

CHARLES-JEAN BONNIN

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Compilación y Estudio Introdutorio

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

Más allá de hablar de un código en sí mismo, yo examinaré lo qué es la administración en el Estado, y cuáles son sus caracteres propios y distintivos. Este examen podrá hacernos conocer cuál es su naturaleza, su objeto, sus efectos y sus relaciones, y conducirá al conocimiento de las materias propias de ese código.

Bonnin

De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif, 1808

CONTENIDO

Presentación

<i>Palabras al Lector</i>	I
Estudio Introductorio	1-255

CHARLES-JEAN BONNIN

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1808

IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE UN CÓDIGO ADMINISTRATIVO	257
--	-----

<i>Prefacio</i>	259
-----------------	-----

Del Código administrativo	262
---------------------------	-----

De la Necesidad de un código desde el punto de vista de la administración	280
---	-----

De la Necesidad de un código para la enseñanza	293
--	-----

1809

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	309
---	-----

<i>Prefacio</i>	311
-----------------	-----

Introducción	318
---------------------	-----

Cap. I°. Del Código administrativo	324
------------------------------------	-----

<i>Plan del Código Administrativo</i>	424
---------------------------------------	-----

Cap. II. De la Necesidad de un código desde el punto de vista de la administración	433
--	-----

Cap. III. De la Necesidad de un código para la enseñanza	453
--	-----

1812

CIENCIA ADMINISTRATIVA	488
<i>Al público</i>	490
Capítulo I. Ideas generales de la administración pública	491
Cap. II. De las leyes administrativas	497
Cap. III. De las personas que intervienen en la administración	501
Cap. IV. De la acción en la administración	507
Sección primera. De la autoridad prefectoral	
Sección segunda. De la autoridad municipal	
Cap. V. De los concejos administrativos	515
Sección primera. Del consejo general de departamento	
Sección segunda. Del concejo municipal o cantonal	
Sección tercera. Del concejo cantonal	
Cap. VI. De las relaciones públicas administrativas	520
Sección primera. De los contribuyentes	
Sección segunda. De la conscripción	
Cap. VII. De las relaciones civiles administrativas	525
Sección primera. Actas del estado civil	
Sección tercera. De la naturalización	
Cap. VIII. De la acción de la administración sobre las personas	529
Sección primera. De la agricultura, industria y comercio	
Sección segunda. Instrucción pública	
Sección tercera. Socorros públicos	
Cap. IX. De la acción administrativa sobre las propiedades	535
Cap. X. De la policía administrativa	538
Sección Primera. De la policía administrativa con relación a las personas	
Sección Segunda. De la Policía Administrativa con Respecto a la Propiedad	
Sección Tercera. De los extranjeros	

Cap. XI. De los trabajos públicos y civiles	542
Cap. XII. De las cargas públicas y de las indemnizaciones Administrativas	542
Cap. XIII. De la contribución personal para reparar y abrir los caminos públicos	543
Cap. XIV. De los gastos administrativos	544
Cap. XV. De la contabilidad	544
Cap. XVI. De la moral en administración	545
Cap. XVII. De la estadística	547
Cap. XVIII. Del administrador	550
1829	
COMPENDIO DE LOS PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN	553
<i>Advertencia del editor francés</i>	555
Prólogo del autor	560
LIBRO I. De la Administración pública	573
I. Naturaleza, objeto y carácter de la administración	578
PROYECTO DE CÓDIGO ADMINISTRATIVO	594
1809	
<i>PRIMERA PARTE</i>	594
LIBRO PRIMERO	594
TÍTULO I°. Del Ministerio	595
TÍTULO II. De las Prefecturas	597
TÍTULO III. De las Subprefecturas	603
TÍTULO IV. De las Municipalidades	605
TÍTULO V. De los Secretarios generales de Departamentos y de los Secretario de Alcaldías	608

