la burocracia local y de las autoridades regionales.

En suma: el Estado administrativo personificado en esos imperios floreció a través de una estructura altamente diferenciada y especializada, cuyos fundamentos son los siguientes:

- a) *Diferenciación funcional*: organización de funciones "específicamente administrativas", diversas de las funciones políticas.
- b) *Reclutamiento formal*: establecimiento de métodos de reclutamiento adquisitivos de funcionarios, basados en criterios de "aptitud, riqueza, rendimiento o lealtad política" a los gobernantes.
- c) *Autonomía organizativa*: desarrollo de una autonomía organizativa caracterizada por la centralización interna y la especialización de funciones, así como el establecimiento de una jerarquía de autoridades relativamente unificada y un sistema de reglas abstractas para la regulación del funcionamiento de esos órganos.

- d) *Profesionalización*: formación profesional del personal administrativo a través de la conversión gradual de los sirvientes, en funcionarios asalariados.
- e) *Ideología profesional*: desarrollo de una ideología profesional o semiprofesional, por la cual los funcionarios tendieron a servir más al sistema político, que al gobernante.

Los imperios históricos estuvieron dotados de nutridas y densas burocracias, las cuales alcanzaron algún grado de desarrollo profesional y de ideología funcionarial. La burocracia contiene buena parte de los rasgos que Max Weber encontró como propios de la administración burocrática moderna. Hay que destacar que para el sabio alemán la burocracia tiene un papel importante en la acción de las asociaciones de dominación legal, es decir, el Estado moderno, merced al aspecto racional y eficaz de actividades caracterizadas por la especialización, jerarquía, formalización, personal operativo, impersonalidad y carrera profesional.²⁸

Como en la actualidad, la administración de los imperios históricos constituye uno de los soportes fundamentales de una organización racional, es decir, tiende a alejarse del predominio exclusivo de los criterios tradicionales o sagrados, toda vez que ha desarrollado un cierto grado de autonomía. El incremento de la racionalización de la burocracia de los imperios derivó en el aumento de su eficiencia, del mismo modo que avanzó sustancialmente en la profesionalización funcional y el desenvolvimiento ideológico. Hay que agregar, con un ánimo enfático, que los imperios históricos desarrollaron la administración como un ámbito

²⁸ Max Weber, *op. cit.*

organizativo que había alcanzado alguna diferenciación dentro del gobierno. Es decir, que fue en su seno donde la administración asomó originalmente, y que se pudo ver por primera vez su semilla.

No está demás recordar que el Estado administrativo moderno se ha distinguido también por la asunción gradual y creciente de actividades económicas, diversas a las funciones de regulación de la esfera de la producción y el comercio, que había ejercitado de antaño. Desde principio del siglo XX, creó, adquirió y administró todo tipo de empresas económicas, es decir, asumió un insólito papel *gerencial* que ha sido tratado amplia y vigorosamente por los estudiosos de la administración pública.

La cualidad de Estado gerencial fue desarrollada extraordinariamente por los imperios orientales del pasado, tal como ha sido revelado por Karl Wittfogel. La diferencia específica del Estado administrativo por cuanto Estado gerencial, radica en las funciones económicas que desempeña. Es más, Wittfogel atribuye a James Burnham el mérito de haber puntualizado antes que nadie el potencial del trabajo gerencial,²⁹ es decir, la actividad realizada por los gestores económicos como diversa no sólo de los organizadores políticos, sino también de los técnicos estudiados por Thorstein Veblen.³⁰

En efecto, Wittfogel derivó de sus investigaciones administrativas -que consumieron tres décadas de trabajo-, que el

²⁹ Karl Wittfogel, *op. cit.*, p. 48.

³⁰ La idea del técnico concebida por Veblen, la cual le acredita el mérito de ser el fundador de la moderna teoría de la tecnocracia, la formuló en su obra: *The engineers and the price system* (Kitchener, Ontario, Botoche Books. 2001. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/vgcm/3113>).

“Estado hidráulico es un Estado genuinamente gerencial”.³¹ Fue su índole gerencial *genuina* la que produjo implicaciones sociales de largo alcance, que consistieron en evitar que las fuerzas no gubernamentales de la sociedad cristalizaran en cuerpos independientes poderosos para contrapesarlo. En otras palabras: que entre más genuinamente gerencial es un Estado, administra más en el sentido cualitativo señalado por Max Weber,³² y menos lo hacen las fuerzas sociales, sumando el aumento de su poderío a la labor administrativa.

Por motivo de ser inherentemente gerencial, el Estado hidráulico cumplió una gran variedad de funciones económicas muy importantes, entre otras, principalmente la conservación de las obras hidráulicas estratégicas. Hay que destacar que en el ámbito hidráulico, el Estado fue el único operador de las grandes empresas de preparación y de protección del agua, si bien normalmente dirigía las empresas industriales no hidráulicas más grandes e importantes, así como las construcciones de mayor magnitud; toda vez que proveía servicios públicos como el correo, entre otros más.

³¹ Karl Wittfogel, *op. cit.*, p. 49.

³² Max Weber explicó que el Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica, cuanto mayor es o tiende a ser una gran potencia, porque lo que más incita a la burocratización no es la dilatación extensiva y cuantitativa, sino la ampliación intensiva y cualitativa, así como el desarrollo interno de las tareas administrativas. Max Weber, *op. cit.*, tomo II, pp. 728-729.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FACTOR ENCADENADO A LOS PROCESOS SOCIALES

La centralidad de la administración pública no es insólita en ninguna sociedad. Sin embargo, donde se observa con mayor transparencia su influjo es en el desencadenamiento de procesos sociales de cambio, o de permanencia. Tanto las investigaciones de Wittfogel, como las de Eisenstadt, han brindado suficiente evidencia sobre este punto, cuya tipicidad está presente en China y Bizancio. En sus trabajos abundan ejemplificaciones muy ilustrativas del modo como las administraciones del pasado empujaron al crecimiento económico, la ampliación de la cultura y los cambios sociales.

En lo que toca a Occidente, uno de sus procesos de cambio más trascendentales, la Revolución francesa, quizá la mejor documentada de todas las revoluciones, ha sido muy bien analizada desde el punto de vista de la administración pública. Acaso no exista un ejemplo en la historia moderna donde el impacto social de la administración pública sea más trascendental. En primer lugar, por el efecto de modernización universal que produjo en todo el planeta. En segundo lugar, por la claridad sin paralelo del modo como una administración pública se desempeña en la sociedad. Finalmente, porque del seno de la Francia "pre, re y pos-revolucionaria", brota esa administración en su forma más pura.

Ese hecho culminante, en fin, atrajo la atención de algunas de las mentes más poderosas del siglo XIX, especialmente Hegel, Marx y Tocqueville.

La administración pública moderna supone, como condición *sine qua non*, la supresión plena del régimen feudal. Así lo advirtió Hegel cuando, al tratar la función del gobierno como una expresión

de la división del trabajo, observó la organización de las autoridades -cuya misión formal es gobernar de manera *concreta* una vida civil que es *concreta*- como un quehacer dividido en ramas *abstractas* que son tratadas por las autoridades inherentes a ellas como centros diferentes cuya actividad, hacia abajo, converge de nuevo en una sinopsis *concreta*. Esta función, de suyo, es "difícil". Hegel añade que, siendo la división de funciones el punto principal que trata del poder gubernativo, a ella toca realizar el tránsito de lo universal a lo particular, para lo cual se deben separar sus funciones con arreglo a las distintas ramas. Piensa, empero, que lo difícil es hacer "que converjan de nuevo lo de arriba y lo de abajo".³³ La solución ha sido nombrar un canciller o primer ministro, con lo cual se simplifica el manejo superior, aunque todo vuelve a partir nuevamente de arriba, de modo que el poder ministerial y las funciones estarán centralizadas. Tal ha sido, en efecto, el método por el cual se logró mayor facilidad, prontitud y eficacia, todo ello en interés del Estado universal. Debido a que el régimen narrado fue introducido por la Revolución francesa, y perfeccionado por Napoleón, Hegel explica que Francia carece de las corporaciones y comunas como un círculo donde concurren los intereses particulares y universales. En Francia todo fue centralizado y sujeto al juego de la jerarquía. Y de este modo se sigue administrando hasta nuestros días.

La situación narrada por Hegel, que rige plenamente a la administración pública contemporánea, fue explicada de un modo genealógico por Marx y Tocqueville, en forma separada, mediando entre sus trabajos unos cuantos años.

³³ Georg W.F., Hegel, *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976 (1821), p. 300.

Fue Karl Marx, tal vez, el primer pensador que analizó el proceso de formación del mundo político moderno tomando como concepto axial a la administración pública. Tal como lo sustenta cuando estudia la sociedad francesa de mediados del siglo XIX, fue un proceso colosal de centralización administrativa de la vida nacional en el Estado -comenzado durante el *antiguo régimen*-, el instrumento que modeló los fundamentos de la Francia moderna. Nos hace ver en su tiempo, como algo comprensible, que en un país como Francia donde el poder ejecutivo dispone de más de medio millón de funcionarios públicos, a través de los cuales mantiene bajo su dependencia una masa inmensa de intereses y existencias sociales, "el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil".³⁴ Esta actividad abrasiva y absorbente comprende desde las manifestaciones más vastas de la vida social, hasta sus vibraciones más insignificantes; es decir: desde sus modalidades más generales de existencia, hasta la existencia privada de los individuos. La fuerza vital de la administración pública es la *centralización*,³⁵ gracias a la cual ese "cuerpo parasitario" adquiere la ubicuidad, omnisciencia, elasticidad y capacidad acelerada de movimientos, que lo hacen contrastar dramáticamente con la dependencia desamparada y en el carácter caóticamente informe del cuerpo social genuino.

El Estado administrativo, que se remonta a la época de la monarquía absolutista, brotó de las ruinas del régimen feudal. Es

³⁴ Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos, Moscú, Editorial Progreso, sin año, (1851), tomo I, pp. 288.

³⁵ Poco después de la aparición de la obra de Marx, se publicó un libro dedicado expresamente al estudio de la centralización: Odilon Barrot, *De la centralisation et de sea ef fets*, Paris, H. Dumineray, Éditor, 1861.

un *leviatán* cuyo sustento primigeniamente fueron los privilegios señoriales de los terratenientes y las inmunidades de las ciudades, que cambiando de naturaleza se convirtieron en atributos de su potestad. Paralelamente, los dignatarios estamentales, despojados de sus privilegios, fueron reemplazados por servidores públicos asalariados, en tanto que "el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales",³⁶ se convirtió en un plan reglamentado por obra del poder estatal.

Marx atribuye a la Revolución haber eliminado los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales, labor de la cual nació "la unidad civil de la nación". Este resultado fue posible gracias a la continuidad del proceso de centralización iniciado por la monarquía absolutista, con el agregado de más centralización, pues los revolucionarios ampliaron el volumen, las atribuciones y el número de servidores públicos. Por su parte, "Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado", mientras que la "monarquía legítima" y la "monarquía de julio" sólo añadieron una mayor división del trabajo, que crecía en consonancia con la división del trabajo dentro de la sociedad, la cual creaba nuevos grupos de intereses, y con ellos, más materia prima para el trabajo de la administración pública. En fin, la "república parlamentaria" fortaleció los medios y la centralización del poder del gobierno. Marx deduce que "todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor".³⁷

³⁶ Carlos Marx, *op. cit.*, p. 339.

³⁷ *Ibid.*, p. 340.

Junto con la centralización ocurrió un proceso paralelo de "publicización",³⁸ por el que cada interés común se le despojó a la sociedad, elevándose a la condición de interés superior general, que sustraído a la actuación de los individuos de la sociedad, se convirtió en objeto de actividad administrativa pública.³⁹ Fue de tal modo que el Estado emprendió la construcción de puentes, escuelas y ferrocarriles, toda vez que intervino por igual en los bienes comunales de los municipios, que en la riqueza nacional o en las universidades.

La lectura de Marx muestra una diferencia específica entre el Estado y la sociedad consistente en la índole organizada del primero, ante el carácter espontáneo de los lazos sociales de la segunda. Además de la fuerza vital que emana de la centralización, pues toda Francia es administrada bajo el cobijo de los prefectos, la maquinaria opera con rapidez y eficiencia merced a su carácter jerárquico. Como si se tratara de la *ley de la gravedad*, las órdenes del Ministro del Interior bajan aceleradamente hacia los prefectos, de donde descienden velozmente hacia los subprefectos y los alcaldes. Estos servidores públicos profesionales y disciplinados sustituyeron a los servidores domésticos del feudalismo, pues la Revolución limpió la "basura medieval", como la llamó Marx.

³⁸ Tal como lo hicimos saber páginas atrás, esta voz es utilizada para referir el hecho por el cual las empresas privadas pueden transformarse en empresas públicas, a través de actos de coordinación de la administración pública (adquisición de acciones) o de actos de autoridad del Estado. Sin embargo, sirve para observar como se *publiciza* lo privado. José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 237.

³⁹ Carlos Marx, *op. cit.*, p. 340.

Es la administración pública la que devela el secreto de la Francia moderna: Marx la observa como parte fundamental del poder ejecutivo, cuyo carácter es estar dotado con una inmensa organización burocrática, con una "compleja y artificiosa máquina de Estado" operada por medio millón de funcionarios públicos.⁴⁰ Su imagen no es grata a los ojos de Marx, pues constituye un "espantoso organismo parasitario" ceñido como red al cuerpo de la sociedad a la cual taponan todos los poros.

La administración pública produce y reproduce a sus propios efectivos funcionariales, y etapa tras etapa, perfecciona el desempeño de los servidores públicos que son su cuerpo y su alma. Marx dedujo que bajo la monarquía absolutista, durante la Revolución y bajo Napoleón, la burocracia fue el medio que preparó la dominación de la clase burguesa.⁴¹ Más adelante, bajo la restauración, con Luis Felipe y durante la "república parlamentaria", la burocracia fue el instrumento de la clase dominante, por más que ella misma aspiraba a disfrutar su propio poder. En fin, fue en el gobierno de Luis Napoleón cuando el Estado parece adquirir su completa autonomía, y la administración pública se consolida ante a la sociedad burguesa.

Marx escribió estas notas en 1851 con el objeto de hacer comprensible, en pocas páginas, las relaciones entre el Estado y la sociedad, en las cuales la administración pública juega el papel de mediación por el cual el primero ejerce su dominio sobre la segunda. Medio lustro después Alexis de Tocqueville se encaminó por la misma ruta en un intento de explicar la continuidad de la vida francesa a través de sus cambios revolucionarios, adoptando la

⁴⁰ *Ibid.*, p. 339.

⁴¹ *Ibid.*, p. 340.

administración pública como principio axial. Asimismo, también reseñó magistralmente la imagen de la administración pública absolutista, y cómo la centralización colaboró decisivamente a la constitución de la Francia moderna.

Tocqueville explicó que la Francia de sus días sólo es explicable a partir de la consideración central que ha ocupado la administración pública. Porque es de este modo que se puede entender mejor la multitud de intereses cotidianos que afecta, por cuanto que de ella dependen directamente, o cuando menos necesitaban de su concurso. De hecho, los particulares cuentan más con la administración pública que consigo mismos para hacer sus negocios, procurar sus industrias y asegurar la subsistencia.⁴² Ella cuida del trazo y conservación de los caminos, así como de preservar la tranquilidad pública y garantizar sus bienes privados. La vida productiva de los franceses está tan vinculada a la administración en su mundo vital, que no hay actividad industrial, comercial, agrícola o financiera, que no estuviera relacionada con las acciones de la administración pública. Esto da una idea exacta del número infinito de personas que personalmente son afectados por una administración pública, cuyo papel en la sociedad francesa es de tal modo relevante.

La explicación del papel tutelar de la administración pública hacia los súbditos, radica en el hecho de que sus actividades, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones en forma precisa y pormenorizada, se convirtieron en costumbres y se incorporaron al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetraron con las actividades de los particulares. Fue de este modo que las acciones administrativas se

⁴² Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1856), dos tomos, tomo I, p. 252.

convirtieron en instituciones duraderas y permanentes, que colmaron no sólo la existencia vital de los funcionarios, sino también la de los ciudadanos. Tocqueville explica que las leyes administrativas no son simples reglas, sino comportamiento adquirido, asimilado y diariamente reproducido por administradores y administrados. De modo que, cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las leyes secundarias, la sociedad no se altera mayormente. Caso contrario ocurre cuando las últimas son alteradas: entonces brota una convulsión social porque ocurre un trastorno que incide en los intereses vitales de toda la nación, al afectar a cada uno de sus individuos.

Las leyes secundarias son el hilo con que se teje la *constitución administrativa*, la cual permaneció siempre de pie, en medio de las ruinas de las constituciones políticas.⁴³ Los titulares del poder fueron reemplazados, pero la marcha diaria de los asuntos continuaba y cada individuo sigue involucrado en el trámite administrativo que, como ley secundaria, interesa al negocio o asunto particular de su vida civil. En esta esfera de actividad administrativa el cuidado del ciudadano depende de poderes secundarios, de modo que siempre acude a los funcionarios que conoce, y que no cambiaban. Para Tocqueville esto es lo que explica por qué, a pesar de que en cada revolución la administración pública es decapitada, su cuerpo permanece intacto y vivo: "las mismas funciones eran ejercidas por los mismos funcionarios, quienes conservaban, a través de la diversidad de las leyes, su mentalidad y experiencia".⁴⁴ Ellos juzgan y administran en nombre del rey, luego de la república, y después del emperador. Y cuando

⁴³ *Ibid.*, p. 257.

⁴⁴ *Ibid.*

la fortuna hace que la rueda de un nuevo giro, vuelven a administrar y juzgar en nombre del rey, de la república y del emperador, porque son los funcionarios de siempre, que trabajan del mismo modo que siempre. No les importa el nombre de su amo, porque su oficio consiste en "ser buenos jueces y buenos administradores, más que buenos ciudadanos"; y una vez pasada la primera sacudida política, es como si nada se hubiese movido.

El arraigo de las costumbres administrativas no sólo implica la existencia vital de los administradores, sino también la de los administrados. Y no sólo la existencia vital de la baja burocracia, sino incluso de los altos funcionarios del Estado, como el contralor general de finanzas, que se interesaba hasta de los asuntos más insignificantes del reino.

Hay que buscar, sin embargo, otras causales que expliquen la índole de la vida social francesa. Tocqueville, como Marx, la encuentra en la centralización que facilitó el transcurso de la administración de la monarquía a la república y de ésta al imperio, para luego hacerlo del imperio a la monarquía y de ésta a la república, para después ser transmitida al imperio.⁴⁵ Al efecto, Tocqueville encuentra la explicación en que el *antiguo régimen* estableció una serie de instituciones modernas, las cuales, no siendo hostiles a la igualdad, se acomodaron fácilmente a la sociedad forjada por la Revolución, pero que ofrecieron al despotismo facilidades singulares. Esas instituciones, que antaño inspiraron hábitos, pasiones e ideas que tendieron a mantener a los hombres divididos y hacerlos obedientes, no sólo fueron revividas, sino alentadas por la Revolución.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 265.

Una de las instituciones rescatadas fue la centralización, que siendo sacada de en medio de sus ruinas, no fue sólo restaurada, sino perfeccionada hasta sus límites por los revolucionarios y Napoleón. Pero como lo asegura Tocqueville, mientras se le restauraba y adelantaba, todo lo que antaño la limitó había desaparecido y se dejó en el olvido. Su efecto fue, que de las mismas entrañas de la nación que acababa de derribar a la realeza, "surgió un poder más extenso, más detallado y absoluto que el que nunca ejerciera ninguno de nuestros reyes". El absolutismo cayó, pero su obra sustancial permaneció en pie: "su gobierno pereció, pero su administración continuó viviendo, y cuantas veces han querido los hombres posteriormente abolir el poder absoluto, se han limitado a poner la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil".⁴⁶ Tocqueville concluye que, entonces, "no se pensaba más que en lo que se veía y se olvidaba lo que se había visto".

Los penetrantes exámenes de la administración pública francesa hechos por Marx y Tocqueville, en los cuales se delinearon los contornos de una administración pública *moderna*, en el sentido pleno del término, es decir, ajena a los remanentes feudales, no sólo sirvieron para apuntar las condiciones de entonces, sino también, para anunciar el porvenir de la humanidad administrada. De hecho, sus *conclusiones* son las *premisas* de los estudios contemporáneos de administración pública. Y no sólo de Francia, sino del planeta, pues la tierra de Tocqueville irradió su constitución administrativa por el orbe entero.

No es sorprendente que la Alemania modernizada por Napoleón, cuya añeja administración cameralista fue reemplazada por los prefectos de Bonaparte, adelantara tanto como la administración

⁴⁶ *Ibid.*

francesa y Max Weber la encontrara en su país, muy desarrollada, lo que Marx y Tocqueville dibujaron en su origen.

La papel de Weber en el desarrollo de las ciencias sociales modernas es de gran importancia. Tradicionalmente, como a Marx, se le considera sociólogo, politólogo y economista. Y lo es. Es más, uno de sus grandes aportes al conocimiento, su teoría de la burocracia, se sigue juzgado como una contribución sociológica, más que administrativa. Sin dejar de ser una contribución a la sociología, debe reconocersele a Weber ser una de las figuras cimeras del pensamiento administrativo del siglo XX. Pero hay que agregar que la aportación a la burocracia no es su único mérito administrativo, pues asimismo colaboró al estudio de las gestiones pre-burocráticas, como las inherentes al patriarcalismo, el patrimonialismo y la administración feudal; así como la administración de *honorarios*, de las asociaciones y de la administración colegiada. No podemos omitir, en fin, su célebre distinción entre funcionarios políticos y funcionarios administrativos.

De hecho la centralidad de la burocracia en su pensamiento social no es única, pues Weber, como lo hemos observado, estuvo ocupado en otras formas de administración. Empero, aquí únicamente trataremos a la burocracia en su sentido moderno. Al estudiarla, él examina la forma usual que asume la administración moderna.

Max Weber fue uno de los pensadores sociales que recurrió al principio axial, usándolo en forma magistral para explicar efectos no-administrativos, a partir del papel de la administración. Una de sus frases más determinantes, donde expone la relación entre la sociedad y la administración, sentencia tajantemente que "la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del

orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; no existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo –en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio– volviera a desaparecer, “como no sea con el hundimiento total de la civilización que la sustentara”.⁴⁷ Así como en el despertar del género humano la administración pública fue *innecesaria*, hoy en día, cuando menos, es *necesaria*. Una vez arraigada, la burocracia no se puede extirpar, salvo con la disolución de la sociedad que la alberga. Weber recalca esta fuerza adhesiva de la burocracia, cuyo papel estabilizador de la sociedad se evidencia no sólo en tiempo de paz, sino en un periodo bélico, cuando la burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. Weber recalca que en una situación en la que el orden establecido fue quebrantado, el grupo triunfador podrá tomar las riendas del gobierno contando con la lealtad de la burocracia, que ha seguido en funciones. En tanto que con la invasión de un ejército extranjero “un sistema burocrático racionalmente ordenado” puede seguir funcionando, ya que esto interesa al enemigo y a los habitantes del suelo ocupado.

El poder de la burocracia emana de su desempeño, así como de estar rigurosamente organizada. Todo esto se sintetiza en la profesionalización de los funcionarios como factor de cristalización de estructuras burocráticas altamente productivas para los fines sustantivos de asociaciones como el Estado, la empresa y la iglesia. Weber patentiza que la eficiencia burocrática es visible en la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza que caracteriza su desempeño, que es la base del cálculo,

⁴⁷ Max Weber, *op. cit.*, tomo II, p. 1073.

intensidad y extensión en los servicios que presta.⁴⁸ Esta fórmula de desempeño la aplica formal y universalmente en todas las tareas administrativas a su cargo. Pero la calidad de su trabajo puede mejorar todavía más porque su desempeño se caracteriza por "susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados", en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo burocrático. Su fuerza radica, pues, en que puede mejorar su desempeño incesantemente, sin que hayan barreras que lo impidan, porque tiene una capacidad muy amplia de aprendizaje.

La burocratización del personal administrativo es el factor común de las asociaciones modernas. La administración burocrática es la forma de gestión común de todas las asociaciones de masas, porque en todas ellas su actividad se fundamenta en un saber profesional indispensable para los procedimientos y técnicas de producción de la economía moderna, sea capitalista o socialista.⁴⁹ Pero su importancia central radica en ser, sobre todo, el "germen del Estado moderno occidental", organización política que ha servido como modelo en todos los países de la tierra.

Históricamente la burocracia ha desempeñado un papel político manifiesto hasta nuestros días. Como su eficacia administrativa implica paralelamente su eficiencia política, su orientación ha producido la burocratización contigua de los órganos que integran los intereses de los miembros de las asociaciones.⁵⁰ De modo que

⁴⁸ *Ibid.*, tomo I, p. 178.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Es inevitable recordar aquí la obra de Michels sobre los partidos, particularmente en lo relativo a la *ley de hierro de la oligarquía*. Cf. Robert Michels, *op. cit.*, p. 365.

ante la administración burocrática de los gobernantes, los gobernados han organizado gigantescos partidos de masas burocráticamente organizados; del mismo modo que los sindicatos han establecido su organización sobre bases burocráticas, idénticas a la administración burocrática de las empresas donde laboran sus agremiados.⁵¹ La función social de la burocracia radica en su impacto integrador, pues, a decir de Weber, sin su concurso, en una sociedad donde están separados los funcionarios, empleados y trabajadores, de los medios administrativos que utilizan -y que reclama la disciplina y la formación profesional-, cesaría toda posibilidad de existencia para todas las personas, salvo los campesinos, que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento. Se trata, pues, del proceso de burocratización de las organizaciones de la sociedad.⁵²

La burocracia es un factor social histórico de antaño. Pero es en la edad moderna cuando muestra con toda su vitalidad, sobre todo en su fase actual, una administración permanente, rigurosa, intensiva y calculable. Esta administración fue establecida por el capitalismo, aunque no sólo por él, pero sin la cual no puede tampoco subsistir el socialismo cuya racionalización la demanda.

⁵¹ Max Weber, *op. cit.*, tomo I, p. 178.

⁵² Weber escribió lo siguiente: "la burocratización es el procedimiento específico de transformar una 'acción comunitaria' en una 'acción societaria' racionalmente ordenada". Es decir, es el cambio de la relación social de una actitud social inspirada en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo, en una actitud social inspirada en una compensación de interés por motivos racionales (de fines o valores) o también en una unión de intereses de igual motivación. *Ibid.*, tomo I, p. 33.

Weber asegura que esto es lo que "determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas".⁵³

Hay que resaltar que la burocracia está al servicio de la dominación política dentro de una organización. Sea en el Estado, la iglesia, la empresa, el sindicato o el partido, la burocracia ha adquirido una fuerza política tal que los dominados pueden prescindir del aparato burocrático existente, ni ser sustituido por otro. Porque está basado en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división del trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas, que ningún otro régimen administrativo puede ofrecer.⁵⁴

El poder de la burocracia emana de su indispensabilidad dentro de la sociedad moderna, pues, como lo explica Weber, la suspensión de las actividades burocráticas produciría un caos social por no existir una organización capaz de sustituirla. Entre más masivo es el carácter de una sociedad, más depende de la burocracia, porque, incluso, la vinculación del destino material de la masa al funcionamiento correcto y continuo de las organizaciones capitalistas privadas, organizadas de manera burocrática, se fortalece con el paso del tiempo, haciendo la posibilidad de su eliminación "cada vez más utópica".⁵⁵ Lo mismo se puede suscribir sobre otras asociaciones, las cuales se inclinan a una burocratización incesante.

Pero no nos engañemos al pensar que la burocracia sólo está al servicio de la dominación de otros, pues si bien es cierto que

⁵³ *Ibid.*, p. 178.

⁵⁴ *Ibid.*, tomo II, p. 721.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 741-742.

normalmente no alcanza el poder para sí, su formación y desarrollo obran a favor de la perpetuación de sus integrantes. Constituye una corporación capaz de obtener ventajas para ella misma, pues ya se trate de un soberano, parlamento, aristocracia, democracia o presidente, siempre se encontrarán "frente al funcionario especializado en la empresa administrativa, en la misma posición en que se encuentra el 'diletante' frente al especialista".⁵⁶ El secreto de su éxito es que, dentro de los procesos administrativos, la burocracia tiene ventajas incomparables ante organizaciones gestionadas por aficionados en las faenas administrativas. Y como todos los países dotados de administraciones de alta calidad tienen carreras administrativas, cuerpos élite de funcionarios, escuelas de formación profesional y estatutos que garantizan su estabilidad y desarrollo, la burocracia parece imbatible, hasta ahora.

Ese carácter invulnerable y perpetuo fue descubierto al parecer en forma primigenia por un personaje contemporáneo de Weber, cuya obra alcanzó gran celebridad a pesar de no ser consultada usualmente: Bruno Rizzi.

Para entender su contribución a la administración pública como un concepto encadenado a los procesos sociales, debemos remitirnos al impacto gerencial soviético, el cual, por cierto, fue más fuerte por cuanto sus defectos, que por motivo de sus méritos, lo cual no deja de ser una paradoja, pero un hecho al fin. En efecto, debido a la degradación progresiva de la Revolución de 1917, así como el dominio monopolístico y burocrático del Partido Comunista, se provocó un debate ideológico y teórico de gran relevancia en el movimiento comunista internacional que rebasó las fronteras de la

⁵⁶ *Ibid.*, p. 744.

Unión Soviética.⁵⁷ Uno de los temas más importantes de la polémica, aunque menos conocido, giró en torno a la posible emergencia de una sociedad clasista en la antigua URSS, basada no en la propiedad privada, sino en el control burocrático de los excedentes económicos, así como de la vida social en general. La idea original del asomo incipiente de esa dominación surgió en el pensamiento socialista mismo, es decir, brotó de la pluma de León Trotski, que la desarrolló a lo largo de varios trabajos.⁵⁸

Empero, fue el trotskista y luego rival de Trotski, Bruno Rizzi, quien en 1939 desarrolló una exposición más completa sobre el tema.⁵⁹ Fueron, pues, pensadores socialistas europeos quienes, descubriendo los procesos burocráticos en la sociedad soviética, sentaron bases para amplios y profundos estudios sobre la administración pública y la gerencia privada, así como los procesos de gestión de los partidos políticos.⁶⁰

⁵⁷ Salvador Giner, *Prefacio*. Bruno Rizzi, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Ediciones Península, 1980 (1939).

⁵⁸ Entre los trabajos de Trotski sobre el tema, destaca su *Cours nouveau* (Preobrajensky, E., Rakovsky, C. y L. Trotski, *De la bureaucratie*, Paris, François Maspero, 1971, pp. 27-114), preparado en 1923, que contiene una exposición general sobre la burocratización de la Unión Soviética.

⁵⁹ Giner ha señalado que la obra de Rizzi "había de tener un extraño destino, pues sería tan ignorada o desconocida por el gran público como influyente, emulada y hasta plagiada, por una serie de críticos y teóricos sociales de mucha monta, cuyas obras, en gran medida inspiradas por Rizzi, iban a alcanzar extraordinaria difusión. Salvador Giner, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 17.

Sobre los partidos destaca el trabajo de Robert Michels, ya abordado.⁶¹ Se trató, pues, de una dilatada resonancia entre tendencias socialistas cuyos representantes conspicuos han sido León Trotski, Pierre Naville, Bruno Rizzi y James Burnham, quien también militó en el trotskismo. El aspecto común que los vincula es su énfasis sobre la interdependencia existente entre la clase social dominante y el control burocrático de la sociedad.

La "burocratización del mundo" formulada por Rizzi, cuya exposición es meramente enunciativa debido a que menciona los regímenes fascista y nazi porque "se hallan en vías de rápida burocratización y han cobrado ya un carácter anticapitalista", junto con la URSS, sólo adelanta tendencias tenuemente esbozadas por su autor. Y aunque habla acerca de que "el mundo se halla en vísperas de un formidable giro histórico",⁶² no existe en su trabajo una teoría cabal de lo enunciado. Su mérito, pues, radica en haber ofrecido la idea de burocratización del mundo en sus trazos generales, pero sobre todo en su análisis sobre la progresión burocrática en la URSS, que abarca los procesos industriales, donde funcionarios y técnicos han tornado en "clase dominante".

La tesis de Rizzi es la siguiente: tradicionalmente, el capitalismo se apoya en la clase que detenta los medios de producción, es decir, en las personas que están vinculadas con los negocios económicos. En contraste con el capitalismo, ha emergido un *colectivismo burocrático* cuya base son las clases sociales que tienen su sede en el Estado soviético, así como en las

⁶¹ Robert Michels, *op. cit.*, p. 70.

⁶² Bruno Rizzi, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Ediciones Península, 1980 (1939), p. 37. Asimismo, ha sido publicada una versión en inglés: *The bureaucratization of the world*, New York, The Free Press, 1985 (1939).

organizaciones estatales de Italia y Alemania.⁶³ Pero incluye Estados más pequeños que están situados dentro del radio de la acción de los grandes "Estados totalitarios".⁶⁴ El colectivismo burocrático es una nueva formación social, que siendo de suyo "degenerada", sin embargo se halla en actividad y tiende a reemplazar gradualmente a un capitalismo finado como sistema propulsor, que está pasando por la disgregación física.

Pero es la URSS el país típico de la burocratización, pues allí los burócratas, es decir, los funcionarios, los técnicos y los policías, a los que hay que sumar a los periodistas, escritores y mandarines sindicales, que se han burocratizado, junto con el partido comunista; han forjado "una *solidaridad de clase* cuyos estropicios, naturalmente, se hacen recaer sobre los trabajadores, ligados como siervos a la máquina económica estatal, a la que los burócratas, para el colmo de escarnio, declaran órgano de la clase proletaria".⁶⁵ En tanto que los funcionarios han asumido la administración pública, los técnicos dirigen las empresas estatales y la policía salvaguarda la nueva propiedad, así como el mantener la conducta de los ciudadanos dentro de la línea fijada por las altas jerarquías soviéticas. En efecto, "de la Revolución de Octubre y de su reflujo ha salido una nueva clase dirigente: la burocracia", pues, habida cuenta que la burguesía fue liquidada y no tiene posibilidad de retorno, "poseer el Estado le da a la

⁶³ Con respecto a Italia, cfr. la siguiente obra: Segio Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Casa Editrice Dott. A. Milano, 1937. En lo tocante a Alemania, cfr. el libro: Franz Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1942).

⁶⁴ Bruno Rizzi, *op. cit.*, p. 38

⁶⁵ *Ibid.*, p. 54. El énfasis es nuestro.

burocracia la propiedad de los medios de producción, que es colectiva y no ya privada, que pertenece *in toto* a la clase dirigente".⁶⁶

En la URSS, el Estado, en vez de socializarse, se burocratizó. En lugar de haber desaparecido la sociedad sin clases, se gestó el dominio de la burocracia sobre las clases perpetuadas, cuyos efectivos funcionariales a finales de la década de 1940 sumaba 15 millones de personas. Rizzi recalca que la explotación se hace en bloque, pues, de conformidad con la transformación de la propiedad, la clase burocrática explota a la clase obrera, cuyo nivel de vida determina con los pagos y con los precios de venta de los productos en los almacenes estatales. La burocracia monopolista ha perfeccionado el sistema de explotación, haciendo que "los proletarios rusos hayan caído de la sartén a las brasas".⁶⁷

Como en la URSS la burocracia dirige la economía, como en el capitalismo lo hace la burguesía, aquella otra se apropia de las ganancias como ocurre con todas las clases explotadoras.⁶⁸ La burocracia fija los salarios y los precios de venta de las mercancías. Y como los obreros no participan en la dirección social ni de los ingresos provenientes de la propiedad "nacionalizada", siguen siendo explotados y los burócratas son sus explotadores.

La burocracia ha triunfado siempre. ¿Pero hasta cuando?

⁶⁶ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 82.

Capítulo 9 **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: IDENTIFICACIÓN**

Damos comienzo a este capítulo con la diferenciación conceptual de lo *administrativo*, contrastándolo con otros fenómenos que definen a las ciencias sociales, hermanas de la administración pública, para de este modo diferenciar ese hecho de otros sucesos sociales.

LO ADMINISTRATIVO

Se trata de distinguir lo administrativo como diverso de lo económico, lo político y lo social. La diferenciación será formulada en dos sentidos: en primer lugar, trataremos la distinción hecha *desde* lo económico, lo político y lo social, como materias diversas a lo administrativo; en segundo lugar, la separación ocurrirá *desde* lo administrativo como distinto a lo económico, lo político y lo social. Este es un modo de percibir un mismo problema a través de los dos polos en los que se mueve. Naturalmente, se entiende lo administrativo en el sentido de lo administrativo público.

Lo Económico como Diverso a lo Administrativo

Una versión radical de la diferencia existente entre lo económico y lo administrativo público ha sido desarrollada en el seno de la economía neoclásica, con el ánimo de resaltar el carácter propio de las leyes económicas y su perturbación epistemológica con la injerencia de factores externos. Esta postura es antigua, precede incluso al pensamiento económico neoclásico.

Es observable en la obra de Friedrich List, quien dedicó breves pero profundos pensamientos al problema. Su propuesta

comienza con un comentario sobre Jean-Baptiste Say, quien en su opinión expresó juicios tan rotundos cuanto equivocados al reprochar a los alemanes que mezclaran la economía política con la teoría de la administración pública. Es más: debido a que Say no dominó el alemán, y ninguna obra de economía nacional germánica había sido traducida al francés, sus conocimientos sobre la materia "le han debido ser procurados por algún genial viajante parisiense".¹ Esta discriminación de ámbitos científicos, que dieron lugar hasta la época de List a muchos equívocos y contradicciones, significa que los alemanes percibieron mucho antes que los franceses la existencia paralela de una economía cosmopolita y una economía política, llamando a la primera *economía nacional* y a la segunda *ciencia de la policía*.²

Una visualización similar fue desarrollada emblemáticamente no por un francés, sino por el austriaco Ludwig von Mises, militante conspicuo de la escuela vienesa, cuya postura ante la injerencia externa hace ver que su impacto ha significado el imperio del intervencionismo, dando como resultado que todos los éxitos logrados por el intervencionismo en la política práctica fueron

¹ Federico List, *Sistema de economía nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942 (1841), pp. 23-24.

² Johann Heinrich von Justi explica que "la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen". El título de su obra en alemán, es: Justi, Johann Heinrich Gottlob von, *Grundsätze der policey-wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Wittwe Vandenoef, 1756. Esta obra fue traducida al francés como *Eléments généraux de police* (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rofe d'or, 1769); y al español como *Elementos generales de policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, Año 1784), la cual es nuestra fuente. Ver p. XII.

"victorias sobre la ciencia económica".³ La omnipresencia del intervencionismo significa, llanamente, que la economía política fue reemplazada por la ciencia del Estado y de la policía (*Staats und Polizeiwissenschaft*);⁴ es decir, esa muy alemana disciplina administrativa mencionada por List. Cuanta razón le asiste a von Mises cuando afirma que en Alemania, el país clásico del intervencionismo, no se sintió casi la necesidad de formular seriamente una crítica económica del intervencionismo.⁵ Allí el injerencismo llegó al poder sin luchar, de modo que pudo olvidarse de la economía política creada por los ingleses y los franceses.

La narración de von Mises relata un hecho del pasado, pero que permanece hasta nuestros días, aunque cambiando de forma: la compenetración de los ámbitos respectivos de la economía y la administración pública, antaño representada por su ancestral: la ciencia de la policía. El hecho habla asimismo del tiempo en el cual ambos ámbitos del acontecer humano aún no se distinguían plenamente, pero su separación ya había comenzado. Fue de tal modo que la economía neoclásica restableció una barrera infranqueable con la administración pública, cuyos efectos aislacionistas no han sido menos severos que los causados por la Gran Muralla en China. Sin embargo, esta postura parece tener un acuerdo general entre los economistas por cuanto son una hermandad, pues incluso Karl Marx y Friedrich Engels, ambos alemanes, opinaron de un modo similar a von

³ Ludwig von Mises, "El intervencionismo". *Ludwig von mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926), p. 102.

⁴ Henry Laufenburger, *Intervención del Estado en la vida económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945 (1939), p. 14.

⁵ Ludwig von Mises, *op. cit.*, p. 195.

Mises, a pesar de sus hondas diferencias con respecto a la economía misma.

Marx sostuvo que en su patria la economía política había sido una ciencia extranjera, pues faltaron los cimientos sobre los cuales se pudiera asentar esa disciplina. La economía política se importaba desde Inglaterra y Francia como un producto ya elaborado, de modo que los profesores alemanes de economía fueron simples aprendices. Para disfrazar su sentimiento de impotencia científica, esos preceptores se vieron obligados a poner en su cátedra cosas que ignoraban, o sencillamente mezclaron "la economía con materias ajenas a ella, tomadas de las llamadas *ciencias camerales*, batiburrillo de conocimientos por cuyo purgatorio tiene que pasar el prometedor candidato a la burocracia alemana".⁶ Engels no fue menos severo que Marx, de manera que no dejó de separar tajantemente la economía como una materia científica que poco interesaba en Alemania, y aquella otra disciplina mal entendida como economía, que estudian quienes lo hacen para ganarse la vida como una asignatura "de examen para ingresar en la administración pública".⁷

Y bien: ¿qué es y para qué sirve ese *batiburrillo* que Marx despreció e ironizó? ¿Qué es y para qué sirve la ciencia de la policía que personificó al intervencionismo que tanto ocupó toda su vida a von Mises, y que le preocupó que pudiera retornar? Las ciencias camerales (*Cammeralwissenschaft*) integraron el *pensum*

⁶ Carlos Marx, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), tomo I, p. 18.