TÍTULO VI. De las Relaciones de la Autoridad administrativa con el Gobierno	609
TÍTULO VII. De la Vestimenta y de la Precedencia de las Autoridades administrativas	609
LIBRO II	610
TÍTULO I°. Del Consejo general de Departamento	610
TÍTULO II. De los Consejos de Prefectura	613
TÍTULO III. De los Consejos de Distrito	615
TÍTULO IV. Del Consejo municipal	617
TÍTULO V. De la Relación de los Consejos administrativos con el Gobierno	619
TÍTULO VI. De la Vestimenta de los Consejos administrativos	619
<i>SEGUNDA PARTE</i>	620
TÍTULO I°. De las Actas del estado civil	620
TÍTULO II. Del Matrimonio y del Divorcio	620
TÍTULO III. De las Inhumaciones y de los Decesos	620
<i>TERCERA PARTE</i>	624
LIBRO PRIMERO	624
TÍTULO I°. De las Contribuciones	624
TÍTULO II. Del Reclutamiento	624
TÍTULO III. De las Obras públicas	659
TÍTULO IV. De los Socorros públicos	659
TÍTULO V. De la Agricultura, de la Industria y del Comercio	659
TÍTULO VI. De los Hospicios y Hospitales	665
TÍTULO VII. De las Prisiones, Casas de detención y de arresto	671
TÍTULO VII. De los Extranjeros	671
LIBRO II	672
TÍTULO I°. De los Bienes públicos	672
TÍTULO II. De los Establecimientos públicos	686
TÍTULO III. De los Bienes comunales	687
TÍTULO IV. De la Propiedad particular	702
TÍTULO V. De los Gastos administrativos	720
TÍTULO VI. De la Contabilidad administrativa	729
LIBRO III	738
TÍTULO I°. De la Vigilancia pública y de los Pasaportes	738

TÍTULO II. Salubridad	752
TÍTULO III. De los Mercados, Ferias y Teatros	755
TÍTULO IV. De la Gendarmería	756
LIBRO IV	757
TÍTULO I°. De la Legislación	757
TÍTULO II. Del Recurso a la Autoridad administrativa	758
TÍTULO III. De las Memorias y Peticiones	773
TÍTULO IV. Del Recurso al Consejo de estado	774
TÍTULO V. De los Conflictos de jurisdicción entre las Autoridades administrativas	776
TÍTULO IV. De los Conflictos de jurisdicción entre la Administración y los Tribunales	776
Disposiciones generales	779
ÍNDICE detallado del Código	787
<i>Ex cursus</i>	793

PALABRAS AL LECTOR

I

Corría el año de 1967 o 1968, época en la cual cursábamos los estudios profesionales en ciencias políticas y administración pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Consultando algunas fuentes bibliográficas para las materias escolares dimos con un libro de Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, muy consultado entonces, donde los autores referían brevemente a un grupo de antiguos estudiosos de la administración pública llamados *cameralistas*.¹ Destacaba a su cabeza Juan Enrique von Justi, un profesor y funcionario prusiano activo en el siglo XVIII, aunque también mereció su atención Lorenz von Stein, un administrativista alemán que laboró a mediados del siglo XIX.

Pero lo que más nos llamó la atención fue un párrafo donde Mosher y Cimmino citan a un señor de apellido Bonnin, que en 1812 había publicado un libro cuyo título es: **Principes d'Administration Publique (Principios de Administración Pública)**, cuya referencia era su tercera edición.² Para quienes habíamos tenido como textos básicos los libros de Frederick Taylor y Henri Fayol,³ reputados como padres del estudio de la administración privada, Bonnin resultaba un hallazgo invaluable por tratar desde mucho tiempo atrás a la administración pública. Si un pensador había publicado

¹. Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Ediciones Rialp. 1961 (1960). pp. 33-35.

². Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos.

³. Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York, Harper and Brothers Publishers. 1911. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod Éditeur. 1931 (1916).

un libro sobre administración pública cien años antes que Taylor y Fayol, eso era suficientemente atractivo para buscar la obra.

Y la buscamos a lo largo de tres décadas.