⁷ Federico Engels, Artículo publicado en octubre de 1867, *Los Artículos de Engels*, Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), tomo I, pp. 733-751.

primigenio de la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*, una carrera administrativa fundada en 1727 paralelamente en Halle y Frankfurt del Oder. Originalmente esas disciplinas constituyeron "teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales", para luego significar más propiamente "ciencias del Estado en general".⁸ Las ciencias camerales fueron el conjunto de las ciencias del Estado desde el ángulo de su administración, de modo que, por ejemplo, cuando los cameralistas estudiaron el comercio lo hacían con referencia al Estado, es decir, con apego al desarrollo del vigor y la fuerza del Estado.

Por cuanto conocimientos impartidos en el aula -en la época juvenil de Marx y Engels-, en Bade las ciencias camerales estaban organizadas en un programa de formación de servidores públicos muy representativo del currícula por ambos criticado. Lo escogimos por ejemplificar de un modo típico la enseñanza económica y financiera en un programa de formación para la carrera administrativa.⁹ La formación profesional del cuerpo de funcionarios financieros se realizaba a través de un plan de estudios altamente especializado cuya organización vigente en 1838 estableció un sistema de ingreso al servicio, en el cual las funciones superiores de la hacienda pública eran estudiadas de manera progresiva a través de un *cursus honorem* compuesto por etapas sucesivas plasmadas en títulos administrativos de carrera. El proceso daba comienzo con el *candidato cameral* (*cameral candidat*, o estudiante de administración pública), quien debía realizar un examen de ingreso y servir como *oficial supernumerario* (*surnumérariat*). Los exámenes tenían lugar

⁸ Albion Small, *The cameralists: the pioneers of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909, p. 18.

⁹ Émile Lenoël, *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs, 1865, pp. 155-158.

cada año en Carlsruhe, presididos por un consejero del ministerio, asistido por los integrantes del Colegio de Finanzas y algunos eruditos en el tema.

El examen, que era escrito y oral, una vez concluido pasaba a manos del ministerio para decidir la admisión definitiva una vez escuchado el fallo de la Comisión de ingreso. Los candidatos admitidos debían laborar cuando menos dos años en una población del país, luego de lo cual se evaluaban sus títulos para ser nombrados como asistentes, es decir, como empleados retribuidos. Las pruebas versaban sobre la traducción de los autores latinos y franceses, así como de elementos de aritmética, álgebra y geometría, historia y estadística, sin descontar, naturalmente, la parte financiera de la función en la que sería admitido el *supernumerario*. Si el examen resultaba aprobatorio el candidato era nombrado como *asistente cameral*, lo que no implicaba aún el ejercicio de una función, sino un título que concordaba exclusivamente con los *practicantes camerales* (*cameral prakticanten*), es decir, quienes habían ingresado en la administración por medio de un examen superior para ocupar los cargos de recaudador o de receptor.

Los estudios realizados estaban integrados por tres niveles progresivos: estudios preparatorios, estudios especiales y ciencias accesorias. Este "batiburrillo" sumaba tres años y medio de lecciones y prácticas, organizados en siete semestres a través de los cuales se impartían 28 cursos. Los estudios preparatorios comprendían la enseñanza de aritmética, álgebra, geometría y trigonometría, mecánica y contabilidad; zoología, botánica, geología, geografía, física y química. En tanto que los estudios especiales implicaban el aprendizaje de asignaturas relativas a la agricultura, ciencia forestal, minería, tecnología, ciencia del comercio e industria. La parte troncal de estos últimos versaba

sobre administración, ciencia de las finanzas, derecho administrativo y práctica administrativa. El currícula quedaba redondeado con las lecciones comprendidas en las ciencias accesorias, es decir: enciclopedia jurídica, derecho público general, derecho privado y procedimientos, entre otras más.

Existían dos órdenes de *supernumerarios*: los que habían ingresado en la administración mediante el examen superior; y los que lo hicieron sin examen, pero a quienes se exigía la instrucción equivalente a Bachiller. Luego de haber trabajado más de tres años en ese puesto, siempre y cuando la persona tuviera más de 21 años de edad, podía, por medio de otro examen, convertirse en *asistente cameral* (*cameral asisstant*). Esta organización estableció los grados de capacidad, cuya evaluación facilitaba a los empleados laboriosos avanzar hacia las funciones superiores de la administración del Estado.

El conjunto de esas disciplinas es, ni más ni menos, la ciencia primigenia de la administración pública tal como fue concebida en los cursos cameralistas referidos, mezclada con la economía, e irreconocible como especialidad hasta que fue delineada por Johann Heinrich von Justi dos décadas después. El hecho de que la economía clásica, neoclásica y marxista denuncie que las disciplinas camerales no son economía señalan, por exclusión, el contenido primigenio de la administración pública.

Pero hay que explicar que los textos cameralistas estaban atiborrados de temas relativos a la producción, el comercio, la circulación, el crédito y otros similares, incluso muy tardíamente, como se observa en el libro sobre la ciencia de la policía de

Robert von Mohl, que como nos lo hace saber Friedrich List, contiene opiniones exactas sobre el sistema proteccionista.¹⁰

Hay algo más, y muy importante: cada nación tiene una forma peculiar de economía, de modo que List explica que no quiere dejar pasar la ocasión para referirse "al hecho de que los alemanes, a diferencia de las demás naciones, tratan los problemas político-económicos en dos distintas disciplinas: bajo la denominación de economía nacional, economía política, economía estatal, etc., enseñan la teoría del sistema cosmopolita, según Smith y Say". En tanto que en la ciencia de la policía "investigan en qué forma intervienen los poderes públicos en la producción, distribución y consumo de los bienes materiales".¹¹

Gustav Schmoeller, destacado profesor de la Universidad de Berlín,¹² observa a la *cameralística* como el arte de formular recetas prácticas, pero también como la fuerza que contribuyó a dar realismo a la economía alemana, en contraste con el individualismo inglés y el psicologismo austriaco. En Alemania las materias económicas se dividieron en tres partes, tal como se enseñaban en el sur del país. La primera trata de las finanzas, toda vez que ella sirvió para dar forma al Estado alemán. La segunda es la teoría económica pura y abstracta, similar a la ciencia económica inglesa, que se caracterizó por ser una economía absolutamente independiente del Estado y la administración pública. Ella trata

¹⁰ Federico List, *op. cit.*, pp. 23-24. List se refiere a la obra de Robert von Mohl, *Die Policy-Wissenschaft* (Tubingen, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1866, tres tomos), aquí referida en provecho de quienes dominan la lengua de Goethe.

¹¹ Federico List, *op. cit.*, p. 23.

¹² Gustav Schmoeller, *Politique sociale et économie politique*, Paris, V. Giard & E. Briere, 1902, pp. 303, 314 y 339.

con los principios del valor, los precios y la repartición de las riquezas. La tercera parte, que deriva inmediatamente de las ciencias camerales, comprende la agricultura, la industria y la práctica administrativa. La distinción entre economía teórica y economía práctica es una peculiaridad alemana, de la cual emanó la distinción entre teoría económica y política económica.

En suma: la ciencia de la administración pública se gestó en sus semillas cultivando el temario económico. Su cuna fue tejida con la economía del Estado. Del mismo modo que la economía política nació cultivando el temario administrativo.

En efecto: como lo hace saber Simonde de Sismondi, la ciencia de la economía política surgió de la ciencia de la hacienda, cuyos cultivadores se hicieron oír por los reyes hablándoles de sus intereses; toda vez que investigaron la naturaleza y las causas de la riqueza nacional para ilustrar a los gobiernos sobre como ser repartida, sin destruirla. En el siglo XVII no existía suficiente libertad para permitir que los pioneros dedicados a la economía política presentasen los resultados de sus investigaciones, en tanto que la hacienda estaba todavía envuelta en un secreto recóndito para impedir que las personas no ocupadas en los asuntos públicos conocieran hechos suficientes para formar normas generales. "De aquí, que el estudio de la economía política comenzase por los ministros".¹³ En Francia destacaron Sully -durante el reinado de Enrique IV- y Colbert -con Luis XIV-. Ellos fueron los primeros en iluminar una materia hasta entonces guardada como secreto de Estado, pero que merced al misterio reinante engendró y ocultó grandes aberraciones. Colbert fue el más moderno de los dos: muy anterior a todos los escritores que tratan a la economía

¹³ J.C.L. Simonde de Sismondi, *Economía política*, Madrid, Alianza Editorial, 1969 (1815), pp. 22-23.

política como ciencia, él fue quien la sintetizó como un cuerpo de doctrina que se conoce con el epíteto de *mercantilismo* o *colbertismo*.

Cobijado bajo esa doctrina, el Estado construyó carreteras y canales para facilitar el intercambio de mercancías, toda vez que protegió el espíritu de empresa y honró la actividad industrial que produjo la abundancia por todo el país.¹⁴ Tal es la intervención que después se juzgó como negativa, y como lesiva a la libre empresa.

Poco queda de la herencia cameralista en la economía política, tal como se puede observar en la literatura contemporánea.¹⁵

En contraste con esa herencia, las relaciones entre lo administrativo y lo económico han adoptado un nuevo escenario provisto por la opción pública (*public choice*), donde el primero ha sido avasallado por el segundo. Sus militantes la han definido como una *teoría económica de la política* o *nueva economía política*, cuyas fronteras abrazan a la administración pública cuando abordan el tema de la burocracia. En efecto, la opción pública es una versión económica de la política y la administración pública,¹⁶

¹⁴ *Ibid.*, pp. 24-25.

¹⁵ La economía política ha conservado muy poco de ese legado, quizá porque el original sentido administrativo que tenía la economía cameral no correspondió con el significado puramente económico que se tenía en Inglaterra y Francia. La economía política moderna tampoco ha mostrado gran interés por las ciencias camerales, que merecen ser revaluadas por ella.

¹⁶ James Buchanan, "Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and normative implications". Philip Petit (Editor), *Contemporary of political theory*, New York, Macmillan Publishing Company, 1991, p. 261.

definida como "el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles, o simplemente, como la aplicación de la economía a la ciencia política".¹⁷

De un modo similar a la economía, la opción pública concibe al hombre como un ser egoísta, racional, maximizador y utilitario. Hay que resaltar estas acentuaciones, pues siendo el nombre de esta doctrina "opción pública", también se le conoce como *nueva economía política* porque consiste en un montaje situado entre la economía y la política; y como *opción racional* porque se desarrolla desde presunciones de la persona como actor racional. Opción pública, en fin, entraña esencialmente que las elecciones colectivas son diversas a las opciones privadas, tal como las trata la economía política.¹⁸

Conforme esta posición, la opción pública postula como fundamental la separación entre *policy* y manejo, lo cual deriva en un tratamiento preferencial de los temas gerenciales, así como en una revisión profunda de la administración pública en general, y de la burocracia en particular.¹⁹ Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que considera inepta e insuficiente a la burocracia como una

¹⁷ Dennis Mueller, "Public choice: a survey". James Buchanan and Robert Tollison, *The theory of public choice II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, p. 23.

¹⁸ Patrick Dunleavy, *Democracy, bureaucracy and public choice*, New York, Prentice Hall, 1991, p. 1.

¹⁹ Amablemente, Vincent Ostrom propuso que la opción pública salvara a la administración pública estadounidense de la "crisis de identidad" que sufría a mediados de la década de 1970. Sugirió expresamente un modelo de simplificación organizativa orientado a reducir la complejidad de la administración pública. Vincent Ostrom, *The intellectual crisis in american public administration*, The University Alabama Press, 1974.

organización implementadora.²⁰ En lugar de ella, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.

Asimismo, el foco del estudio de la burocracia radica en la oficina (*bureau*), a partir de la cual, William Niskanen de paso objeta a la sociología carecer del estudio de las preferencias de los individuos que integran la burocracia, pues están subsumidas en las metas orgánicas del Estado, siendo aquellas otras extraordinariamente importantes.²¹ Tal ausencia acentúa el autoritarismo en el seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre. Las oficinas son organizaciones no-lucrativas financiadas en última instancia por una apropiación periódica, o por una concesión. Es decir, son entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría, si dichos productos se vendieran en el mercado a precio determinado. El estudio de la burocracia constituye el desarrollo de la teoría de la provisión de las oficinas, cuya base es el modelo de conducta propositiva propia de un manejador de una oficina singular. Este desarrollo tiene como fundamento el modelo de la economía de mercado donde existe un decisor-consumidor individual y una teoría del mercado fundada el esquema de empresa lucrativa. El concepto de economía tiene como figuras centrales al consumidor, el empresario y el burócrata.²²

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ William Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971, p. V.

²² Juan Francisco Corona Ramón, *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 94.

Niskanen obtuvo celebridad a través de su propuesta en el sentido de que los burócratas son maximizadores del presupuesto que gastan.²³ Sin embargo, Morris Perlman cree que esa patología es compartida por los gerentes privados, quienes también maximizan sus espacios a través de sueldos estratosféricos, oficinas suntuosas y gastos de representación cuantiosos.²⁴

A partir de los trabajos de Ostrom y Niskanen la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio de la opción pública. Una obra clásica precedente se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.²⁵ Su aporte central radica en la distinción entre política (**politics**) y economía (**economics**), pues la primera trata de situaciones caracterizadas por la dominación, es decir, entre superiores y subordinados, en tanto que la segunda refiere una situación social entre iguales bajo condiciones libremente contraídas. Dentro de situaciones tan contrastantes, la burocracia se puede observar bajo criterios de jerarquía o de mercado, es decir, lo que James Buchanan denomina relaciones de *esclavitud* y relaciones de *intercambio*.²⁶ En efecto, las primeras son relaciones políticas y las segundas son relaciones económicas. Buchanan dice haber usado ambos términos deliberadamente para acentuar el carácter de cada relación, pues la

²³ William Niskanen, "Competition among government bureaus". James Buchanan y otros, *The economics of politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978, p. 164.

²⁴ Morris Perlman, *Un comentario británico: política de partido y burocracia en la política económica*. Gordon Tullock, *Los motivos del voto*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979 (1976), p. 116.

²⁵ Gordon Tullock, *The politics of bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 10-11.

²⁶ James Buchanan, *Foreword*. Gordon Tullock, *The politics of bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 1-9.

esclavitud enfatiza la jerarquía superior-inferior, en tanto que el intercambio refiere un esfuerzo cooperativo entre individuos dentro de un sistema social.

Hay que estar alerta sobre las serias limitaciones científicas de semejantes elucubraciones, tal como es observable, por principio, cuando se juzga que el vocablo burocracia tiene inherentemente una gran carga peyorativa. En efecto, Niskanen cree que entre profesores y funcionarios públicos se han inventado eufemismos como *administración pública, servicio, servidor civil y manejo programático*, para así reflejar una respuesta popular con términos que están asociados con burocracia. Esta, en su entender, es una práctica infortunada y no puede ser usada en su libro.²⁷ Aunque afirma que sus fundamentos son los mismos que los de Weber y von Mises, Niskanen no deja de destacar la presencia de Downs y Tullock. Por consiguiente, es el mercado la solución de los problemas que sufre la burocracia, pues muchos de los servicios que presta el gobierno son consecuentes con la idea de mercado, o pueden serlo, toda vez que no se debe descartar su privatización.

Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para tan conspicuo militante de la escuela de virginia significan meras homonimias de la burocracia. Decidido de tal modo a ennoblecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptualización del término; más no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno, Niskanen concluye que para su libro no es importante una definición precisa y consistente del término *burocracia*.²⁸ Empero, insiste en resaltar que, a través de las fórmulas referidas es posible que el gobierno,

²⁷ William Niskanen, *op. cit.*, pp. 7,9 y 213-214.

²⁸ *Ibid.*, pp. 23 y 227-230.

en efecto, sea más eficiente, responsivo, beneficioso y económico. También sería más democrático porque sus funciones estarían acomodadas a su objeto, pues todo buen gobierno es un gobierno pequeño. Las fórmulas de mercado pueden introducir en el mundo de la burocracia los incentivos de competencia que mejoren la provisión de los servicios públicos y el desempeño de los funcionarios. En efecto, las oficinas de la administración pública pueden competir entre sí en la provisión de los servicios públicos, así como con proveedores privados.

Las fronteras entre la administración pública y la economía se hayan muy distantes, tal como se puede constatar en el presente, cuando interpretaciones como la brindada por la opción pública muestran un grado tan alto de ignorancia sobre la primera.

Lo Social como Diferente a lo Administrativo

Lo social se distingue, igualmente, de lo administrativo.

Ya desde finales del siglo XIX se habían establecido relaciones sociales que tenían un carácter general, y que estaban desligadas de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Fue una socialización que suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos próximos e inmediatos, dando paso a relaciones humanas que, desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, ni el estamento ni la aldea.²⁹

²⁹ Ernst Manheim, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, p. 9.

Estando dotado de origen por lo meramente particular, ahora lo social se convierte en la ordenación colectiva dominante. En efecto, si antiguamente la sociedad no era sino la suma de formaciones especiales, particulares y locales, posteriormente el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, un soldado o un campesino, pues en el siglo XIX no sólo se crea la *sociedad*, sino también la conciencia social. Todavía en la centuria precedente la sociedad era un "vacío político" dentro del Estado administrativo, un ente algo arisco que pugna por sustraerse a la regulación administrativa, y que así permanece aún en el pensamiento hegeliano desde sus lejanas fuentes cameralistas.³⁰

Una vez emergida como totalidad de relaciones humanas, la sociedad deja de estar encajada en la bipolaridad frente al Estado y la comunidad, dejando de ser concebida como un ente especial. Una vez que ha emergido de esas formaciones estrechas, lo social concibe a la publicidad como una manifestación también contrastante con el Estado administrativo, es decir, con la administración del absolutismo y con el cameralismo.³¹ El publicismo particularista que se mueve en la cancillería secreta del Estado poco se parecerá a la emergente publicidad universal que emerge desde su seno, y dentro de la cual serán absortas otras formas igualmente particulares como la liga, el club y el séquito, junto con las modalidades modernas

³⁰ *Ibid.*, pp. 10-11.

³¹ El *cameralismo* surgió originalmente como una mera rutina en las oficinas fiscales, donde laboraban los empleados del gobierno en Alemania. Posteriormente mudó a ser una cruzada de modernización de la administración pública: se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber: la felicidad de los súbditos y el poderío del Estado. Albion Small dijo, con toda razón, que el cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo emergente de Estado, así como una manifestación del arte del gobierno. Albion Small, *op. cit.*, p. 18.

de prensa y consejo político. El factor común del cambio es la naturaleza política de su estatuto público.³²

Probablemente la detección primigenia se la sociedad de deba a Henri de Saint-Simon, tal como fue personificada en su concepto *fisiología social*. De acuerdo con su pensamiento, la ciencia de los cuerpos organizados y de la vida se divide en fisiologías particulares que tratan del funcionamiento y del esfuerzo de los organismos de las diferentes especies animales, incluida naturalmente la especie humana; de la psicología, que aborda la vida mental de los hombres; y de la fisiología social, cuyo campo es la vida y los esfuerzos de las sociedades. Saint-Simon creyó que las observaciones psicológicas hechas sobre niños abandonados, aún antes de que fueran informados de los conocimientos existentes, probaban que la superioridad intelectual de los hombres tiene su base en la preeminencia de la organización social.³³

La fisiología social es la parte principal de la fisiología general, caracterizada por ocuparse de consideraciones de un orden más elevado que el propio de las fisiologías especiales, así como de la psicología. Se encuentra pues por encima de los individuos, que son órganos del cuerpo social, pues la sociedad no es una mera aglomeración de seres humanos cuyas acciones, independientes de toda finalidad, tengan como finalidad la arbitrariedad de las voluntades individuales, ni es un puro resultado de accidentes efímeros o sin importancia. La sociedad es una máquina organizada cuyas partes contribuyen a la marcha del conjunto. Consiguientemente, la reunión de los hombres constituye un

³² Ernst Manheim, *op. cit.*, pp. 14-15.

³³ Georges Gurvitch, *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint-Simon y Proudhon*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1970 (1955), pp. 42-43.

verdadero ser cuya existencia es más o menos vigorosa u oscilante, con base en la adaptación de sus órganos a las funciones que les son confiadas. Si se lo considera como un ser animado, el cuerpo social presenta, a partir de su nacimiento, así como en las sucesivas épocas de su crecimiento, un modo de vitalidad cuyo carácter varía en cada una de ellas, así como se observa en la fisiología, donde en el niño no es la misma del adulto, ni la del anciano es como la de los primeros años de vida. De aquí que la historia de la civilización sea la historia de la vida de la especie humana, es decir, la fisiología de sus distintas edades, del mismo modo como la fisiología de las instituciones es la exposición de los conocimientos higiénicos que ha utilizado para la conservación y mejoramiento de su salud general.

Con fundamento en las contribuciones cameralistas, no debe sorprender que el alemán Lorenz von Stein fuera uno de los primeros autores que estudió a la sociedad como concepto independiente.³⁴ En efecto, él declaró que en su tiempo estaban apareciendo fenómenos que antes no tuvieron lugar en la vida cotidiana ni en la ciencia, pues hasta esa fecha su estudio estaba confinado a la ciencia política. Sin embargo, en adelante consistiría en un campo autónomo propio la *ciencia social*, tomando su lugar junto a la ciencia del Estado. Von Stein discernió que la sociedad constituye una *forma autónoma de la vida humana*, que sustenta su principio como "foco de la actividad vital de todo individuo en relación a otro individuo y, por lo tanto, de todo movimiento social".³⁵

³⁴ W.G. Runciman, *Ensayos de sociología y política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 49.

³⁵ Lorenzo von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 10 y 40.

Fue de tal modo que el conocimiento de la vida humana encontró un nuevo campo en esos fenómenos, designándolo con un antiguo nombre: *sociedad*.³⁶

Sin remontarnos a tiempos menos añejos podemos considerar el hecho singular a través del cual la sociología, una vez consolidado el ámbito de sus estudios, se ha dedicado al examen del temario administrativo desde su punto de vista. Un buen ejemplo lo constituye, desde finales de la década de 1940, la idea de las ciencias sociales con orientación de *policy*, la cual fue desarrollada por Robert Merton en su trabajo "El papel aplicado de las ciencias sociales en la formación de *policy*" (*The role applied of social sciences in the formation of policy*).

Hay que resaltar que lo administrativo es considerado un hecho sociológico, más que un hecho puramente administrativo, lo cual ha obrado a favor de una buena cantidad de trabajos sobre la materia con gran aportación al estudio de la administración pública.

Allí se reconoció que las ciencias sociales tenían poco tiempo de haberse utilizado positivamente en la hechura de *policy* y la acción administrativa, a pesar de que ya existía algún grado de acumulación de conocimiento. Sin embargo, en la medida en que no se había codificado el saber, no se conocía el estado de su aplicación ni sus potencialidades.³⁷ Una consecuencia nociva de esta situación es que la hechura de *policy* gubernamental en los Estados Unidos

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Robert Merton, *Sociology of sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, p. 71 (el capítulo titulado "Technical and moral dimensions of policy research", es una reproducción del artículo "The role applied of social sciences in the formation of policy", publicado en 1949).

seguía establecida en la práctica de la prueba y el error, pese a que una elemental regla de administración inteligente requiere examinar periódicamente las consecuencias de las acciones.

Por consiguiente, la investigación aplicada de las ciencias sociales ya estaban en condiciones de ser enfocadas a los problemas de la administración pública, e incluso, extenderse a los negocios y la industria, pues su lugar está situado dentro del temario de las decisiones prácticas. Es más, su utilidad se podría aprovechar en los procesos de consejo y consultoría, si bien no todo trabajo de este tipo está fundado en la investigación aplicada.³⁸ Más trascendentalmente, un hacedor de *policy* podría utilizar esta forma de investigación de tres modos: como persuasión, como acción o como inacción. Más aún, una de sus potencialidades consiste en la definición de un problema práctico como la relación entre lo que se aspira y lo que realmente se puede hacer, problema de interés fundamental en administración pública.

Una limitación tácita de la investigación social aplicada es el tiempo, sobre todo en épocas de emergencia cuando un experto investigador se desempeña como consultor. Sin embargo, contándose con márgenes cronológicos más amplios, esa investigación puede proveer la información necesaria para la hechura de decisiones administrativas. Esto es comprensible principalmente cuando se trata de problemas claves, los cuales no pueden ser estrechados dentro de franjas angostas de tiempo.³⁹ En todo caso, la investigación social aplicada puede ser utilizada, en atención al contexto organizativo, en tres formas: para hacer un diagnóstico y así determinar cuál es la acción requerida; para hacer un

³⁸ *Ibid.*, pp. 72 y 80.

³⁹ *Ibid.*, pp. 89-90.

pronóstico que delinea las tendencias de un plan de necesidades futuras; y para hacer evaluaciones, de tal modo que facilite apreciar la efectividad de la acción de un programa. De la misma manera, puede diseñar una prognosis diferencial para determinar opciones entre alternativas de *policy*.

De darse los créditos que merecen las ciencias sociales cuando operan en la investigación aplicada, ellos brotarán de la provisión de una adecuada estimación de los factores relacionadas al proceso de decisiones inherentes al gobierno, pues la *policy* esencialmente facilita la anticipación de hechos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al proceso de decisión. Ellas, en fin, pueden ser generosamente beneficiosas pues no sólo brindan sus frutos a los científicos y los hacedores de *policy*, sino principalmente a la ciudadanía.

Las ciencias sociales en general, y en particular la sociología, han hecho una contribución extraordinaria al desarrollo de la administración pública desde su propia perspectiva. La sociología ha puesto el acento en el contenido social de esa administración, superando los esquemas puramente formales que limitaron su desarrollo durante décadas. Esto fue posible, paradójicamente, sólo y en la medida en que lo social se escapó de su confinamiento estatal y se desarrolló con plenitud. Resulta una ironía, pero fue gracias a este suceso, que la administración pública ha sido estudiada profundamente en sus entrañas sociales, no por sí misma, sino por la sociología.

No debemos olvidar que las contribuciones más significativas sobre las organizaciones y la burocracia, se deben por igual a la sociología y la administración pública.

Lo Político y lo Administrativo

Lo político también se desmarcó de las fronteras administrativas, donde se hallaba circunscrito.

Eso ocurrió típicamente en Alemania, donde Karl Mannheim criticó con severidad que la ciencia política de su país fuera más bien una ciencia administrativa. En efecto, pensaba que tal subordinación obedece a que la actividad del funcionario se desarrolla dentro de los límites de leyes ya formuladas, y de tal forma, no comprende el modo como se gestan y como en ellas cuajan los intereses sociales y los proyectos políticos.⁴⁰ Tampoco ese funcionario comprende que el orden racionalizado en el que vive, no es otra cosa que una de las muchas formas como se configura la conciliación de fuerzas irracionales socialmente en pugna. Su mentalidad legalista y administrativa, confinada en su propia racionalidad le incapacita para entender la trascendencia de un gran cambio revolucionario, y sólo alcanza a observarlo como una perturbación pasajera. Las fuerzas sociales son definidas no como impulsoras del cambio y constructoras del futuro, sino como fuente de desmanes y desorden. En fin, la burocracia entiende aquello que está fuera del ámbito administrativo sólo en la medida en que lo razona anexándolo al campo vital de la administración pública.

Tiempo atrás, en la época del Estado absolutista, se observaba de manera similar que en su interior sólo había policía, no política, pues ésta última se entendía como intrigas de palacio y antagonismos cortesanos, así como conspiraciones y los amagos de rebelión de los descontentos; es decir: todo lo que significaba

⁴⁰ Karl Mannheim, *Ideología y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941 (1936), pp. 104-106.

"perturbaciones".⁴¹ Todo esto aunque, hay que hacerlo notar, política y policía derivan del vocablo griego *polis*.⁴² Se debe aclarar que, en efecto, antaño se identificaba correctamente lo "estatal" y lo "político", y que la fórmula representada por la tríada "paz, seguridad y orden" era el fundamento del concepto de la policía.

Por su parte, política en su sentido amplio significaba la alta política, que no era otra cosa que la política exterior de un Estado soberano ante otros estados soberanos, a los que reconocía como tales, sobre la base de este reconocimiento.

El Peso Gravitacional de lo Administrativo

Las notas precedentes no dejan reserva alguna acerca de lo administrativo, lo cual, de un modo similar a un hoyo negro, atrae hacia sí todo, y lo somete a su fuerza gravitacional, ya se trate de lo económico, ya lo sea lo social o lo político.

La clave radica en el cameralismo, ese "batiburrillo" de conocimientos disímbolos que se considera como todo y nada, pero que en realidad entraña la explicación, en buena medida, del origen de las ciencias sociales. Desentrañando su naturaleza podremos comprender su contribución a las ciencias sociales y, naturalmente, ser la cuna primigenia de la administración pública.

⁴¹ Karl Schmitt, *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1963 (1932), pp. 5-6.

⁴² Política, *ta politica*: plural neutro de *politicos*, es decir, las cosas políticas que conciernen al Estado. Policía, è *politeia*: régimen político o constitución del Estado. Marcel Prélot, *La science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963, p. 5.

Ciertamente la sociedad del siglo XVIII era un *vacío político* dentro del Estado administrativo, como lo dijo Ernst Manheim, pero no un yermo absoluto, pues ya asomaba en sus elementos primigenios y así lo detectaron los propios cameralistas. A mediados de ese siglo la voz *Estado* se había generalizado, pero todavía acompañada con la sinonimia de República. Johann Heinrich von Justi, el más ilustre de los cameralistas, explicó que el Estado consiste en la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, con el propósito superior de alcanzar su felicidad. Dentro del Estado, esa multitud de personas están relacionadas entre sí con base en su mutua dependencia y dispone de instituciones comunes para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común.⁴³ El sustento del poder estatal es el pueblo (*volkher*), que en su tiempo ya consistía en un principio universalmente reconocido.

Justi distingue al Estado y una entidad apenas en semilla: la *sociedad* (*Gessellschaften* o *Societaten*), la cual, aunque también encaminada a brindar felicidad a los súbditos, no los tiene supeditados a su poder.⁴⁴ Tal como lo resumió el propio von Justi: "la diferencia entre las sociedades y las repúblicas consiste en que las últimas tienen poder supremo, mientras que las primeras no lo tienen".⁴⁵ La sociedad reposa en la libertad y en las relaciones libres de los seres humanos, pues su fundamento es la ayuda mutua. En contraste, dentro del Estado los hombres compelen a los hombres,

⁴³ Este pasaje fue trasladado del alemán al inglés por Albion Small, *op. cit.*, p. 318. Para quienes dominan el idioma de Goethe, la obra original es accesible: Johann Heinrich Gottlob von Justi, *Staatswirtschft*, Scientia Verlag Aalen, 1963. Facsímil de la segunda edición, 1758.

⁴⁴ Albion Small, *op. cit.*, p. 318.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 401.

o son compelidos por ellos, y de tal modo se dispone en las leyes de la república.⁴⁶ Cuando en una sociedad los seres humanos son compulsados de acuerdo con los propósitos y los compromisos sociales, esto ocurre excepcionalmente bajo el estado de guerra, no porque disponga de poder supremo.

Esta distinción es esencial porque deslinda las relaciones de poder compulsivo que distingue al Estado, de las relaciones no coercitivas de la sociedad. Ciertamente no existe en el pensamiento justiano un análisis preciso y consistente de los vínculos sociales que Albion Small llama *relaciones cívicas* -tal como después las desarrolló Saint-Simon-, pero sí al menos una concepción fluida y cambiante, pues es de notarse un concepto en el cual la población tiene la libertad de conducir los asuntos privados por sí mismos, pero sin presumirse por ello que su pensamiento o acciones acerca de los asuntos públicos pudieran surgir sin el incentivo derivado de los gobernantes.⁴⁷

Small cree que el cameralismo fue un epítome incipiente que abrazó plenamente al conocimiento social de entonces. Sin embargo, todas las actividades en la *sociedad cívica* estuvieron orientadas hacia el encuentro de su racionalidad, que no era otra cosa que la naturaleza y esencia de los estados. El contenido de las actividades cívicas es, en última instancia, la naturaleza y esencia del Estado, no la naturaleza y esencia de las personas asociadas. La diferencia de la teoría social de Justi y la sociología moderna, radica en la penetración del concepto de

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 400-401.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 320 y 331.

naturaleza y esencia del Estado en el proceso social, como contenido sustancial de las actividades cívicas.⁴⁸

Hay que resaltar que Albion Small ha insistido en que los cameralistas no fueron primordialmente economistas, sino científicos de la política.⁴⁹ Pero hay algo más que Small dedica a los anglosajones: que el cameralismo es "el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales".⁵⁰ Esto ocurrió porque a principios del siglo XX, en el Reino Unido y los Estados Unidos, habían olvidado que el régimen alemán es parte de su herencia. Los cameralistas fueron académicos alemanes que hasta mediados del siglo XIX habían centrado su atención en problemas bajo un enfoque cívico e igualmente desarrollaron una teoría cívica coherente sobre la administración pública. El problema central que los ocupó fue el Estado, de modo que el objeto de la teoría social consiste en mostrar como puede ser asegurado el bienestar del Estado, siendo el progreso estatal la base de todo bienestar. Habida cuenta de que la prosperidad del Estado reposa en ingresos financieros suficientes, su teoría social estuvo fundada en la tarea central de proveerle de esos medios. En fin, ellos observaron al régimen cívico como totalidad, y como el centro de sus estudios.⁵¹

Dentro de la literatura inglesa los cameralistas fueron identificados como economistas o como fisiócratas alemanes, o bien, como funcionarios profesionales, como periodistas o como académicos. Algunos los concebían como burócratas o como mercantilistas. Todo esto señala un conocimiento de segunda mano

⁴⁸ *Ibid.*, p. 400.

⁴⁹ *Ibid.*, p. XIV.

⁵⁰ *Ibid.*, p. VII.

⁵¹ *Ibid.*, p. XIV.

sobre los trabajos cameralistas y esta es la causa de la incomprensión vigente, aún hasta nuestros días, sobre su papel en la historia del pensamiento social.

IDENTIFICACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO

No sólo los politólogos han optado por deslindarse de los asuntos económicos, y los economistas de los temas políticos. También los administrativistas lo hicieron, de antaño, tanto de uno como del otro campo del saber.

Lo Administrativo como Diverso a lo Económico

Aun cuando Charles-Jean Bonnin se refirió a los cameralistas como "economistas", no dejó de reconocer que fueron ellos los que a mediados del siglo XVIII desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivaron una buena cantidad de obras sobre estas materias.⁵² Sin embargo, juzgó que la administración pública fue para ellos un manojito de temas aislados que, incluso, tampoco formaron parte general de la economía social. Fue a partir de la Revolución francesa que esos antiguos conocimientos, habiendo sido revisados, se encontraron sus errores y se replantearon los problemas, dándose como resultado su reemplazo por la moderna ciencia de la administración pública.

Bonnin también observó como equívoco el término "economía política" porque no se trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir cosas o apropiárselas: "la economía pública no es más que la economía doméstica aplicada a la comunidad", y no tiene más principios que los que le brinda la economía doméstica.⁵³

⁵² C.J.B. Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829, p. XIX. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 365-391.

⁵³ *Ibid.*, pp. 236 y 344.

Ella sienta bases para el trabajo, del cual dice es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor. Razonando de un modo similar, Alejandro Oliván juzgó que se había dado un paso cualitativo hacia la moderna ciencia de la administración pública, cuando se logró la evasión de lo administrativo desde el nebuloso ropaje del antiguo arbitristo financista y economizante.⁵⁴ De modo que "la administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aún del puramente económico, se presenta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado".⁵⁵ Lo administrativo tiene su base en esta trascendental noción expresada por Oliván, en esa visión meta-financista y meta-económica que trasciende un puro ejercicio arbitristico.

Esa visión se mantuvo hasta mediados de la década de 1960, cuando los Dimock le siguieron atribuyendo un significado puramente económico, al destacar el triunfo de la intervención del gobierno sobre el *laissez faire*, intervención que en Alemania se llamó cameralismo, y en el resto del mundo, mercantilismo.⁵⁶

Lo Administrativo Diferenciado dentro del Gobierno

Bonnin cree que el alumbramiento de la administración pública obedece a la elevación de lo público como un problema central de la sociedad, motivo por lo cual las leyes de interés común fijaron la

⁵⁴ El arbitristo fue una corriente de pensadores españoles dedicado al cultivo de las finanzas públicas, que estuvieron activos durante los siglos XVII y XVIII y cuya atención se centró en los *arbitrios* o ingresos del gobierno.

⁵⁵ Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Roix Editor, 1843 (1842), p. 4.

⁵⁶ Marshall Dimock and Gladys Dimock, *Public administration*, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966 (1953), p. 85.

atención del gobierno, en tanto que las primeras leyes emitidas *sacaron a plena luz la parte administrativa*. Fue hasta que la legislación en general se convirtió en objeto de estudio y enseñanza, "cuando la ciencia de la administración apareció entre las concepciones útiles para la humanidad".⁵⁷

Primitivamente confundida con el gobierno, la administración fue necesariamente la primera de las convenciones establecidas por la organización interior dentro de cada parte del territorio, para mantener el orden existente. Pues resulta inconcebible un Estado sin agentes subordinados al jefe, que hagan valer las convenciones establecidas entre sus miembros. Es incomprensible asimismo un gobierno y una dirección de los asuntos públicos sin funcionarios estables, que velen por todos los miembros de la asociación política y por las relaciones de cada uno con la sociedad como un todo. El rasgo esencial de la administración, en efecto, es que ella "regla las relaciones de cada uno con todos (*chacun avec tous*)".⁵⁸

El método seguido por Bonnin para precisar la índole de lo administrativo fue distinguir el gobierno y la administración, pues consideró que resaltando sus desemejanzas se aprecian mejor sus esencias respectivas, así como sus relaciones y sus mutuas influencias. Propuso al gobierno como la administración suprema del

⁵⁷ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementns, communaux et municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition, p. 10. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 201-311.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 16.

Estado, como el alma que anima al cuerpo político y el impulso que pone en movimiento la administración. Instituido en pro de la gestión de los asuntos públicos, el gobierno es autoridad que se expresa mediante la dirección y supervisión de esos negocios. La administración, en contraste, es la división de la actividad del gobierno en cada una de las partes en que se distribuye el territorio.⁵⁹ Ella es el gobierno parcial y local, considerado en el detalle de los asuntos públicos y la ejecución directa de las leyes generales del Estado en sus relaciones con los administrados. Las administraciones especiales son igualmente gobierno considerado dentro de la acción en detalle, en lo que toca a materias como los bosques o las aduanas. Estas son partes desprendidas de la administración pública dentro del gobierno del Estado.

El gobierno y la administración se aproximan por su naturaleza, porque el primero es el principio de la segunda, y la administración una parte esencial del gobierno.⁶⁰ Este es propiamente la cabeza, aquella los miembros por los cuales se mueve, hace y ejecuta sus resoluciones.

Como la administración concierne a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, *actuar* es su carácter. Su primer principio, o *principio primitivo*, es el gobierno como voluntad pública actuante, como distinto de los cuerpos legislativos que constituyen la voluntad pública ordenante. Hay que hacer notar que Bonnin inicia lo que será el núcleo esencial de la administración pública a través del tiempo y el espacio, entendida como *actividad*, es decir, como una cadena de actos. A pesar del anonimato de su nombre hasta ahora, esa ha sido su huella a través de Europa y

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 25-26.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 26.

Angloamérica, como es visible en el pensamiento de los alemanes Karl Marx, que refirió a la administración como *actividad organizadora del Estado*;⁶¹ y Lorenz von Stein, que la entendió como *actividad del Estado*.⁶² En los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson discernía sobre la administración como el *gobierno en acción*;⁶³ Luther Gulick como el *trabajo del gobierno*,⁶⁴ y Marshall Dimock, en fin, como el *Estado como constructor*.⁶⁵

Lo Administrativo como Diferente de la Justicia

La diferenciación de lo administrativo culmina cuando Bonnin explica que las leyes judiciales consideran al ciudadano como un miembro individual en el Estado, mientras que las leyes administrativas lo conciben como miembro colectivo del mismo.⁶⁶ Es decir: las primeras refieren las relaciones de los individuos, así como sus acciones y sus bienes como personas privadas; las segundas

⁶¹ Carlos Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano". Marx, Carlos, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978, p. 236.

⁶² Lorenzo von Stein, *op. cit.*, p. 33.

⁶³ Woodrow Wilson, "The study of administration", United States, *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2, 1887, p. 197.

⁶⁴ Luther Gulick, "Politics, administration and 'the new deal'", United States, *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169, 1933, p. 60.

⁶⁵ Dimock, Marshall, "The meaning of principles in public administration". Gaus, John, White, Leonard and Marshall Dimock, *The frontiers of public administration*, New York, Russell and Russell, 1967 (1936), p. 14.

⁶⁶ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808, pp. 30-32. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, pp. 167-198.

como personas públicas. En efecto, dentro de las leyes administrativas se hace una abstracción de su vínculo con la familia, pues es el interés público de la gran familia el que corresponde a esas leyes, y no el interés privado de una sola familia. Esa gran familia no es otra cosa que el Estado.⁶⁷

Cuando la aplicación de las leyes ocurre en el ámbito general, se trata de administración; cuando ocurre en el ámbito particular, consiste en los tribunales. Por lo tanto, el gobierno aplica las leyes a través de dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues *administrar es la regla general, juzgar es la regla particular*.⁶⁸

En efecto, la índole de la administración es sustancialmente diversa a la naturaleza de la justicia. Debido a que el recurso solicitado a los tribunales emana solamente cuando los ciudadanos tienen un mutuo desacuerdo sobre sus intereses, la justicia es para ellos algo puramente facultativo en la mayor parte de los casos. Esto es fielmente observable, por ejemplo, cuando se trata de la minoría de edad, la tutela y el divorcio, o bien, cuando el ministerio público persigue la acusación y el castigo de los delitos. Es decir: la justicia es un remedio que el ciudadano puede o no utilizar. No sucede lo mismo con la administración, cuyo carácter propio es actuar, y actuar incesantemente, pues su actividad es en todo momento porque no existe un instante en la vida del ciudadano que no tenga relación con el Estado, sea con respecto de su persona o de sus bienes. Esta acción nunca depende de la voluntad del ciudadano porque no es un juicio lo que

⁶⁷ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 44.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 4-5.

requiere, o que puede no requerir si así lo desea, "sino cosas diarias e independientes de su voluntad que son incumbencia de la administración".⁶⁹

Bonnin cree que sería posible concebir un Estado sin tribunales, porque podría concebirse a los hombres sin debates entre sí, y entendiéndose de buena fe sobre sus intereses privados.⁷⁰ Pero no podría serlo sin administración, porque es imposible concebir una reunión de hombres sin autoridades para mantener el orden público, y hacerlos participar en sus personas y con sus bienes al interés de la sociedad. Tiempo después, en Alemania, M. Blunstchli también desarrolló una diferenciación entre ambas, pero distinta a la de Bonnin. Según lo explicó, la administración difiere de la justicia porque ésta protege el derecho perturbado, en tanto que la administración busca y realiza la utilidad.⁷¹

Fue pues la administración pública misma la que definió primigeniamente su esencia: lo administrativo, luego de lo cual fue posible, en forma extensiva, identificarlo en otras organizaciones nacidas posteriormente. Desde entonces se pudieron ensayar generalizaciones del concepto de administración, aislado incluso de lo público, lo privado o lo cívico, o bien, de lo militar o lo eclesiástico. Se le trata, entonces, como un fenómeno singular.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 109 y 111.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁷¹ M. Blunstchli, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año (1876), dos tomos, tomo II, p. 248.

La Administración y la Política

La relación entre la política y la administración es uno de los problemas más complejos referentes al ámbito de estudio de la administración pública, porque con frecuencia se ha tratado bajo un enfoque dicotómico que genera una sensación de mutuo aislamiento como lo mejor. Hay que explicar que la dicotomía es una de las fórmulas metodológicas más polémicas, pero más útiles, paradoja que suele propiciar problemas de interpretación, incomprensión y hasta prejuicios.

Sin embargo, tanto las disciplinas jurídicas como las ciencias sociales y los estudios históricos suelen desarrollar la dicotomía de una manera preferente, de modo que en sus respectivos ámbitos de análisis y exposición es frecuente encontrar las *grandes dicotomías*, sobre todo por su utilidad para "delimitar, representar y ordenar su campo de investigación" por cuanto a temas centrales como paz/guerra, democracia/autocracia, sociedad/comunidad, estado de naturaleza/estado civil, y otros más.⁷²

A todas aquéllas hay que añadir una más no menos célebre: la dicotomía política-administración. Esta dicotomía ha tendido a

⁷² Norberto Bobbio expresa que "se puede hablar propiamente de una gran dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para: a) dividir un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas, en el sentido de que todos los entes de ese universo quedan incluidos en ellas sin excluir a ninguno, y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda; b) establecer una división que al mismo tiempo es total, en cuanto todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina deben entrar en ella, y principal, en cuanto tiende a hacer coincidir en ella otras dicotomías que se vuelven secundarias con respecto a ella". Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1985), p. 11.

generalizarse en Europa y América, y son numerosos y conspicuos sus tratadistas. Probablemente el primer pensador que postuló la dicotomía política-administración sea Alexandre François Vivien, un publiadministrativista francés cuyo mérito principal consiste en tratar la administración pública en función de las instituciones políticas, no sólo con base en el derecho, situándola de tal modo en su ámbito propio. Tal como lo argumentó, en su infancia las sociedades únicamente observaban la confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por lo tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división entre ellos. Pero este mismo proceso provocó que el poder ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración. Vivien argumentó que la política es "la dirección moral de los intereses generales de la nación", en tanto que la administración "consiste principalmente en la provisión de los servicios públicos".⁷³ Pero, asimismo, enfatiza que la administración pública tiene una relación estrecha con el poder político porque este "es la cabeza y la administración los brazos", toda vez que a ese poder corresponde la iniciativa, la dirección y el consejo, toda vez que imprime a la administración su espíritu general, su pensamiento, e incluso, su bandera. Por su parte, toca a la administración pública la acción, la ejecución de las leyes, y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno. La administración arma la defensa militar, organiza las obras públicas y fomenta el comercio, materializando de tal modo las leyes.

Cruzando los Alpes encontramos la obra de Manuel Colmeiro, un hombre de ciencia español que cultivó el derecho, la economía y la administración pública. Colmeiro formula la dicotomía política-administración cuando, al explicar la naturaleza del

⁷³ A. Vivien, *Études administratives*, Paris, Editions Cujas, 1959 (1845), dos tomos, tomo I, pp. 3-4 y 40.

gobierno -que dispone del poder ejecutivo-, afirma que asimismo comprende la política y la administración. En efecto, "la primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía (...) la administración pura es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros".⁷⁴

Del otro lado de Francia, más allá del Rhin, profesa su cátedra M. Bluntschli, un pensador alemán para quien la administración se define, por principio, por cuanto "se opone a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos".⁷⁵ El gobierno político decide sobre la paz y la guerra, en tanto que la administración organiza y regula los detalles de esos actos. Sin embargo, esto amerita una aclaración inmediata formulada por Blunstchli: tal oposición es naturalmente muy flexible, pues la política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en tanto que muchos actos administrativos toman un carácter político por su importancia general. De modo que los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

Hacia el sur de Alemania, escalando los Apeninos podemos consultar la obra de Errico Presutti, profesor italiano quién discierne que la separación entre la política y la administración tiene su origen en la moderna división de poderes que separa a los

⁷⁴ Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor, dos tomos, tomo I, pp. 5 y 6-7.

⁷⁵ M. Bluntschli, *Derecho público universal*, tomo II, pp. 247-248.

poderes legislativo, judicial y ejecutivo. Es con base en esta división, que tiene lugar la dicotomía entre la política y la administración por cuanto expresa la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo. Sin embargo, aunque es claro que la dicotomía política-administración reposa en la división de poderes, no es sencillo establecer una afirmación absoluta sobre "un criterio preciso para distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración".⁷⁶ Por consiguiente, Presutti estima que lo importante no radica en la división de poderes, sino en la dicotomía entre la política y la administración porque la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta a través de esas dos grandes categorías de actos. La primera implica actos de autoridad para los cuales no es posible discusión contraria alguna, en tanto que la segunda se refiere a actos para los cuales puede existir discrepancia.

Atravesando el Canal de la Mancha está Inglaterra, tierra natal de W.H. Moreland, cuyos análisis parten asimismo de la diferenciación entre la política y la administración. De modo que "el campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la *policy* y la administración. La *policy* decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la *policy* en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la *policy* pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".⁷⁷ Sin embargo, como en la realidad esa división entre ambas es una

⁷⁶ Errico Presutti, *Lo Stato parlamentare ed suoi impiegati amministrativi*, Napoli, Libreria Editrice Internazionale, 1899, p. 276.

⁷⁷ W.H. Moreland, "The science of public administration", Inglaterra, *Quarterly Review*, vol. 235, 1921, p. 414.

línea que con frecuencia se entrecruza, los administradores pueden opinar sobre la política y los estadistas ser empleados en la administración. Pero "estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción", toda vez que la unión de la política y la administración en un Ministerio no afecta de ningún modo la validez de la distinción entre los dos procesos.

La dicotomía no sólo fue cultivada en el Viejo Continente, sino también allende al Atlántico, como en México, donde José María del Castillo Velasco, un jurista destacado, quien fue visiblemente influenciado por Manuel Colmeiro, adoptó la idea de separación entre política y administración como una derivación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. De manera que al poder legislativo corresponde únicamente legislar, en tanto que al poder ejecutivo se le confía la política y la administración: "la política cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades".⁷⁸

Han sido los estadounidenses los campeones indiscutibles. Es posible que ningún esquema haya sido tan básico para el desarrollo

⁷⁸ José María del Castillo Velasco, *Ensayo de derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874-1875, dos tomos, tomo I, p. 7.

de la administración pública en los Estados Unidos, como esa dicotomía. Una de las versiones más célebres se debe a Woodrow Wilson, quien la asoció al carácter de la administración como negocio. No sólo la administración está fuera de la política, sino también la política está fuera de la administración: ella se encuentra más allá de la esfera propia de la política porque las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.⁷⁹ Pero se trata de una distinción de alta autoridad, y al efecto invoca a los profesores alemanes, particularmente a M. Bluntschli, de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo hace con las actividades individuales y pequeñas. La política es propia del estadista, la administración corresponde al funcionario técnico. Sin embargo, Wilson concluye que no se requiere tanto de la autoridad intelectual del pensador alemán citado, como el acudir a lo que es evidente, sobre todo por que la dicotomía entre administración y política en su tiempo era demasiado obvia para requerir mayor discusión.

Contemporáneo de Wilson, Frank Goodnow proyecta demostrar que los cambios en el sistema formal deben ser hechos para que el sistema real se conforme más estrictamente a su tiempo, así como a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado. Por lo tanto, se requiere del análisis de las operaciones del gobierno, así como de las relaciones entre las mismas. Es desde este punto que Goodnow formula su teoría de las funciones primarias del Estado, a saber: las funciones oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las

⁷⁹ Woodrow Wilson, *op. cit.*, pp. 210-211.

acciones de las personalidades conscientes de sí mismas: "en otras palabras, la acción del Estado como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla a cabo. La voluntad del Estado -o soberanía- debe ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es resultado de la acción gubernamental".⁸⁰ Las funciones primarias del Estado son identificadas por Goodnow con la política y la administración, pero sin mayor argumento de por medio: "estas dos funciones del gobierno pueden, con propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las *policies* o expresiones de la voluntad del Estado y administración con la ejecución de esas *policies*".⁸¹

Célebre publiadministrativista, William Willoughby va más allá de la dicotomía política-administración cuando desarrolla la tesis acerca de que la diferencia fundamental se halla más bien entre la ejecución y la administración. Ello obedece a que el trabajo gubernamental es muy complejo y diversificado, lo que exige la creación de órganos adecuados que conjuguen la especialización y la definición de responsabilidades. En él se fundamenta la clasificación tradicional de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la cual, sin embargo, no resiste el examen científico ni la prueba de la práctica cotidiana.⁸² En la división tripartita la

⁸⁰ Frank Goodnow, *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900, pp. 5 y 9.

⁸¹ *Ibid.*, p. 18.

⁸² William Willoughby, *The government of modern States*, New York, Appleton-Century Company, 1936, pp. 217-218.

administración pública se encuentra confundida y se le trata como parte de la función ejecutiva, e indistintamente se habla de ejecución o de administración. Pero ambas son diferentes: "la función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial".⁸³ La primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las *policies* generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación, en tanto que la administración pone en acción a esas *policies*.

La dicotomía política-administración también atrajo a los cultivadores del positivismo lógico, que en la persona de Herbert Simon emprendió el estudio del comportamiento administrativo a través de la exploración de los procesos decisorios en las organizaciones.⁸⁴ El esquema central de esta perspectiva es la diferencia entre valores y hechos, pues hay comportamientos en las organizaciones que están orientados a la selección de sus finalidades últimas y se llaman juicios de valor; en tanto que, cuando se refieren al logro de esas finalidades, se denominan juicios de hecho.⁸⁵ Esta distinción explica el criterio de correctividad de las acciones y las decisiones administrativas, y colabora a esclarecer los asuntos de política y los asuntos de administración.

⁸³ *Ibid.*, p. 220.

⁸⁴ Herbert Simon, *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1976 (1947), pp. 4-5.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 6.

La dicotomía política-administración, como toda dicotomía, es decir, por cuanto elaboración epistemológica, tiene más capacidad descriptiva, que explicativa. No debemos esperar, por lo tanto, que reproduzca el fondo real sobre el que descansa la división entre política y administración, sino solamente establecer los límites lógicos que determinan los campos respectivos de validez para cada una de las disciplinas científicas que cultivan cada una de ellas.

Lo Administrativo como un Fenómeno Singular

Una forma de dar énfasis a la administración como fenómeno singular, consiste en aislarlo de los hondos significados que sobre él gravitan, como lo público, para abstractamente tratarlo como un referente general y común en una diversidad de organizaciones. Tal es la propuesta metodológica de Bertram Gross, quien asociando como sinónimos perfectos las categorías de administración y manejo (*management*), señaló a mediados de la década de 1960 que el pensamiento administrativo gozaba de consenso en tres grandes elementos: en primer lugar, existe la identificación de la actividad administrativa (o gerencial) relacionada con la guía o "gobernancia" (*governance*) de las actividades de las organizaciones; en segundo lugar, se ha acentuado la atención sobre ciertas características que tienen en común todas las organizaciones y su administración, cuando son observadas en un elevado nivel de abstracción; finalmente, florece la conciencia sobre las características únicas o singulares que diferencian a las organizaciones entre sí.⁸⁶

⁸⁶ Bertram Gross, *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, 1964, dos tomos, tomo I, p. 237.

El autor citado advierte, sin embargo, que esos rasgos consensuales son más que una mera suma de acuerdos, y que se requiere de un esfuerzo de síntesis y una "terminología consistente".⁸⁷ Por principio, como lo adelantamos, en pro de ese propósito, Gross establece la sinonimia perfecta entre administración y manejo, entre administrativo y gerencial, y entre administrador y manejador. Enseguida, explica que la administración consiste en una variedad de actividades realizadas por personas que ocupan posiciones con autoridad y responsabilidad personales, dentro de una organización. Ellos son los administradores. Sin el peso respectivo de lo público, aquéllos dos términos refieren la actividad de administradores en todo tipo de organizaciones: ejércitos, partidos, iglesias, sindicatos, negocios y gobiernos. El término administrador, o manejador (*manager*), entraña la actividad de supervisores y sargentos que ocupan niveles inferiores, así como de presidentes, jefes de departamento, generales y directores de juntas en los niveles superiores.

En el lenguaje coloquial de las oficinas gubernamentales, el administrador es identificado usualmente por lo que hace, de modo que se dice que ese personaje es quien hace cosas con los demás, o que trabaja con otros, bajo el mando de algunos, o que es responsable de la labor de ciertas personas. Tal es el sentido que ofrece Leonard White al concepto *administrador*, del que explica que "es la persona que dirige, coordina y controla las actividades de los otros".⁸⁸ Por lo tanto, al administrador se le sitúa como jefe o cabeza de una organización. A pesar de que se trata de una trama idiomática cotidiana, esto no ha dejado de tener valor como símbolo

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Leonard White, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964 (1926), 4a. edición, p. 2.

de comunicación y como frontera de discriminación entre lo administrativo y lo que lo constituyen actividades más bien domésticas (*housekeeping*), tales como las compras, contabilidad, archivo y correspondencia.

Un concepto de administración más formal implica dos elementos: la guía (*guiding*) -o gobernancia-, y la organización -la unidad de una organización o un agregado de organizaciones-. Sin embargo, Gross hace una segunda advertencia: estas dos ideas representan una variedad remarcable de términos y de sus significados, los cuales, combinados entre sí, dan como fruto un centenar de formas diferentes de expresar una idea similar:

Manejo	de una organización
Administración	de las actividades de una organización
Gobierno	de la conducta de los seres humanos
Coordinación	de una empresa
Integración	de un grupo de personas
Movilización	de personas
Dirigir	las actividades de las personas
Supervisar	a los subordinados
Controlar	el uso de los recursos. ⁸⁹

Tal es la razón por la cual las concepciones y el lenguaje administrativos no pueden sobreseer las implicaciones idiomáticas y la posibilidad de significados ambiguos que laten en la interacción de esas columnas. Es necesaria la elaboración de definiciones precisas, pero también más atentas a las contextuaciones. Una de las definiciones, que tiene un carácter fundamental, sirve para distinguir las actividades administrativas

⁸⁹ Bertram Gross, *op. cit.*, p. 239.

y las que no son administrativas.⁹⁰ Estas últimas entrañan a la cooperación espontánea entre las personas, las influencias externas en la organización, las guías de las operaciones de las máquinas, y la provisión de servicios, que en tanto puedan ser usados por otras personas en las organizaciones, no son designados por guiar o coordinar las actividades de otros.

El uso de un término clave en un sentido muy estricto puede significar una desventaja. Por ejemplo, gobernancia puede connotar que la administración es una actividad inherente a los altos niveles de la organización. Guía puede referir que el piloto únicamente atiende las señales externas, en tanto que coordinación e integración pueden inferir sólo una preocupación intestina de la organización. Por su parte, movilización y dirección podrían entrañar un énfasis del poder y la autoridad de los administradores. Gross aconseja usar con cuidado las definiciones formales, pero más todavía, procurar la amplitud de los contextos, y las redes de símbolos y significados.⁹¹

Lo administrativo ha sido identificado por contraste con el significado de lo social o lo económico, por ejemplo, que están dotados de atributos tan propios para sí, como diversos a las cualidades propiamente administrativas.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 240.

⁹¹ *Idem.*

Capítulo 10 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN

En las páginas precedentes resulta claro que lo administrativo no es un fenómeno derivado de otros fenómenos, sino un hecho por sí mismo dotado con su propia *legalidad*, es decir, determinado por principios administrativos, del mismo modo como la política está sustentada por elementos políticos y la economía por fundamentos económicos. Incluso es usual que las disciplinas sociales desarrollen estrategias metodológicas que dan un énfasis muy acentuado a sus propias leyes científicas, así como el desarrollo de "teorías puras" todavía más puntuales en esa misión.

ÁMBITO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de *teorías puras* formuladas dentro de las ciencias sociales ha sido muy útil para patentizar que tratan con ámbitos de estudios suficientemente delimitados, y por lo tanto, aptos para definir conceptos como propios. Un vistazo a estas teorías nos ayudará a entender mejor la administración pública como un campo de conocimiento delimitado y con conceptos propios.

Una de las construcciones epistemológicas emblemáticas de ese tipo se debe a Hans Kelsen, autor de la teoría *pura* del derecho, la cual se ha empeñado en alcanzar un esquema de conocimiento validado sólo *desde dentro*.

La teoría pura del derecho. No está demás que expliquemos brevemente el significado de la pureza de la teoría del derecho de Kelsen, pues a través de su espíritu podremos entender enfoques del mismo talante. El jurista vienés explicó que la teoría jurídica pura es la teoría del derecho positivo, la cual se limita a conocer única y exclusivamente su objeto, a saber: qué es y cómo es el

derecho, no cómo debe ser o cómo debe ser construido.¹ Es *pura* la teoría referida porque se propone asegurar un conocimiento preciso del derecho como su única finalidad, excluyendo todo aquello que rigurosamente no es derecho. La teoría pura del derecho libera la ciencia jurídica de los elementos que le son extraños. Con esta medida, el derecho deja de estar mezclado con la ética, la psicología o la teología, como lo estuvo antaño; toda vez que los juristas omiten seguir tomando prestados conocimientos de otras disciplinas. En suma, Kelsen proclama que el derecho finalmente supera la desnaturalización que ha sufrido.

Teoría pura de lo político. Tan pura como la doctrina kelseniana es la teoría de *lo político* desenvuelta por Karl Schmitt, cuyo fundamento radica en que debe ser deslindado del concepto de *la política*. En efecto, lo político no tiene un objeto ni posee límites, pues se trata de un concepto más libre y amplio que la política, toda vez que esta última fue castrada por el liberalismo que prohió a la economía clásica y neoclásica, pues la subordinó al liberalismo.² Es tan ilimitado lo político que no existe organización alguna que lo comprenda, incluso el Estado. Sencillamente lo político refiere la relación amigo-enemigo, cuyo laxo acotamiento es el grado de intensidad de su asociación o disociación, que puede llegar hasta la muerte del otro.³ Por consiguiente, sólo se puede definir lo político a través de categorías propiamente políticas, pues tienen criterios que se

¹ Hans Kelsen, *La teoría pura del derecho*, México, Editorial Colofón, sin año (1933), pp. 9-10.

² Charles Frye, "Carl Schmitt's concept of the political", United States, *The Journal of Politics*, vol. 28, num. 4, 1966, pp. 821-822.

³ Karl Schmitt, *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones, 1985 (1932), pp. 22-23.

expresan con independencia de otras realidades sociales, tales como las expresiones del acontecer y el pensamiento humanos de tipo moral, estético o económico.

La relación amigo-enemigo, que según Schmitt es la esencia de lo político, está sustentada por el hecho de que los conceptos, los términos y las expresiones políticos son por sí mismos *polémicos*.⁴ La conflictualidad inherente a esa relación explica los extremos que rigen la vida política, hasta llegar a la polaridad amigo-enemigo.

El énfasis de Schmitt de lo político por sobre la política obedece también a que, una vez que el liberalismo la castró, esta última ya no es inútil para entender la vida asociada. La política sólo puede subsistir a través de su rescate por lo político. De aquí su inspiración para desarrollar una teoría pura de lo político, un ámbito de soberanía por sí mismo, de independencia, de autonomía y de autosuficiencia; es decir, la *política por la política*, una teoría *pura* de la política. Tal es la forma como Schmitt separó la teoría pura de la política (*la política por la política*) y la teoría liberal de la política (*la política por la economía*), que no hizo sino "despolitizar" la política, pues su ámbito vital es la esfera individual y privada, no lo público ni las ideas políticas.⁵ La emancipación de la política desde el dominio de la economía liberal radica en la soberanía como su concepto decisivo, pues ella es la garantía de la vida y defensa de los seres humanos que viven asociadamente. Lo es igualmente en situaciones de excepción, porque es en la esfera política donde se decide en última instancia qué hacer y qué no hacer. Lo político,

⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁵ Charles Frye, *op. cit.*, pp. 822-825.

en suma, es el ámbito principal entre las diversas esferas de la vida humana.

Teoría pura de la economía. La teoría *pura* de la economía fue formulada por Jean-Baptiste Say, discípulo francés de Adam Smith. Say parte de la separación de la política y la economía, que hasta sus días estuvieron confundidas, siendo que la primera trata de la organización de las sociedades, en tanto que la economía versa del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas.⁶ El economista francés destaca principalmente que "las riquezas son esencialmente independientes de la organización política", porque el Estado puede ser próspero bajo cualquier forma de gobierno a condición de que esté bien administrado. Esto explica por qué hay monarquías boyantes, junto con repúblicas arruinadas. Incluso la libertad política puede ser favorable al desarrollo de la riqueza, pero sólo de manera indirecta. Hay que distinguir, por consiguiente, la importancia de los principios del buen gobierno y las bases del incremento de las riquezas.

Las teorías puras, debido a su insistencia sobre la *legalidad* inherente a cada disciplina, son muy ilustrativas con respecto a las cruzadas conceptuales en pro de la definición de los campos del saber como zonas independientes.

⁶ Jean-Baptista Say, *Traité d'économie politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, sixième édition, p. 1.

DIFERENCIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De antiguo la humanidad se ha dado formas de administración, pues así lo necesitó para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, la administración pública no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando, a partir de la Revolución francesa, se establecieron sus principios como disciplina científica y se fijaron métodos estándares de actuación que establecieron su identidad. En efecto, es cierto que antaño no existió gobierno alguno que no estuviera celoso de mantener la tranquilidad pública, así como la seguridad de las personas y de sus bienes, y que al mismo tiempo no se hubiera ocupado de la organización de los tribunales y formular las reglas judiciales para operar sus procesos, pues, junto con el mando militar, la justicia siempre ha sido una de las funciones principales de la autoridad pública en el Estado.

Identificación Primigenia de la Administración Pública

Aunque en algunos reglamentos y leyes de antigua data se intuía la administración pública dotada con sus propios elementos, divisiones y leyes, es decir, con la forma de una institución peculiar y diferenciada relativamente dentro del Estado, no existió un avance en este hallazgo y pronto se olvidó la forma, extensión y límites que ya había desarrollado. A pesar de que existía en embrión, antaño no se tuvo una idea precisa de la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones ni de sus relaciones con el gobierno y los tribunales, ni de sus vínculos con los administrados. El Estado gestionaba desde tiempo atrás, pero su administración era anónima, incógnita, pues vivía confundida con otras manifestaciones del ser del Estado. En efecto, como lo asegura Charles-Jean Bonnin, "jamás pasó por la cabeza de los

legisladores de ninguno de los pueblos que la administración tenía sus leyes, sus formas, y sus reglas fijas e invariables. Ni siquiera se sospechaba de la existencia de unas y otras".⁷

Todo ello obedecía a la índole del régimen vigente antes de la Revolución, pues administrar en el absolutismo era actuar al día, seguir el impulso del momento y ejercer el poder sin respeto alguno a los ciudadanos, por cuanto su persona y sus bienes. Administrar era sencillamente ejercitar los actos de autoridad, de manera que la arbitrariedad y la rutina fueron los cánones imperativos de la administración. Sin principios, en su lugar se invocaban reglas precarias que cambiaban con los funcionarios que las ejercitaban, haciendo de los ciudadanos el juguete de los arrebatos, envidias o la negligencia de quienes ocupaban los cargos públicos y se sucedían en ellos. De tan deplorable ignorancia de los principios básicos de la administración pública, no podían sino emanar los grandes desarreglos que azotaron al Estado en esos tiempos. El gobierno, cuya emanación inmediata y directa es la administración misma, aún no estaba organizado con base en principios, es decir, con fundamento en el sistema representativo ni en la división entre el derecho de hacer las leyes y el derecho de ejecutarlas.

La administración pública que brotó de la Revolución francesa y que fue perfeccionada por Napoleón, reemplazando al orden absolutista depuesto, tardó en perfeccionarse por las dificultades habidas para establecer un adecuado arreglo institucional y jurídico. Enredada en la maraña de una multitud de disposiciones, algunas de las cuales se remontaban a los inicios del despotismo

⁷ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808, p. 27. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 167-198.

ilustrado, y se traslapan con las leyes emanadas de los sucesivos gobiernos revolucionarios, demandó la expedición de un código administrativo que pusiera cimientos y orden al régimen jurídico de la administración. Un código semejante, sin embargo, exigía previamente la definición inequívoca del fenómeno que yacería en sus páginas: la administración pública.

Fue pues, en 1808, que Bonnin se propuso lo siguiente: "antes de hablar del código mismo, examinaré primero lo que es la administración en el Estado, y cuál es su carácter propio y distintivo; pudiendo por sí solo este examen hacer conocer cuáles son su naturaleza, su objeto, sus efectos y sus relaciones, y conducir al conocimiento de las materias propias de ese código".⁸ Es decir, se planteó establecer el *carácter propio y distintivo* de la administración pública, dar una idea neta de la misma, destilando aquello que le es esencial por cuanto su naturaleza y objeto, ofreciendo así el perfil del *Estado administrativo* emergente. ¿Cómo ocurrió tan grande suceso en la historia de la humanidad? Sucedió porque la administración pública emana de un principio primigenio del gobierno, pero del cual se diferencia. En efecto, el gobierno es su principio primitivo, pues la administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos los ciudadanos. Debido a que el gobierno es la dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración. Desde este punto de vista, la administración pública es entendida como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos. Esta apreciación ha sido reiterada por varios pensadores administrativos que sucedieron

⁸ *Ibid.*, pp. 2-3.

a Bonnin. Incluso le brindó fama mundial a M. Blunstchli y Woodrow Wilson. El primero, contrastando los campos propios de la política y la administración, señaló que la primera comprende la alta dirección general del Estado, mientras que la administración es la actividad detallada inferior, porque la una es la misión del hombre de Estado y la otra de los funcionarios técnicos. Wilson continuó la línea fijada por Blunstchli, remarcando que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público; de manera que los planes generales de acción gubernamental no son administrativos, pero sí su ejecución detallada.⁹

Cuando la aplicación de las leyes ocurre en el ámbito general, se trata de administración; cuando ocurre en el ámbito particular, lo es de los tribunales. Por lo tanto, el gobierno aplica las leyes a través de dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues administrar es la regla general y juzgar es la regla particular.¹⁰ Bonnin, al considerar la administración pública en su acepción más amplia, es decir, cuando refiere todo lo que es ejecución de las leyes, nos invita a aquilatar cuán importante es que esté dirigida por leyes y principios fijos, porque "todo es administración en el Estado".

Algo similar ocurrió a la administración privada, casi un siglo después del aporte de Bonnin (1808), cuando Henri Fayol llamó la atención sobre un fenómeno social emergente caracterizado por la importancia social de las cuestiones administrativas privadas, pero que todavía no se habían resaltado suficientemente. En efecto, en

⁹ M. Bluntschli, *derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año (1876), dos tomos, p. 247. Woodrow Wilson, "The study of administration", United States, *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2, 1887, p. 212.

¹⁰ Charles-Jean Bonnin, *op. cit.*, pp. 4-5.

el seno de las empresas industriales los servicios técnico y comercial estaban definidos de antaño, pero aún no lo estaba el servicio administrativo. Su constitución y atribuciones se conocían inadecuadamente porque la administración era todavía algo incógnito cuyas operaciones no se apreciaban a través de los sentidos, porque no se le observa fabricando ni fraguando, ni vende ni compra. Pero ya estaba allí: a la administración privada le corresponde prever y preparar las condiciones financieras, comerciales y técnicas, donde la empresa nace y vive, preside la organización, el reclutamiento, y el funcionamiento del personal, y personifica al instrumento que relaciona a las diversas partes de la empresa, y a la empresa y el exterior.¹¹

Definición Original de Administración Pública

La Revolución francesa, que aniquiló todos los particularismos feudales, generó un ancho mundo de publicidad donde las relaciones humanas se multiplicaron acrecentando su interdependencia. Brota entonces un complejo de relaciones comunes que se resume en el concepto *asuntos públicos (affaires publiques)*, es decir, asuntos de la ciudadanía como totalidad. En efecto, la dirección de los negocios públicos incrementa el grado de complejidad y demanda dos tipos de gestiones diferentes de esos asuntos. Un primer tipo de gestión refiere el conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas concretas de los asuntos públicos. El otro tipo, que es el principal, tiene un carácter general y propiamente se trata de "la *administración pública*, es decir, la que tiene la gestión de

¹¹ Esta contribución de Fayol tuvo lugar a mediados de 1900, a través de una conferencia sustentada en el Congreso Internacional de minas y metalurgia. Henri Fayol, "Sobre la organización administrativa", Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1956 (1900), pp. 131-132.

los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado".¹² Un año después, Bonnin ofrece una definición más desarrollada: "la *administración pública*, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público".¹³

Hay negocios comunes entre los miembros del Estado de los cuales brota una gestión igualmente común, pues no obstante que esos miembros son individuos, su persona, sus acciones y sus bienes son de público interés. La administración por cuanto *pública* emana de esa comunidad, como gestión de los intereses compartidos de todos sus miembros. Como el carácter de la administración es actuar, obrar sin cesar, su acción es en todos los momentos por ser interesante al orden público. Su relación con los ciudadanos es de todos los días, en cada instante, y comprende su seguridad individual y común, así como la prosperidad pública, los impuestos, el servicio militar, la economía (agricultura, industria y comercio), las obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad, la salud y la policía. Estas tareas, propias del quehacer del administrador público, son sus deberes más importantes

¹² Charles-Jean Bonnin, *op. cit.*, p. 5.

¹³ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition, p. 59. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 201-311.

como hombre de Estado.¹⁴ Ciertamente, a decir de Bonnin, la administración es la cadena que liga todas las partes del conjunto del Estado y las reúne en relación con el gobierno.

Hay que resaltar que la administración lleva por apellido la voz *pública*, por cuanto consiste en la administración general del Estado. Es de tal forma porque ella agrupa las relaciones entre los ciudadanos y la sociedad. Las otras administraciones son llamadas especiales porque son ramas de la administración pública que tienen una dirección propia, como los impuestos, moneda, bosques, aduanas, bienes del dominio público y el timbre en que cada una de ellas "es el Estado el que actúa sobre el Estado como cuerpo político", prescindiendo de los individuos y los intereses privados en su relación con el orden público.¹⁵ Pero la administración no es solamente acción, sino también consejo y juicio, pues la dirección de los negocios públicos requieren voluntad que examina y determinación que se dirige a un fin.¹⁶ El consejo entraña la dirección y el juicio la censura, de modo que no deben confundirse ni encontrarse en la misma persona porque se destruirán.

En fin, la administración pública ejecuta en cada porción territorial las leyes que conciernen al ciudadano como miembro del Estado, y no hay que olvidarlo, tiene a su cargo las relaciones de "cada uno con todos", y entre todos por cuanto individuos y el Estado.¹⁷ Ella no trata con las relaciones de los individuos entre

¹⁴ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, pp. 4 y 35.

¹⁵ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 59.

¹⁶ *Ibid.*, p. 37.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 39-40.

sí, asunto propio de la justicia, sino de los individuos como miembros de la ciudad (*cité*) y de las leyes aplicables a todos como comunidad. Esta distinción es muy importante, pues a decir de Bonnin, es lo que diferencia las leyes administrativas, con respecto de las leyes civiles y las leyes políticas.

Si bien el término administración pública se aplica a todas las administraciones, no sólo a la actual, lo cierto es, *strictu sensu*, que su forma pura corresponde a la propia de nuestro tiempo, pues es hasta ahora que dicha administración enfatiza su apellido *pública* como sustantivo, más que como adjetivo. Esto quiere decir, simplemente, que la administración pública, que siempre ha gestionado para la sociedad como un todo, hoy en día lo hace en función del público por cuanto sus intereses comunes, así como de los individuos particulares por cuanto aquello de público interés. La administración pública funciona en términos del público, al cual se debe, y al que rinde cuenta de lo que hace en aquello que es de su dominio. Ella es la que hace posible que lo general se vincule con lo singular, y lo singular con lo general, intentando como mediación hacer compatible la moderna dualidad humana del ciudadano y el individuo en el ámbito público.

EL ESTADO ADMINISTRATIVO

El Estado moderno está caracterizado por una diversidad de aspectos, los cuales suelen ser enfatizados cuando se trata de definir una de sus cualidades relevantes. Por ejemplo, Otto Hintze desarrolla cuatro de esos aspectos principales a partir de los cuales se manifiesta como Estado soberano, Estado comercial, Estado de derecho y Estado nacional.¹⁸ Nosotros añadimos con igual importancia al *Estado administrativo*, que puede ser definido como la organización política cuyo carácter radica en la actividad continua, incesante y sin descanso, por cuanto que la administración pública tiene a su cargo preservar los signos vitales de la sociedad.

Dwight Waldo, autor de una obra precisamente titulada con aquella denominación,¹⁹ evoca la tradición greco-latina como fundamento de la formación de las instituciones políticas y administrativas occidentales. Hizo notar que en tanto nuestra política es griega, la administración es romana. A esto último hay que agregar que nuestro derecho es bizantino, pues cuando se compila e integra el derecho romano, se trata de una obra de Justiniano, el emperador de la nueva Roma: Bizancio. En efecto, la administración legada por Roma ha marchado dentro del fenómeno más envolvente del Estado, de modo que una y otro no se explican sino a partir de sus íntimas relaciones. Lo dicho hizo a Waldo justificablemente usar en 1948 el pleonasma *Estado administrativo*,

¹⁸ Otto Hintze, "Esencia y transformación del Estado moderno". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1931), p. 299.

¹⁹ Dwight Waldo, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

pues obedeció a un hecho fundamental: "los Estados son administrativos o no son Estados".²⁰

No se trata sólo de una frase feliz, sino de un hecho incontrovertible, porque el Estado es inherentemente administrativo, toda vez que la administración sólo se explica a través de su índole estatal.

La Acción Social Cooperativa

Considerada en sus rudimentos sociales la administración pública implica, de suyo, la mediación entre el ser humano como *comunidad* y como *individuo*. Es decir, *de todos con cada uno, y de cada uno con todos*, pero no de los individuos entre sí. En su primera expresión, la comunidad entraña un esfuerzo social cooperativo sin el cual no existe sociedad alguna y precede la existencia de la administración pública como su condición *sine qua non*. La administración pública, consiguientemente, parte del principio elemental del hombre viviendo en sociedad, más que como un individuo aislado, al cual considera sólo en función de la comunidad.

Esa idea ha sido plasmada por Herbert Simon y sus colegas a través de una metáfora por la cual describen la emergencia de la administración, a partir del movimiento de una piedra realizada por dos hombres primitivos. En efecto, el surgimiento de la administración, elementalmente considerada, ocurre cuando ambos individuos identifican sus fines en un objetivo común y unifican

²⁰ Dwight Waldo, "A theory of public administration means in our time a theory of politics also". Noami Lynn and Aaron Wildawsky (eds.), *Public administration: the state of discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 78 y 79.

sus esfuerzos para tal efecto. De no ser así, no hubieran podido mover de su sitio la pesada y voluminosa piedra, y no habría cabida a la existencia de administración alguna. Dicha metáfora ilustra el hecho de que la administración surge sociológicamente concebida, sólo a través de un esfuerzo cooperativo encaminado a lograr un fin común, pues la administración es impensable sin dicha cooperación por tratarse de un hecho inherentemente social.²¹

Dos conceptos esenciales de la administración pública son, por lo tanto, la *sociedad* y la *cooperación*.

Hay que destacar que la cooperación de dos individuos moviendo una piedra como actividad dirigida a un fin, es un tipo de acción inherentemente teleológica. Todo principio de convivencia social se fundamenta en la cooperación social y toda acción humana, racional o no-racional, tal como la concibe Max Weber, se orienta al logro de un objetivo implícito o explícito. La administración tiene un tercer elemento que destacar: el planteamiento de un propósito, es decir, es *deliberada*.²²

Por tratarse de una metáfora sin perspectiva de comprobación científica, el planteamiento de Simon y sus colegas no menciona un contexto espacio-temporal en el que tenga efecto el surgimiento de la administración. Es menester, por lo tanto, indagar las

²¹ Herbert Simon, Donald Smithburg and Victor Thompson, *Public administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 3.

²² Administración *deliberada* no sólo como acción, sino también como omisión; pues como lo observó Barnard, el arte fino que domina un ejecutivo consiste en no decidir sobre asuntos que ahora no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no decidir sobre temas inviables, y no tomar decisiones que han hecho otros ejecutivos. Chester Barnard, *The functions of executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 194.

condiciones sociales que hacen viable ese surgimiento. Para tal efecto se puede considerar que toda sociedad está constituida como una estructura, es decir, como un conjunto de partes que realizan funciones específicas en pro del todo;²³ de modo que los miembros de la comunidad realizan un esfuerzo de interacción y están sometidos a su interdependencia. Es gracias a su labor conjunta que se producen relaciones con otra comunidad.

En la última edición de su obra principal, Bonnin desarrolla un pasaje muy lúcido sobre ese principio primitivo de lo social: "la administración es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración. Así es que siempre encontramos a la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en los convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que los de la comunidad. Efectivamente, las leyes no instituyen a la administración, ni tampoco a la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la

²³ La idea la tomamos de A.R. Radcliffe-Brown, quien utiliza los conceptos de estructura y función precisamente para estudiar a las sociedades primitivas. La estructura consiste en una "serie de relaciones realmente existentes en un momento dado que ligan a ciertos seres humanos", en tanto que una "función es la contribución que [se] hace a la vida del organismo como un todo, el papel que [se] desempeña en ésta". A.R. Radcliffe-Brown, *Estructura y función en la sociedad primitiva*, Barcelona, Ediciones Península, 1974 (1962), pp. 204 y 219.

tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles el impulso vital en tal o cual dirección".²⁴

En efecto, Bonnin descubrió que la administración pública es una consecuencia directa e inmediata de la asociación, como esta misma lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana. La administración pública es un hecho sociológico porque se origina de la sociabilidad humana en sí, pero no tiene un carácter general, sino especial, el cual, Dwight Waldo atribuye específicamente a la *acción humana cooperativa*, familia de la que forma parte.²⁵

La acción humana cooperativa reclama el concurso de la sociología como una disciplina indispensable para comprender la administración pública como *acción*, o más bien, como una actividad integrada por eslabones de *acción social*. Esta labor ha sido realizada generosamente por la sociología, principalmente por Max Weber, cuyo estudio de la administración pública forma parte de su teoría social general. Por principio, Max Weber definió la sociología como la "ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos".²⁶

²⁴ C.J.B. Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829, pp. 1-2. Cf. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 365-391.