En ese largo tiempo primero obtuvimos una copia de la edición más reciente, de 1829, a través de una traducción al español que se remonta a 1834, propiedad de don Jesús Rodríguez y Rodríguez, que generosamente nos la obsequió. Luego conseguimos la tercera edición (1812) y después la traducción italiana (1822). Pasó mucho tiempo antes de tener un acceso inesperado a la versión colombiana (1838), que localizamos con Emiliano Botero, así como a la edición francesa de 1829, obtenida gracias al Dr. Francisco Sampere Vilet. Hace un par de años el Dr. Francisco Dávila nos ayudó a localizar la edición de 1809, la cual nos fue accesible gracias al apoyo del Dr. José Natividad González Parás, entonces Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, y el Lic. Pablo González, su colaborador inmediato. Pasados 30 años de búsqueda ininterrumpida, aunque algo intermitente, conseguimos la edición príncipe de 1808, con el apoyo decidido de mi hijo Omar Augusto y del Maestro Edgar Portillo. Finalmente, nos fue accesible la traducción portuguesa de 1822, localizada y traída a México por Diana Vicher, quien asimismo capturó la edición colombiana para esta edición. A todos ellos extendiendo mi mayor gratitud por su colaboración.

Durante ese largo trayecto de investigación sobre la obra de Bonnin, nos esforzamos por introducir el estudio de su pensamiento administrativo en las aulas mexicanas e iberoamericanas, y puede ser posible que la doble edición de un segmento de su libro en 1982 y 1983 sea la única en el siglo XX.⁴ Naturalmente Bonnin ocupó el

⁴. Bonnin, C.J.B. "Principios de la Administración Pública". México, **Revista de Administración Pública**. Número Especial.

lugar principal en dos libros de texto que preparé hace casi dos décadas.⁵

II

Cuanta razón tiene Albion Small cuando afirma que el cameralismo es el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales.⁶ Sin embargo, se quedó corto, pues todavía la ciencia de la administración pública no termina de acomodarse en el conjunto de sus hermanas, las ciencias sociales. En efecto, un pequeño número de profesores franceses, españoles, puertorriqueños y mexicanos nos propusimos la tarea hercúlea de introducir el estudio de la administración pública desde sus fuentes históricas.

Empero, no contando con la obra primigenia, nuestro *fiat lux* disciplinaria por hallarse sepultada en el olvido, y perdida en los anaqueles de los acervos reservados de las bibliotecas, no tuvimos al Nicoló Machavelli, ni al Adam Smith, ni al Henri de Saint-Simon, que como en la ciencia política, en la economía y en la sociología, fuera el fanal de Diógenes que nos guiara y nos inspirara. Esos célebres pensadores, cuyos escritos se han editado numerosas veces y traducidas a incontables idiomas, gozan asimismo de vitalidad actual en la obra de muchísimos científicos sociales.

Noviembre de 1982. pp. 81-102. Bonnin, C.J.B. "Principios de la Administración Pública". México, **Revista de Administración Pública**. Antología 1-54. Febrero de 1983. pp. 479-500.

⁵. Las obras mencionadas son: **Introducción a la Administración Pública** (México, Harper and Row Latinoamericana. 1984). Y **La Teoría de la Administración Pública** (México, Harper and Row Latinoamericana. 1986).

⁶. Small, Albion. **The Cameralists: The Pioners of German Social Polity**. The University of Chicago Press. 1909. p. VII.

Ciertamente Bonnin editó cuatro veces su obra, que también se vertió al portugués, italiano y español. Pero desde antes de mediados del siglo XIX ya no se volvieron a publicar los **Principios de la Administración Pública**, perdiéndose en el olvido, sin que Bonnin engendrara un plantel de discípulos. Y a pesar de que sus ideas se conservaron en muchos autores, a veces con créditos, y otras no, Bonnin se fue perdiendo en el olvido.

Esta fatalidad onerosa que sufrimos los profesantes de la administración pública, impidió que, como ocurrió en la economía, prosperara y se consolidara una *escuela clásica*, y que en su lugar solamente incubara una disciplina frágil y titubeante a pesar de la antigüedad de su fundación y la fortaleza de sus contribuciones. Faltó pues su pilar central, una espina dorsal que a lo largo de los tiempos sostuviera a las generaciones de estudiosos, del mismo modo que Adam Smith afianzó a David Ricardo, y Robert Malthus, y después a John Stuart Mill y Alfred Marshall, hasta llegar John Keynes y los economistas contemporáneos. Keynes mismo, quien tomó distancia del *laissez faire* clásico, dijo con orgullo ser *hijo espiritual* de Smith, Malthus y Ricardo, quienes le inspiraron *algo más que sentimientos ordinarios*.⁷

Nada de eso tenemos nosotros, sino en forma débil, pero desde ya podemos como Keynes sabernos hijos espirituales de Bonnin y hacer honor a esa paternidad intelectual.