²⁵ Dwight Waldo, *The study of public administration*, New York, Random House, 1967 (1955), cap. 1.

²⁶ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, tomo I, pp. 5 y 20.

Partiendo de la unidad básica de la sociedad, la *acción*, Weber la define como una conducta humana (un hacer externo o interno, o bien, omitir o permitir, o la tolerancia o la omisión) cuando el sujeto o los sujetos de la acción la enlazan con un sentido *subjetivo*. Es decir, cuando la acción de una persona emana de un sujeto singular. De modo que la acción es una "acción social" sólo cuando tiene un sentido *mentado* por el sujeto o los sujetos que está referido a la conducta de otros sujetos, orientada a sí mismo por esa conducta en su desarrollo.²⁷ La acción social está orientada por las acciones de los otros actores, acciones que pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras, como la venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes y medidas de defensa frente a ataques futuros. Los otros pueden ser individuos conocidos; o bien, una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos, como ocurre con el dinero en condición de un bien de cambio que alguien admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de que otros muchos, ahora indeterminados y desconocidos, estén dispuestos a aceptarlo en un cambio futuro.

Pero no toda clase de acción es "social" en el sentido en que Weber desarrolla la categoría. No es acción social la acción exterior cuando solamente se orienta por la expectativa de determinadas reacciones a objetos materiales. La conducta íntima es acción social únicamente cuando está orientada por las acciones de otros, y no lo es tampoco la conducta religiosa cuando es una pura

²⁷ Weber asume que las ciencias empíricas que tratan la acción: la sociología y la historia, se diferencian de las disciplinas dogmáticas como la jurisprudencia, la lógica, la ética y la estética, que investigan sus objetos en su sentido de "justo" y "válido". Y explica que la sociología no se relaciona solamente con la acción social, pero ésta ciertamente constituye su dato central y constitutivo.

contemplación u oración solitaria. La actividad económica de un individuo es acción social sólo en la medida en que tiene en cuenta la actividad de terceros. Según Weber, "desde un punto de vista formal y muy general: cuando toma en cuenta el respeto por terceros de su propio poder efectivo de disposición sobre bienes económicos".²⁸

Tampoco la acción social es idéntica a la acción homogénea de muchos, ni a la acción de alguien influido por la conducta de otros. Por ejemplo, cuando en la calle, al comenzar a llover, varios individuos abren al mismo tiempo sus paraguas, esto no significa que la acción de cada uno está orientada por la acción de los demás, sino que la acción de todos, de un modo homogéneo, está impelida por la necesidad protegerse de la lluvia. Igualmente es conocido el que algunos individuos se dejan influir fuertemente en su acción por el simple hecho de estar incluidos en una *masa* -la "psicología de las masas" de Gustavo Le Bon-,²⁹ pero se trata de una acción condicionada por la multitud, no por la conducta de otros. Tampoco es acción social la imitación de una conducta ajena cuando es puramente reactiva, y no se tiene una orientación con sentido de la propia acción, por la ajena. Asimismo no lo es, el que alguien acepte para sí una actitud determinada que es aprendida en otros y que parece conveniente para sí, pues no orientó su acción por la acción de otros, sino que, por medio de la observación se percató de ciertas probabilidades objetivas, dirigiendo por ellas su conducta. Su acción fue determinada causalmente por la acción de otros, pero no por el sentido en ella contenido.

²⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁹ Cfr. el libro de Gustavo Le Bon: *Psicología de las multitudes*, Madrid, Daniel Jorro, Editor, 1931.

La acción social, como ocurre con toda acción, puede ser racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores. En el primer caso está determinada por expectativas que radican en el comportamiento de los objetos del mundo exterior y en los otros hombres, utilizando esas expectativas como *condiciones* o *medios* para lograr fines propios racionalmente sopesados y perseguidos.³⁰ Actúa racionalmente con arreglo a fines quien orienta su acción por el propósito, los medios y las consecuencias implicadas en ella, y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí. La acción racional con arreglo a valores está determinada por la creencia consciente del valor ético, estético y religioso, o de otra forma, por cuanto se le interpreta como propia y absoluta de una determinada conducta, y sin tener relación alguna con el resultado, o sea: puramente con base en los méritos de ese valor. Actúa racionalmente con arreglo a valores quien, omitiendo considerar las consecuencias previsibles, obra en servicio de sus convicciones sobre lo que el deber, la dignidad, la belleza, la sapiencia religiosa, la piedad o la trascendencia de una causa, cualquiera que sea su género, parecen ordenarle. La acción racional con arreglo a valores es siempre una acción basada en mandatos, o conforme a exigencias que el actor cree dirigidas a él, ante a los cuales se cree obligado.³¹

Resulta evidente que la administración pública concebida con base en la racionalidad y la cooperación, representa típicamente

³⁰ Max Weber, *op. cit.*, pp. 20-21.

³¹ Según Weber, la acción social también puede ser afectiva por cuanto determinada por el cariño y otros estados sentimentales; y tradicional por estar determinada por una costumbre arraigada.

una forma de acción con arreglo en fines.³² Como racionalidad significa un comportamiento teleológico, un designio, en tanto que como cooperación es un esfuerzo común creado por la conjunción de energías individuales.³³ La administración pública como acción racional y cooperativa -con arreglo a fines- es un comportamiento social relacionado con el modo de elegir los medios para inducir la cooperación humana; la forma de escoger el método, establecer la división de trabajo y enseñar los contenidos involucrados en la cooperación; el aprendizaje especializado de las tareas individuales, y la coordinación de los miembros de la administración hacia un propósito común.³⁴

En fin, Weber culmina su idea con el concepto *relación social*, la cual es la conducta plural, es decir, "de varios", que por su

³² La administración pública también se orienta con relación a valores, obviamente, de modo que el énfasis en su orientación con arreglo a fines se encamina a reforzar su carácter deliberado. Un ejemplo ilustrativo es el concepto "cámara" formulado por Fred Riggs, para definir el carácter de las operaciones administrativas que no se pueden evaluar por cuanto eficiencia e ineficiencia, debido a la indiferenciación política-administrativa de las sociedades donde ha existido; toda vez que la cámara no detenta *policies* ni metas organizativas para juzgar instrumentalmente la conducta de los servidores públicos. Esto explica por qué los "hombres de la cámara" no son juzgados por cuanto eficientes o deficientes, sino con base en su lealtad, devoción o valentía, pues su orientación es de orden ritual. Fred Riggs, *Administration in the developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, pp. 267-268.

³³ Por su parte, la "oficina" representa *típicamente* la orientación con arreglo a fines como propia de sociedades donde prevalece la racionalidad, es decir, un esfuerzo por hacer compatibles los medios y los fines. A partir de los plantamiento de los fines desde los procesos políticos, los funcionarios se empeñan por alcanzarlos siguiendo procedimientos y metas con base en el uso óptimo de recursos. Su meta es la eficiencia y su enfoque la racionalidad. *Ibid.*, p. 278.

³⁴ Herbert Simon *et al*, *op. cit.*, pp. 3-5.

sentido se presenta como recíprocamente referida, orientándose por tal reciprocidad. La relación social consiste en la probabilidad de que se actuará socialmente en una forma indicable.³⁵ La relación social puede personificarse en la comunidad o en la sociedad. La *comunidad* es una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social está inspirada por el sentimiento subjetivo, sea afectivo o tradicional, de los partícipes de constituir un todo. En contraste, la *sociedad* a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales, sea de fines o valores. La sociedad, en su forma típica, descansa en un acuerdo o pacto racionalmente declarado. Consiguientemente, la acción está orientada racionalmente con arreglo a valores con base en los méritos de la creencia en la propia vinculación; y racionalmente con arreglo a fines, por medio la expectativa de la lealtad de la otra parte.

A lo largo de las cuatro ediciones de su obra principal, Bonnin desarrolló una tesis acerca de que la interacción entre los intereses público y privado, produce el doble deber de la administración pública por el cual se vincula con el hombre como miembro de la comunidad y como individuo. Este doble nexo establece *relaciones públicas* de la administración con la comunidad y *relaciones civiles* con los individuos. Hay que añadir que esas dos formas de relación, aunque existen por sí mismas, están preñadas con administración porque de suyo constituyen *relaciones administrativas*. Dicho de otro modo, la emergencia de la sociedad como totalidad implica el nacimiento de otras relaciones sociales, las cuales, nacidas de ella, son empero vínculos sociales específicos dentro del proceso por ella producido. De aquí la

³⁵ Max Weber, *op. cit.*, pp. 21 y 33.

explicación de Bonnin acerca de que la sociedad como un agregado consciente de seres humanos constituye inherentemente un conjunto de relaciones, pero que esas relaciones por cuanto la comprenden como totalidad, incluyen un tipo específico de relaciones administrativas.

Las relaciones administrativas civiles, por cuanto toca al individuo, comprenden los actos del estado civil relativos al nacimiento, matrimonio, decesos, legalización de infantes y otros similares, los cuales, siendo directamente interesantes a la familia, también lo son para la administración pública. Es así porque incumben al orden público y porque, siendo asuntos familiares, las familias son parte del ente social que el Estado procura. Todas ellas son cosas administrativas porque constituyen una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, "especial, esencial y exclusivamente".³⁶ Por lo tanto, estos actos interesan a la administración no porque conciben al hombre en sus normas civiles, sino en sus *relaciones civiles* con el Estado.³⁷

Paralelamente, la administración trata con las personas dentro de sus relaciones públicas, es decir, concibiendo al hombre como miembro del Estado, relaciones que incluyen no sólo su persona, sino sus bienes. Las *relaciones públicas* son aquellas en las cuales los individuos son concebidos como conscriptos, propietarios, contribuyentes, agricultores, fabricantes, comerciantes, artistas y médicos. Estas relaciones son las que dan sentido a la existencia del Estado, pues los miembros que lo integran deben estar unidos

³⁶ C.J.B. Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, p. 55.

³⁷ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 46.

por relaciones de interés general. Sin esas relaciones es inconcebible el orden público, que es el objeto de la existencia del Estado.³⁸ De aquí emanan también los derechos naturales como base común de todas las leyes, por ser ellos inherentes al hombre, y el ser humano la causa y objeto de la legislación. En consecuencia, las relaciones sociales son el primer elemento de la administración pública.³⁹ Dedúcese, pues, que son las relaciones sociales donde emana la administración pública, pues de ellas nace el principio administrativo.

El ser humano vive en sociedad gracias a la contribución de sus congéneres, colaboración que entraña las relaciones sociales como nexos que nacen de las necesidades de cada cual, por motivo de la ley natural de la sociabilidad. Esas relaciones sociales son inherentes a la especie humana como una consecuencia de la organización del hombre, aunque es su voluntad la que suministra la dirección.⁴⁰ Pero existe un proceso acumulativo de las relaciones sociales del cual brotan necesidades de las necesidades mismas, pues de las apetencias naturales nacen las comunales que son las propias de la asociación. Estas últimas engendran una dirección general que es movida por el interés público, cuya misión es reunir las necesidades sociales en un cuerpo único y conducir su acción, estableciéndose de tal modo la institución social.

Tal como puede observarse, el carácter distintivo de la relación social es la reciprocidad, la cual es el fundamento de la cooperación. Empero, en administración pública la cooperación no es sólo voluntaria, sino inducida y hasta forzada.

³⁸ *Ibid.*, pp. 48-49.

³⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

El Problema del Poder

En las sociedades primitivas el control social fue suficiente para mantener a raya las conductas discordantes con las normas socialmente aceptadas, que se pudieran poner en riesgo la existencia de la comunidad. Como el grupo como conjunto emplea la coerción contra el violador, el orden no sólo se garantiza por medio del establecimiento y mantenimiento de normas socialmente aceptadas, sino a través de la coordinación de actividades comunitarias.⁴¹ En efecto, "como los seres humanos siempre viven en grupos dedicados cooperativamente a numerosas actividades, es esencial la integración de conductas individuales para la existencia efectiva del grupo".⁴²

En esas sociedades no existen funciones sociales emanadas de organizaciones diferenciadas, pues son comunidades simples cuyo orden social es un todo, es decir, un cuerpo monolítico multifuncional que agrega a sus miembros como unidad indiferenciada. En su seno impera la cooperación y se buscan fines comunes, colectivamente implementados. Esta situación permanece y se perpetúa si esa organización se mantiene simple y elemental, a menos que se haga compleja, produciendo que el trabajo social se divida y surjan organizaciones especializadas. Entonces la cooperación horizontal resulta insuficiente, comenzando a dar cabida a una colaboración vertical con la cual convive, pero que luego la reemplaza. Aparece entonces un líder cuya misión consiste en conducir la acción de la comunidad. En efecto, el líder brota de la necesidad social de coordinación de las conductas de los

⁴¹ Hoebel Adamson, "La autoridad en las sociedades primitivas". Carl Friedrich (compilador), *La autoridad*, México, Editorial Roble, 1969, p. 269.

⁴² *Ibid.*, p. 267.

miembros de la comunidad, verticalmente, ahí donde la cooperación voluntaria, horizontal, ya es insuficiente. Como la comunidad legitima la base del liderazgo primigenio con base en mitos y magia, con frecuencia el caudillo es el brujo tribal, y otras veces el guerrero más valiente o el guía prominente. El liderazgo es el origen de la diferenciación primigenia de la función política, que se desprende como singularidad en la generalidad comunitaria para asumir la dirección y coordinación de la actividad colectiva con miras a alcanzar su objetivo primario: la subsistencia o adaptación al medio ambiente del que obtiene los recursos naturales para la alimentación, vivienda y utilería.

La política es el rasgo diferenciador primario en las sociedades primitivas. El principio aristotélico tiene vigencia universal, pues todo hombre es esencialmente un "animal político", es decir, un ser políticamente sociable. La unión social, además de ser voluntaria, está asimismo fundada en la coerción. Ralph Malinowski explicó que el principio de autoridad, que "existe desde los orígenes de la humanidad", consiste en el poder legítimo que se otorga al líder como facultad de establecer normas, tomar decisiones e imponerlas por medio de sanciones coercitivas.⁴³ En términos simples, Hoebel Adamson define la autoridad como la capacidad del líder para dirigir la conducta de los demás.⁴⁴

Toda sociedad implica, inherentemente, el desarrollo de un "sistema político" porque no existe otro modo de alcanzar los fines comunes y mantener el orden interno. Y, aunque en las sociedades más primitivas no se ha desenvuelto una diferenciación de los cometidos propiamente políticos, y no son distinguibles, ello no

⁴³ Citado por Hoebel Adamson, *op. cit.*, p. 267.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 267.

significa que las funciones políticas sean fortuitas.⁴⁵ Diferenciadas o no las funciones políticas, ellas constituyen el sistema político de la sociedad, junto con las personas y organizaciones que las desempeñan.

Debido a que la administración deriva del gobierno, ella es una emanación directa del liderazgo. El advenimiento de la administración sólo es posible siempre y en la medida en que ocurra un cambio de cualidad decisivo, por medio del cual el *factor sociológico* de paso al *factor político* que establece la autoridad. La autoridad emergente en los primeros tiempos de la convivencia humana refuerza la integración social y previene rupturas que expongan las normas de convivencia básicas establecidas por la comunidad.⁴⁶

Tal es la forma mediante la cual en el seno de la organización social integral aparece el primer factor diferenciador: los rudimentos de lo que Adamson denomina *organización política*. De modo que mientras la organización social comprende todas las normas

⁴⁵ S.N. Eisenstadt, *The political systems of empires*, New York, The Free of Glencoe, 1963, p. 5.

⁴⁶ David Easton acuñó el término sistemas "parapolíticos" para dar cabida a un conjunto de representaciones diversas del sistema político, cuyo carácter es, ante este último, no comprender de conjunto una sociedad general, sino sus partes; donde ellos ejercitan una asignación de valores restringida al grupo del caso. Son, pues, los "sistemas políticos internos" de un linaje, una tribu o un partido político, así como una organización económica o un club. Ellos existen incluso en grupos humanos pequeños, como los bosquimanos, formados por 50 personas, cuya fama de carecer de gobierno se desmiente sencillamente porque su cabecilla desempeña un papel político singular. La flexibilidad de ese término permite, pues, extenderse a sociedades primitivas dotadas muy tempranamente de un sistema político interno cuya misión es la asignación autoritaria de valores. David Easton, *A framework for political analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965, pp. 50-56.

habituales que rigen la formalización interpersonal y las relaciones del grupo dentro de la cultura de una sociedad, la organización política rudimentaria constituye la parte de la colectividad social que controla las relaciones entre los grupos dentro de la sociedad, en función de su conjunto.⁴⁷

En la medida en que opera una relativa diferenciación política dentro de la sociedad primitiva, en su seno se proyecta una complicación creciente. La aculturación de los miembros, las ventajas del sedentarismo, la división del trabajo y otros factores importantes del progreso humano, llevan a la sociedad primitiva a evolucionar hacia formas más complejas, y establecer organizaciones concebidas funcionalmente para que cada una de ellas realice una actividad para el todo social.⁴⁸ Los hechos narrados son sociológicos, es decir, están vigentes en toda comunidad humana que se transforma de simple a compleja, trátase de una sociedad primitiva o de una sociedad moderna.

La administración representa un orden organizado y gestionado en pro de metas colectivas. Es *organización* por cuanto supone una estructura autoritaria y habitual de supra y subordinación, que relaciona sus integrantes. Es *gerencia* (*management*) por cuanto se empeña en lograr la cooperación racional en el sistema administrativo.⁴⁹ Este es un orden organizado y dirigido que señala

⁴⁷ Hoebel Adamson, *op. cit.*, p. 270.

⁴⁸ Talcott Parsons ha llamado la atención sobre el hecho que, vista una sociedad como conjunto, la implementación de las metas colectivas que le atañen, son responsabilidad de un sector del sistema político al que denomina "subsistema administrativo". Vid Talcott Parsons, "El proceso político de la estructura y el proceso sociales". David Easton, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, p. 128.

⁴⁹ Max Weber, *op. cit.*, pp. 16-17.

un cambio de cualidad que perfecciona el concepto de administración pública, por cuanto ella constituye una asociación. A decir de Max Weber, la *asociación* es un tipo relación social caracterizado por una regulación limitadora hacia fuera, cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres, destinados para tal propósito un dirigente, y eventualmente, *personal administrativo*,⁵⁰ el cual, en su caso, tiene también el poder representativo. La acción de la asociación consiste, por un lado, en la conducta legítima del personal administrativo, el cual, con mérito en los poderes de gobierno o de representación, se dirige hacia la realización del orden de la misma; y por el otro, en la conducta de los partícipes en la asociación en cuanto dirigida por medio de las ordenanzas de ese personal administrativo.⁵¹

⁵⁰ En su lengua natal Weber escribe: *Verwaltungsstabes* -voz formada por *Verwaltungs*, administración, y *stabes*, personal-; la que propiamente se traduce como "personal administrativo" (para quienes dominan el idioma alemán, que no es el caso de quien escribe estas líneas, *vid*: Max Weber, *Grundriss der Socialökonomik: wirtschaft und gessellschaft*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1947), p. 26). Henderson y Parsons optaron por traducir esa voz, adecuadamente, como *administrative staff* (Max Weber, *The theory of social and economic organization*, New York, The Free Press, 1966 [1947], translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons, p. 329). En la versión del Fondo de Cultura Económica se vertió como "cuadro administrativo", perdiéndose la riqueza de la voz *personal* (*stabes*) que tan claramente habla del cuerpo de funcionarios de la administración pública. Nosotros elegimos, en su lugar, *personal administrativo*.

⁵¹ Max Weber, *op. cit.*, p. 39-40. Este pasaje evoca la definición primigenia de administración pública formulada por Bonnin, antes referida, cuando la entiende como la gestión de los asuntos comunes del ciudadano, así como lo tocante al individuo como participante de la comunidad. C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 59.

Hay que destacar el papel determinante de la acción del dirigente y del personal administrativo, en el cambio de cualidad entre una relación social y una asociación. La existencia de una asociación depende enteramente de la presencia del dirigente, y eventualmente, del personal administrativo. Dicho de otro modo: la probabilidad de que tenga lugar una acción de personas dadas, cuyo sentido radica en el propósito de implantar el orden de la asociación, depende de que existan determinadas personas colocadas precisamente para actuar en ese sentido, es decir: *administrar*. Desde un punto de vista sociológico, la existencia de la asociación depende de la probabilidad del desarrollo de una acción orientada de la forma expuesta. Es decir: si falta la probabilidad de la acción de un conjunto dado de personas, existe una relación social, pero no una asociación. Sólo puede llamarse propiamente: "acción de la asociación" la propia del personal administrativo, así como todas aquellas que, siendo para la asociación, estén planeadas y dirigidas por ese personal. La administración no labora para sí misma, pues su actividad *para sí* es la actividad de la asociación como tal.

La acción del personal administrativo por propia mano, o bajo su dirección, puede también desarrollarse típicamente como una acción de los demás partícipes específicamente orientada por el orden de la asociación, cuyo sentido radica en la garantía de la realización de ese orden, tal como ocurre en el caso de los impuestos, el servicio militar o el servicio público de los jurados. El orden vigente puede también contener normas por las cuales se orienta hacia otros ámbitos la conducta de los miembros de la asociación, por ejemplo, la acción inherente a la economía privada que no está dirigida por la imposición coactiva del orden vigente, sino que se regula por el derecho civil. En el primer caso

la acción Weber la llama "acción para la asociación", en tanto que en el segundo la denomina "acción regulada por la asociación".

Toda asociación que tiene como fundamento una regulación limitada hacia fuera entraña una conducta colectiva orientada hacia el mismo fin, con base en una garantía que descansa en la administración pública establecida con ese propósito. Toda relación social, es decir, toda conducta recíproca de varios hombres cuya cualidad trasciende hacia la forma de asociación, entraña inherentemente la existencia de la administración.

En las conclusiones de su obra monumental sobre los sistemas políticos de los imperios, S.N. Eisenstadt recuerda que ellos son subsistemas de la sociedad cuya función consiste en el logro de las metas colectivas, en tanto que otros sistemas de la sociedad deben proveerle de recursos económicos, legitimación y apoyo. Es de ese modo que el sistema político puede colaborar en la perpetuación de la sociedad y darle continuidad en el tiempo.⁵² La lección es que necesariamente todo intento de alcanzar las metas sociales requiere de un sistema político. Dicho de un modo solemne, como lo hace Hegel, significa que la historia universal sólo es propia de los pueblos organizados en Estados, pues el "Estado es, por lo tanto, el objeto inmediato de la historia universal".⁵³

La Aparición del Personal Administrativo

Las formas de conducta que normaron la acción colectiva en las sociedades primitivas se fueron convirtiendo en tradición al

⁵² S.N. Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 363-364.

⁵³ Jorge Guillermo Federico Hegel, *Filosofía de la historia*, Buenos Aires y Madrid, Revista de Occidente, dos tomos, 1946 y 1928, tomo I, pp. 90-91.

permanecer en el tiempo, esto es, en formas de comportamiento colectivo regidos por la costumbre y los usos. Weber concibe los usos como la regularidad de la conducta humana basada fundamentalmente en el ejercicio del comportamiento de hecho; en tanto que aquellos usos que permanecen arraigados en forma duradera constituyen una *costumbre*.⁵⁴

Del mismo modo que la sociedad primitiva que le precedió, la *sociedad tradicional* es una estructura indiferenciada, aunque menos simple. Este tipo de sociedades son llamadas por Weber *dominaciones tradicionales* porque fincan su estructura en la "creencia en la santidad de las ordenaciones y los poderes señoriales existentes desde siempre".⁵⁵ La sociedad tradicional funciona dentro de un marco estricto de control social reforzado por el tiempo; pero hay que destacar, aunque su estructura sufrió un proceso de diferenciación relativa en el aspecto político (dominación), todavía no requiere del personal administrativo. Se obedece al líder o señor por una estricta fidelidad de los miembros, basada en una "dignidad propia" santificada por la tradición. El mando del señor, basado en la tradición en cuanto le otorga derechos de dominio, se ejecuta legítimamente por medio de dos mecanismos: las normas de conducta que la tradición impone y señala inequívocamente en sus ordenaciones; y el arbitrio del señor, que opera dentro de los marcos que la tradición establece.

El señor gobierna "solo" porque la tradición lo legitima suficientemente. *Patriarcalismo originario* llama Weber a esta forma de dominación tradicional. Con base en un dominio doméstico-familiar, el patriarca va adquiriendo derechos de mando

⁵⁴ Max Weber, *op. cit.*, tomo I, p. 23.

⁵⁵ *Ibid.*, tomo II, p. 708.

sobre la sociedad tradicional hasta el punto de establecer una reglamentación hereditaria de los poderes de gobierno, en provecho de su estirpe. La dominación patriarcal originaria se fundamenta en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal, devoción que tiene su base en el "carácter inquebrantable de lo que ha sido siempre de una manera determinada".⁵⁶

Pero no siempre la sociedad primitiva deriva en el dominio personal de la sociedad tradicional. Con frecuencia el control de la información del pasado y la historia de la comunidad producen que el mando de la sociedad lo ejerzan los ancianos. Es el conocimiento de la sagrada tradición la que da origen a la *gerontocracia* o dominio de los "más viejos". Asimismo, solía ocurrir que los ancianos compartieran el mando con un líder político, dando paso a la coexistencia con el patriarcalismo originario. En este último caso, los gerontócratas formaban el consejo tradicional del patriarca.

Como los fundamentos de legitimidad de las sociedades indiferenciadas fue la tradición, la dominación tradicional no comprende vasallos, sino "compañeros" que consienten el mando del señor o señores como un derecho propio derivado de la tradición imperante, orientado al interés colectivo como "un derecho preeminente entre iguales".⁵⁷ Esto explica por qué el dominio despótico y absolutista del señor tarda en aparecer dentro del escenario de la historia. Sólo a partir de la apropiación de los derechos de mando, no de su otorgamiento por parte de la comunidad, es posible la formación del personal administrativo que asiste al

⁵⁶ *Ibid.*, p. 753.

⁵⁷ *Ibid.*, tomo I, p. 184.

señor. El origen del mando no es la cesión voluntaria, sino el despojo arbitrario a la comunidad.

La sociedad tradicional primigenia que se caracteriza por estar dotada de personal administrativo como parte de la organización política, es el *patriarcalismo típico*, cuya administración está al servicio personal de un señor que se apropió de los derechos de mando. Entre la sociedad primitiva y la sociedad tradicional originaria nunca ocurrió el tránsito hacia la formación de un personal administrativo siquiera incipiente, debido fundamentalmente a que el control social ejercido por los propios miembros de la colectividad lo hicieron innecesario. Paralelamente, el señor no llegó a acumular suficiente poder personal y bastantes posesiones materiales para requerir del servicio personal de algunos miembros de la sociedad. Fue hasta la aparición de la sociedad tradicional típica cuando el patriarcalismo maduró con base en el establecimiento del personal administrativo.

Como puede observarse, debido a que originalmente la administración estaba confundida con el gobierno, ella fue la primera convención establecida por la sociedad para mantener el orden existente. Es inconcebible la existencia del Estado sin personal administrativo, es decir, un equipo de agentes que hagan valer las convenciones establecidas entre sus miembros. Es incomprensible el gobierno y la dirección de los asuntos públicos sin funcionarios estables que velen por todos los miembros de la asociación política y por las relaciones de cada uno con la sociedad como un todo.⁵⁸

⁵⁸ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 16.

Como el personal administrativo fue reclutado entre las personas más cercanas al patriarca, es decir, con familiares, sirvientes, amigos personales y fieles, su carácter es originariamente doméstico. Dependiente directo del señor, el personal administrativo se desempeña fuera de toda forma reglamentaria y sus normas de acción son decididas discrecionalmente por el señor. El personal administrativo es heterónomo y heterocéfalo. *Heteronomía* significa que el personal administrativo no reglamenta por sí mismo sus procedimientos y actividades, pues corresponde al señor dictar la forma de organización interna y el carácter de sus funciones. Por su parte, *heterocefalía* entraña que el mando del personal administrativo no corresponde a uno de sus miembros, por cuanto que es una competencia exclusiva del señor, quien delega su autoridad.⁵⁹ La administración depende directamente del gobernante, ella es una emanación inmediata del gobierno.

Como consecuencia del servicio personal al gobernante, y debido a la imposibilidad de establecer una organización propia, el personal administrativo no puede adquirir los derechos de cargo ni el "honor profesional" estamental inherente al desempeño de sus actividades. Los medios materiales con que realiza sus funciones son propiedad del gobernante, lo mismo que los bienes producidos y los servicios prestados. Como los miembros de la administración pública no son "funcionarios", sino "servidores", los integrantes de la sociedad patriarcal son considerados por el señor como "compañeros tradicionales".⁶⁰ El resultado de este proceso es que, como la sociedad tradicional sufre la diferenciación progresiva de

⁵⁹ Max Weber, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 180.

subestructuras, a partir de la estructura política se forma una nueva estructura: la administración.

En la sociedad tradicional el gobernante acata parcialmente la tutela de la tradición, porque aspira a determinar por sí mismo los nuevos marcos de conducta. Para tal efecto recurre a la fuerza física contingente y una organización permanente, de modo que el personal administrativo adquiere la función, la militar. Como el ejército no se forma con los miembros de la comunidad -como antaño lo fue para la defensa de su sociedad y territorio-, se reclutan efectivos permanentes para guardar el orden interno y proyectar expansiones territoriales. Tal como lo explica Maurice Duverger, los señores levantaron sus primeras fortalezas para defenderse de la población oprimida, más que de los ataques exteriores.⁶¹

De acuerdo con lo precedente resulta claro que la administración pública es una emanación del gobierno, pues ella no sino el gobierno considerado en su acción en detalle. La administración pública es la actividad derivada del impulso y voluntad del gobierno. Asimismo, como el interés público es el motivo y objeto de la institución del gobierno, es también la causa existencial de la administración pública.⁶² Cabe destacar que, a partir de esa premisa primigenia, la administración pública alcanza su singularidad como fenómeno humano diferenciado, y desde entonces, puede ser considerada como una institución distinta dentro del Estado, pues de otro modo no se entenderá su especificidad y su razón de ser. En efecto, en tanto que el gobierno fue instituido para velar por el Estado, la administración

⁶¹ Maurice Duverger, *Introduction a la politique*, Paris, Gallimard, 1964, p. 210.

⁶² C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 16.

fue creada para mantener el orden, y hacer ejecutar las leyes y reglamentos bajo la inspección de aquél. Sin gobierno y sin administración no es posible la conservación y el desarrollo de la sociedad;⁶³ es decir, contribuyen a su perpetuación y continuidad.

En fin, el gobierno y la administración se aproximan por su naturaleza, porque el primero es el principio de la segunda, y la administración su parte esencial.⁶⁴ Como la administración concierne a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, actuar es su carácter. Su primer principio, o *principio primitivo*, es entonces el gobierno como voluntad pública actuante, como distinto de los cuerpos legislativos que constituyen la voluntad pública ordenante.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 26.

TAXIS

La imagen emblemática de una sociedad políticamente organizada es la pirámide, puesto que entraña una configuración de autoridad. La jerarquía es, en su aspecto esencial, la espina dorsal del Estado como organización de dominio. Ninguna sociedad, de ayer o de hoy, personificó de un modo más puro la idea de una jerarquía de autoridad como la sociedad bizantina, que desarrolló la imagen de *taxis* para representar la quintaesencia de un orden típicamente administrado. Por lo tanto, el principio axial en administración pública es *taxis*, voz griega que significa, junto con "orden", la idea de "ceremonia".⁶⁵ Ambas nociones, propias de la organización administrativa, se reflejan emblemáticamente en las precedencias que situaban a cada dignatario bizantino en la sociedad a partir de su posición administrativa, efectiva o virtual.⁶⁶

⁶⁵ En el primer caso es la posición que guarda cada persona en la tierra, posición perpetua que contrasta con la movilidad en los cargos públicos. Entre los bizantinos *taxis* contrasta con la anomalía (*anómalia*), que significa irregularidad o desorden. *Taxis* es el elemento fundamental de la concepción bizantina del mundo, de modo que se llena toda la vida del Imperio. Pero su imagen emblemática es la administración, en una sociedad cuyo carácter es estar administrada plenamente a partir de una autoridad imperial que brota por sí misma y se difunde a través de la jerarquía, y donde cada cargo tiene una posición definida. *Taxis* también es la ceremonia desplegada en plenitud de publicidad para superar el enclaustramiento del emperador, que se lleva a cabo a través de rituales cuidadosamente seguidos en las reuniones con el pueblo, en las procesiones o en los juegos del hipódromo. El ceremonial representa los símbolos del poder, y reproduce la posición social de cada quien, incluso en los banquetes imperiales. Guglielmo Cavallo *et al*, *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 12, 200, 253 y 311.

⁶⁶ Los bizantinos hicieron gala del concepto *precedencia*, un orden derivado de *taxis* que clasifica a los funcionarios en jerarquías especiales asignándoles una posición en la sociedad. Hubo, pues, dignatarios por diploma y por edicto, que diferían de la jerarquía de los servidores domésticos, y una más de simples dignatarios poseedores de un título carente de función. Louis

La imagen moderna de *taxis* es la organización dotada de división del trabajo especializado y la jerarquía de autoridad. Como lo hizo notar un autor, el mundo organizado se caracteriza por la asociación inevitable de la especialización y la jerarquía.⁶⁷ No se trata, empero, de una imagen piramidal inmóvil, o la representación inanimada del organograma, sino la vívida estampa de la relación mando-obediencia.

La jerarquía es un sistema de papeles caracterizados por la supraordenación y subordinación, formando una cadena en la cual, desde la cima a la base, el de arriba manda y el de abajo obedece. Los papeles están configurados en atención a las expectativas de los otros -en un sentido weberiano de acción social-, de modo que cada actor en el drama jerárquico tiene derechos y responsabilidades en función de la posición que guarda.⁶⁸ De un modo similar como los papeles de padre o madre son transmitidos de generación en generación, a través de las instituciones sociales y la cultura, los papeles de supraordenador y subordinado los son por medio de un proceso político equivalente. Se trata de papeles

Brehier, *Las instituciones políticas del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1958.

⁶⁷ Victor Thompson, *Modern organization*, New York, Alfred Knop, 1966 (1961), pp. 4-6.

⁶⁸ La idea del desempeño de un papel está muy bien delineada por Herbert Simon, para quien la administración es análoga al teatro, donde se exige que el actor conozca y represente adecuadamente su papel, aunque los demás roles representados por otros difieran mucho en su contenido. De hecho, el resultado de la obra dependerá de la eficacia con que se representen esos papeles. De un modo similar, el resultado de las labores de la administración dependerá de la calidad con que se desempeñen los papeles de sus integrantes. Herbert Simon, *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1997 (1946), pp. 359-360.

jerárquicos.⁶⁹ Las relaciones jerárquicas se caracterizan por dos situaciones mutuamente relacionadas: esas relaciones sobre-enfatizan el veto e infra-enfatizan la innovación. Tal es la explicación de por qué los sistemas jerárquicos favorecen el *statu quo*.

Taxis, como concepto central en administración pública, se refleja en categorías usuales como el poder, autoridad, supervisión, control, mando, gobierno, régimen y Estado, así como en sus antípodas: rendición de cuentas, responsabilidad y deber, que asimismo entrañan la noción de jerarquía.

En el presente, como se ha hecho antaño, no han faltado iniciativas que estimulan la innovación y desalientan el veto, hecho que se confirma en una variedad de organizaciones, entre las cuales se destacan los negocios privados. Esas iniciativas han buscado formas diversas a las jerarquías, como la formación de equipos, el achatamiento de jerarquías, delegación de autoridad (*empowerment*) y otras similares. Su éxito ha sido diverso, pues, con frecuencia, se han generado vacíos de autoridad jerárquica formal que se llenaron con poder real, liderazgos, cacicazgos organizativos y zonas de influencia. Ello ocurre porque toda organización está dotada -o debe estarlo- de un sistema político *efectivo* (formal o informal) que acumula y distribuye el poder, cuya configuración es jerárquica.⁷⁰

⁶⁹ Victor Thompson, *op. cit.*, pp. 58-61.

⁷⁰ Cuenta Albert Olivier que, luego del levantamiento popular en París cuando corría el año de 1871, el comité central de la comuna, "quisiera o no", se vio obligado el 20 de marzo a asumir el gobierno por motivo del *interregno* entre el régimen monárquico abolido y el nuevo gobierno francés, enemigo de los comunistas. Luego de cesar al alcalde, fue tomando el control de los centros vitales de la administración de la ciudad, los cuales estaban

De modo similar a la gravedad, que hace que los cuerpos caigan directamente, *taxis* produce un desplazamiento descendente inmediato y directo de las decisiones, procedimiento de autoridad todavía no igualado, a pesar de la existencia de vetos, rupturas y bloqueos existentes en su camino. Pues, en todo caso, *taxis* ha sido diseñada por el genio humano para sortearlos.

acéfalos. Albert Olivier, *La comuna*, Madrid, Alianza Editorial, 1971 (1939), p. 162

Capítulo 11 PRIMACÍA DE LO PÚBLICO

A lo largo de esta obra hemos puesto un énfasis deliberado en lo administrativo, como el concepto axial que organiza el conjunto de las categorías de la ciencia de la administración pública. Esto no significa, de ningún modo, que la voz *pública* no sea relevante, sino todo lo contrario, pues ella es precisamente la que marca de un modo inequívoco la diferencia específica de la administración del Estado, ante otras administraciones. Tiene, pues, *primacía* en la definición de la administración pública.

Dentro del pensamiento político y social de Occidente la diferenciación entre lo público y lo privado ocupa un sitio relevante, sobre todo a partir de que Georg Friedrich Wilhelm Hegel la desarrolló como el fundamento de su interpretación del mundo moderno. El fenómeno, sin embargo, se había evidenciado mucho tiempo antes como es visible en los escritos de Jean Bodin sobre la venta de cargos en Francia,¹ así como a través de las obras de Thomas Hobbes,² y Jean-Jacques Rousseau.³

Del mismo modo, la tensión existente entre lo público y lo privado tiende a servir de explicación de otras oposiciones, como la habida entre el Estado y la sociedad, así como la antinomia entre la política y la economía. De hecho, esta triple dicotomía parte de un suceso primigenio a partir del cual la unicidad de la

¹ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970 (Facsímil de la edición de 1583).

² Thomas Hobbes, *Leviathan*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1978 (1651).

³ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 1979 (1762).

formación feudal se descompuso en dos grandes esferas de vida, que a través de un proceso de *divergencia* apartó el aspecto genérico de la existencia humana, de su aspecto singular. Para referir la divergencia señalada usamos términos como oposición, antinomia, separación, diferenciación y dicotomía, porque esas formas semánticas expresan adecuadamente las modalidades simbólicas mediante las cuales las dos grandes esferas de vida se apartaron entre sí, y se visualizan aisladas una de la otra.

DIALÉCTICA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Por principio hay que destacar la peculiaridad de la oposición entre lo público y lo privado como condición vital del mundo moderno, si bien ya se había anunciado en algunas de las formaciones sociales precedentes. Su carácter mismo sólo es explicable a partir de la diferenciación de esas dos esferas de vida. La separación entre lo público y lo privado es el fundamento a través del cual se representan, paralelamente, dos esferas diversas: lo universal y lo particular, separadas, pero interdependientes. Esta antítesis es un hecho histórico que culminó directamente con la supresión plena del feudalismo durante la Revolución francesa. En efecto, cuando el capitalismo expropió los medios de producción a los feudatarios, expropió al mismo tiempo a las comunidades y los pequeños propietarios que trabajaban conjuntamente, disolviendo todos esos vínculos genéricos que unían a los hombres entre sí. Fue de tal modo como se creó al propietario privado, es decir, al individuo aislado de otros individuos que identifica a la burguesía como la clase dominante que hace de la sociedad la imagen de sus intereses. Ella dicta su propia forma definida por la propiedad privada, de modo que cada individuo existe como tal por cuanto es propietario, de manera que el hombre genérico desaparece para dejar paso al hombre individual.

En efecto, el capitalismo, al liquidar al feudalismo y disolver los vínculos sociales que le eran propios, rompe los lazos que encadenaban el individualismo egoísta que personifica a la burguesía. Según Karl Marx, la escisión de la sociedad en sus partes integrantes más simples: los individuos, y la puesta en práctica del *idealismo* del Estado, significó paralelamente la puesta en práctica del *materialismo* de la sociedad. Es decir, la supresión del yugo político significó al mismo tiempo la cesación de las ataduras que sujetaban el espíritu egoísta de la sociedad burguesa. La emancipación política no fue otra cosa que la independencia de la sociedad burguesa de los límites de la política, en la que se hallaba confinada.⁴ El capitalismo forjó una nueva sociedad a partir de la creación de una *sociedad civil no-política* y la creación de un *Estado político no-civil*.