El lector tiene en mano una obra extraordinaria, en doble sentido: es el libro fundacional de la ciencia de la administración pública, y el más importante jamás escrito sobre esa materia. Así

⁷. Keynes, John. **Introducción**. Malthus, Thomas. **Principios de Economía Política**. México, Fondo de Cultura Económica. 1946 (1820). Edición procedente de la versión inglesa de 1836. p. XXXIX.

como uno de los monumentos intelectuales más relevantes de las ciencias sociales, con merecimientos suficientes para ocupar su sitio junto con los textos de Hegel, Ricardo, Malthus, Saint-Simon, Sismondi, Owen, Fourier, Say, von Humboldt, Fichte, Macarel, Gerando, Constant y Cormenin, no los doce, sino los catorce Apóstoles de las ciencias sociales.

La presente edición es única en su concepto y alcances, pues comprende la publicación de las cuatro versiones de los **Principios de la Administración Pública** de Bonnin.

Hay que destacar ante todo la edición 1808, que estuvo perdida por casi dos siglos, y que se titula: **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif** (A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808). Se trata de un gran opúsculo cuyo valor es que, brevemente hablando, constituye el acta de nacimiento de la ciencia de la administración pública universalmente considerada.

En segundo lugar situamos la edición 1809, poco conocida y extraordinariamente valiosa, que está encabezada por un largo título: **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). Se edita íntegra, junto con el código administrativo que aparece al final de esta edición.

Preparada inmediatamente después de la versión 1808, la segunda edición es importantísima porque en sus páginas Bonnin ensancha y abunda en el temario de la publicación anterior, pero

decretando su propósito de tratar principal y directamente sobre el desarrollo de la ciencia de la administración pública. De aquí el cambio de título de su libro, que nos habla del traslado desde el foco original de interés en el código administrativo, hacia la construcción de una nueva ciencia.

Ambas ediciones, estrechamente hermanadas por el tiempo y por su temario, se imprimieron aquí respetándose la integridad de su discurso, de modo que la traducción altamente profesional hecha por Eliane Cazenave-Tapie trasmite vívidamente el pensamiento de Bonnin, y de su época. Consiguientemente, se dejaron las cursivas originales y las mayúsculas, tal como las puso Bonnin, así como la posición de las notas al calce, salvo cuando no seguían de un punto o una coma, motivo por lo cual mudaron de lugar. Un cambio más fue que, habiendo Bonnin numerado las notas en cada página, aquí las colocamos de corrido en cada una de las dos ediciones.

El estilo de Bonnin es sumamente legible y ameno. Pero ocasionalmente redactó párrafos muy largos y farragosos, además de inaccesibles. Por tal motivo, hicimos cambios por excepción, como el añadir alguna coma, o punto, o punto y coma. Más excepcionalmente aún decidimos modificar la sintaxis: en la Francia de Bonnin se estilaba colocar abundantes comas, que están de más hoy en día, de modo que también se suprimieron algunas de ellas para aligerar la lectura, y cambiamos de lugar alguna palabra.

Con motivo de acentuar la pertenencia de ambas obras a la época cuando se publicaron, conservamos los datos editoriales originales, lo mismo que en las versiones posteriores, que enseguida trataremos.

El tercer puesto corresponde a la versión 1812, la más

conocida, citada y traducida, para la cual escogimos una edición abreviada muy importante, vertida al español en 1838: **Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín** (Panamá, Imprenta de José Ángel Santos. 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero).

Hay que hacer notar que su traductor y abreviador, el Doctor Esteban Febres Cordero, obtuvo el derecho exclusivo de publicar la obra de Juan Carlos Bonnín, según solicitud de mayo de 1834. Esto lo hace constar Pedro de Obarrio, Gobernador de la Provincia de Panamá en la República de Nueva Granada, hoy en día un país independiente de Colombia. La autorización fue expedida en mayo 1° de 1838.