La revolución política que extinguió el poder señorial de los feudatarios elevó los asuntos del Estado como asuntos del pueblo y constituyó al Estado político como un asunto general, toda vez que abolió paralelamente el carácter político de la sociedad burguesa, e hizo que determinadas actividades y condiciones de la vida descendieran hasta una significación puramente individual. La *cosa pública* pasó a ser de incumbencia general de todos los individuos y la función pública su función universal. Esa revolución, a decir de Marx, "liberó de sus ataduras al espíritu político, que se hallaba escindido, dividido y estancado en los callejones sin salida de la sociedad feudal; lo aglutinó sacándolo de esta dispersión, lo liberó de su confusión con la vida burguesa a la que se había unido y lo constituyó en la esfera de la comunidad, de la

⁴ Carlos Marx, "La cuestión judía". Carlos Marx y Arnold Ruge, *Los anales franco-alemanes*, Barcelona, Editorial Martínez-Roca, 1973, pp. 232-233.

actividad universal del pueblo en el ideal de independencia con respecto a aquellos elementos particulares de la vida burguesa".⁵

Sin embargo, el hecho de su aislamiento hizo a cada individuo más dependiente de sus congéneres, pues como lo atestiguó Hegel, "cada uno parece hacer precisamente lo opuesto al otro y se figura poder ser en cuanto mantiene al otro distante de sí y, sin embargo, cada uno tiene al otro como su condición".⁶ De igual modo, Marx y Engels hicieron ver que desde entonces cada individuo es una condición para cada individuo, pues por su propia condición particular todo individuo está determinado por otro individuo. Decir individualidad es decir interdependencia. Ambos pensadores advirtieron sobre el error de observar a los miembros de la sociedad burguesa como átomos, pues la cualidad característica del átomo consiste en no tener cualidad ni clase alguna de relación con otros entes fuera de él, que estén condicionadas por su propia necesidad natural, porque el átomo carece de necesidades y se basta a sí mismo. En contraste, el individuo egoísta no puede transformarse en una representación insensible y una abstracción sin vida como el átomo; es decir: "en un ente bienaventurado carente de relaciones y necesidades que se basta a sí mismo y está dotado de absoluta plenitud".⁷ La realidad sensible le hace percibir el sentido del mundo y de los individuos que están fuera de él.

⁵ *Ibid.*, p. 247.

⁶ Georg W.F. Hegel, *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976 (1821), p. 211.

⁷ Carlos Marx y Federico Engels, *La sagrada familia*, México, Editorial Grijalbo, 1967, p. 187.

El individuo aislado en el engranaje de la producción debe, sin embargo, seguir siendo un ser genérico. Pero como lo genérico no es propio de la sociedad civil, el individuo entra en contacto con los demás individuos como colectividad en el Estado. Así, en contraste con la individualidad de la sociedad, el Estado como universalidad hace retornar al hombre al ser genérico. La sociedad y el Estado, al quedar separados, divorcian a su vez al hombre como ser social y como ser político; es como si una misma persona tuviera, a la vez, dos vidas: en la sociedad una vida individual y en el Estado una vida genérica. Marx explicó que el Estado político perfecto es, por su esencia, la vida del hombre por cuanto especie, en oposición a su vida material, de modo que allí donde ha logrado un auténtico desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento y la conciencia, sino en la realidad y la existencia, una doble vida: una *celestial* y una *terrenal*.⁸ Su vida en la comunidad política lo considera como ser colectivo, en tanto que su vida en la sociedad civil lo concibe como particular. Todos los presupuestos de la vida egoísta siguen vigentes al margen de la esfera del Estado, yacen en la sociedad civil como cualidades de la misma.

El principio de lo público reposa en la generalidad del Estado político, en tanto que lo privado descansa en la singularidad de la sociedad civil. A partir de esta antinomia, la administración cumple el eminente papel de mediación entre lo público y lo privado, pues del mismo modo como a ella le incumbe lo primero, por cuanto lo segundo cuida que sus efectos hacia el público sean gestionados con sentido colectivo. La administración pública, como *pública*, tiene aquí su cuna.

⁸ Carlos Marx, "La cuestión judía", pp. 232-233.

La distinción entre lo público y lo privado tiene su origen en dos fragmentos de las *Instituciones* de Justiniano (*Corpus iuris*), que han sido sumamente usados y comentados desde entonces.⁹ En ellos se define al derecho público como aquello que se refiere a la condición del Estado romano (*quod ad statum rei Romanae spectat*), y al derecho privado como lo que atañe a la utilidad del individuo (*quod ad singulorum utilitatem pertinent*).¹⁰ Posteriormente, cuando ese texto fue descubierto en Bolonia en el año de 1080,¹¹ la dupla público-privado ingresa a la historia del pensamiento político de Occidente, y desde entonces tiene un uso cotidiano y continuo, aunque sin grandes cambios a pesar del paso del tiempo.¹² Ha sido pues uno de los grandes problemas estudiados por el derecho, así como por las ciencias sociales en general, usándose incluso como punto de demarcación, representación y ordenación de los campos de estudio disciplinario.

La definición del derecho público y del derecho privado es emblemáticamente aleccionadora para comprender la distinción entre lo público y lo privado. Así, del mismo modo como en el lenguaje

⁹ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1985), pp. 11-12.

¹⁰ *Imperatoris Iustiniani institutionum*, with introductions, commentary and excursus by J.B Moyle, D.C.L., Oxford, at the Clarendon Press, 1964 (1883).

¹¹ Harold Berman, *La formación de la tradición jurídica de occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 131-132.

¹² Hay que recordar que Altusius distingue la administración pública y la administración privada. Tal como lo señalamos páginas atrás, en la versión en latín lo escribió de este modo: "Species administrationis hujus duae sunt. Est enim alia universalis, alia particularis. Illa est publica, haec privata administratio". Johannes Althusius, *Politica methodice digesta*, Cambridge, Harvard University Press, 1932 (1614 [1603]). With an introduction by Carl Joachim Friedrich, p. 256.

jurídico lo público remite inmediatamente por contraste a lo privado, y viceversa, en el lenguaje común el interés público se determina inmediatamente como contraste del interés privado, y a la inversa. Dentro del espacio que ambos términos delimitan, la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa.¹³ La división entre las dos esferas está fundada esencialmente en la noción general de utilidad (*utilitas*), de modo que ante la utilidad individual (*singulorum utilitas*) se encuentra el afamado concepto de Cicerón sobre la cosa pública (*res publica*), según la cual, es la *cosa del pueblo* en tanto que dicho pueblo no es cualquier agregación de hombres, sino la sociedad integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por la *utilidad común* (*utilitatis comunione*).¹⁴

La cultura occidental no establece una primacía definitiva de lo público sobre lo privado, ni al revés. De hecho la supremacía del derecho privado se afirma por medio de la difusión y recepción del derecho romano, especialmente el relativo de las *Pandette*, una de las partes del *Código* de Justiniano. Esta parte trata principalmente del derecho privado cuyas instituciones principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos. Hay que patentizar que el derecho público concebido como un cuerpo sistemático de normas nació mucho más tarde que el derecho privado; su origen se remonta a la época de la formación del Estado moderno, es decir, el siglo XVI.¹⁵ Uno de los hechos más ilustrativos sobre la anterioridad cronológica del derecho privado sobre el derecho público, consiste en la resistencia que el derecho de propiedad

¹³ Harold Berman, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 25-26.

opone a la injerencia del poder soberano, y como consecuencia, el derecho del soberano para expropiar los bienes del súbdito por causa de utilidad pública.

La supremacía de lo público está basada en la contraposición entre el interés colectivo y el interés individual, así como en la necesaria subordinación, y hasta la eventual supresión, del segundo a favor del primero. Esta primacía ha significado el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos. De aquí la pugna por la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado, que ha sido una de las consecuencias históricas del nacimiento, desarrollo y hegemonía de la burguesía.¹⁶ La absorción de la sociedad civil en el Estado ha sido concebida en la filosofía del derecho de Hegel como una forma de progreso, de la misma manera que fue un retroceso que las relaciones políticas en la época feudal fueran vínculos contractuales que hacían accesorio al Estado. Posteriormente, el derecho público toma revancha sobre el derecho privado, cuando el desarrollo avasallador del gran Estado territorial y burocrático avanza sobre los individualismos.¹⁷

La distinción entre lo público y lo privado ha tendido a duplicarse en la diferenciación entre la política y la economía, teniendo por efecto que la primacía de lo público sobre lo privado se interprete como la superioridad de la primera sobre la segunda. Significa, en suma, la primacía del orden dirigido desde arriba sobre el orden espontáneo, es decir, de la *organización vertical* de la sociedad sobre su *organización horizontal*. Bobbio afirma que la mejor prueba de lo dicho es el proceso aparentemente irreversible

¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 29-30.

de la intervención de los poderes públicos en la regulación de la economía, que fue denominado *publicitación* de lo privado. En efecto, la *publicitación* de lo privado consiste en una de las facetas del proceso de cambio de las sociedades industriales más avanzadas.¹⁸

Hoy en día el oleaje marcha en sentido opuesto, señalando una era marcada por la *privatización* de lo público. Dentro del nuevo escenario, donde la sociedad civil está integrada por grupos organizados crecientemente más poderosos y está empeñada en conflictos continuamente renovados, el Estado opera como conjunto de órganos de decisión y ejecución que desempeña la función de mediación y garantía. Gradualmente se pugna por la disipación de la imagen clásica del Estado como portador de la soberanía. No es una casualidad que haya quienes observen el crecimiento de centros de poder como un ataque a la majestad del Estado, y que hablen de un nuevo feudalismo caracterizado como la supremacía del derecho privado sobre el derecho público, entendido como lo pensó Hegel: una prevaricación de la esfera inferior sobre la superior que implica una señal del proceso de degeneración del Estado.¹⁹

Pero ambos procesos: *publicización* de lo privado y *privatización* de lo público, aunque incompatibles, se compenetran uno en el otro. El primero refleja la subordinación de los intereses privados al interés común representado por el Estado, que invade y engloba progresivamente a la sociedad. El segundo, por su parte, representa la reivindicación de los intereses privados a través de la constitución de grandes organizaciones que utilizan los organismos públicos para satisfacer sus objetivos singulares.

¹⁸ *Ibid.*, p. 30.

¹⁹ *Ibid.*, p. 32.

LO PÚBLICO

Fueron los revolucionarios franceses quienes comenzaron a referirse a la administración pública en las leyes emanadas de sus asambleas, pero fue Charles-Jean Bonnin quien, poco después la definió del modo que ya conocemos: la *administración pública* es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.²⁰ A través de este concepto queda claro que la administración pública gestiona los aspectos genéricos del ser humano por cuanto asuntos comunes, del mismo modo que sus aspectos individuales por cuanto interesantes al orden público. La administración pública ocupa formalmente una posición equidistante entre lo común, que le corresponde, y los efectos comunes de las actividades individuales. Al mismo tiempo debe sortear las aguas que la atraen hacia la publicización o la privatización, de modo igual a como Ulises navegó entre Escila y Caribdis. En suma: la vida de la administración pública reposa sobre la antinomia entre lo público y lo privado, planteándosele como deber existencial hacer realidad la preeminencia de lo primero sobre lo segundo, cuando los determinantes materiales de la vida social relevan a la individualidad. En la relación privado *versus* público, la prueba de calidad de la administración pública deriva de su aptitud para conciliar la preeminencia política de lo público y la supremacía económica de lo privado.

²⁰ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemens, communaux et municipaux*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition, p. 59.

La voz *pública*, igual que el vocablo *política*, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud). De ella derivó en el griego la palabra *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de *política*, y en el latín, *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* se adjetivó en *publicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra público. Así, *política* y *pública*, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo común. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo: *polis* y *república*. Tan ilustrativa, como célebre, es la definición formulada por Cicerón sobre la república como la *cosa del pueblo*. En efecto, explicó que pueblo no es una reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino la sociedad formada con la garantía de las leyes y con objeto de la utilidad común. "¿Qué es la cosa pública sino cosa del pueblo?", señaló, alegando que así como la ciudad es cosa común, es decir, una multitud de hombres reunidos en un mismo cuerpo y viviendo de vida común, el gobierno popular es aquél en que el pueblo lo dispone todo.²¹

Acatando su significado semántico y conceptual, propiamente hablando podemos referirnos a la *administración popular* o la *administración del pueblo*, cuando de administración pública se trata. Es la voz pública la que marca, con precisión inequívoca, el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública. Con base en nociones tales, Marshall Dimock explicó, que "cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la

²¹ Marco Tulio Cicerón, *Tratado de la República*, México, Editorial Porrúa, 1978, pp. 20-21

administración pública".²² Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y manejo eficientes, porque se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es lo que forja los rudimentos de la administración pública. Ella no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y un servicio de la comunidad. Desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, como la salud, las obras públicas, la planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental.²³

Sin embargo, en ocasiones se tiende a soslayar el significado etimológico de lo público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que medran sobre la fidelidad entre el hecho y la palabra que lo refiere. En efecto, lo público entraña las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad de todos sus integrantes.²⁴

El vocablo público es una categoría comprensiva incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una *república-cosa publica*- donde impera el interés colectivo o comunitario como conjunto. En efecto, la expresión *público* tiene un uso común y céntrico en el análisis de la vida política del Occidente, principalmente a partir de la época de transición hacia la modernidad. Sin embargo, se olvida con frecuencia que esa voz tiene

²² Marshall Dimock, "The meaning of principles in public administration". John Gaus, Leonard White and Marshall Dimock, *The frontiers of public administration*, New York, Russell and Russell, 1967 (1936), p. 1.

²³ *Idem.*

²⁴ Andrew Dunsire, *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson and Co., 1973, p. 166.

una naturaleza polisémica, así como la importancia de su desarrollo histórico. Es de tal modo que público evoca la cosa pública de los romanos, del mismo modo que la publicación y la publicidad. Incluso, en calidad de adjetivo, sirve tanto para calificar la opinión pública, como para referir a los poderes públicos. Pero sobre todo hay que destacar que lo público remite siempre a la política porque refiere la comunidad como asociación natural o voluntaria, así como su gobierno y la legitimidad de sus autoridades.²⁵ El público es al mismo tiempo el sujeto y el objeto de la política, sea en conceptos como bien común, cargo público y felicidad pública durante la *Ilustración*, o la salud pública (*salut public*) de los jacobinos durante la Revolución francesa.

Atinadamente, dos autores sugieren desechar el monismo inherente al concepto de esfera pública, en favor de la pluralidad de los espacios públicos, debido a que la primera se entiende como un ámbito abstracto e inmaterial, en tanto que aquellos espacios reflejan su variedad a través de la emergencia de los impresos y de su difusión, así como la extensión de la lectura entre los ciudadanos. En contraste con la noción de esfera pública, los espacios públicos suelen ser tan concretos como la calle y la plaza, así como el parlamento, el café, la imprenta, y la ciudad, esta última como sitio por excelencia donde se ejercita la política. Es entonces que los encuentros humanos ocurren en el espacio compartido de las relaciones personales, el vecindario y la pertenencia a las instituciones comunes.²⁶ Pero sobre todo el público es el pueblo concreto en sus diversidades.

²⁵ Francois-Xavier Guerra y Annick Lempériere, *et al*, *Los espacios públicos en Iberoamérica*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 7.

²⁶ *Ibid.*, pp. 11-12.

A mediados del siglo XVI, en el idioma alemán se desarrolla la palabra *privat*, que deriva de la voz latina *privatus*, y que tiene la misma significación que *private* en inglés y *privé* en francés. En las tres lenguas significa "sin oficio público", y alude la exclusión de la esfera del aparato estatal, pues lo público entraña al Estado, de modo que el vocablo alemán *das publikum*, la palabra inglesa *the public*, y el término francés *le public*, el público en español, sencillamente implica una contraposición a la privacidad. Los servidores del Estado son personas públicas (*öffentliche personen, public persons y personnes publiques*) que desempeñan un oficio público, pues los negocios de su oficio son públicos (*public office, service public*). Públicos, en fin, son los edificios y establecimientos de la autoridad del Estado. Ante lo público representado por el Estado se encuentran las personas privadas, pues frente a la autoridad ellas son súbditos excluidos de esa autoridad que sirve al bien común, mientras que esas personas persiguen su provecho privado.²⁷

Debido a que la cultura política occidental tiene sus fuentes en la política y el derecho romano, la herencia clásica permanece fielmente vinculada con el concepto de espacio público que está latente en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción de lo público. Junto con estas instituciones públicas ha emergido una manifestación del público como mediación entre el Estado y los intereses privados, un campo autónomo y libre determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos. Nociones como las relativas a la representación

²⁷ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1981 (1962), p. 50.

parlamentaria y participación ciudadana, tienen aquí su origen y explicación

LA COSA PÚBLICA

Naturalmente lo público es la materia constitutiva del Estado, del mismo modo como el DNA lo es del ser humano. La concepción occidental de la monarquía, donde el rey se eleva como legislador, surgió a partir de que en el siglo XI se descubrieron los textos de derecho romano preparados por Justiniano. Desde entonces se inició el estudio del derecho romano en las universidades europeas, en tanto que los partidarios de la autoridad legislativa real encontraron en esos textos una justificación formal de tal autoridad, así como un vocabulario del que brotaron términos útiles para la legislación y la administración monárquicas.²⁸

El Estado

Consiguientemente, la organización jurídica del Estado moderno descansa desde entonces en el derecho público romano, principalmente a partir del siglo XVIII, cuando la reformas inspiradas por la *Ilustración* calaron hondo en los procesos de modernización estatal.²⁹ Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público romano fundamentó la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

El Estado originalmente se llamó *res publica*, de modo que fue hasta mucho después que se le añadió el nuevo término *status* para referir el *estado de la cosa pública*. Así comenzó a ser usada

²⁸ Harold Berman, *op. cit.*, p. 25.

²⁹ Oskar Georg Fischbach, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1968, pp. 43-45.

primigeniamente por Ulpiano para definir el espacio propio del derecho público. Desde entonces se utilizó de manera común el término *estado de la república* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con el correr del tiempo las voces Estado y República se hicieron sinónimos.³⁰ Literalmente, la palabra "estado" significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad, así como el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente se habla del Estado se alude explícitamente la manera de *ser* o *estar* constituida políticamente una comunidad humana.³¹ Esta noción fue cultivada por Rousseau, quien afirmó que "la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes".³² Estado es la denominación generalizada de ese ser y estar constituido en las comunidades políticas de la cultura occidental, como es apreciable en las voces *Estado*, *État*, *Stato*, *State* y *Staat* -en español, francés, italiano, inglés y alemán-, que personifica lo que antaño era la *res publica*.

Maquiavelo diferenció ambas voces desde principios del siglo XVI, y vulgarizó el término Estado, pasando la voz República a referirse a un tipo de Estado. El pensador político florentino decía que "todos los estados y dominios que han existido y tienen

³⁰ Marcel Prélôt, *La science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963, p. 7.

³¹ Adolfo Posada, *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, dos tomos, tomo I, p. 6.

³² Juan Jacobo Rousseau, *op. cit.*, p. 10.

imperio sobre los hombres, son repúblicas o principados".³³ En las primeras impera un régimen basado en la autoridad popular, los magistrados y los funcionarios seleccionados por el pueblo, así como en un sistema electoral complejo.³⁴ Hay que resaltar que, si bien la voz Estado ha sido la dominante, en el siglo XVI se usaba intensamente el vocablo República como es apreciable en la obra de Bodino, quien afirmó que la "República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana".³⁵

La cultura política anglosajona no es ajena a nociones del Estado de tipo republicano, como es observable incluso en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la entidad política instituida para brindar a los hombres el bien supremo de la seguridad se llamaba *Commonwealth* (Estado), "bien común". Ese bien supremo asegura su vida, supera el "estado de naturaleza bélico de todos contra todos", y garantiza la conservación social e individual de los seres humanos. Se trata del *Leviathan*, un dios mortal sometido al Dios inmortal; una multitud unida como "una persona llamada *Commonwealth*, en latín *Civitas*".³⁶

³³ Niccoló Machiavelli, *Il principe*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1984 (1532), p. 15.

³⁴ Niccoló Machiavelli, *Discorsi sopra la prima daga di Tito Livio*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1984 (1532), p. 180.

³⁵ "Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine". Jean Bodin, obra citada, p. 1. En la versión española de Gaspar de Añastro, se dice que la "República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad". Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, Turín, por los Herederos de Bevilacqua, 1590, p. 1.

³⁶ Thomas Hobbes, *op. cit.*, pp. 139 y 142.

La emergencia del público en su sentido moderno es un producto de la alianza entre la aristocracia educada y la burguesía urbana, concertada dentro del escenario político fraguado durante el despotismo ilustrado hacia mediados del siglo XVIII. Es el fruto del florecimiento de un gran activismo cívico dentro de los salones literarios, los cafés y las tabernas, así como en las asociaciones científicas, las academias literarias y las reuniones informales, donde tiene lugar la discusión de los asuntos políticos. Se trata de la formación de un espacio público autónomo que ocupó una zona social intermedia entre el Estado y los intereses privados, un auditorio foral abierto a los ciudadanos portadores de la opinión pública y un foco de irradiación del diálogo cívico. Significa un acto de escrutinio no sólo de ese temario, sino de las instituciones entrañadas en él, pues la deliberación y la discusión públicas no tienen barrera que los pueda limitar.³⁷

Tal como lo advertimos páginas atrás, el término público, así como la voz *publicidad*, denotan una diversidad de significados convergentes, aunque proceden de etapas históricas diversas. Tal es el motivo por el cual esos vocablos aplicados sincrónicamente en las circunstancias propias de la sociedad industrial avanzada y estatalmente constituida, entrañan a una relación turbia. Lo público suele sugerir apreciaciones diversas, pues por ejemplo, públicas son las organizaciones accesibles a todos, contrastando con espacios cerrados. Esta apertura entraña las plazas públicas, pero no caben para edificios que siendo públicos no están abiertos necesariamente al público aunque albergan instalaciones públicas. Diversa es también la significación de lo público cuando refiere una audiencia pública, cuya naturaleza es la representación y en cuya publicidad cuenta el reconocimiento público. En fin, el Estado

³⁷ John Keane, *La vida pública y el capitalismo tardío*, México, Alianza Editorial, 1992, pp. 174-175.

es *administración pública* por cuanto su atributo de publicidad deriva de su tarea, es decir, cuidar el bien común de todos los ciudadanos, público por antonomasia.³⁸

La publicidad moderna tiene las mismas fuentes que la publicidad clásica, se trata de categorías griegas transmitidas a través de la cultura romana, pues en la *polis* es cosa común al ciudadano libre (*koyné*) y está separada completamente de la esfera privada que representa el *oikos*, donde cada individuo se apropia aisladamente de lo suyo (*idia*). La vida pública, que los griegos concebían como la *bios politikos*, se desenvuelve en el agora como un espacio de publicidad construida con la conversación (*lexis*), la deliberación y el foro judicial, así como en el hacer común (*praxis*) para la conducción de los asuntos civiles o militares.³⁹ Como las categorías referentes a lo público y lo privado atraviesan la Edad Media dentro de las definiciones del derecho romano, la publicidad se contemplada desde entonces como la *res publica*.

La publicidad está vinculada con lo común y lo general. El manantial y la plaza de mercado son públicamente accesibles y de uso común, es decir, *loci communes*, *loci publici*. Desde lo común arranca una línea hacia el bien público, que explica las nociones inglesas del *common wealth* y *public wealth*, que está enfrentado con lo *particular*. Yace aquí lo ambivalente del significado de lo común como algo comunitario, es decir, como accesible a todos, y como algo excluido a los derechos particulares.⁴⁰

³⁸ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 41.

³⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 45.

La Publicidad por Escrito

El dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y del engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar por "la etiqueta lo que contiene el saco", a decir de Gabriel Naudé, era el espacio público donde se ejercitaba el arte de la persuasión y el argumento.⁴¹ En efecto, la opinión pública implica un ciudadano alfabeto pues el saber escribir y leer, así como la expansión de la imprenta y la prensa, constituyen los vehículos de su externación. La esencia del público consiste en el tipo de poder que produce: la influencia; y su medio específico: la divulgación. En fin, "público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada".⁴²

No es casualidad que el siglo XVIII sea la época en la cual surge y se fortalece prodigiosamente el intercambio epistolar, pues escribiendo cartas se robustece el individuo como subjetividad. Tampoco lo es el desarrollo del correo, no sólo como servicio público en el sentido administrativo, sino como medio de transporte útil para los muchos periódicos que estaban surgiendo. El diario se convierte en una especie de carta destinada al público, y resulta que no sólo las cartas ajenas se prestan y transcriben, sino que

⁴¹ Gabriel Naudé, *Consideraciones políticas sobre el golpe de Estado*, Madrid, Editorial Tecnós, 1998 (1639).

⁴² Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 191.

muchos intercambios epistolares fueron expresamente diseñados para la imprenta.⁴³

La formación del público está relacionada directamente con la extensión de la lectura de libros y periódicos, de modo que junto con las primeras librerías públicas brotan clubes de intercambio de textos, círculos de lectores y librerías de suscripción. Todos ellos se expanden rápidamente y facilitan que la lectura se convierta en un hábito de las capas burguesas desde mediados del siglo XVIII, toda vez que el volumen de ventas de los periódicos y los semanarios se duplica en un cuarto de siglo. Son las diversas capas de la burguesía las que constituyen al público que se va formando en los mencionados cafés, salones y reuniones de comensales, ahora configuradas uniformemente merced a la mediación de la prensa y la crítica profesional.⁴⁴

En Alemania emerge como notoria novedad que los semanarios contengan una popularidad intencionada en el idioma nacional, y que se excluyera deliberadamente toda erudición y todo tema que reflejara un espíritu de gremio o corporación, pues han sido escritos para el *público*. Se trata de conversaciones impresas cuya forma esencial es el fragmento, pues la plática surgida de conversadores con la misma tendencia, se continuaba a su gusto y se interrumpía también a su gusto. La socialización mediante los comunicados otorga sentido y finalidad a las conversaciones impresas.⁴⁵ El *foro publicista* al que recurre públicamente el diálogo escrito consiste en el publicismo humano, porque la

⁴³ Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 85-86.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 88.

⁴⁵ Ernst Manheim, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, pp. 186-187.

intención y función de estos discursos es suscitarlo, conformarlo y actualizarlo.

Las reuniones de comensales, los salones y los cafés eran diferentes entre sí con respecto a la magnitud y composición de su público, el estilo del trato en su interior, el clima basado en el raciocinio y la orientación temática; pero todos tenían en común que organizaban una discusión permanente entre personas privadas. En todas esas reuniones había un trato social de igualdad humana, de los nacidos iguales. Allí la paridad descansa en la autoridad del argumento, no en el poder de la jerarquía social, pues es la paridad de los que son, sencillamente, seres humanos.⁴⁶

Los semanarios académicos tuvieron una gran popularidad y extensión, pues existieron revistas que alcanzaron ediciones de 500 ejemplares, aunque la edición media ascendía a mil. En Alemania circularon revistas con seis mil suscriptores que tuvieron dos a tres ediciones aparte de las reimpressiones, en tanto que en Inglaterra una revista tuvo un tiraje de tres mil.⁴⁷ Estos escritos, dotados con una tendencia similar, produjeron un público homogéneo y preferentemente burgués.

En efecto, todas estas manifestaciones patentizan el hecho de que la conciencia pública estaba siendo educada a partir de su independización con respecto de los postulados obligatorios que emanaban del púlpito, la cátedra canónica y la cancillería burocrática.⁴⁸ Aquí emerge el "publicismo" como aquello que abarca todas las configuraciones del consenso político-social, es decir,

⁴⁶ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁷ Ernst Manheim, *op. cit.*, p. 192.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 198-201.

los hechos que integran al *estatus público*, la *res publica* en su sentido primigenio. Las funciones publicistas pueden ser desempeñadas por una liga, un periódico, una asociación o un partido, así como por un club o una corporación. Todas son formaciones publicistas porque de ellas emanan actos sociales de conformidad o de repulsión.⁴⁹

La Publicidad Verbal

Situado como mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó "un desplazamiento de lo público hacia lo social" donde los ciudadanos gregarios constituyen el público en sí. Esta *publicidad* emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el parlamento como expresión de la función política a cargo del público emergente.⁵⁰ Marx, aludiendo la esencia del parlamento, lugar donde se habla, comenta acerca de que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar. Porque "si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?".⁵¹

⁴⁹ Ernst Manheim, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁰ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997, pp. 29-30.

⁵¹ Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels: *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos, tomo I, p. 292.

De hecho, esa nueva organización pública personificada en el parlamento se constituye como cuerpo del régimen del Estado, para asegurar el nexo entre el derecho y la opinión pública.⁵² El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute drásticamente en el parlamento para convertirse en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho. Bajo estas condiciones, lo público opera como bisagra maestra que hace de la sociedad una congregación humana comunitariamente vinculada con el Estado, al tiempo que éste se observa como una entidad que ya no sirve a una sociedad pasiva como simple usuaria de servicios administrativos, sino una organización activa que participa en la formación de la voluntad pública.

El hecho de que lo público se haya desplazado hacia la sociedad ha significado la supresión del mapa-muestrario feudal, donde esa sociedad se mantenía escindida, pero no fue que el Estado perdiera su esencia pública, pues el Estado tal como aquí se ha concebido entraña la personificación de lo público.

La publicidad moderna es observable principalmente como la esfera donde las personas privadas se reúnen en condición de público. La *ciudad* opera como centro vital de la sociedad burguesa, como contraposición política y cultural de la *corte* monárquica, pues en aquélla se desarrolla una publicidad viva que cuaja en los cafés, los salones y las reuniones de comensales, cuyo fruto es un punto de encuentro de los intelectuales donde entablan

⁵² Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, pp. 31 y 34.

conversaciones sociables y comunicativas.⁵³ El célebre Henri de Saint-Simon estableció un café donde cotidianamente se discutía sobre los asuntos públicos que tanto interesaron como precursor de la sociología, y donde junto con sabios, estudiantes y seguidores de sus doctrinas, se propuso elaborar una filosofía de la ciencia.⁵⁴

Hacia finales del siglo XVIII, Gaspar Melchor de Jovellanos relataba la necesidad de que en las ciudades de España se establecieran cafés, es decir, "casas públicas de conversación y diversión cotidiana", como un refugio para gente ociosa que busca donde matar el tiempo. Allí la ciudadanía podría participar en juegos lícitos como los naipes, el ajedrez y las damas, así como el billar. Pero principalmente podría leer papeles públicos y periódicos, e iniciar conversaciones instructivas y de interés general, que ofrecerían un entretenimiento honrado a muchas personas en horas no laborables.⁵⁵

La discusión en el marco de un público presupone la problematización de ámbitos incuestionados hasta entonces, pues lo que se entendía como *lo general* era un monopolio de la interpretación de las autoridades eclesiásticas y estatales, y no solamente en el púlpito y la oficina, sino también en la filosofía, la literatura y el arte. Gracias a que las obras filosóficas, literarias y artísticas comenzaron a ser producidas para el mercado y sometidas a su mediación, adquirieron calidad de mercancías

⁵³ Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁵⁴ Sébastien Charléty, *Histoire du saint-simonisme*, Paris Éditions Gonthier, 1965, p. 11.

⁵⁵ Gaspar Melchor de Jovellanos, *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos y diversiones públicas, y sobre su origen en España*. Gaspar Melchor de Jovellanos, *Escritos políticos*, México, Editorial Origen, 1985 (1790), pp. 46-47.

universalmente accesibles.⁵⁶ Este mismo proceso llevó al desenclaustramiento del público, toda vez que el público mismo está impedido de convertirse en un clan cerrado porque se concibe a sí mismo como un ente que se halla dentro de un público más amplio formado por todas las personas privadas que son lectores, oyentes y espectadores. Los temas así discutidos se convierten en algo *general*, pero no sólo por cuanto su relevancia, sino por su accesibilidad, porque todos debían entenderlos. Donde el público se institucionaliza como grupo estable de interlocutores, reclama ser reconocido como su portavoz y educador, y actuar en su nombre: se trata de una nueva forma de la representación burguesa, de una corporación publicística merced a que la discusión interna puede ser transformada en externa.

El desarrollo de la publicidad obedeció asimismo a la actividad de organizaciones cívico-académicas, las cuales, aunque sus tareas estatutarias o sus labores informales eran diversas, convergen en el mismo punto de brindarle la vida a la publicidad. Existieron tres tipos de organizaciones formales dignas de mención en pro de ese propósito de publicidad: una fue la sociedad lingüística cuya misión fue preservar las emergentes lenguas nacionales, pues el idioma es el fundamento de la publicidad moderna. Otra es la sociedad de amigos del país, en cuyo seno se discutían los problemas económicos y políticos de la nación. Y una más la sociedad de lectura destinada a estimular el hábito de leer libros y fomentar la lectura.

Algo más difuso organizativamente hablando, pero sin menor rango de impacto en pro de la publicidad, el teatro se configuró primigeniamente como público cuando el escenario cortesano y

⁵⁶ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 74.

palaciego se hizo público, tal como se observó nítidamente en Alemania, toda vez que las disposiciones de policía en París muestran sintomáticamente el modo como la platea se convirtió en público burgués.⁵⁷ Para Gaspar Melchor de Jovellanos el teatro es el primero y más recomendable de los espectáculos porque ofrece una diversión general, racional y provechosa, haciéndolo el más digno objeto del cuidado del gobierno.⁵⁸

Una vez que hemos explorado el trascendental aspecto público de la administración del Estado, podemos asumir una pregunta que George Frederickson se hizo a sí mismo con respecto al público que esa administración requiere. La respuesta es una concepción del público basada en la Constitución política, la idea del ciudadano virtuoso y la responsabilidad hacia al público, así como en un servicio público benevolente orientado hacia la ciudadanía.⁵⁹ La respuesta está fundada en el principio de la administración estatal como pública, cuya vocación existencial no es otra que la de servir al todo social llamado ciudadanía.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁸ Gaspar Melchor de Jovellanos, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁹ George Frederickson, "Toward a theory of public for public administration", United States, *Administration and Society*, vol. 22, num. 4., 1991, p. 412.

LO SECRETO Y LO PÚBLICO

La magnitud de la polémica sobre la publicidad, la cual alcanzó su cúspide en el siglo XVIII, se había desarrollado en el curso de las dos centurias precedentes a través de la controversia jurídico-estatal en torno al principio del poder absolutista. La controversia es observable con toda nitidez durante el siglo XVII a través de la literatura apologética de los secretos de Estado, como una fórmula mediante la cual el soberano podía afirmar el derecho de imperio (*iura imperii*).⁶⁰ De ella deriva la *arcana imperii*, a saber, un catálogo de prácticas ocultas para garantizar el mantenimiento del dominio sobre el pueblo al cual se juzga como menor de edad.⁶¹

El tema de los misterios de Estado fue tratado ampliamente por Arnold Clapmar, un pensador alemán que vivió en el siglo XVII, cuyo planteamiento principia con la distinción del *Ius Imperii* -Derecho de Imperio- y *Ius Dominationis* -Derecho de Dominación-. El primero constituye la fuente de todo derecho, de modo que de él emana el poder, y es vigente en las épocas cuando reina la paz y la tranquilidad. En contraste, el Derecho de Dominación rige en épocas anormales y en condiciones sociales indómitas, pues constituye un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante*, caracterizado por

⁶⁰ Arnold Clapmar es autor del libro *De arcanis rerumpublicarum* (*De los misterios de la república*), publicada en 1605, un año después de su muerte. Para quienes dominen el latín, es accesible una versión posterior: Arn. Clapmarii, *De arcanis rerumpublicarum*, Lugduni Batavorum, Ex officia Iacobi Marci. A°. 1644. Sobre su obra vid: Manuel García-Pelayo, *Estudio Introductorio, La razón de estado y otros escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 1985, pp. 188-189. Vid igualmente: Karl Schmitt, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968 (1964), pp. 44-50.

⁶¹ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 89.

restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. El Derecho de Dominación es una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía que sirve para hacer frente a situaciones excepcionales, caracterizadas por el imperativo de preservar al Estado. En palabras de Clapmar, es un supremo derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario.

Como el Derecho de Dominación fue una asignatura importante del arte del gobierno, Clapmar profesaba lo siguiente: quien domina el estado de excepción domina al Estado. El conocimiento de ese arte se adquiere a través del estudio de las *Arcanis Rerumpublicarum* o Misterios de la República. Las *arcanas* son planes y prácticas políticas conservadas en absoluta reserva, de modo que, como su dominio tiene un carácter secreto porque aseguran la existencia del régimen y de su portador, deben ser distinguidas de aquellas otras medidas de gobierno que operan la luz del día. Su conocimiento devela las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación. Son, en el entender de Clapmar, las fuerzas propulsoras internas del Estado que operan soterradas, en contraste con otras fuerzas políticas que se explayan en la superficie. Son, asimismo, un *logos* que adiestra a los gobernantes para evitar una mutación súbita de una forma de gobierno a otra.

La teoría de las *arcanas* profesa como enseñanza que el poder funciona más eficientemente en la medida en que esté más escondido de la mirada indiscreta del vulgo, esto es, cuanto más invisible es.⁶² La doctrina se basa en dos argumentos: el primero refiere el resultado del ejercicio del poder, es decir, su efectividad, por cuanto que sus acciones tendrán más éxito cuanto más rápidas e

⁶² Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 35.

imprevisibles sean.⁶³ De existir algún control público, aunque sea mínimo, ello frena la hechura de decisiones y aborta la sorpresa. El segundo argumento deriva de un añejo desprecio por el pueblo definido como *vulgo*, al que se le considera como un objeto pasivo que está regido por pasiones irresistibles que le impiden formar una opinión racional sobre el bien común y lo hacen presa fácil de los demagogos. Consiguientemente, la efectividad del poder está asegurada por la existencia de un *locus* vedado al público: un gabinete secreto o una cámara que trabaja en la penumbra, donde se toman las decisiones. También contribuye a su efectividad la no-publicación de las decisiones, así como la permisibilidad para la simulación y la disimulación como *máximas de Estado*.⁶⁴ Su corolario es la autorización que goza el soberano para reservarse las decisiones que tomará, y hacerlas conocer sólo hasta que se implementaron; y la autorización que disfruta, asimismo, para

⁶³ El caso más representativo del uso del secreto dentro de la doctrina de las arcanas, como ingrediente de efectividad, lo representa el *golpe de Estado*, pero que en el siglo XVII tenía un significado diverso al de hoy en día. Gabriel Naudé lo entiende como las "acciones audaces y extraordinarias que los príncipes se ven obligados a ejecutar en el acometimiento de las empresas difíciles y rayanas en la desesperación, contra el derecho común, y sin guardar ningún orden ni forma de justicia, arriesgando el interés de los particulares por el bien general. Los *golpes de Estado* encierran, sin embargo, la misma justicia y equidad que atribuíamos a las *máximas* y a la *razón de Estado*, aunque en éstas sí esté permitida su publicación antes de ponerlas en práctica, mientras que la regla principal de los *golpes* es mantenerlos en secreto hasta su término. Cuando se trata de *golpes de Estado*, se ve caer el rayo antes de oír el trueno entre las nubes". Gabriel Naudé, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁶⁴ Naudé también trata las *máximas de Estado*, a las que define como las "causas, razones, manifiestos, declaraciones y todas las formas que sirven para legitimar una acción, [que] preceden a los efectos y a la ejecución". *Idem*.

esconder las decisiones tomadas, *disimulando*, o bien, *simulando*: presentándolas de manera diversa a como son.⁶⁵

Es de esperarse, cuando el poder es invisible, que la oposición también se cubra; de modo que al secreto de cámara le corresponde la conjura cortesana que se trama clandestinamente en el mismo lugar donde se oculta el poder soberano. Norberto Bobbio afirma que, junto a las *arcanas dominationis*, se configuran las *arcanas seditionis*. En un régimen tal sólo puede haber policía, no política, pues hay que recordar que por ésta se entendía las intrigas de palacio y los antagonismos, así como las conspiraciones y los amagos de rebelión de los descontentos; es decir: todo lo que significaba "perturbaciones".⁶⁶

La victoria del *poder visible* sobre el *poder invisible* jamás concluye, porque este último se resiste al avance del poder visible e inventa nuevas formas de ocultarse y esconderse. Las *arcanas dominationis* se transfiguraron en secreto de Estado plasmadas en las actas y documentos reservados que el Estado moderno define como su derecho de cubrir, y que incluso, lo faculta castigar su publicación. Esta moderna arcana es considerada como un instrumento esencial del poder, un secreto de Estado que se legitima en casos excepcionales previstos por la ley.⁶⁷

En efecto, a pesar del curso del tiempo y de la vigencia de la democracia, así como del fortalecimiento de la ciudadanía y de la opinión pública, en la idea de razón de Estado persiste, por

⁶⁵ Norberto Bobbio *op. cit.*, p. 36.

⁶⁶ Karl Schmitt, *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1963 (1932), pp. 5-6.

⁶⁷ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 37.

necesidad de su conservación, el uso (y el abuso) del secreto. Las arcanas, que nunca deben pensarse ausentes en los más recónditos sitios de la seguridad nacional del Estado, deben limitarse al mínimo que exige esa seguridad. Hoy en día la política se realiza públicamente. Por lo tanto, a los misterios de Estado se le opone el principio de publicidad, pues la polémica de ese tipo de racionalidad está enfrentado a la práctica secreta de la autoridad, que se desarrolla en conexión con el razonamiento público. En contraste con la arcana, que sirvió al mantenimiento de una dominación basada en la voluntad (*voluntas*), la publicidad se sirvió de la ley basada en la razón (*ratio*).⁶⁸ Estas tesis tienen su origen en el pensamiento de John Locke, quien concibe a la ley como ofrecida al conocimiento del público con un *common consent*; así como en las tesis de Montesquieu, quien la redujo a la razón humana (*raison humaine*).

El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público, entendiendo *público* en el sentido *político*, se contrapone pues a la teoría de los misterios de Estado. Norberto Bobbio ha explicado que la representación sólo tiene lugar dentro de la esfera de la publicidad, de modo que no existe ninguna representación establecida en el secreto, de modo que un parlamento sólo tiene carácter representativo cuando su actividad es pública.⁶⁹

De hecho, desde el siglo XVIII el secreto se había reducido al cónclave de personas congregadas como público, pero ya anticipando su comunicación a puerta cerrada la publicidad burguesa. La práctica secreta de la *Ilustración*, especialmente característica en las logias y las ligas, consiste esencialmente en una actividad

⁶⁸ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 35-36.

dialéctica, pues la razón, que se construye a través de la comunicación racional de un público formado por hombres instruidos en el uso público del entendimiento, necesita protegerse frente a la divulgación por estar amenazada por el poder político. Por consiguiente, mientras la publicidad permanezca oculta secretamente en la cancillería real, la razón no podrá acceder al dominio público. La luz de la razón puesta bajo un velo protector del secreto, va descubriéndose gradualmente por etapas.⁷⁰

Un paso significativo a favor de la ampliación de la publicidad ocurre hacia finales del siglo XIX, cuando se establecen relaciones sociales que tienen un carácter general, desligándose de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Es una socialización, que al suprimir las ordenaciones particulares que mantienen al hombre atado a vínculos sociales próximos e inmediatos, da paso a relaciones entre hombres que tienen un carácter general en los ámbitos de la industria, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, el estamento ni la aldea.⁷¹

En contraste con el pasado, cuando lo social era meramente particular y la sociedad la suma de formaciones especiales, particulares y locales, surge una ordenación colectiva dominante donde el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, soldado o campesino, pues entonces no sólo se crea la sociedad, sino también la conciencia social.⁷² Una vez que ha dejado esas formaciones estrechas, lo social concibe la publicidad como una manifestación contrastante con el Estado cameralista, de modo

⁷⁰ Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 73-74.

⁷¹ Ernst Manheim, *op. cit.*, p. 9.

⁷² *Ibid.*, pp. 10-11.

que el publicismo particularista que se mueve en la cancillería secreta del Estado, poco se parecerá a la emergente publicidad universal dentro de la cual serán absortas otras formas igualmente particulares como la liga, el club y el séquito, que se fusionarán dentro de las modalidades modernas de la prensa y consejo político.⁷³

La administración pública ha sido uno de los últimos y más resistentes bastiones del secreto, sin descontar su secular propensión a gratificar su interioridad, así como su tendencia ancestral de trabajar bajo la reserva y el sigilo. Ello obedece a la esencia política de su ser, que la sitúa en un ámbito altamente controversial por motivo de la contienda política, en la cual la seguridad del Estado suele considerarse como el valor supremo. En efecto, la administración pública funciona en un ambiente polémico regido por la política en la diversidad de sus modalidades. Una de esas modalidades es la *política interior*, que habitualmente está centrada en los problemas de la seguridad interior. Quizá esta última sea una herencia ancestral de la razón de Estado,⁷⁴ cuya versión alemana representa la quintaesencia de los misterios inherentes a la política interior: las arcanas.

Hoy en día es la era de la democracia y la discusión pública, las cuales, apoyándose mutuamente, determinan que todas las decisiones se tomen después de un debate desarrollado bajo la mirada de la opinión pública. De este modo se intenta evitar que sean motivos inconfesables, los que sirvan de fundamento a las decisiones que emanan de los gobiernos. Sin embargo, siendo el

⁷³ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷⁴ La obra emblemática del tema se debe a Friedrich Meinecke: *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

principio de publicidad vigente ilimitadamente en el campo de la política y la esgrima parlamentaria, no lo es todavía para una administración pública que vive bajo la regla del secreto.⁷⁵ El público sólo conoce el resultado de la acción administrativa, así como de la información que los administradores les entregan por decisión propia, pero ignora su marcha y sus móviles. El secreto imperante en la administración imposibilita que los administrados tengan contacto con los expedientes administrativos, haciendo inaccesible su consulta.

La persistencia del secreto en la administración pública es un nítido testimonio de la supervivencia de tendencias monocráticas en el seno de la administración pública, tal como fueron heredadas desde tiempos remotos. Es usual que se esgrima una justificación para el secreto, ahora no política, sino administrativa, a pesar de la paradoja de mantener un principio tan incompatible con la filosofía de la democracia. En efecto, los administradores públicos invocan la necesidad de tomar decisiones con base solamente en imperativos técnicos, es decir: poner la administración pública al abrigo de las presiones que la publicidad desencadenaría. Esta perspectiva parece aceptable como propia de algunos campos particulares de la acción administrativa, como la seguridad interior, la defensa nacional, las relaciones exteriores y algún campo de la actividad económica del Estado, pero es insostenible en otros muchos más.

Asimismo, jamás ha mermado la práctica del ocultamiento por medio de la influencia que se puede ejercer sobre la prensa, cuando el gobierno monopoliza los medios de comunicación. Esto, principalmente se hace a través del ejercicio del poder ideológico,

⁷⁵ Charles Debbasch, *Ciencia administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 535-536.

pues las ideologías cubren con velos las motivaciones reales que mueven el poder. Como lo hace saber Bobbio, en su entender la ideología es la forma pública y lícita de la "mentira piadosa" o del "engaño lícito" de los teóricos de la razón de Estado.⁷⁶

Hasta ahora ha sido vigente la regla del secreto, dejando como excepción el principio de publicidad. Sin embargo, con el ensanchamiento de la democracia y la transparencia, la regla deberá tender a la publicidad y el secreto a la excepción. Y aún admitiéndose excepciones escasas a la regla de la publicidad, el principio del secreto parece, cada vez más, no tener razón alguna que lo justifique. Quizá sea menos riesgoso abrir la administración pública a la publicidad, sometiéndola a la influencia de los grupos de presión, que perpetuar un régimen de secreto.

El principio de publicidad es igualmente un antídoto a la "tecnocratización" de la administración pública porque, al evitar los errores resultantes de consideraciones puramente técnicas, se patentiza que las decisiones se aplican a los hombres, no a las cosas, y develan sus reacciones en el curso del hechura de *policy*. Asimismo, hay que resaltar que la publicidad es una forma de conocer la realidad administrativa, pues gracias a ella, las faltas y extravíos en los procesos administrativos brotan claramente y se pueden corregir con la intervención oportuna de los órganos de control. Según lo aprecia Charles Debbasch, "la publicidad permite a la administración purificarse, guardar contacto con los administrados y reformarse".⁷⁷

⁷⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁷⁷ Charles Debbasch, *op. cit.*, p. 536.

La relación de opuestos entre el secreto y la publicidad es uno de los problemas centrales de la democracia moderna, cuando observa la administración pública desde su punto de vista, porque hasta en las repúblicas clásicas los administradores tienen secretos que guardar. El control provisto por las democracias es posible cuando los informes del gobierno son completos y veraces, para ilustrar al público, toda vez que el gobierno no debe retener informaciones que el público tiene el derecho a conocer.⁷⁸ Sin embargo, la franja fronteriza entre el secreto y la publicidad tiende a moverse oscilantemente al influjo de la apertura de nuevos campos de acción administrativa, que los gobiernos definen bajo el concepto *reserva*. Este es un problema que crece con el paso del tiempo.⁷⁹

Pero no se necesitan causales muy dramáticas para hacer un uso restringido de la información, sino el puro hecho de que hay información que se debe mantener al margen del público, por salud de la organización, según lo crea el administrador. Preocupados por esta razón, los Dimock dejaron un consejo que vale la pena tener muy en cuenta: "el problema de la secrecía en el gobierno sin duda seguirá preocupando a los administradores, los líderes de los partidos, los ciudadanos y los medios de comunicación. Quizá lo más

⁷⁸ Marshall Dimock and Gladys Dimock, *Public administration*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1964, 3r. ed., pp. 346-348.

⁷⁹ El ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 fue la causa del establecimiento de una nueva dependencia de la administración pública en Estados Unidos de América: la Oficina de Seguridad Interior (*Office of Homeland Security*). Entre sus muchas funciones destaca la recabación de datos de inteligencia, así como de la información referente a potenciales actos terroristas. *Executive Orderer Establishing Office of Homeland Security*, october 8 , 2 0 0 1 .
[Htt://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/print/20022008-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/print/20022008-2.html).

que se puede sugerir es que todos los partidos desarrollen normas de imparcialidad e integridad, y traten de observar el principio que manda ilustrar a los votantes tan completa, real e imparcialmente como sea posible. En un medio cultural del que forman parte la administración y los medios de comunicación, las normas que rigen a una, y deben ser tan elevadas como las que rigen a los otros".⁸⁰

⁸⁰ Marshall Dimock and Gladys Dimock, *op. cit.*, p. 348.

EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Público significa inherentemente lo que está manifiesto y abierto a la ciudadanía, es decir, algo que se realiza ante espectadores. En tanto que *privado* es lo que se dice o se hace en el seno de un círculo restringido de personas, es decir, en secreto.⁸¹ Tal como lo observamos, el problema de la publicidad del poder siempre ha servido para mostrar la diferencia entre una república, cuyo carácter es el control público del poder, -y hoy en día la formación libre de una opinión pública-, y la monarquía, cuyo gobierno se reserva el recurso del secreto de Estado.

De aquí resulta lo inconveniente de seguir contrastando al sector privado -que informa al cliente acerca del valor de sus actividades- y al sector público, por el hecho de que disfruta del secreto, pero que desconoce el poder que la opinión pública podría movilizar en provecho de sus tareas.⁸² Consiguientemente, hacer de la administración pública una "casa transparente" es considerada más una necesidad funcional, que una cuestión de estética. No ha faltado quien haya aconsejado el mejoramiento de las relaciones internas y externas de la administración pública, por medio de la celebración de ciclos de información y la edición de publicaciones sobre la reorganización de los servicios públicos.⁸³ De antaño se ha estimulado la toma de consciencia de que ya no vivimos la época

⁸¹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁸² Emile Simon, "Relaciones públicas y administración". En Langrod, Georges (compilador), *Tratado de ciencia administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, p. 613. Simon cita un trabajo suyo publicado en 1964 donde desarrolló originalmente esa idea, la cual es ampliada en el capítulo III del artículo aquí citado titulado: "por una administración transparente".

⁸³ *Ibid.*, pp. 618-619.

del *servicio público*, sino en la era de la *administración al servicio del público*, pues la necesidad que tiene el ciudadano de estar informado abrió una brecha en el secreto de los asuntos de Estado.

Desde tiempo atrás, la exteriorización de la administración pública se ha hecho por medio de las *relaciones públicas*, no tanto en el sentido que han tenido y tienen a partir de la experiencia de la empresa privada, sino como un producto de su propia tradición. Naturalmente no se debe restar créditos a esta última influencia, pues por medio de su emulación, la administración pública se hizo algo más transparente. Pero no hay que soslayar que las naturalezas diversas, y aún encontradas entre la administración pública y la gerencia privada, produjeron problemas de adaptación porque las relaciones públicas de la segunda son un instrumento comercial.⁸⁴

Es menester situar el concepto *relaciones públicas* en su sentido original, según las entendió el fundador de la ciencia de la administración pública, pues en ellas el hombre, que es proyectado como miembro del Estado, es considerado no sólo su persona, sino sus acciones y sus bienes. Las relaciones públicas dan sentido a la existencia del Estado, pues los miembros que lo integran están unidos por afinidades de interés general. Sin esas relaciones es inconcebible el orden público, que es el objeto de la existencia de la organización política.⁸⁵ Ellas vinculan al individuo con el Estado y al Estado con el individuo, y dan sentido a la idea de ciudadano.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 620.

⁸⁵ Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004 (1808).

Hay que agregar que, de hecho, la actividad de la administración pública está determinada por las relaciones con el exterior, en mayor medida que la gerencia privada. Es más, como lo hacen saber Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, aquí reside "una de las razones en que se funda el uso del término *público*".⁸⁶ Este es el motivo por el cual en administración pública, la noción relaciones públicas significa estrictamente sus nexos con el público, y no una actividad comercial.

La voz *público* suele usarse en administración pública de dos modos: en el primero, que se emplea como adjetivo, lo público sirve para identificar el carácter de la actividad desempeñada por las instituciones administrativas, la naturaleza de los fines que buscan y la fisonomía de su trabajo. El segundo, usado como sustantivo, sirve para examinar la relación existente entre los ciudadanos y los administradores de la cosa pública. Esta segunda perspectiva, que prescinde de los principios y las garantías que el adjetivo público confiere al sistema administrativo, facilita entrar en la esencia de la relación entre la administración y la ciudadanía considerada como la representación de intereses y necesidades colectivas. De aquí emana la razón de ser de la acción pública, a la que el administrador público debe en último término *rendir cuentas* a través de los procedimientos establecidos por el régimen constitucional.⁸⁷

A través de las relaciones públicas, la administración realiza actividades orientadas a detectar las necesidades del público, conocer la intensidad que tienen e informar sobre los

⁸⁶ Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961 (1960), p. 425.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 421-422.

medios previstos para darles satisfacción. Son las que facilitan a la administración pública desempeñar eficazmente su trabajo, principalmente porque puede conocer los resultados de sus actividades. La administración pública debe estar consciente del semblante de la opinión pública para corregir sus errores a través de la revisión continua de la marcha de los programas de trabajo. En efecto, el administrador requiere de la colaboración del público, pero no en el sentido mercantil de inducirlo a comprar un producto u optar por alguna marca, sino porque con su opinión es como conoce la resonancia de su trabajo, el grado de implementabilidad de las leyes que aplica y el apoyo necesario para perpetuar la existencia de la organización.⁸⁸

No debemos olvidar que en la administración pública persiste una relación tensa entre el principio del secreto y el principio de la publicidad, motivo por el cual las relaciones públicas propenden a tener un alcance limitado. En su seno también impera la tendencia del funcionario por atraer la atención para su persona, incluso en programas de pequeña escala, dedicarse a sí mismo y apartarse del público. Las relaciones públicas pueden compensar esa inclinación y, en sentido opuesto, estimular una tendencia hacia fuera para hacer que los administradores se orienten más hacia el público.⁸⁹

Pero las relaciones públicas no deben ser solamente la función de un órgano o de un organismo de la administración, sino una responsabilidad de todos los componentes de la organización. Los Dimock explican que esto obedece a que las relaciones públicas no son mensurables en unidades de publicidad o por el número de hojas distribuidas, ni tampoco por el tamaño del álbum de recortes del

⁸⁸ *Ibid.*, p. 424.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 345.

departamento de publicidad. Más trascendentemente concebidas, sólo se pueden medir a través de la *moneda* representada en la supervivencia de un programa merced al apoyo del público.

En fin: las relaciones públicas tienen cuatro propósitos: hacer que la administración se oriente hacia fuera; mantener el vigor y la viveza de los empleados, haciendo que miren hacia los fines, los sistemas y la planeación, así como hacia el usuario, y hacia el cliente o consumidor cuando produce bienes materiales; fomentar la educación democrática y el acceso a la información; y lograr influir positivamente sobre la opinión pública.

La administración pública, como tal, deberá tender a transparentarse y abrirse más aún, para llenar plenamente esa rica variedad de significados de lo público por cuanto se asume como sustantivo, más que como adjetivo.

Capítulo 12
UNA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA UNIVERSAL
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es un tema de interés en todo el ámbito de conocimiento de las ciencias sociales, aunque tiene la atención predominante de la ciencia que lleva su nombre. Ella, por cuanto disciplina, que surge poco después que la economía política y un poco antes de la sociología, representa de un modo emblemático la visión hegeliana de la culminación de la historia y la perpetuación de nuestro tiempo en el infinito. En efecto, dentro del marco e la historia general de Georg Friedrich Wilhelm Hegel, particularmente en su parte final, la administración pública aparece fielmente retratada como parte del triunfo de la razón y la libertad, por cuanto emanación del Estado, el cual es idealizado en las figuras políticas de Federico II y Napoleón. Las gestiones respectivas de tan ilustres estadistas están pletóricas de todo tipo de hazañas, labor legislativa y triunfos militares, así como de eminentes sistemas administrativos ejemplares y notorios. De hecho, el carácter del Estado moderno que brota con la labor insigne de ambos personajes, entraña el énfasis en el derecho y la administración como atributos que le distinguen de las formas de dominación precedentes. La administración pública, por consiguiente, sólo existe plenamente como tal a partir de la formación del Estado moderno, justamente cuando Hegel decretó el *fin de la historia*.

EL FIN DE LA HISTORIA

Hegel concibe la historia universal como "la evolución de la conciencia que el espíritu tiene de su libertad y también la evolución de la realización que ésta obtiene por medio de tal

conciencia".¹ Toda vez que la evolución implica una serie de fases, es decir, una sucesión de determinaciones de la libertad que nacen de la naturaleza de la libertad misma al hacerse consciente de sí. Dichas fases encierran el concepto más general de *progreso*, que se define como una serie de etapas por las que atraviesa la conciencia.² Como el progreso es "la formación de la conciencia",³ la historia no es otra cosa que el progreso de la conciencia que se tiene de la libertad. La historia, pues, entraña una tendencia progresiva de fases encaminadas al avance de la libertad, que la definen y establecen sus límites, hasta llegar a nuestro tiempo.

La Historia Universal

La historia universal representa, entonces, el conjunto de las fases por las que pasa la evolución de la conciencia de la libertad. La determinación de estas fases es lógica por cuanto su naturaleza general, pero más concretamente constituye un tema de la filosofía del espíritu. La primera fase cae dentro de la sumersión del espíritu en el elemento de la naturaleza, en el cual, el espíritu existe con una individualidad sin libertad (*es libre uno solo*).⁴ Reina la unidad del espíritu con la naturaleza, como es observable en el mundo oriental, porque el espíritu natural reside

¹ Jorge Guillermo Federico Hegel, *Filosofía de la historia*, Buenos Aires y Madrid, Revista de Occidente, dos tomos, 1946 y 1928, tomo I, p. 134.

² Herbert Marcuse asevera que la idea de progreso, que constituye un elemento integral en la filosofía de la Ilustración en Francia, se caracteriza por la negación del estado de cosas vigentes, y en consecuencia, que cesará su continuación. Herbert Marcuse, *Reason and revolution*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1968 (1941), p. 226.

³ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, p. 124.

⁴ *Ibid.*, pp. 125-126.

todavía en la naturaleza, no en sí mismo. Todavía no es libre ni ha recorrido el proceso de la libertad. En ese mundo existen los Estados, las artes y las ciencias incipientes, pero se hallan en el ámbito de la naturaleza. Es un primer mundo de tipo patriarcal donde el espíritu es la sustancia, a la cual el individuo se añade sólo como un accidente.

La segunda fase implica la expansión del espíritu en la conciencia de su libertad, pero es una liberación imperfecta y parcial (*son libres algunos*) porque procede inmediatamente del estado natural, y está llena todavía con lo natural como uno de sus elementos. Esta fase se divide en dos etapas: la primera es la juventud del espíritu, que tiene libertad propia, pero que no ha brotado todavía de lo profundo. Hegel la define como el mundo griego. La otra etapa es la edad viril del espíritu donde el individuo tiene sus fines propios, pero sólo los alcanza al servicio del ente universal que es el Estado. Es el mundo romano, donde ocurre la antítesis entre la personalidad del individuo y el servicio a lo universal.

La tercera fase es la ascensión desde esta libertad, aún parcial, hacia la pura universalidad de la libertad (*es libre el hombre como tal hombre*), en la esencia que el espíritu tiene de sí mismo. Es la época germánica, es decir, el mundo cristiano. De poderse comparar el espíritu con el individuo, esta época se podría llamar senectud del espíritu. Pero como lo peculiar de la ancianidad es vivir sólo del recuerdo y en el pasado, no en el presente, esta comparación es imposible.⁵

⁵ *Ibid.*, tomo II, pp. 126-127.

El principio universal de la historia, en concepto de Hegel, no significa pues un mero avance en pro de la libertad, sino el progreso de la autoconciencia que tiene el hombre de la libertad. De modo que una serie de tendencias históricas se puede convertir en un principio, sólo y en la medida en el que el hombre las comprenda y actúe sobre ellas.⁶ El progreso depende de la habilidad humana para captar el interés universal de la razón, así como de su voluntad para convertirlo en realidad.

La Idea del Fin de la Historia

Estas fases constituyen los principios fundamentales del proceso de la historia universal. Como cada una de ellas es, dentro de sí misma, el proceso de formación y tránsito de una fase a otra, el progreso aparece avanzando de lo imperfecto a lo perfecto, a través de las fases examinadas, hasta llegar a la *Ilustración*, la cual, aunque no alcanzó el contenido objetivo de la razón, consiguió colocar al pensamiento en el sitio soberano. Convertido el pensamiento en universal, entonces la filosofía es llamada sano entendimiento humano. Este *principio de los principios universales*, que se consolidó en el pueblo francés, fue el que produjo la Revolución:

“con este principio absoluto formal de la libertad llegamos al último estadio de la historia, a nuestro mundo, a nuestros días”, porque “la aspiración de nuestros días es la dignificación de la razón”.⁷

⁶ Herbert Marcuse, *op. cit.*, p. 231.

⁷ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, p. 437.

La conciencia merece más estimación en tanto más pensemos cuánto ha costado producirla. En sus lecciones, Hegel observó la forma como la conciencia llegó hasta su tiempo, y ha señalado los momentos capitales del modo en que el principio de la libertad se ha realizado. Su "designio fue mostrar que la historia universal entera no es sino la realización del espíritu y por ende la evolución del concepto de la libertad, y que el Estado es la realización temporal de la libertad".⁸ Se debe pues reconocer que la historia universal es ese curso evolutivo bajo el cambiante espectáculo de sus acontecimientos, de modo que desarrollar la marcha del espíritu universal fue la aspiración del profesor alemán al impartir sus célebres lecciones sobre la filosofía de la historia universal, las cuales, por cierto, situaron al Estado en su centro.

⁸ *Ibid.*, p. 454.

LA ILUSTRACIÓN

Federico II es un personaje de la historia universal "por cuanto es el gobernante con quien entra en la realidad la nueva época", donde el interés real del Estado obtiene su universalidad y justificación suprema. Prusia, pues, es el principio del Estado moderno, país al cual su soberano no sólo lo situó como potencia entre las grandes potencias de Europa, sino que allí fue un rey filósofo como un fenómeno absolutamente peculiar y único en la *Edad moderna*.⁹ Formando su cultura en los escritores franceses, Federico fue rey filósofo, además, porque como persona privada se ocupó de metafísica. Pero lo que distingue su personalidad radica en ser el primero que comprendió como rey, no sólo como persona privada, la universalidad del pensamiento, empleándolo al efecto en el desempeño de su alta responsabilidad. En opinión de Hegel, Federico *el Grande* se destaca principalmente por haber concebido el fin universal del Estado con el pensamiento, y ser el primero entre los gobernantes que *afirmó lo universal en el Estado*, teniendo a la vista como principio supremo el bien de su Estado e impidiendo prevalecer lo particular cuando era opuesto al fin del Estado.¹⁰

⁹ Fue asimismo un estadista, en el sentido pleno del término, pues como lo señaló, el soberano no es el dueño de su pueblo, "sino su primer servidor". Federico II, *Antimaquiavelo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 16. El libro fue editado por Voltaire en 1840.

¹⁰ Para Federico *El Grande*, el Estado es un fin en sí mismo, que además debe asegurar el bienestar de los ciudadanos. Por lo tanto, no se limita a la aplicación neutral y pasiva del derecho, sino que lo ejerce de una manera viva. Alejandro Nieto, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, p. 119.

En fin, Federico fue quien "elevó el pensamiento al trono y lo hizo prevalecer contra la particularidad",¹¹ toda vez que insistió en el imperativo de asociar el interés del príncipe al bienestar del pueblo, porque tal es el modo de propiciar que la dicha del pueblo derive en la felicidad del soberano.¹²

Por lo tanto, origen oculto y fin manifiesto de todas las cosas, de todo acto y de todo suceso, para Hegel la Idea se reconoce en la plenitud del Estado. En efecto, "con el Estado moderno termina el tiempo, y el fruto del tiempo se extiende en el espacio",¹³ pues como lo explicó:

El mundo protestante se hallaba también por esto más asegurado contra la segunda dirección en que la ilustración ataca a la realidad: la aplicación del entendimiento al Estado. Puesto que el Estado y el gobierno tienen entendimiento y conciben su actividad como un fin universal, surge la representación de un fin universal del Estado como lo supremo y válido. Se concibe el derecho político según determinaciones universales. Con esto desaparece por necesidad lo que es mera justificación privada en las relaciones políticas. Al convertirse el *Estado en pensante*, toma otra actitud frente a la realidad. Con arreglo al concepto, pertenecen al Estado todas las relaciones que por la forma son de derecho privado. Mas precisamente por

¹¹ Federico abolió los privilegios feudales, los gremios y los particularismos estamentales, así como los derechos tradicionales existentes en forma de derechos privados, que perdiendo su validez, fueron subordinados al bien general. Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, tomo II, pp. 435-436.

¹² Federico II, *op. cit.*, p. 29.

¹³ Henri Lefevre, *Hegel, Marx y Nietzsche*, México, Siglo XXII Editores, 1978 (1975), p. 11.

esto sólo debe conservar esta forma aquello que, por su naturaleza, puede ser derecho privado. *La conversión del Estado en pensante es la obra que llevó a cabo el derecho natural de la Ilustración.*¹⁴

La administración del Estado, rescatada de todo interés privado y todo particularismo, se eleva por cuanto *pública* a la universalidad. Federico *El Grande* unía a su vocación y laboriosidad, una inteligencia superior que lo hicieron consciente de su genio y la magnitud de sus fuerzas: "sin otra pasión que la del Estado, se empeñó en conocer hasta los menores detalles de la administración del país entero", por medio de un asombroso modo de trabajar donde cada asunto es ponderado cuidadosamente y registrado en abultados expedientes. Federico gobierna administrando. El rey facilitaba que todos los funcionarios, fueran de rango alto o bajo, así como cualquier persona privada, pudieran dirigirse directamente a su persona, produciéndose como consecuencia un diluvio diario de cartas e informes. Federico era consciente de que el Estado estaba encarnado fundamentalmente en su persona y que el soberano garantiza la unidad del Estado, es decir, "la unidad de conocimiento y la unidad de impulso".¹⁵

¹⁴ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, tomo II, pp. 434-435. El énfasis es nuestro.

¹⁵ Federico tomó muy en serio ser el primer servidor del pueblo, pues los asuntos públicos que llegaban a Berlín eran inmediatamente remitidos por la noche a Potsdam, para que el primer consejero de gabinete se lo entregara al rey a la mañana siguiente. Federico, que leía todos los informes y resolvía por medio de anotaciones marginales, sólo dejaba las resoluciones más largas para ser dictadas posteriormente a un secretario. Los consejeros leían el resto de la cartas, extractándolas, siendo llamados personalmente a informar sobre su contenido. El rey dictaba las resoluciones e instruía a los consejeros para que les dieran forma de orden de gabinete (*Kabinettsorder*), que por la tarde firmaba. Era sumamente raro que dejara una instancia sin responder, porque

La Ilustración implica una multiplicidad y variedad de ámbitos que convergen en el despliegue y el desarrollo plenos de una fuerza, inherentemente homogénea y unitariamente informadora. El siglo XVIII esta fuerza se designó con la palabra *razón*. Aquella centuria estuvo saturada por la creencia en la unidad e invariabilidad de la razón, la cual es la misma para todos los sujetos pensantes, las naciones, las épocas y las culturas.¹⁶ Sin embargo, la Ilustración, también llamada *Filosofía* o *Filosofismo*, no consiste en un puro afán por la comprensión racional de las cosas, porque previamente, en otras épocas, también se valoró altamente a la razón. Esto fue evidente en la Escolástica. Pero ha sido la Ilustración la que, hasta hoy en día, sigue influyendo poderosamente por sus caracteres racionales.¹⁷

El siglo de la Ilustración no fue "racionalista" en el sentido estrecho que generalmente hoy en día se da a la palabra. Ciertamente todo debía regirse por las normas de la razón, pero esa razón, en el decurso del siglo XVIII, demandó insistentemente que también debían considerarse las fuerzas irracionales, así como los impulsos provenientes del sentimiento y los apetitos. Fue de tal modo que apareció un irracionalismo admitido por la razón, dentro del genuino espíritu de la época. "Su racionalismo era, pues, semejante a un estuche en que también lo no racional tenía cabida".¹⁸

lo normal fue la inmediata contestación del rey, aunque no definitiva. Alejandro Nieto, *op. cit.*, pp. 103-104.

¹⁶ Ernest Cassirer, *La filosofía de la Ilustración*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000 (1932), p. 20.

¹⁷ Fritz Valjavec, *Historia de la Ilustración en occidente*, Madrid, Ediciones Rialp, 1964 (1961), p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

La razón inherente a la Ilustración más bien es una manifestación del espíritu humano, de manera que la alta estimación que le otorga expresa una nueva forma de concebir el ser humano como la medida de todas las cosas. La razón humana alcanzó una valoración excelsa debido a que la Ilustración situó al hombre como centro del universo.¹⁹ Tal es el motivo por el cual lo racional es tan sólo una característica de la Ilustración, junto con el aspecto de humanización, el cual se ha perpetuado hasta el presente tan arraigadamente como el racionalismo. Si la voz "humanismo" no se hubiese empleado previamente para designar otro movimiento espiritual, sería el más adecuado para caracterizar a la Ilustración en su conjunto.

Consiguientemente, la Ilustración parte de su apego a favor de las facultades intelectuales del hombre en general, así como de su tiempo en particular. Tiene la certeza de poseer una vasta sabiduría que le descubre y comunica todas las verdades fundamentales, y que le ha desvelado los misterios esenciales del mundo visible y del mundo invisible.²⁰ Esto patentiza su superioridad sobre el estado precedente de las ciencias. Como esto constituye un círculo cerrado del saber humano que se plasma como un cobijo en que el hombre se siente protegido, de aquí se deriva el abandono de los antiguos ideales y la tradición como normas del orden social.

Esa sabiduría genera asimismo una confianza ilimitada en la ciencia y una dependencia tan grande de ella, como nunca la hubo en épocas anteriores. No es difícil apreciar que el "cientificismo" de

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

²⁰ *Idem.*

la actualidad es un producto de entonces,²¹ pues "desde el siglo XVIII hasta nuestros días la fe en la ciencia sigue sin interrupción una línea ascendente. Esta fe constituye uno de los caracteres esenciales de nuestra actual situación intelectual".²² En efecto, el decálogo formulado por *Tecnocracia Inc.* -una corporación de científicos y tecnólogos formada a principio de la década de 1930-, aparece como un ejemplar emblemático de una Ilustración innovada en el siglo XX, cuando en el prólogo al panfleto de Howard Scott, "Science versus chaos",²³ se dice que su enfoque científico sobre los problemas sociales, así como sus métodos, son completamente nuevos. La *Tecnocracia* habla el lenguaje de la ciencia, y no reconoce más autoridad que la de los hechos. Sus militantes observan a la ciencia desterrando por siempre el desperdicio, el desempleo, el hambre y la inseguridad en el ingreso; así como a la propia ciencia reemplazando la economía de la escasez, por una era de abundancia.

En el siglo XVII se consideran que la misión propia del conocimiento era la construcción de sistemas filosóficos, porque se aceptaba que aún no se había logrado un verdadero saber cabalmente filosófico. Ello se debía a que el pensamiento no alcanzaba a expandir la luz de esta certeza sobre todos los saberes derivados, partiendo de un ente supremo y una certeza fundamental considerada

²¹ Lo dicho resulta claro incluso en la administración de negocios privados, cuando Frederick Taylor emprendió su cruzada en pro del establecimiento de la "gerencia científica". Cf. su libro: *The principles of scientific management*, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911.

²² Fritz Valjavec, *op. cit.*, p. 20.

²³ Howard Scott, "Science versus chaos", New York, Published by Continental Headquarters, Technocracy Inc., 1946 (1933), segunda de forros.

como máxima intuible.²⁴ Esa aspiración se consigue sólo cuando se enlazan otros principios a la certeza primordial de manera mediata, por medio del método de demostración y consecuencia rigurosa; de manera que, por la vía de tal encadenamiento, se pueden recorrer todos los eslabones de lo cognoscible sin que se destaque de la totalidad ningún miembro de esta cadena. Asimismo, como no puede explicarse por sí mismo, la única explicación consiste en la *derivación*, es decir, en una rigurosa deducción sistemática mediante la cual se le retrotrae al fondo de la certeza.

El siglo XVIII renunció a esa forma de deducción, derivación y fundación sistemáticas, abandonando el rigor y la perfección sistemáticos. Busca entonces un concepto diverso de la verdad y la filosofía que las amplíe, y les de una forma libre y móvil, así como concreta y viva. La Ilustración renuncia al estilo de pensar en el pasado, para formar alternativamente un modelo con base en la ciencia natural de su tiempo, pues de lo que se trata es resolver la cuestión central del método de la filosofía; pero no volviendo al *Discurso del método* de René Descartes, sino tomando como base las *regulae philosophandi* de Isaac Newton.²⁵ El camino de Newton no radica en la pura deducción, sino en el análisis. Es decir, no comienza colocando determinados principios o conceptos generales para abrirse camino gradualmente a partir de ellos, por medio de deducciones abstractas, hasta llegar al conocimiento de lo particular y lo fáctico. Su pensamiento se mueve en la dirección opuesta: los fenómenos son lo dado y los principios lo inquirido. El verdadero método de la física no consiste en partir de un punto inicial cualquiera arbitrariamente supuesto, es decir, una "hipótesis", para luego desarrollar por completo las conclusiones

²⁴ Ernest Cassirer, *op. cit.*, pp. 21-22.

²⁵ *Idem.*

implícitas en ella. Porque, como lo marca Ernst Cassirer, esas hipótesis se pueden inventar a discreción y modificar a placer.

Un punto de partida diverso no lo pueden proporcionar la abstracción ni la definición física, sino la experiencia y la observación. El camino lleva, no de los conceptos y los principios hacia los fenómenos, sino al revés: la observación es el *datum*, lo dado, el dato, en tanto que el principio y la ley son el *quaesitum*, lo buscado. "Esta nueva jerarquía metódica es la que presta su sello a todo el pensar del siglo XVIII".²⁶ Por lo tanto, sin desestimar el espíritu sistemático del siglo precedente, ni hacérsele a un lado, la teoría del conocimiento del siglo XVIII se propuso fijar esa diferencia por medio del ensayo crítico de los grandes sistemas del siglo XVII; cuya finalidad es mostrar que fracasaron porque, en lugar de mantenerse en los hechos y formar los conceptos sobre ellos, elevaron unilateralmente cualquier concepto único a la categoría de dogma.

La Ilustración no busca el orden, la legalidad y la razón como una regla que se puede captar y expresar antes de los fenómenos, como su *a priori*, sino como la forma de su vinculación íntima. Tampoco procura anticipar la razón con la forma de un sistema cerrado, sino como el despliegue gradual del conocimiento progresivo de los hechos.²⁷ De este modo se alcanza la auténtica correlación entre sujeto y objeto, la verdad y la realidad, y se establece entre ellos la forma de adecuación de correspondencia que es la condición de todo conocimiento científico.

²⁶ *Ibid.*, p. 23.

²⁷ *Idem.*

No es una casualidad que las ciencias sociales brotaran al calor del nuevo método, comenzando por la economía en la tierra misma de Newton, y después la administración pública y la sociología en el suelo donde tuvo lugar la gran Revolución que tanto impresionó a Hegel. La preeminencia del saber científico tuvo, consiguientemente, un impacto decisivo de la política y la administración.

LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y NAPOLEÓN

Según Eugenio Imaz, las palabras de Hegel pronunciadas páginas atrás, derivan en la implicación lógica de que "la historia llega a su término", porque siendo productiva, ha generado todo lo que podía engendrar.²⁸ Para Hegel, una vez reconciliada la divina razón con la humana razón de Estado, se acaba la historia y concluye el tiempo, pues culmina con la Revolución francesa y Napoleón porque ambos produjeron lo que los supera y los consagra: el *Estado*. Asimismo, esas palabras explican que el filósofo alemán sabe que la libertad del hombre está en la humanidad, pero más precisamente en la comunidad de los hombres. Su idea no hubiera sido posible formularse sin la evidencia previa de la Revolución francesa, como lo confesó repetidamente. Según lo observa, la Revolución fue el hecho más extraordinario de la historia humana porque, por primera vez, "los hombres trataron de hacer racionalmente, con la cabeza, la historia. De aquí aquella expresión suya de que entonces todas las cosas andaban de cabeza".²⁹

Hegel explicó que "la Revolución francesa tiene en el pensamiento su comienzo y origen. El pensamiento, que considera como lo supremo las determinaciones universales y encuentra que lo que existe está en contradicción con ellas, se ha sublevado contra el estado existente. La determinación suprema que el pensamiento

²⁸ Eugenio Imaz explica que "su descubrimiento es más fuerte que él, su método más fuerte que su doctrina. Si ha descubierto cómo marcha el mundo de la historia, cómo marcha el tiempo, le ha libertado al hombre de la escisión última: la de la razón y el Estado, la de la justicia y la política, la del deber ser y el ser". Eugenio Imaz, *Estudio preliminar. Varios, Utopías del Renacimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. XXXIX.

²⁹ *Ibid.*, p. XXXVIII.

puede hallar, es la de la libertad de la voluntad".³⁰ En contraste con todos los principios, como la felicidad y el bien del Estado, que son más o menos indeterminados, la libertad de la voluntad está determinada en sí y por sí, por cuanto es determinarse a sí misma. Por voluntad libre, cuya realización es el Estado, no se debe entender la voluntad particular, sino la libertad de la voluntad que existe en sí y por sí.³¹ "Pero la Revolución francesa debe considerarse además como una revolución de importancia en la historia universal; pues por su contenido este acontecimiento pertenece a la historia universal".³²

La Francia moderna fue creada por la centralización, pues ella, reforzada por la Revolución, contribuyó decisivamente a la igualdad humana y la prosperidad social. La centralización, que es el elemento común del antiguo régimen y la Revolución, lo será también con la era napoleónica. Hay que recalcar que el rasgo más significativo de la centralización es perceptible, de manera emblemática, en la administración pública. Este rasgo esencial fue advertido por Tocqueville, quien observó al proceso de centralización como el origen mismo de la Revolución.³³ Ese mismo proceso se había cumplido vigorosamente en la época revolucionaria,

³⁰ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, tomo II, pp. 437-439.

³¹ Hegel explica que antes de la Revolución, los grandes habían sido derrotados y sus privilegios abolidos, pero, como el clero, conservaban todos sus derechos frente a la clase baja. La situación de Francia presentaba un cuadro de enorme corrupción. *Ibid.*, tomo II, pp. 442-443.

³² *Ibid.*, p. 448.

³³ Tal es el título de capítulo VII del libro tercero de su obra: *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969 (1856).

pues como lo advirtió Mirabeau, hijo, al rey,³⁴ ni varios reinados absolutistas hubieran hecho tanto en favor de la autoridad real, como el primer año de la Revolución.

En efecto, los cambios revolucionarios, las guerras exteriores, las luchas entre las facciones y el caos interno, habían ocultado temporalmente la realidad yacente de una centralización perenne, a la que "Napoleón le dio la forma definitiva y la hizo patente para siempre".³⁵ Sus manos modelaron la formidable administración pública que la Revolución intrínsecamente había postulado, y convirtieron el torbellino revolucionario en un mecanismo regular. La centralización fue consolidada definitivamente por Napoleón, dándole una estructura de hierro personificada en los prefectos y los subprefectos. Fue de tal modo que corrigió los proyectos de organización territorial de los líderes revolucionarios, estableciendo un novedoso régimen local que permanece en lo esencial hasta el presente.³⁶

Napoleón estaba asistido por los ministros, que se desempeñaban como agentes de ejecución del gobierno. Charles-Jean Bonnin explica que, actuando en nombre del emperador, administran directamente y en detalle, siendo el primer nexo del conjunto de la

³⁴ Se trata de Honoré Gabriel Riqueti, Conde de Mirabeau (1749-1791), que hay que distinguir de su padre, el economista fisiocrático Victor Riqueti, del mismo título nobiliario. Geoffrey Brunn, *The enlightened despots*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1967, p. 28.

³⁵ Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus Ediciones, 1981, pp. 53-54.