Febres Cordero dedicó un breve mensaje al público, en el que refiere que la publicación consistió en un compendio de lo que llamó la muy difundida obra de Bonnín, cuyo objeto fue dotar de material de estudio a los alumnos de la carrera de Jurisprudencia del Colegio del Istmo. Explicó, igualmente, que dicho compendio procede de la obra francesa -sin indicar edición- y que las ideas son de Bonnín mismo, de modo que tradujo y compendió la obra. Añade que hizo pequeñas variaciones en el texto cuando se trató de una palabra o excepcionalmente cuando la doctrina no se aplicaba a las instituciones administrativas de Colombia, es decir, cuando un cargo público francés no era coincidente con un puesto gubernamental nativo. También agregó algunas notas marginales.

El traductor fue un conocedor de la materia, pues identifica a la administración pública como una rama de la ciencia social y señala el valor general de los principios de esa administración.

No sabemos por mano de Febres Cordero cuál de las ediciones de

los **Principios de Administración Pública** de Bonnin, sirvió de fuente a esta traducción compendiada. Sin embargo, podemos afirmar sin reservas que tal fuente es la versión de 1812. Al respecto ofrecemos los siguientes testimonios: en primer lugar, que del cotejo hecho entre el índice de la versión de 1812 y la traducción colombiana, se desprende una identidad temática indudable. Salta a la vista una selección deliberada del traductor, que no sólo resumió pasajes de su interés, sino que escogió lo que interesó a sus propósitos. Tal es el motivo por el cual la traducción de Febres Cordero solamente comprende parte de los vastos materiales de la obra de Bonnin, y que dicha parte se escogiera de acuerdo al objetivo del traductor. Debemos decir a favor de las opciones tomadas por el traductor, que fueron muy atinadas en general. En segundo lugar, lo antedicho se corrobora a través de pasajes claves que el traductor no dejó pasar, como la definición de administración pública, y su distinción con respecto a las administraciones especiales.

Por nuestra parte, hemos hecho algunas modificaciones de sintaxis y puntuación sólo cuando el texto es oscuro o confuso, y añadimos palabras en corchetes cuando la frase del caso se percibiera como inconclusa. Igualmente, agregamos dos notas aclaratorias señalándose cuando proceden de nosotros -nota del compilador-, a efecto que no se confundan con las adjuntadas por Bonnin mismo.

En cuarto lugar incluimos la versión española de la edición 1829, última de los **Principios**, que se publicó en Madrid en 1834 como **Compendio de los Principios de Administración** (Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. 1834). Para tal efecto se escogieron las partes más apreciables.

Es una gran fortuna que los pueblos de habla castellana contemos con una de las primeras traducciones de la obra de Bonnin. En efecto, el pensador español D.J.M. Saavedra nos brindó desde 1834 la posibilidad de tener acceso al **Compendio de los Principios de Administración** de Bonnin, facilitando el conocimiento de su obra y la difusión de sus ideas. Como lo advertimos, aquí seleccionamos la esencia del pensamiento de Bonnin tal como lo desarrolla en prólogo y libro primero, sección I del **Compendio**, titulados **De la administración pública; su naturaleza, objeto y carácter**.

Con el propósito de hacer más comprensible su lectura, como en el texto anterior, se han hecho algunas modificaciones de sintaxis y puntuación sólo cuando el texto es oscuro o confuso, y añadimos palabras cuando la frase del caso se pudiera percibir como inconclusa. La idea ha sido conservar el espíritu de la época en la cual Bonnin redactó su gran obra. Además se hizo un cotejo con la versión francesa de 1829, del cual se desprende una gran fidelidad del trabajo traductor, D.J.M Saavedra. Pocas cosas hay que resaltar como defectos de su labor. Un caso es la voz *cite* que Saavedra tradujo como pueblo o nación, cuando Bonnin utiliza ambos términos en el sentido de entonces y que hoy es vigente. Tal es el motivo por el cual esa palabra se tradujo como *ciudad*,⁸ pues Bonnin la usa como sinónimo de Estado, es decir, como la reunión de los ciudadanos. Esa reunión cívica es la que Bonnin desea resaltar. Otro defecto perceptible es el abuso de la palabra *solo*, la cual la alternamos con los vocablos *únicamente* y *solamente*.