³⁶ *Ibid.*, p. 51.

administración y los primeros agentes administrativos.³⁷ El emperador dirige y supervisa directamente los detalles de los asuntos públicos, asistido por los ministros, a cuyo cargo está la dirección especial de los negocios del gobierno, de modo que constituyen el primer eslabón de la cadena administrativa. Napoleón establece al ministro moderno como un agente ejecutivo, pero facultado con autoridad discrecional. Es decir, aunque su carácter es la ejecución de las leyes y conducir la gestión de los negocios públicos porque son esencialmente agentes de ejecución, tienen la potestad de expedir los reglamentos que aseguran la aplicación de las leyes y decretos. Esta doble condición de agente que dirige y ejecuta explica su ubicuidad dual en el orden político y el orden administrativo, y las atribuciones especiales que derivan de su cargo.³⁸ Este sistema ministerial moderno, que comenzó a depurarse de sus tradiciones absolutistas durante la primera fase de la Revolución, salió de las manos de Napoleón en su configuración definitiva, y como un modelo que todos los países copiaron posteriormente.³⁹ En fin, con la finalidad de dar sentido de conjunto de la administración pública, Bonaparte creó al Consejo de Estado.

³⁷ Durante el Imperio existieron los ministros del interior, de las manufacturas y comercio, del tesoro público, de finanzas, de la guerra, de la marina, de la policía general, de cultos, y de relaciones exteriores, además del gran juez ministro de justicia. C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementns, communaux et municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition, pp. 57-60. Cfr.: Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 199-311.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Eduardo García de Enterría, *op. cit.*, p. 56.

Como el emperador requería antes que nada un país organizado y satisfecho, ordenó el estudio de un sistema de administración local que contuviera toda tendencia disgregadora y evitase su reproducción en un futuro. Como en otras muchas de sus reformas, miró hacia el pasado en busca de un modelo asequible, encontrando al intendente, ese funcionario que durante la monarquía fue capaz de brindar eficacia a la voluntad del gobierno.⁴⁰ Una virtud reconocible al antiguo sistema intencional es que controlaba a sus propios agentes, de modo que se les podía destituir instantáneamente cuando la corona perdía su confianza. Sin embargo, en la monarquía absolutista los poderes otorgados a los intendentes fueron demasiado amplios, lo que facilitó ocasionalmente que actuaran como "reyezuelos" incontrolados. De modo que una llana restauración de los intendentes hubiera despertado sospechas sobre la lealtad de Napoleón con la Revolución, pues ellos personificaron una de las típicas instituciones del *ancien regime*.⁴¹ Tal fue el motivo por el cual se adoptó la figura del prefecto romano como modelo del nuevo funcionario. Se trata de un agente de la administración pública cuyo deber es ejecutar la voluntad del emperador, pero dotado con la capacidad de hacer uso de poder discrecional cuando, a falta de instrucciones, debiera actuar por sí mismo, pero siempre conforme a los intereses de la nación. El perfil del nuevo funcionario refleja más que un mero operador, pues como administrador público genuino también gobernaría efectivamente en nombre de Napoleón.

Fue "así como se forjó el modelo de la gran administración contemporánea", que provocó en toda Europa un nuevo proceso de

⁴⁰ Brian Chapman, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, p. 41.

⁴¹ *Idem*.

recepción más enérgico, intenso y rápido, que el proceso de recepción del derecho romano.⁴² He aquí al moderno Estado administrativo.

La institución prefectoral creada por Napoleón llevó la administración pública moderna a Europa, junto con los ejércitos franceses. A medida que el emperador conquistaba nuevos territorios, inmediatamente eran transformados en departamentos de Francia, y dotados *ipso facto* de la administración prefectoral. En 1810, en plena cumbre del Imperio, 130 prefectos administraban Europa desde Roma hasta Hamburgo, pasando por Mainz. En ese enorme espacio territorial se establecieron las Prefecturas del Tíber, de Bouches-de-L'Elbe y de Mont-Tonnerre).⁴³ La institución prefectoral fue también duradera fuera de Francia, pues "aunque estos departamentos y sus prefectos desaparecieron, el cuerpo prefectoral había, entre tanto, introducido los principios de la administración francesa, sus códigos, su sistema financiero y sus concepciones de derecho administrativo, con resultados que aún perduran".⁴⁴

Una mera referencia a la labor legislativa de Napoleón, y por sí solo el código civil que justamente lleva su nombre, hace que él

⁴² Eduardo García de Enterría, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁴³ Bonnín, que había vivido y presenciado los acontecimientos de su época, insistía en 1809 sobre la oportunidad de que el emperador expidiera un Código administrativo cuando las relaciones con el extranjero se habían multiplicado y las victorias militares francesa estaban vinculando tan estrechamente a las naciones ocupadas con los intereses de Francia, "formando con ellas una familia federativa". Asimismo, se jacta de que esas naciones esperaban de Francia los frutos de su civilización, pues "los países sometidos por nuestras armas son administrados por nuestros agentes, que llevan a ellos nuestro espíritu y nuestras instituciones". C.J. Bonnín, *op. cit.*, p. 148.

⁴⁴ Eduardo García de Enterría, *op. cit.*, 59.

sea situado entre los grandes legisladores de la historia, al lado de Justiniano. Sin embargo, un juicio similar es aplicable, pero con mayor justicia todavía, a su gran creación administrativa que sobrepasa con mucho sus logros en el código civil. En efecto, "Napoleón acertó a dar a Francia un sistema administrativo que lleva camino de hacerse definitivo", de modo que su herencia consiste en una constitución administrativa que convive con la constitución política.⁴⁵ Max Weber hizo notar que la institución prefectoral es a tal grado duradera y poderosa, que el reemplazo de los prefectos siempre se ha considerado como un cambio más trascendente que una muda en los programas de gobierno.⁴⁶ Hay que destacar que "esta constitución administrativa permanente ha sido precisamente la napoleónica".⁴⁷ Tocqueville explicó que fue tal el grado de perfección que alcanzó la máquina administrativa construida por Napoleón, que tendió a funcionar casi sin motor, como se pudo comprobar en los regímenes que le sucedieron, pues es como un aparato que produce su obra independientemente del valor del obrero.⁴⁸

A decir de Frank Goodnow, Napoleón es para Francia lo que los reyes normandos para Inglaterra, porque dio forma a las instituciones locales. Las leyes y los decretos emitidos en su época sufrieron durante el siglo XIX grandes modificaciones, pero los principios cardinales de la administración local permanecieron en ellas. En consonancia con los gobernantes que le antecedieron,

⁴⁵ *Ibid*, p. 54.

⁴⁶ Weber, Max, "La política como vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, números 16 y 17, 1959, pp. 253.

⁴⁷ Eduardo García de Enterría, *op. cit.*

⁴⁸ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, tomo II, p. 193.

Napoleón creyó que los principios sociales de la Revolución sólo podían afianzarse mediante una administración centralizada, de la cual emanara el impulso para que la acción parta del centro y cuya marcha sea vigilada por todos aquellos que simpatizaban con el nuevo orden de cosas.⁴⁹ En fin, Bonnin observó en el arte de la administración a una nueva ciencia que se debe a las luces de la era moderna, la cual será para las generaciones futuras un monumento al genio de Napoleón.⁵⁰

Tras los ejércitos y los prefectos franceses de Napoleón, que establecieron los principios políticos revolucionarios y las instituciones administrativas, también llegaron las ideas de la ciencia de la administración pública consonante con ellos, poblando Europa. La ciencia de la administración pública, que había sido un fruto de la inteligencia administrativa francesa, muy pronto comenzaría a ser elevada a una condición universal con la traducción de la obra de Charles-Jean Bonnin a otros idiomas. La invasión científica francesa irrumpió en Portugal,⁵¹ Italia,⁵² y

⁴⁹ Francisco Goodnow, *Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos*, Madrid, España Moderna, sin año (1893), dos tomos, tomo I, p. 280.

⁵⁰ Charles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique*, A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812, troisième édition, tres tomos, tomo I, p. 44.

⁵¹ *Extracto dos principios fundamentaes do sistema administrativo de França por mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal*. Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana, 1822.

⁵² Carlo Giovanni Bonnin, *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, 1824. Versión italiana de Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti.

España,⁵³ incluso sus huéspedes intelectuales pasaron el Atlántico para ocupar Colombia.⁵⁴ Fue de este modo que la ciencia de la administración pública se universalizó. Bonnin, nacido en París, viajó a través de su obra traducida en España, Portugal e Italia, en Europa, y en la Panamá colombiana en la América del Sur. Durante la primera mitad del siglo XIX no sólo fue el fundador de la ciencia de la administración pública, sino su más excelso divulgador. La nueva disciplina, propia del tiempo presente, ya era desde entonces universal.

El hecho de que Bonnin pudiera entender ese fenómeno social que denominó *administración pública*, fue posible merced a las condiciones únicas que ocurrieron en Francia desde la Revolución francesa, pero que se incubaron varias décadas atrás. En efecto, la tradición administrativa francesa desarrolló lenta y gradualmente condiciones de centralización y unidad administrativa, en las cuales se procreó un régimen genérico funcional y territorial que cubrió a todo el país. A falta de ese régimen genérico habría un conglomerado disímulo de autarquías territoriales y políticas, separadas por fueros, privilegios e inmunidades, dotadas con

⁵³ C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. Cfr.: Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 365-391.

⁵⁴ *Ciencia administrativa: principios de administración pública, extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*, Panamá, Imprenta de José Ángel Santos, 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero. Cfr.: Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 315-391.

administraciones igualmente singulares y propias. La administración pública sólo es posible allí donde cuaja la nación y se decreta la igualdad jurídica de todos los hombres, pues lo *público* es propio solamente del universo social cuya naturaleza es la existencia dual del ser humano como individuo y como miembro de la comunidad.

EL ESTADO MODERNO

Las formas de Estado son consonantes con las fases de la historia, de modo que al mundo oriental corresponde el despotismo, al orbe greco-romano la democracia y la aristocracia, y al cosmos germánico la monarquía constitucional, es decir, la etapa original del Estado moderno. La ley es la fuente de la libertad porque garantiza el interés común, poniendo límites a los apetitos individuales. Herbert Marcuse observa que el Estado absolutista implica un avance ante el sistema feudal, produciendo una centralización vigorosa y creciente cuya secuela es el Estado bonapartista más centralizado aún como garante de la igualdad social. La historia, como historia de la libertad, llega a su fin con el advenimiento del Estado moderno, el cual, en la época de Hegel, alcanzó su meta. Esta última es la forma superior del Estado por estar dotada de una constitución, es decir, porque existe propiamente como Estado de derecho.⁵⁵

En efecto, como lo apunta Henri Lefebvre, "el mundo moderno es hegeliano" porque Hegel elaboró y llevó hasta sus últimas consecuencias la teoría política del Estado-nación, afirmando su realidad y su valor como supremos, toda vez que el *hegelianismo* sienta como principio la relación entre el saber y el poder.⁵⁶ Es más, hoy en día el número de Estados-naciones sigue aumentando, cubriendo del todo la superficie de la tierra. Lefebvre añade, que admitiendo incluso como cierto que las naciones y los Estados-naciones fueran fachadas que ocultan realidades capitalistas más amplias (como el mercado mundial y las corporaciones multinacionales), esas fachadas no dejan de ser una realidad, no sólo instrumentos eficaces. Más aún, "cualquiera que

⁵⁵ Herbert Marcuse, *op. cit.*, p. 235.

⁵⁶ Henri Lefevre, *op. cit.*, p. 1.

sea la ideología que lo inspira, el Estado se afirma por doquier empleando a un tiempo, indisolublemente, el saber y la coacción, su realidad y su valor".⁵⁷ Su carácter "definido y definitivo" se confirma en la conciencia política que impone, de manera que, desde este ángulo, el Estado engloba y subordina para sí esa realidad que Hegel definió como *sociedad civil*, es decir, las relaciones sociales, toda vez que aspira a contener y delinear la civilización.

Por extensión, Hegel observa que la filosofía se libra del hastío provocado por los movimientos de las pasiones inmediatas en la realidad, porque su interés consiste en conocer el curso evolutivo de la idea que se realiza a sí misma, es decir, la idea de la libertad.⁵⁸ Como doble y como sombra del sistema político acabado, el sistema filosófico lo consagra, legitima, y fundamenta. Lefebvre cree que la filosofía, como tal, se cumple en el hegelianismo como resumen y condensación de la historia. Se cumple asimismo en el Estado, cuyo sistema aporta la teoría, haciendo que la filosofía se realice complejamente.⁵⁹ Es decir, la filosofía, "servicio público", acompaña al Estado. De la misma forma que el Estado totaliza racionalmente sus momentos históricos, prácticos, sociales, culturales y demás, "el sistema filosófico-político une lo racional y lo real, lo abstracto y lo concreto, lo ideal y lo actual, lo posible y realizado.

Debemos recodar que Hegel argumentó que el hombre no es libre en tanto no piensa. Entonces lo universal, que representa lo teórico, se hace asimismo práctico tocando la realidad. Pasa pues

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁵⁸ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, tomo II, p. 454.

⁵⁹ Henri Lefevre, *op. cit.*, p. 10.

a las leyes, y luego aplica estas leyes como normas fijas y las confronta con la realidad. Es entonces que el hombre encuentra el verdadero contenido en sí mismo, ocupando su lugar la Ilustración, cuyo principio es la *soberanía de la razón* que excluye toda autoridad ajena. Como "las leyes impuestas por el entendimiento, esas determinaciones universales fundadas en la conciencia presente y referentes a las leyes de la naturaleza y al contenido de lo que es justo y bueno, son lo que se ha llamado la razón"; llamáse Ilustración a la vigencia de estas leyes.⁶⁰ El culto hegeliano de la Razón posee un sentido eminente, porque el saber y el poder tienden hacia la unidad, extrayendo el saber una energía prodigiosa de su lucha y sometándose aparentemente el poder a la Razón. Hegel observó en la Revolución francesa, al aproximarse el fin de la historia, que el poder negativo del concepto, el "saber absoluto", se afirmó. Al final, "el saber teórico y la práctica socio-política coinciden asimismo en un *savoir-faire* administrativo del Estado moderno".⁶¹

Una vez alcanzada la libertad, el "principio de los principios universales", que se consolida en el pueblo francés y produce la Revolución, es decir, el principio absoluto formal de la libertad, implica la culminación del último estadio de la historia, que es propio de nuestro mundo y nuestros días. Lo que le sigue es la procesión triunfal del espíritu, "triunfante del tiempo y del espacio",⁶² que es lo que caracteriza la época presente.

⁶⁰ Jorge Guillermo Federico Hegel, *op. cit.*, tomo II, pp. 432-433.

⁶¹ Henri Lefevre, *op. cit.*, pp. 10 y 74.

⁶² Eugenio Imaz, *op. cit.*, p. XXXIX.

La teoría del Estado y de la administración pública avanza dentro de la idea hegeliana del fin de la historia, porque Hegel se planteó afirmativamente que la verdad del Estado consiste en expresar, no su *ser*, sino sólo su *devenir*. Su filosofía política confirma plenamente la relatividad de toda la filosofía política, por cuanto que trata al Estado en su devenir, es decir, en su relatividad. Según la idea de Bernard Bourgois, lo que determina la relatividad de la filosofía política es que solamente en el interior de su tiempo puede expresar la política del futuro, de la cual es meramente una anticipación inadecuada.⁶³

El fin del tiempo es la conclusión del tiempo concreto de la historia. Ésta, que es el proceso de realización del espíritu plasmado en la libertad, cesa cuando la libertad se ha realizado. El Estado moderno napoleónico -prologado por el Estado prusiano- realizó la libertad. Como el contenido del concepto del Estado ha llegado a su desarrollo completo, y la historia ya no puede crear un sentido nuevo del Estado. Sólo le queda realizar efectivamente el concepto definitivo que se ha dado de su propio elemento: el Estado.

Tan elocuente exposición de la teoría hegeliana del Estado formulada por sus concedores, que tan elevado concepto tiene del mismo, poco requiere que se le añada, salvo que la administración pública que le es inherente habría llegado con él hacia el fin de la historia, ampliándose y perfeccionándose en esa etapa final. Karl Marx, puntualizando sobre el temario administrativo de la obra de Hegel, dijo que la exposición sobre el "'poder gubernativo' no merece el nombre de exposición filosófica. La mayoría de los párrafos podrían figurar literalmente en el código civil prusiano

⁶³ Bernard Bourgois, *El pensamiento político de Hegel*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972 (1969), pp. 115-118.

y, sin embargo, la administración propiamente dicha es el punto más difícil de la exposición".⁶⁴ Lo dicho por Marx nos inspira tres reflexiones. La primera es que, observada como se hace dentro de la filosofía de Hegel, la administración pública adquiere gran dignidad como objeto y como estudio, aunque eventualmente no mereciera el rango de tratamiento filosófico. La segunda es que, no teniendo la exposición de Hegel ese rango en opinión de Marx, el estudio de la administración pública, en efecto, es más que un problema puramente práctico. En fin, si la exposición hegeliana pudiera reproducir literalmente al código prusiano, que no es otro que un producto del quehacer de Federico II, en todo caso referiría una de las administraciones más adelantadas entonces, y se habría hecho acreedora de la exaltación de uno de los grandes pensadores de aquella época.

⁶⁴ Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, México, Editorial Grijalbo, 1973, p. 58.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL FIN DE LA HISTORIA

Con el triunfo de la Revolución y el ascenso de Napoleón al trono de la nueva Francia, fue inaugurado un tiempo donde la razón y la libertad han tenido su marcha triunfal, luego de una larga secuencia de etapas progresivas a través de las cuales esos dos valores cimeros del mundo moderno fueron pasando de menos a más. La sociedad civil fue la primera en tener un arreglo adecuado por medio de un código de suyo célebre, al cual se agregaron otros más que dieron arreglo a la justicia y la hacienda pública. El Estado contó, asimismo, con disposiciones jurídicas de altos vuelos que dieron orden y certeza a la vida política. La administración pública, por su parte, habiendo tenido un arreglo significativo en todos sus órdenes, carecía sin embargo de un código propio que la proveyera de racionalidad, que mejorara su organización y aligerará su movimiento. Incluso todo estaba listo para la fundación de la ciencia administrativa, que mira hacia el desarrollo de principios universales aplicables al nuevo tiempo para que esa administración pública se conduzca con la luz de la inteligencia y del saber.

El nuevo tiempo ha provisto las condiciones necesarias y suficientes para la organización del Estado moderno, tanto en sus aspectos jurídicos, como en los administrativos.

Estado de Derecho: el Código Administrativo

Charles-Jean Bonnin entendió la ancestral existencia de una *constitución administrativa* donde se hallaban conviviendo elementos del pasado remoto, del pretérito inmediato y del presente, situación que evidencia una administración pública aún no completamente moderna porque padece el desajuste entre sus principios y su contexto. Es decir, siendo por sus principios una administración orientada a la ciudadanía, pues ella consiste en una

mediación entre la sociedad y los individuos que la integran, las normas que regulan esa relación todavía conservan leyes del antiguo régimen, toda vez que a estas últimas se han añadido nuevas reglamentaciones a través de un mero procedimiento agregativo. Debido a que la administración pública es un proceso vital del Estado y de la sociedad, es decir, una parte de su entramado organizativo existencial, de sus relaciones y de sus costumbres, requiere para su operación de normas consecuentes consigo misma, depuradas de reglamentaciones antiguas, así como su composición sistemática para su adecuada aplicación. Requiere de un código administrativo que impulse la transformación del Estado con leyes, al *Estado de derecho*.

Es decir, Bonnin entiende que, luego de transcurridos los días convulsivos de la Revolución, el orden establecido debe sentar nuevas bases para la administración pública. Sin embargo, como a las disposiciones jurídicas expedidas por los regímenes revolucionarios se sumaron la legislación consular e imperial, simplemente se apilaron junto con las leyes emitidas con anterioridad. Como de este agregado legislativo emanó el caudal de confusiones reinantes, así como patentes deficiencias administrativas, de aquí mismo se deduce la necesidad de un código administrativo que establezca reglas fijas que conduzcan el rumbo de la administración pública. Dicho código tendrá principalmente un efecto social fructuoso pues señalará al ciudadano sus relaciones con la administración y será la base de la enseñanza de las leyes administrativas en las escuelas de derecho. Será también un instrumento de utilidad para el poder judicial, especialmente en relación con los actos administrativos.⁶⁵

⁶⁵ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808, pp. 1-2. Cfr.: Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*,

Habiendo identificado la existencia perenne de la ancestral *constitución administrativa* de Francia, Bonnín se propone darle las prendas propias de la modernidad a través de un régimen formal que fije su organización y funcionamiento. Este régimen anuncia el nacimiento del *Estado de derecho*, voz no usada por Bonnín pero entendido como tal, porque reposa en un código administrativo formulado como conjunto de leyes que estatuyen en provecho de los ciudadanos en lo referente a sus asuntos comunes, la propiedad colectiva y la riqueza pública, así como sobre sus acciones interesantes al orden público. Entraña un cosmos jurídico que estatuye sobre las personas, los bienes y las acciones, es decir, sobre las personas y las propiedades. Esto explica por qué son materia de las leyes administrativas los actos del estado civil como los impuestos, el servicio militar y las obras públicas, así, como la agricultura, el comercio y la industria, que son giros de la vida social y económica signadas por lo individual y la privacidad.⁶⁶

Pero hay que destacar principalmente que el código administrativo ideado por Bonnín constituye un cosmos jurídico de garantías del ciudadano ante la administración pública, que contribuirá directamente a que desechen los restos del método administrativo absolutista. Será una garantía de legalidad en todo acto administrativo, pues debido a que la administración pública es obrar y movimiento continuo, ella no debe seguir estando dominada por la arbitrariedad que impera de antaño y todavía señorea. Bonnín postula que la administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que unida a la justicia vela por los ciudadanos y por sus propiedades, porque las leyes administrativas

México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 167-198.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 6-7.

que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador de los negocios del Estado. Este es el motivo por el cual aconseja a Napoleón -quién a través del código civil dio arreglo a los asuntos sociales-, expida un código administrativo que dé orden a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y viabilice los recursos interpuestos contra la autoridad.⁶⁷ Ello obedece a que las relaciones entre la administración y la ciudadanía son diarias y a cada instante.

La administración pública así concebida patentiza la vigencia del Estado de derecho, pues son de índole administrativa las leyes que protegen a los ciudadanos y conservan el orden público, y garantizan la probidad y los conocimientos profesionales del administrador público, que debe abandonar el amateurismo y la discreción absoluta en el ejercicio de sus tareas. De modo que, preguntándose Bonnin: ¿quién lo dirigirá en sus funciones?, responde que es la ley como garante de los ciudadanos, del mismo modo como el administrador lo es de la ley. Es la ley la que forma al administrador público, que lo guía en sus funciones y lo hace ser ante los ciudadanos la prenda de su honradez. "Es pues de la ley misma de la que se debe esperar todo el bien que puede prometerse de la administración, ya que es el regulador de los ciudadanos, como lo es de los encargados del poder".⁶⁸

⁶⁷ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*, pp. 109-110.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 107-108 y 115.

Son grandes los beneficios que podrán esperarse de los cuidados de la administración en la gestión los asuntos públicos, cuando el código administrativo sea para ella una regla segura e invariable, y para los administrados una garantía de la uniformidad de su conducta y de la sensatez de sus decisiones. El código administrativo haría que la administración pública "marche segura, invariable y uniforme".⁶⁹

En la nueva época, la administración pública adquiere un carácter social general inexistente en el pasado, plasmado en *ley administrativa* como espíritu del código. Su carácter brota con la época emergente, en la cual se distinguen las leyes judiciales que consideran al ciudadano como un miembro individual en el Estado, y las leyes administrativas que lo conciben como miembro colectivo del mismo.⁷⁰ La primeras entrañan relaciones entre los individuos por cuanto sus acciones y sus bienes como personas privadas; las segundas tratan a los ciudadanos como personas públicas. Bonnin explicó que "las leyes administrativas, en efecto, no consideran a los administrados dentro de la familia o como individuos dentro del Estado, ni en el ejercicio de sus derechos políticos, sino como miembros de la sociedad en sus relaciones públicas, relaciones necesarias al mantenimiento mismo de la sociedad".⁷¹

⁶⁹ C.J.B. Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829, p. XVII. Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 365-391.

⁷⁰ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, pp. 30-32.

⁷¹ Carles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique*, A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812, troisième édition, tres tomos, tomo I, pp. VII-VIII.

Perfeccionamiento del Estado Administrativo

Bonnin se propuso establecer el *carácter propio* y *distintivo* de la administración pública, dar una idea neta de la misma, destilando aquello que le es esencial por cuanto su naturaleza y objeto, derivando de aquí el perfil del *Estado administrativo* emergente. Tampoco usa este vocablo, pero refiere nítidamente su idea cuando identifica a la administración pública en el seno del Estado, junto con otras instituciones, haciendo de aquél un Estado administrativo como su rasgo característico.

La clave que lleva a la administración pública concebida como una institución del Estado, junto con la justicia y el gobierno, se halla en el cambio de cualidad de este último, así como en el hecho de que la administración emana de él. En la Europa medieval el gobierno regía poco, por decirlo de algún modo, pues buena parte de las funciones hacia la colectividad eran desempeñadas por las corporaciones privadas, los poderes territoriales y los individuos particulares. Es decir, las actividades del gobierno eran escasas, de poca monta y normalmente discontinuas. Buena parte del orden administrativo heredado por Roma se había privatizado en favor de los feudos y los estamentos, en tanto que el derecho romano se aplicaba parcialmente o era desconocido, y el orden estatal se había casi eclipsado. Carecía de lo que, con todo tino, Michel Foucault definió como *gobernamentalidad*, concepto que entraña una representación fiel de los rasgos estructurales del acontecer estatal contemporáneo en el cual está sustentado el origen y desarrollo de la administración pública, así como su razón de ser. La gobernamentalidad constituye un fenómeno inherente al Estado moderno, o quizá mejor, de su existir desde que se *gubernamentalizó*.⁷²

⁷² Michel Foucault, "Governmentality". Burchell, Graham and Colin Gordon (eds), *The Foucault effect: studies in*

De hecho, el Estado se distingue de las organizaciones de dominación que le precedieron por la aparición de la gobernermentalidad, más que por cualquier otro rasgo, a pesar de que existen más atributos igualmente significativos. En efecto, la gobernermentalidad ha favorecido el desarrollo del Estado, la definición de lo que es su competencia -y de lo que no lo es-, y la distinción entre lo público y lo privado. Esto obedece al hecho de que el Estado puede ser mejor entendido en su función y sus límites con base en la gobernermentalidad

La gobernermentalidad representa el escenario político vigente caracterizado por tres rasgos. En primer lugar, entraña un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas, que favorecen el desempeño de una forma de ejercicio del poder específica y compleja.⁷³ En segundo lugar, representa una tendencia que durante un largo periodo y a través de la Europa occidental, entraña un tipo de poder personificado por gobierno, resultando de ello, por un lado, la gestación de una serie de formas de régimen, y por el otro, el desarrollo del saber político. En fin, la gobernermentalidad supone un proceso a través del cual el *Estado mercantilista* del absolutismo se transformó gradualmente en el *Estado gubernativo* emanado de la era napoleónica, el cual administra una creciente población urbana y rural, hace uso de instrumentos del saber económico y controla al aparato de seguridad interior.

Implica, sencillamente, que la actividad del Estado es continua, de modo que el gobierno rige administrando. Es decir, el gobierno no implica un puro mecanismo de inducción y conducción de

governmentality, Chicago, Chicago University Press, 1991, p. 103.

⁷³ *Ibid.*, pp. 102-104.

actividades concesionadas en entes privados, o que les son cedidas del todo, asumiendo un cúmulo de tareas meramente subsidiarias y complementarias de aquellos; sino hacer por sí mismo. En los tiempos modernos el gobierno es el principio primigenio de la administración pública, pues ella consiste en términos generales en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes referentes a materias generales y comunes para toda la ciudadanía. Este es uno de los ángulos sobresalientes de la administración pública, entendida desde su perspectiva como traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos.

En efecto, el gobierno conserva la dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, produciendo sucesáneamente que su acción se realice por medio de la administración pública -no a través de entes concesionarios-, cuando la aplicación de las leyes ocurre en el ámbito general; pero cuando ocurre en el ámbito particular, lo es por medio de los tribunales. Por lo tanto, a decir de Bonnin, el gobierno aplica las leyes a través de dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues *administrar es la regla general, juzgar es la regla particular*.⁷⁴ Pero la índole de la administración es sustancialmente diversa a la naturaleza de la justicia, la cual, debido a que el recurso solicitado a los tribunales emana sólo cuando los ciudadanos tienen un mutuo desacuerdo sobre sus intereses, para ellos es algo puramente facultativo en la mayor parte de los casos. Es decir: la justicia es un remedio que el ciudadano puede o no utilizar. No sucede lo mismo con la administración pública cuyo carácter propio es actuar, y actuar incesantemente, pues su actividad es en todo momento porque no

⁷⁴ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, pp. 4-5.

existe un instante en la vida del ciudadano que no tenga relación con el Estado, sea con respecto de su persona o de sus bienes. Esta acción nunca depende de la voluntad del ciudadano, porque no es un juicio lo que requiere, o que puede no requerir si así lo desea, "sino cosas diarias e independientes de su voluntad que son incumbencia de la administración".⁷⁵

Bonnin cree que formalmente sería posible concebir un Estado sin tribunales, porque podría concebirse a los hombres sin debates entre sí, y entendiéndose de buena fe sobre sus intereses privados.⁷⁶ Pero no podría serlo sin administración porque es imposible concebir una reunión de hombres sin autoridades para mantener el orden público, y hacerlos participar en sus personas y con sus bienes al interés de la sociedad.⁷⁷ *Estado administrativo* es, entonces, la organización política cuyo carácter radica en la actividad continua, incesante y sin descanso, por cuanto que la administración pública tiene a su cargo mantener los signos vitales de la sociedad.

⁷⁵ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, pp. 109 y 111.

⁷⁶ Esto es lo que hoy en día proponen algunos pensadores neoliberales, inclinados por los arreglos contractuales entre oponentes, más que por la aplicación de la ley por el gobierno. Por ejemplo, Walter Lippmann. Cf. Walter Lippmann, *The good society*, London, George Allen & Unwin, 1937, cap. XIII.

⁷⁷ C.J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, p. 127.

La Ciencia de la Administración Pública

Una vez definidos nítidamente los confines de la administración pública como una institución del Estado que emana del gobierno, diferenciándosele -y que es diversa a la justicia-, Bonnin se aboca a delinear los principios de una disciplina que es tan novel como el fenómeno de tal modo conceptuado. Cuánta razón le asiste cuando afirma que "la ciencia de la administración es nueva", pues ha emanado directamente de los progresos de la razón en materia legislativa y de organización política, dentro de los temas modernos. Francia, fatigada de las disensiones políticas internas se acogió al gobierno firme, activo y reparador que le brindó Napoleón, a través de leyes sabias, uniformes y ajustadas a las costumbres de la nación. Por primera vez el país tuvo leyes, es decir, los códigos civil, de procedimiento civil, de instrucción criminal y de comercio.

Débase sin embargo extender un crédito más al emperador: haber creado las condiciones propias para la existencia de la ciencia de la administración, pues "ella será para las generaciones futuras un monumento al genio de Napoleón".⁷⁸ Bonnin, refrendando sin límite la excepcionalidad de su época proclama que "ha llegado el momento de crear la ciencia de la administración. Los espíritus están más abiertos a apreciar sus ventajas y beneficios".⁷⁹ La nueva disciplina aspira a trascender en el tiempo y el espacio, y establecer generalidades universales, porque los nuevos tiempos tienden a derramarse por toda Europa y América donde la Revolución

⁷⁸ Charles-Jean Bonnin, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, p. 9.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 68.

tiene adeptos.⁸⁰ Ante hechos tan móviles y mutantes, los principios de la administración pública deben ser fijados y debidamente determinados, estar apoyada en leyes positivas y cánones firmes, y ser sumisa a una marcha uniforme e invariable.

La nueva ciencia surge como una necesidad social y su existencia tiene como propósito ocupar un espacio público emergente, donde la sociedad como un todo se vincule con las partes individuales que la integran.⁸¹ La ciencia de la administración ocupa un terreno de extensa publicidad emergente de la actividad ciudadana donde el destino individual no se puede cultivar sin el destino de la comunidad, toda vez que el designio social está penetrado por la fuerza de la personalidad individual. Ella consiste en un saber que aborda un complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados, que se aplica a la conservación de esas relaciones por medio del obrar de la autoridad pública sobre los hombres y las cosas que pertenecen a los propios hombres, siempre en función del interés de todos. Como saber científico caracterizado como teoría y como práctica social, puede entonces considerarse como el conocimiento de relaciones sociales inherentemente administrativas, caracterizadas por ser de público interés. La administración pública así concebida entraña una *acción social* que sustenta una sabiduría basada en elementos naturales, con base en fundamentos de principios universales y fijos. El concepto administración, amplio y comprensivo, tiene una correspondencia igualmente magna: la ciencia de la administración que "es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas

⁸⁰ Charles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1812, tomo I, p. XII.

⁸¹ *Ibid.*, p. XV.

relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa el orden social".⁸²

Bonnin se propuso tratar de la administración como *ciencia* con respecto a la teoría que sustenta los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* por cuanto a la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como *institución política* con respecto al conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras.

Fue de ese modo como Bonnin pudo formular, por primera vez en la historia de la humanidad,⁸³ un *sistema completo de la ciencia administrativa* sobre el cual fincar los cuatro principios universales de la administración pública para todos los pueblos en la era moderna, a saber: que la administración nace con la comunidad; que su conservación es su principio existencial; que la administración es el gobierno de la comunidad; que su carácter es la acción social, y su atribución la ejecución de leyes de interés general. Habida cuenta de que su tiempo es el tiempo definitivo, que ya no hay más etapas que seguir, Charles-Jean Bonnin puede afirmar que: "cualesquiera que sean los sistemas de administración de los diversos pueblos con relación a las personas y las cosas, la doctrina administrativa es independiente de los tiempos y los países, y es por consecuencia universal."⁸⁴

⁸² C.J.B. Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, 1829, p. 3.

⁸³ *Ibid.*, p. 14.

⁸⁴ *Ibid.*, XXIV.

Como ya lo mencionamos, la proyección universal de la ciencia de la administración pública dio inicio en Portugal, donde la edición 1812 de los *Principios* se tradujo abreviadamente casi diez años después,⁸⁵ siendo una obra muy divulgada entre los parlamentarios de ese país. En tanto que la edición 1829 se consultaba como texto en la cátedra de derecho público y constitucional de la Universidad de Coimbra. En fin: Bonnin sirvió de inspiración para la organización territorial de Portugal, donde se toman los consejos franceses como modelo y se establecen los consejos portugueses de prefectura.⁸⁶

En España su influencia no fue menos intensa, pues sus ideas se dejan sentir en reformadores administrativos del calibre de Javier de Burgos y Pedro Sáinz de Andino.⁸⁷ La ciencia de la administración pública española nació directamente de Bonnin, que es citado frecuentemente por Agustín Silvela, José Posada de

⁸⁵ *Extracto dos principios fundamentaes do sistema administrativo de França por m. Bonnin, e sua comparação con os de Portugal, ya citado.*

⁸⁶ *O conselho de Estado sua certidao de nascimento, da autoria da Profa. Doutora Maria da Glória Pinto Dias Garcia, editado em 1998, <http://www.sta.mj.pt/capitulo01.html>.*

⁸⁷ Antonio Mesa Segura, *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946. Pedro Sáinz de Andino, *Exposición al rey n.s. sobre la situación política del reino y medios de su restauración*. En García de José María Madaria, *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982 (1829).

Herrera y Manuel Ortiz de Zúñiga.⁸⁸ Naturalmente también influyó a Alejandro Oliván, fundador de la disciplina en España.⁸⁹

Pero lo más impresionante es la presencia temprana de Bonnin en la Nueva Granada, hoy Colombia, donde el pensador administrativo francés fue consultado en 1840 por Florentino González,⁹⁰ y traducido en 1838 por Esteban Febres Cordero en la ciudad de Panamá.⁹¹

Hay un pensador administrativo de gran talla: Lorenzo von Stein (1815-1890), nacido en Schlewig cuando era dominio danés. En 1832 estudió filosofía en Jena y luego ingresó a las aulas de la Universidad de Kiel para cursar jurisprudencia, donde se graduó en 1840 como Doctor en Derecho, y así desempeñarse luego en la administración pública. Debemos destacar que viajó a París donde conoció a Considerant, Cabet y Luis Blanc, además de Karl Marx.⁹²

⁸⁸ Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839. José Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978 (1843), tres tomos. Versión facsímil. Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo*, Granada, Imprenta y Librería de Sanz, 1842-1843, tres tomos.

⁸⁹ Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Roix Editor, 1843 (1842).

⁹⁰ Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla, dos tomos, 1840.

⁹¹ C.J. Bonnin, *Ciencia administrativa: principios de administración pública, extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*, Panamá, Imprenta de José Ángel Santos, 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero (obtenida de la edición francesa de 1812).

⁹² Luis Díaz del Corral, *Prólogo*. Stein, Lorenzo von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (1850), pp. IX-LVIII.

Allí tuvo sus primeros contactos con la ciencia de la administración pública, sin duda en la obra de Bonnin, pues en buena parte de su pensamiento yacen los conceptos desarrollados por el fundador de la disciplina. Lo dicho es patente a lo largo de la obra monumental de von Stein,⁹³ traducida parcialmente al italiano.⁹⁴ Desde Viena su pensamiento administrativo se alargó hacia Italia, y luego hacia los Estados Unidos de América, logrando con esta divulgación que el ideario administrativo de Bonnin se prolongara a través de la teoría de Lorenz von Stein.

En 1887, Woodrow Wilson, cofundador del estudio de la administración pública en Estados Unidos de América con Frank Goodnow, señaló sin reservas que la ciencia de la administración no había sido cultivada hasta entonces en su país, pues allí no se podía encontrar un método científico imparcial en las prácticas administrativas, ni tampoco un sentido elemental de buena administración. En su lugar existía un estado caótico y de corrupción. Los escritores estadounidenses no habían tomado parte hasta ese momento en el avance de la ciencia de la administración, que había sido cultivada en Europa, principalmente por profesores franceses y alemanes.⁹⁵ Esta certera apreciación fue recogida por D.H. Martin, en cuyo trabajo con sugestivo título: "Déja vu: french antecedents of the american public administration", se reconoce la

⁹³ Lorenz von Stein, *Die verwaltungs-lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung, 1864-1884, ocho tomos en diez volúmenes (Esta y la siguiente obra se refieren aquí en beneficio para quienes es accesible el idioma alemán).

⁹⁴ Lorenzo Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

⁹⁵ Woodrow Wilson, "The study of administration", United States, *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2, 1887, pp. 197-222.

precedencia francesa sobre el pensamiento administrativo estadounidense, destacándose naturalmente el papel de Bonnin.⁹⁶

En efecto, el plan maestro de administración pública dibujado por Napoleón fue calcado en todo el planeta, pero no sin variaciones, correcciones, enmiendas, extensiones y adaptaciones al país del caso. Como el tiempo presente es el último y definitivo, lo que ocurre en su interior es una marcha amplificadora de la razón y la libertad, junto con el perfeccionamiento de las instituciones que las albergan. Todos los textos de administración pública han hecho suyos la razón y la libertad, y entre sus páginas, junto con una loa a esos valores, se condena perpetuamente la improvisación, la irracionalidad, el abuso, el despotismo y la corrupción. Como efecto de la razón ha nacido un positivismo administrativo extenso, y al lado de la libertad se ha ampliado el espíritu de democracia. Todas las administraciones públicas del planeta llegaron al fin de la historia. Todas las reformas son esfuerzos de perfeccionamiento del mismo plan maestro; de modo que, cuando fracasan, como puede ocurrir, esto no hace sino manifestar que el patrón fundacional todavía no requiere del arreglo al cual se le sometió.

A lo largo y ancho de la literatura administrativa es visible la evidencia de lo dicho. Pero existen textos centrales que reflejan, a lo largo de casi dos siglos, la ampliación y el perfeccionamiento de la época final de la historia, comenzando con la obra de Florentino González,⁹⁷ publicada un poco después de la aparición de la última edición de los *Principios*, en cuyas páginas

⁹⁶ D.H. Martin, "Déjà vu: french antecedents of the american public administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 47, num. 4., 1987.

⁹⁷ Florentino González, *op. cit.*

es observable uno de los primeros resultados de la universalización de la administración pública en el tiempo presente. América ha sido incorporada a la ciencia de la administración pública. Por su parte, Alemania es rescatada del cameralismo ancestral por Lorenz von Stein cuya obra dicta el punto final de la ciencia de la policía, y la extensión de la nueva disciplina en todo el mundo germánico.⁹⁸ Los Estados Unidos, luego de un cultivo muy intenso durante medio siglo, maduran su muy propia ciencia de la administración pública por medio del trabajo principal de Dwight Waldo, que al mismo tiempo de fortalecer sus cimientos epistemológicos, logra un balance magistral entre los imperativos de la razón y la libertad.⁹⁹ En fin, la patria de Bonnin ve nacer un libro magistral donde su autor, Bernard Gournay,¹⁰⁰ sitúa la administración pública en su singularidad, retratando en su interior el mundo administrativo universal de sus días.

Hegelianamente hablando, la administración pública es un producto del *fin de la historia*.