⁸. En un diccionario de finales del siglo XIX, *cité* es traducido como ciudad y como derecho de ciudadanía. Gildo, Domingo. **Diccionario Francés-Español, Español-Francés**. París-México, Librería de Ch. Bouret. p. 166.

Al final de la obra aparece el proyecto de código administrativo formulado por Bonnín en 1809, que puede ser considerado, sin reservas, como la primera ordenación jurídica de la administración pública moderna. Se trata de un instrumento de gobierno que evidencia con toda nitidez el objeto, alcance y trascendencia de la administración pública, en el moderno Estado de derecho.

III

Esta magna obra de Bonnín ha sido posible gracias a una larga serie de trabajos de búsqueda y localización de sus obras, en la cual han colaborado estimables amigos y colegas, algunos de los cuales también contribuyeron significativamente a su preparación, y que ya tuvimos el gusto de mencionar páginas atrás. A ellos hay que agregar a mis alumnos Rommel Rosas e Iván Lazcano, así como al Maestro José Antonio Rosique. Para ellos mi mayor agradecimiento. Nuevamente externo mi gratitud a Omar Augusto, que con maestría y perseverancia capturó y preparó las portadas de las obras de Bonnín, que tan dignamente engalanan a la presente edición

Los grandes escritos de Bonnín se han vuelto a publicar luego de más de un siglo y medio, gracias al empeño decidido de la Embajada Francesa en México, y en particular de la Dra. Victorie Bidegain. Ha sido también decisivo el apoyo brindado por la Dra. Aurora Díez Canedo, alta funcionaria del Fondo de Cultura Económica y distinguida académica, para que esta importante casa editorial nos honre publicando la obra. Hemos contado asimismo con la colaboración de la Profesora Eliane Cazenave-Tapie, francesa de nacimiento, mexicana de corazón, quien realizó la traducción de la mayor parte de los textos que comprenden esta obra. Externo a todas ellas mi mayor gratitud por su enorme colaboración.

Omar Guerrero
Invierno del año 2002

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

I
CHARLES-JEAN BONNIN:
FUNDADOR DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la sección precedente mencionamos una referencia de Frederick Mosher y Salvatore Cimmino acerca de Bonnín, de sólo un párrafo, pero que se puede considerar como extensa porque la mayor parte de las citas son meras alusiones. Esto se debe a que Bonnín fue sepultado en el olvido por más de ciento cincuenta años, a excepción de brevísimas menciones, muchas de ellas de segunda o tercera mano.

Pero es mucho más patente su ausencia en artículos y libros, incluso en una vasta antología preparada por Albert Lepawsky, en cuyas páginas se reproducen pasajes de las obras de más de 300 autores.¹ Esta monumental crestomatía, de la cual su autor dice que "se refiere a un campo de la experiencia humana conocido como *Administración*", el lector puede saber de los aportes de famosos pensadores estadounidenses como James Burnham, Luther Gulick, Woodrow Wilson, John Pfiffner y Frederick Taylor. O bien, tomar nota del ideario administrativo de autores de una diversidad de países, como Henri Fayol y Lyndall Urwick. No faltan científicos sociales del calibre de Thorstein Veblen, Harold Laski, Karl Mannheim y Max Weber. Entre los antiguos desfilan Sócrates, Pericles y Cicerón, y se mencionan trabajos antiguos de Egipto y China. Se da espacio muy merecido a Johann Heinrich von Justi y los cameralistas; y hay un lugar para escritores olvidados como Brooks Adams, y aquellos que años atrás fundaron y desarrollaron el *Movimiento Tecnocracia*, a cuya cabeza destacó Howard Scott.

¹. Lepawsky, Albert. **Administración**. México, Compañía Editorial Continental. 1961 (1947).

En las 817 páginas de una obra cuyo autor dice tratar de *Administración*, resaltando tal concepto con mayúscula y en cursivas, no se incluyó a Bonnin.