⁹⁸ Lorenz von Stein, *Die verwaltungs-lehre* (esta y la siguiente obra se refieren aquí en beneficio para quienes es accesible el idioma alemán). Y *Hanbuch der verwaltungs-lehre und verwaltungs-recht*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung, 1870.

⁹⁹ Dwight Waldo, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

¹⁰⁰ Bernard Gournay, *Introduction a la science administrative*, Paris, Libraire Armand Colin, 1966.

LOS "EXTRAVÍOS" DEL RACIONALISMO

La historia universal, así desarrollada por Hegel, cuyo eje es el triunfo de la razón y la libertad, tiene empero una lectura diversa. En efecto, la Ilustración, con todo su prestigio como cuna del pensamiento racional moderno, así como del humanismo y del saber científico, es inaceptable para enfoques diversos y hasta antagónicos, que son igualmente polémicos con la Revolución francesa y la obra de Napoleón. Uno de los aspectos más criticados es la administración pública, precisamente por su racionalismo, el cual es asimilado al examen del Estado como uno de sus grandes males.

Un enfoque emblemático de ese tipo lo signa el neoliberalismo, para el cual la historia del mundo occidental difiere 80 grados de la perspectiva aquí tratada. Según el pensamiento neoliberal la historia de la sociedad occidental es la historia de su decadencia, de modo que su evolución debe ser observada más bien como un calvario recorrido durante los últimos siglos, cuya final y más penosa etapa fue observable luego de terminada la Segunda Guerra Mundial. Wilhelm Röpke, uno de los pensadores neoliberales más acreditados, detalla que la historia del ascenso y decadencia del racionalismo sólo es explicable como la cronología de los aciertos y extravíos del espíritu occidental.¹⁰¹ Se trata de la historia borrascosa del espíritu humano que condujo a la crisis social de entonces, y que consiste en "la historia de los *extravíos de la razón*". Pues el desvío del racionalismo radica en haberse dejado llevar por una ilimitada confianza en la razón, en concebirla como una guía inequívoca. De allí emanó la tendencia a la construcción intelectual, a la propensión a simplificar y al radicalismo

¹⁰¹ Wilhelm Röpke, *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1944 (1949), pp. 55-59.

despreocupado, así como a la rutina. Aquí se gestó, asimismo, la preferencia deliberada por lo nuevo y la aversión sistemática a lo viejo, sólo por ser viejo.¹⁰² En fin, es el origen del menosprecio de lo tradicional y lo espontáneo, que fueron reemplazados por lo organizado y lo mecánico. Obviamente también aquí surgió la fobia por lo casual y lo improvisado, que fueron sustituidos por el afán a una seguridad plenamente garantizada que el racionalista cree haber descubierto.

La voluntad racionalista no es solamente una reacción contra el absolutismo, sino paradójicamente, su prolongación espiritual; y en parte, la continuidad de su dirección. Lo dicho es aplicable principalmente a Francia, país donde los desvaríos del racionalismo desempeñaron un papel,¹⁰³ que siendo funesto, fue asimismo la gloria espiritual en la Europa del siglo XVIII.¹⁰⁴ Por lo tanto, la explicación histórica de los desvaríos del racionalismo puede sintetizarse en buena medida en el conocimiento de la historia social e intelectual de Francia. Sobre su historia es suficiente

¹⁰² *Ibid.*, pp. 59-60.

¹⁰³ Röpke explica que en la voz *racionalismo* convergen tres sentidos que se deben deslindar rigurosamente. En el primero, el *racionalismo* significa entender al mundo mediante el instrumento de la razón crítica, la cual analiza las causas, las razones de ser y los móviles. El segundo significa el intento de explicar el acontecer social por medio de móviles racionales, identificándose la observación del mundo, que es el instrumento, con el mundo en sí. Finalmente, el racionalismo puede encaminarse a conceptualizar cualquier medida política y exigir su cumplimiento en nombre de aquélla, como si fuera dictada exclusivamente por la razón. Röpke opta por desechar el segundo significado por considerarlo como una nefasta articulación dogmática y espiritual emanada del sistema hegeliano, conservando sólo los géneros primero y tercero por su legitimación. Wilhelm Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo*, Madrid, Revista de Occidente, 1947 (1942), p. 61.

¹⁰⁴ Wilhelm Röpke, *Civitas humana*, p. 63.

resumir lo dicho por los grades críticos sociales franceses, desde hace más de un siglo: que habida cuenta de los efectos envenenadores del absolutismo y el centralismo, esa historia ofrece "rasgos patológicos" sobresalientes que pesan hasta el presente. De aquí Röpke deriva que es verosímil la afirmación de que Francia es el semillero del espíritu revolucionario moderno, así como del socialismo.

Esos "rasgos patológicos" son "la centralización del Estado francés, destructora de toda sana articulación social y regional, que la Revolución, el Imperio y todos sus seguidores hasta la tercera República no sólo mantuvieron, sino que incluso agravaron; una nobleza de Corte sin empleo, absentista, alejada de la vida y de la responsabilidad política, que, finalmente, tiene que caer en el hastío, en el culto del arte y en el cinismo; una élite que, a falta de una ocupación activa, se entrega al culto del estilo y de la dicción, y con ello a la peligrosa preponderancia de la palabra; una sociedad de salón que ha legado a Europa el máximo cultivo estético, pero que, para ello, gira en torno a sí misma, cerniéndose sobre la vida irrespetuosamente, hace de todo tema de conversación ingeniosa y chispeante y, de ese modo, se recrea en este mundo de ilusión tal debió ser, a grandes rasgos, el *milieu* histórico-social e histórico espiritual que hizo prosperar al extraviado racionalismo".¹⁰⁵

Una comparación entre ese clima espiritual francés del siglo XVIII, y la atmósfera intelectual de Inglaterra, Alemania y Suiza, rendirá nítidamente una diferencia abismal entre el "dogmatismo rayano en el nihilismo allá, y la ponderación y seguridad de los

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 63-64.

valores acá”.¹⁰⁶ Es decir, Röpke observa una desemejanza absoluta “entre Diderot, Voltaire o d'Alembert de un lado, y Hume, Smith, Johnson, Lichtenberg, Lessing o el círculo de Zurich, del otro”. De modo que es una ironía que el fundador del doctrinarismo democrático haya nacido súbdito del rey suizo: Jean-Jacques Rousseau.

Todavía más, hay una afirmación que Röpke piensa no es exagerada: todas las revoluciones son el resultado de que Francia ha estado gobernada la mayor parte del tiempo en forma autoritaria y contrarrevolucionaria.¹⁰⁷ Observa que coinciden muchos autores en que la causa debe buscarse en la relación del francés, como individuo, con el Estado, relación perturbada por el absolutismo y la centralización. Igualmente, el hecho de que el socialismo haya tenido su punto de partida en el París de 1830 a 1848 se debió, entre otras razones, a la masificación de la ciudad. La relación del individuo francés con el Estado, tan raramente perturbada, hace ver en el Estado a un enemigo y fomenta la carencia del espíritu de solidaridad. Esto tiene dos fuentes, una de las cuales no puede ser imputada a los franceses y la otra sólo redundante en su honor. Pues “el francés es la víctima de un absolutismo y centralismo seculares, sobre cuyo carácter y consecuencias están de acuerdo todos los especialistas de dentro y de fuera de Francia”.¹⁰⁸ Röpke

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 72.

¹⁰⁸ Röpke cita un pasaje ilustrativo de Odilon Barrot sobre la “centralización niveladora”, que encuentra su expresión clásica en la anécdota del Ministro de Instrucción Pública, que en el curso de una conversación, sacó el reloj y dijo a su visitante que en ese momento en Francia todos los escolares del mismo grado estaban haciendo el mismo tema de composición (Odilon Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, París, 1861, p. 246). No queremos pasar por alto el hecho de que la obra de Barrot suele ser citada

piensa, que en una situación semejante, un pueblo puede reaccionar en formas diferentes contra un exceso de gobierno como el narrado. Una primera modalidad es que se acostumbre al servilismo y la devoción al Estado, que quizá es lo normal, como ocurre con los alemanes.¹⁰⁹ Otra es revelarse, como hacen los franceses. Pero esto no cambia en nada el funesto resultado que la combinación del exceso de gobierno y la naturaleza rebelde del pueblo ha producido, tanto para Francia, como para el resto del mundo, al que irradió el resultado.

Un "linaje especial de causas" es el *esprit classique* examinado por Benjamin Constant,¹¹⁰ donde encuentra el origen de la funesta tendencia al "democratismo antiliberal" de Rousseau y de los hombres de la Revolución, influenciados por su pensamiento. Ellos han tomado espontáneamente como modelo, "por un exceso de admiración por los antiguos", la idea greco-romana de la libertad

cuando de centralización francesa se trata, si bien su celebridad no es tan reconocida como a *Timón*, seudónimo de Louis-Marie Cormenin, autor de un trabajo igualmente dedicado a la centralización. *Ibid.*, p. 73.

¹⁰⁹ Bakunin decía que los alemanes tienen en la sangre la pasión por el orden y la disciplina, que es la fuente del espíritu estatal. Que les distingue aceptar libremente y con convicción las reglas de la coacción, pues su libertad consiste en estar preparados para someterse voluntariamente a la autoridad. En fin, que no existe nación alguna que rivalice con ellos cuando de organización estatista se trata, de modo que esto explica por qué los alemanes buscan su vida y su libertad en el Estado. Michel Bakounine, *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967 (1873), pp. 237-238.

¹¹⁰ Benjamin Constant, "De la liberté des anciens comparée á celle des modernes" (1874). Benjamin Constant, *Choix de textes politique*, Jean-Jaques Pauvert Editor, Imprimé en Hollande, 1965. La cita de Constant parece oportuna, principalmente porque es uno de los más reputados liberales políticos de su tiempo, y uno de los detractores conspicuos de la Revolución.

como *liberté collective* (soberanía popular), por encima de la *liberté individuelle*.

Röpke sostuvo que la crisis del Estado occidental en la década de 1940 fue una crisis de legitimidad, pero que esa vicisitud provenía de una más "honda fatalidad" derivada de un milenio de evolución que sacrificó en favor del Estado autoritario a la mayor parte de Europa, salvo Suiza, Holanda, Inglaterra y las naciones escandinavas. Europa, por doquier, fue el escenario de la crisis absolutista que brotó del principio autoritario, con la excepción agravante de Francia, que no sólo conservó ese pasado, sino que la Revolución francesa lo fortaleció más todavía a través de una organización autoritaria, centralista y burocrática.¹¹¹

Tal es para el neoliberalismo el trágico saldo de un milenio de autoritarismo, explotación, y alejamiento entre gobernantes y gobernados, así como de una burocracia centralista y devoción al Estado heredados como crisis del Estado moderno.

Como se puede observar hoy en día, los postulados del neoliberalismo marchan por una senda diversa al fin de la historia profetizada por Hegel, apuntando con índice de fuego la apertura de una etapa nueva de la historia donde el capitalismo triunfante sí pondrá fin a la historia efectivamente.

¹¹¹ Wilhelm Röpke, *Civitas humana*, p. 112.

EPÍLOGO

La administración pública puede ser tratada a la luz de una filosofía de la historia universal, es decir: visualizada bajo algún lente comprometido con una perspectiva singular aceptable por unos, rechazable por otros. Puede ser interpretada de un modo trascendental como cualquier otra manifestación de la vida de una sociedad, ascendiendo en sus aspiraciones hacia una explicación científica tan necesaria como otros campos del conocimiento. No debemos olvidar que entre la valiosa literatura administrativa estadounidense producida a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el escrito principal de Dwight Waldo sobre el Estado administrativo se destaca singularmente por haber superado las visiones de la administración pública que la abordan casi como una pura herramienta. Waldo se propuso discutir sobre epistemología y teoría, de un modo similar como lo hicieron en su tiempo sociólogos y politólogos estadounidenses tan destacados como Talcott Parsons y David Easton.

Una visión filosófica acerca la administración pública que la vincule con los fines superiores del hombre, así como con sus valores, destaca su compromiso con ellos. La libertad, que es en todo caso el producto final y supremo de la historia, es sin duda uno de los valores cuya custodia preciada debe asumir la administración pública. De no ser así no hablemos de progreso, sino de retroceso.

Pero sobre todo, sólo en la medida en que los académicos ocupados en el quehacer científico inherente a la administración pública asuman un compromiso pleno con ella, llegará finalmente a ser reconocida junto con la ciencia política y la sociología, pues es una *ciencia tan noble* como sus hermanas.

FUENTES

Adams, Brooks, *The theory of social revolutions*, New York, The Macmillan Company, 1913.

Adamson, Hoebel, "La autoridad en las sociedades primitivas". Friedrich, Carl (compilador), *La autoridad*, México, Editorial Roble, 1969.

Altusio, Juan, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (1614 [1603]).

Althusius, Johannes, *Politica methodice digesta*, Cambridge, Harvard University Press, 1932 (1614 [1603]). With an introduction by Carl Joachim Friedrich.

Althusius, Johannes, *Politica*, Indianápolis, Liberty Found, 1994 (1614 [1603]).

Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980 (1974).

-----, "Historia y lecciones del neoliberalismo", François Houtart y François Polet, *El otro Davos. Globalización de resistencias y de luchas*, México, Plaza y Valdés, 2001.

Anónimo, *O conselho de Estado sua certidao de nascimento*, <http://www.sta.mj.pt/capitulo01.html>.

Ansart, Pierre, *Sociología de Saint-Simon*, Barcelona, Ediciones Península, 1972 (1971).

Bakounine, Michel, *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967 (1873).

Bakunin, Mijail *Dios y el Estado*, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira, 2000.

Bardach, Eugene, "Policy termination as a political process", United States, *Policy Sciences*, num. 7, 1976.

Barnard, Chester, *The functions of executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1975 (1938).

Barker, Ernest, *Greek political theory: Plato and his predecessors*, London, Methuen & Co. LTD, 1947.

-----, *Principles of social and political theory*, Oxford, Oxford University Press, 1952 (1951).

-----, *Social and political thought in Bizantium*, Oxford, at the Clarendon Press, 1957.

Barry, Norman, *The tradition of spontaneous order*, 1982. Originally published as *Literature of Liberty*, vol. V, no. 2, Summer 1982. Institute for Human Studies. Republished with permission of original copyright holder. <http://www.econlib.org/library/Essays/LtrLbrty/bryTSO.html>.

Barrot, Odilon, *De la centralisation et de ses effets*, Paris, H. Dumineray, Éditor, 1861.

Baudin, Louis, *El Imperio socialista de los incas*, Santiago de Chile, Empresa Editora Zig-Zag, 1943.

-----, *L'aube d'un nouveau libéralisme*, Paris, Étions M.-Th. Génin, Libraire de Médecis, 1953,

-----, *Manuel d'économie politique*, Paris, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, dos tomos.

-----, *Los conflictos contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956.

Beer, Max, *Historia general del socialismo y las luchas sociales*, Santiago de Chile, Ediciones Ercilla, 1936.

Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976 (1973).

Berman, Harold, *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (1983).

Biller, Robert, "On tolerating policy and organizational termination: some design considerations", United States, *Policy Sciences*, num. 7, 1976.

Bluntschli, M., *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año (1876), dos tomos.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1985).

Bodin, Charles, *Principes de science économique*, Paris, Société Anonyme du Recueil Sirey, 1926.

Bodin, Jean, *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970 (Facsimil de la edición de 1583).

-----, *Los seis libros de la República*, Turín, por los Herederos de Bevilaqua, 1590.

Bon, Gustavo Le, *Psicología de las multitudes*, Madrid, Daniel Jorro, Editor.

Bonnin, Charles-Jean, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808.

-----, *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemens, communaux et municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition.

-----, *Principes d'administration publique*, a Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812, troisième édition, tres tomos.

-----, *Extracto dos principios fundamentaes do sistema administrativo de França por mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal*. Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana, 1822.

-----, *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829.

-----, *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, 1824. Versión italiana de Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti.

-----, *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834. Versión castellana de D.J.M. Saavedra.

-----, *Ciencia administrativa: principios de administración pública, extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*, Panamá, Imprenta de José Ángel Santos, 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero.

-----, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bothun, Douglas and John Comer, "The politics of termination: concepts and process", United States, *Policy Studies Journal*, vol. 2, num 4, May, 1983.

Boulding, Kenneth, *The organizational revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953).

-----, *The meaning of the twentieth century*, New York, Harper Colophon Books, 1965.

Bourgin, Georges, *La comuna*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962 (1953).

Bourgeois, Bernard, *El pensamiento político de Hegel*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972 (1969).

Brehier, Louis, *Las instituciones políticas del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1958.

Brewer, Harry, "The policy sciences emerge: to nature and structure a discipline", United States, *Policy Sciences*, num. 5, 1974.

Brunn, Geoffrey, *The enlightened despots*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1967.

Brzezinski, Zbigniew, *Between two ages*, Forge Village, Massachusetts, 1976 (1970).

Buchanan, James, *Foreword*. Tullock, Gordon, *The politics of bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965.

-----, "Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and normative implications". Philip Petit (Editor), *Contemporary of political theory*, New York, Macmillan Publishing Company, 1991.

Burnham, James, *The managerial revolution*, New York, The John Day Company, 1941.

Caiden, Gerald, *The dynamics of public administration*, Hinsdale, Dryden Press, 1971.

Cano Ruiz, Benjamín, *William Godwin: su vida y su obra*, México, Editorial Ideas, 1977.

Capelletti, Ángel, *Etapas del pensamiento socialista*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1978.

Castillo Velasco, José María del, *Ensayo de derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874-1875, dos tomos.

Cavallo, Guglielmo et al, *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Chapman, Brian, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959.

Charléty, Sébastien, *Histoire du saint-simonisme*, Paris Éditions Gonthier, 1965.

Clapmarii, Arn., Clapmarii, *De arcanis rerumpublicarum*, Lugduni Batavorum, Ex officia Iacobi Marci. A°. 1644.

Cicerón Marco Tulio, *Tratado de la República*, México, Editorial Porrúa, 1978.

Cole, G.D.H, *Historia del pensamiento socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1953), seis tomos.

Collini, Stefan, Donald Winch y John Burrow, *La política, ciencia noble*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 (1983).

Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor, dos tomos.

Comte, Augusto, *Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad*, Madrid, Editorial Tecnós, 2000 (1922).

-----, *Principios de la filosofía positiva*, Madrid, España Moderna, sin año (1829).

Constant, Benjamin, "De la liberté des anciens comparée á celle des modernes" (1874). Constant, Benjamin, *Choix de textes politique*, Jean-Jaques Pauvert Editor, Imprimé en Hollande, 1965.

Corona Ramón, Juan Francisco, *Una introducción a la teoría de la decisión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.

Cros, Jacques, *Le neo-liberalism*, Paris, Libraire de Médicis, 1951.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997.

Cuvillier, Armand, *Proudhon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1939.

Dahrendorf, Ralf, *Class and class conflict in industrial society*, Stanford, Stanford University Press, 1968 (1957).

Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

Décret du 19 juin 1790, Imbert, Jean et al, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961.

Derlien, Hans-Ulrich, "Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista", Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 7-8, 1998-1999.

Díaz del Corral, Luis, *Prólogo*. Stein, Lorenzo von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (1850).

Dimock, Marshall, "The meaning of principles in public administration". Gaus, John, White, Leonard and Marshall Dimock, *The frontiers of public administration*, New York, Russell and Russell, 1967 (1936).

----- and Gladys Dimock. *Public administration*, New York, Holt, Rinehart and Winston. 1964. 3r. ed.

----- and Gladys Dimock, *Public administration*, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966 (1953).

Drucker, Peter, *The new society*, New York, Harper and Row, 1962 (1949).

-----, *The age of discontinuity*, New York, Harper and Row, Publishers, 1969.

-----, *Post-capitalist society*, New York, Harper Business, 1993.

-----, *La administración y el mundo del trabajo*", varios, *El oficio y arte de la gerencia*, Barcelona, Grupo Editorial Norma, 1995.

Dunleavy, Patrick, "Explaining the privatization boom: public choice versus radical approach", Londres, *Public Administration*, vol. 64, num. 1, 1986.

-----, *Democracy, bureaucracy and public choice*, New York, Prentice Hall, 1991.

----- y Christopher Hood, "De la administración pública a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 3, 1995.

Dunsire, Andrew, *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson and Co., 1973.

Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1958 (1951).

-----, *Introduction a la politique*, Paris, Gallimard, 1964.

Easton, David, *A framework for political analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965.

Eisenstadt, S.N., *The political systems of empires*, New York, The Free of Glencoe, 1963.

-----, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970.

-----, "Burocracia, burocratización y desburocratización". México, *Revista de Administración Pública*, Núm. 46, 1981 (1959).

Ellul, Jaques, *The technological society*, New York, Vintage Books, 1964 (1954).

Engels, Federico, *Anti-Düring*, México, Editorial Grijalbo, 1975.

-----, Artículo publicado en octubre de 1867, *Los Artículos de Engels*, Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894).

Fayol, Henri, "Sobre la organización administrativa" [Discurso pronunciado en la sesión de el clausura del Congreso Internacional

de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900], Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1956.

-----, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1931 (1916).

Federico II de Prusia, *Antimaquiavelo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995 (1840).

Fichte, Johann Gottlieb, *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Editorial Tecnós, 1991 (1800).

Finer, Herman, *Road to reaction*, Boston, Little, Brown and Company, 1945.

-----, *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949.

Fischbach, Oskar Georg, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1968.

Foucault, Michel, "Governmentality". Burchell, Graham and Colin Gordon (eds), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

Frederickson, George, "Toward a theory of public for public administration", United States, *Administration and Society*, vol. 22, num. 4., 1991.

Freund, Ernst (1928), *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, The University of Chicago Press.

Friedman, Milton, *Capitalism and liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1982 (1962).

Friedrich, Carl, *Introducción a la teoría política*, México, Editorial Roble, 1969 (1967).

Frye, Charles, "Carl Schmitt's concept of the political", United States, *The Journal of Politics*, vol. 28, num. 4, 1966.

Galbraith, John Kenneth, *The new industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967.

García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus Ediciones, 1981.

García-Pelayo, Manuel *Estudio Introductorio, La razón de estado y otros escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 1985.

Gherzi, Enrique, "El mito del neoliberalismo", ponencia presentada en la conferencia regional de la Mont Pelerin Society llevada a cabo del 18 al 21 de septiembre del 2003 en Chattanooga, Tennessee, Estados Unidos, www.elcato.org/publicaciones/ensayos/enf-2004-09-29.html.

Gide, Charles et Charles Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909).

Giddens, Anthony, *La tercera vía*, México, Editorial Taurus, 1999 (1998).

Giner, Salvador, *Prefacio*. Rizzi, Bruno, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Ediciones Península, 1980 (1939).

Girvetz, Harry, *The evolution of liberalism*, New York, Vollier Books, 1963.

Godwin, William, *Justicia política*, Buenos Aires, Editorial Americalee, 1945 (1793).

Gonnard, René, *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Aguilar Ediciones, 1961 (1921), 6a. edición.

González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla, dos tomos, 1840.

Goodnow, Frank, *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900.

-----, *Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos*, Madrid, España Moderna, sin año (1893), dos tomos.

Goulner, Alvin, *Industrial bureaucracy*, New York, The Free Press, 1964 (1954).

Gournay, Bernard, *Introduction a la science administrative*, Paris, Libraire Armand Colin, 1966.

Gross, Bertram, *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, 1964, dos tomos.

Guerra, François-Xavier y Annick Lempériere et al, *Los espacios públicos en Iberoamérica*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Gulick, Luther, "Politics, administration and 'the new deal'", United States, *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169, 1933.

----- and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on science of administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1937).

Gurvitch, Georges, *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint-Simon y Proudhon*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1970 (1955).

Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones sobre la administración*, México, Editorial Reverté, 1961.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1981 (1962).

Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

Hayek, Friedrich, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944.

-----, "The use of knowledge in society", reprinted from *American Economics Review*, XXXV, num. IV, september, 1945, <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekUseofKnowledge.html>.

-----, *Los fundamentos de la libertad*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1982 (1959).

-----, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1979 (1978).

-----, *Law, legislation and liberty: rules and order*, London, Routledge and Kegan Paul Ltd, tres tomos, tomo I, 1998 (1982).

-----, *Derecho, legislación y libertad: orden y normas*, Madrid, Unión Editorial, tres tomos, tomo I, 1985 (1982).

-----, "Los historiadores y el futuro de Europa", *Las vicisitudes del liberalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1992.

-----, "Discurso inaugural de una conferencia en Mont-Pèlerin", de abril 1° de 1947, *Las vicisitudes del liberalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1992.

Hegel, G.W.F, *Philosophy of right and law*. Carl Friedrich, *The philosophy of Hegel*, New York, The Modern Library, 1954. Edited, with an introduction by Carl Friedrich.

-----, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1940.

-----, *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976 (1821).

-----, *Filosofía del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975 (1821).

-----, *Filosofía de la historia*, Buenos Aires y Madrid, Revista de Occidente, dos tomos, 1946 y 1928.

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

Hintze, Otto, "El comisario en la historia de la administración". Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1910).

-----, "El estamento de los funcionarios". Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1911).

-----, "Esencia y transformación del Estado moderno". Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 (1931).

Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1978 (1651).

Horowitz, Irving Louis, (Selección y Prólogo) *Los anarquistas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1964).

Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, 1999.

Imbert, Jean et al, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961.

Imperatoris Iustiniani institutionum, with introductions, commentary and excursus by J.B Moyle, D.C.L., Oxford, at the Clarendon Press, 1964 (1883).

Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (1972).

Jovellanos, Gaspar Melchor de, *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos y diversiones públicas, y sobre su origen en España*. Gaspar Melchor de Jovellanos, *Escritos políticos*, México, Editorial Origen, 1985 (1790).

Justi, Johann Heinrich Gottlob von, *Staatswirthschaft*, Scientia Verlag Aalen, 1963. Facsímil de la segunda edición, de 1758.

-----, *Grundsätze der policey-wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef, 1756.

-----, *Elementos generales de policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756).

-----, *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto Nacional de Administración Pública de México, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Comunidad Autónoma de Madrid, 1996.

Kamenka, Eugene et al, *La burocracia: trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (1979),

Kaufman, Herbert, *Are government organizations immortal?*, Washington, The Brookings Institution, 1976.

Keane, John, *La vida pública y el capitalismo tardío*, México, Alianza Editorial, 1992.

Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editorial Colofón, sin año (1933).

Kropotkin, Pedro, "Anarquismo". Cano Ruiz, Benjamín, *William Godwin: su vida y su obra*, México, Editorial Ideas, 1977.

Laski, Harold, *El Estado moderno*, Barcelona, Librería Bosch, 1932 (1925), dos tomos.

-----, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (1936).

-----, *Reflexiones sobre la Revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Editorial Abril, 1944 (1942).

-----, *La libertad en el Estado moderno*, Buenos Aires, Editorial Abril, 1945.

Lasswell, Harold, *A pre-view of policy sciences*, American Elviser Publishing Co., 1971.

Laufenburger, Henry, *Intervención del Estado en la vida económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945 (1939).

Lefebvre, Henri, *Vers el cybernanthrope: contre les technocrates*, Paris, Editons Denoël, 1971.

-----, "El significado de la Comuna". [Http://www.espaimarx.org./La-significacion-de-la-comuna.pdf](http://www.espaimarx.org./La-significacion-de-la-comuna.pdf).

Lenin, V.I., *El Estado y la revolución*, Pekin, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1966.

-----, *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, Moscú, Editorial Progreso, sin año.

Lenoël, Émile, *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs, 1865.

Leon, Peter de, "Public policy termination: an end and a beginning", United States, *Policy Analysis*, vol. IV, num. 3, 1978.

Levy, Marion, *Modernization and structure of societies*, Princeton, University Princeton Press, 1969 (1966).

Lippman, Walter, *The good society*, London, George Allen & Unwin, 1937.

Lipset, Seymour Martin, *Political man*, New York, Doubleday & Company, 1963 (1960).

-----, "Prediciendo el futuro de la sociedad post-industrial". Lipset, Seymour Martin (compilador), *La sociedad post-industrial*, Buenos Aires, Editorial Fraterna, 1983 (1979).

Lipsio, Justo, *Políticas*, Madrid, Editorial Tecnós, 1997 (1589).

Lissagaray, Prosper-Olivier, *Histoire de la comune de Paris 1871*, Paris François Maspero, 1967 (1876), dos tomos.

List, Federico, *Sistema de economía nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942 (1841).

Löffler, Elke, "The value public management evaluations from an international perspective: best practice cases reconsidered", Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999.

Lord Acton, *Essays on freedom and power*, Boston, The Beacon Press, 1948.

McLuhan, Marshall y B.R. Powers, *La aldea global*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1996 (1989).

Machiavelli, Niccoló, *Il principe*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1984 (1532).

-----, *Discorsi sopra la prima daga di Tito Livio*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1984 (1532).

Malatesta, Errico, "Anarquía y gobierno". Horowitz, Irving Louis (Selección y Prólogo), *Los anarquistas*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1964).

Manheim, Ernst, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936.

Mannheim, Karl, *Ideología y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941 (1936).

Marcuse, Herbert, *Reason and revolution*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1968 (1941).

Martin, D.H., "Déja vu: french antecedents of the american public administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 47, num. 4., 1987.

Marx, Carlos y Federico Engels, *La sagrada familia*, México, Editorial Grijalbo, 1967.

-----, *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, México, Editorial Grijalbo, 1973.

-----, "La cuestión judía". Marx, Carlos y Arnold Ruge, *Los anales franco-alemanes*, Barcelona, Editorial Martínez-Roca, 1973.

-----, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por un prusiano". Marx, Carlos, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978.

-----, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos.

-----, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, Tres tomos (1867, 1885 y 1894).

-----, *La guerra civil en Francia*. Marx, Carlos y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año (1871), dos tomos.

Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Merton, Robert, *Sociology of sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

-----, *Social theory and social structure*, Gleocoe, Illinois, The Free Press 1957.

-----, *Foreword*. Ellul, Jaques, *The technological society*, New York, Vintage Books, 1964 (1954).

Mesa Segura, Antonio, *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946.

Metcalfe, Les, "New challenges in Europe public management designing interorganizational networks", Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999.

Meynaud, Jean, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Editorial Ariel, 1964.

-----, *La tecnocratie: mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964,

Michels, Robert, *Political parties*, New York, The Free Press, 1966 (1911).

Miliband, Ralph, *The State in capitalist society*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1969.

Mill, John Stuart, *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1848).

-----, *On liberty*, Glasgow, Collins/Fontana, 1975 (1859).

-----, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos Sucesores, 1966 (1861).

Millet, John, *Government and public administration*, New York, Mc Graw-Hill Books Company, 1959.

Mises, Ludwig von, *Liberalismo*, Barcelona, Editorial Planeta-Agostini, 1994 (1927).

-----, "El intervencionismo". *Ludwig von mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926).

-----, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

-----, *The human action*. Foundation for Economic Education, 1996 (1949). Cap. XIV, parte 1, y Cap. XVI, parte 1. <http://www.mises.org/humanaction.asp>.

-----, "El significado del *laissez faire*", México, *El Foro*, tomo 6, num. 2. 1949.

Mohl, Robert von, *Die Polickey-Wissenschaft*, Tubingen, Verlag der H.Laupp'fchen Buchhandlung, 1866, tres tomos.

Mont-Pèlerin Society, "Short history and statement of aims". <Http://montpelerin.org/aboutmps.html>.

Mooney, James, *The principles of organization*, New York, Harper & Brothers, 1954 (1931).

Moreland, W.H., "The science of public administration", Inglaterra, *Quarterly Review*, vol. 235, 1921.

Morstein Marx, Fritz, *The administrative State*, Chicago, University of Chicago Press, 1967 (1957).

Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961 (1960).

Mueller, Dennis, "Public choice: a survey". James Buchanan and Robert Tollison, *The theory of public choice II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984.

Naudé, Gabriel, *Consideraciones políticas sobre el golpe de Estado*, Madrid, Editorial Tecnós, 1998 (1639).

Neill, Thomas, *The rise and decline of liberalism*, Milwaukee, The Bruce Publishing Company, 1953.

Neumann, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1942).

Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.

-----, *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

Niskanen, William, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.

-----, "Competition among government bureaus". James Buchanan y otros, *The economics of politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978.

O conselho de Estado sua certidao de nascimento, da autoria da Profa. Doutora Maria da Glória Pinto Dias Garcia, editado em 1998, <http://www.sta.mj.pt/capitulo01.html>.

Oliván, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Roix Editor, 1843 (1842).

Olivier, Albert, *La comuna*, Madrid, Alianza Editorial, 1971 (1939).

Ohmae, Kenichi, *The end of nation State*, New York, The Free Press, 1995.

Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, Granada, Imprenta y Librería de Sanz, 1842-1843, tres tomos.

Ostrom, Vincent, *The intellectual crisis in american public administration*, Alabama, The University Alabama Press, 1974.

Paine, Thomas, *Common sense*, New York, The Liberal Arts Press, 1953 (1776).

-----, *Rights of man*, New York, The Citadel Press, 1945, *The complete Writings of Thomas Paine*.

Panunzio, Segio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Casa Editrice Dott. A. Milano, 1937.

Parsons, Talcott, "El proceso político de la estructura y el proceso sociales". Easton, David, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969.

Perlman, Morris, *Un comentario británico: política de partido y burocracia en la política económica*. Tullock, Gordon, *Los motivos del voto*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979 (1976).

Pividal, Raphael, *Saint-Simon*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, S.A., 1970.

Pffifner, John and Robert Presthus, *Public administration*, New York, The Ronald Press, 1967 (1935).

Posada, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, dos tomos.

Poulantzas, Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales de l' état capitaliste*, Paris, François Maspero, 1968.

Prélot, Marcel, *La science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963.

Presutti, Errico, *Lo Stato parlamentare ed suoi impiegati amministrativi*, Napoli, Libreria Editrice Internazionale, 1899.

Proudhon, Pierre-Joseph, *El principio federativo*, México, Ediciones Gernika, 1992 (1863).

Radcliffe-Brown, A.R., *Estructura y función en la sociedad primitiva*, Barcelona, Ediciones Península, 1974 (1962).

Rama, Carlos, *Las ideas socialistas en el siglo XX*, Editorial Laila, Barcelona, 1976 (1947).

Redford, Emmette, *Democracy in the administrative State*, New York, Oxford University Press, 1969.

Riggs, Fred, *Administration in the developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964.

Rizzi, Bruno, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Ediciones Península, 1980 (1939).

-----, *The bureaucratization of the world*, New York, The Free Press, 1985 (1939).

Röpke, Wilhelm, *La crisis social de nuestro tiempo*, Madrid, Revista de Occidente, 1947 (1942).

-----, *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1944 (1949).

Rose, Richard, *England*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.

-----, *Understanding big government*, London, Sage Publications, 1984.

Rosecrance, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987 (1986).

Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 1979 (1762).

Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

Ruge, Arnold, "El rey de Prusia y la reforma social". Karl Marx, *Manuscritos de París y Anuarios franco-alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978.

Runciman, W. G., *Ensayos de sociología y política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

Saint-Simon, Henri de, "De la organización social". Ionescu, Ghita, *El pensamiento político de Saint-Simon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

-----, "El político". Ionescu, Ghita, *El pensamiento político de Saint-Simon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

-----, *Catecismo político de los industriales*, Buenos Aires, Aguilar Editor, 1960.

-----, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821).

-----, "Lettres á un américain". Henri de Saint-Simon, *La physiologie sociale: oeuvres choices. Introduction et notes*, Georges Gurvitch, Paris, Presses Universitaires de France, 1965.

-----, "L'Organisateur". Henri de Saint-Simon, *La physiologie sociale: oeuvres choices. Introduction et Notes*, Georges Gurvitch, Paris, Presses Universitaires de France, 1965.

Sáinz de Andino, Pedro, *Exposición al rey n.s. sobre la situación política del reino y medios de su restauración*. García de Madaria, José María, *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982 (1829).

Sauvy, Alfred, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956).

Say, Jean-Baptista, *Traité d'économie politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, sixième édition.

Scott, Howard, "Science versus chaos", New York, Published by Continental Headquarters, Technocracy Inc., 1946 (1933).

Schmitt, Karl, *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1963 (1932).

-----, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968 (1964).

Schmoeller, Gustav, *Politique sociale et économie politique*, Paris, V. Giard & E, Briere, 1902.

Schulking, Eugene (editor), *The Paris comune of 1871*, New York, Grove Press, 1974.

Sheldon, Oliver, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).

Siegfried, André, *El alma de los pueblos*, Madrid, Editorial Norte y Sur, 1965 (1950).

Silvela, Agustín, *Estudios prácticos de administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839.

Simon, Herbert, *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1976 (1947).

-----, Donald Smithburg and Victor Thompson, *Public administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1950.

Simon, Emile, "Relaciones públicas y administración". En Langrod, Georges (compilador), *Tratado de ciencia administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977.

Simonde de Sismondi, J. C. L., *Economía política*, Madrid, Alianza Editorial, 1969 (1815).

Small, Albion, *The cameralists: the pioners of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909.

Smith, Adam, *The theory of moral sentiments*, A. Millar, 1790, sixth edition (first published: 1759), Library of Economics and Liberty. <<http://www.econlib.org/library/Smith/smMS4.html>>.

-----, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*, Chicago, *Encyclopaedia Britannica*, Inc. 1952, (1776).

Sombart, Werner, *Socialismo y movimiento social*, Santiago de Chile, Ediciones Ercilla, 1935.

Sorauf, Frank, "La confusión del concepto". Friedrich, Karl, (editor), *El interés público*, México, Editorial El Roble, 1967 (1962).

Spencer, Herbert, *El hombre contra el Estado*, Buenos Aires, Editorial Yerba Buena, 1945 (1884).

Stene, Edwin, "An approach to a science of administration", Estados Unidos, *American Political Science Review*, vol. 34, 1940.

Stein, Lorenz von, *Die verwaltungs-lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung, 1864-1884, ocho tomos en diez volúmenes.

-----, *Hanbuch der verwaltungs-lehre und verwaltungs-recht*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung, 1870.

-----, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

-----, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

Talmon, J.L., *Mesianismo político*, México, Editorial Aguilar, 1969 (1960).

Taylor, Frederick, *Shop management*, Harper and Row Publishers, 1919 (1903).

-----, *The principles of scientific management*, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911.

"Taylor's testimony before special House Commitee", New York, Harper and Brothers Publishers, 1947 (1912).

Taylor, Thomas, *Introducción a la escuela austriaca de economía*. Varios, *La escuela austriaca de economía: historia, metodología y actualidad*, Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989.

Thompson, Victor, *Modern organization*, New York, Alfred Knop, 1966 (1961),

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1835).

-----, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982 (1856), dos tomos.

-----, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969 (1856).

Touchard, Jean, *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires, dos tomos, 1959-1962.

Touraine, Alain, *La société post-industrielle*, Paris, Editions Denoël, 1969.

Trotsky, León, *Cours nouveau*. Preobrajensky, E., Rakovsky, C. y L. Trotsky, *De la bureaucratie*, Paris, François Maspero, 1971.

Tullock, Gordon, *The politics of bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965.

Turgot, Anne-Robert-Jacques, *Éloge de Gournay*. L. Robineau, *Turgot: administration et oeuvres économiques*, Paris, Guillaumin, sin año.

Valjavec, Fritz, *Historia de la Ilustración en occidente*, Madrid, Ediciones Rialp, 1964 (1961).

Veblen, Thorstein, *The engineers and the price system* (Kitchener, Ontario, Botoche Books. 2001. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/vgcm/3113>).

Vivien, A., *Études administratives*, Paris, Editions Cujas, 1959 (1845), dos tomos.

Urwick, Lyndall, *The elements of administration*, New York, Harper and Brothers Publishers, sin año (1942).

Waldo, Dwight, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

----- (Comp.), *Administración pública*, México, Editorial Trillas, 1967 (1953).

-----, *The study of public administration*, New York, Random House, 1967 (1955).

-----, "A theory of public administration means in our time a theory of politics also". Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (eds.), *Public administration: the state of discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990.

Weber, Max, *Grundriss der Socialökonomik: wirtschaft und gessellschaft*, Tubingen, Verlang von J.C.B. Mohr, 1947.

-----, *The theory of social and economic organization*, New York, The Free Press, 1966 [1947], traslated by A.M. Henderson and Talcott Parsons.

-----, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos.

-----, "La política como vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, números 16 y 17, 1959.

Wertheimer, Egon, *El laborismo británico*, Madrid, Editorial España, 1930.

White, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, New York, The McMillan Co, 1926.

-----, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964 (1926), 4a. edición.

Wiener, Norbert, *Cibernética*, Madrid, Guadiana Publicaciones, 1960 (1948).

-----, *The human use of human beings*, New York, Avon Books, 1969 (1950).

-----, *Dios y golem S.A.*, México, Siglo XXI Editores, 1984 (1964),

Wilson, Woodrow, "The study of administration", United States, *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2, 1887.

Willoughby, William, *Principles of public administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

-----, *The government of modern States*, New York, Appleton-Century Company, 1936.

Wirth, Louis, *Prefacio*, Karl, Mannheim, *Ideología y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941 (1936).

Wittfogel, Karl, *Oriental despotism: a comparative study of total power*, New Haven and London, Yale University Press, 1957.