En efecto, Bonnin había desaparecido del mapa intelectual de la administración pública por más de un siglo, cuando Pierre Escoubé lo descubrió y rescató del silencio. Sus primeras líneas fueron para decir "que el nombre de Bonnin está, actualmente, totalmente olvidado".²

Sin embargo, el artículo que dedicó a Bonnin a principio de 1958 fue por muchos años el único trabajo sobre su obra.

Y bien: ¿cuál es la labor de Bonnin, dónde radican sus méritos?

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTES DE BONNIN

Antes de Bonnin había administración, sin duda, y así se le llamaba desde mucho tiempo atrás.³ Pero su personificación aun no

². Escoubé, Pierre. "Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative". **La Revue Administrative**, vol 11, janvier-février. 1958. pp. 15-18. Escoubé es conocido entre los estudiosos iberoamericanos, pues a mediados de 1950 profesó cátedra en la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC). Sus lecciones fueron recogidas en la siguiente obra: Escoubé, Pierre. **Introducción a la Administración Pública**. San José, Costa Rica, ESAPAC. 1955.

³. Es célebre el acierto de Maquiavelo al llamar *Estado* a la organización política actual, y por lo tanto la más reciente. Ha sido de tal manera aceptado ese término, que todas las organizaciones políticas precedentes también se llaman Estado. Por cuanto *administración*, esta voz se usaba desde mucho tiempo atrás, pero el vocablo *administración pública* es un mérito de Bonnin. Del mismo modo que ocurre con la palabra Estado, llamaremos administración pública a todas las formas precedentes, tal como todo mundo lo hace y así lo hacemos nosotros.

alcanzaba su pureza, pues mezclada con el gobierno, encarnó en lo que entonces se llamaba *policía*. También había estudios sobre administración y gobierno a través de la *ciencia de la policía*.⁴

En Francia, Bonnin desechó a la policía y en su lugar comenzó a tratar de la *administración pública*,⁵ por considerar que aquella se había convertido en una actividad inquisitoria. Pero del otro lado de las fronteras del país de Bonnin, en España y en Alemania, se seguía cultivando a la policía. En efecto, transcurrían ya dos décadas del siglo XIX en España y allí se conservaba aún la monarquía ilimitada, de modo que la disciplina administrativa consonante con ese régimen es la policía. Ese saber era cultivado por Valentín de Foronda, su más distinguido profesante. Allende el Rhin laboraba Robert von Mohl, quien en Alemania dictaba las últimas lecciones de policía y las primeras enseñanzas de administración pública, en una mezcla indecisa, que corrobora que en el suelo germánico el viejo régimen no terminaba de morir y el nuevo aun no se establecía del todo.

⁴. La ciencia de la policía fue un campo del saber administrativo muy extendido en el siglo XVIII, tocando a Prusia producir sus mejores frutos, entre ellos a su máximo exponente, Johann Heinrich von Justi. Según von Justi, "el fin de la *policía* es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible". En tanto 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". Justi, Juan Enrique Gottlobs de. **Elementos Generales de Policía**. Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756). En la época de Bonnin ya circulaba la traducción francesa del libro de Justi, titulada: **Élemens Généraux de Police**. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769 (1756).

⁵. En Francia, el texto de la policía más consultado fue preparado por Nicolás Delamare. Se titula: **Traité de la Police**. Paris, chez Michel Brunet. 1722 (1705). Cuatro tomos.

Los antiguos sistemas de gobierno habían sentado sus reales en España y Alemania. Por ello Foronda seguía disertando sobre el modo de cómo labrar la felicidad de los habitantes de un país, edificando una constitución política sabia. En 1820 anhelaba las comodidades y los goces lícitos entre todos los asociados del pacto constitucional, es decir, los ciudadanos, para lo cual se requiere de una buena policía.⁶ Hacia 1833-1866, Robert von Mohl vivió una singular época en la cual la policía era un régimen vivo y actuante en un país aun anclado en el ayer, donde la administración pública apenas asomaba vacilante y en semillas. Por ello su obra es más un tratado de policía, que un estudio de administración pública.⁷

Foronda y von Mohl no dieron el paso trascendental a la plena modernidad porque en sus países no existían las condiciones de progreso producidas por una revolución, como en Francia, toda vez que aquí la ciudadanía, el republicanismo y una vida cívica activa demandaban una administración plenamente pública, así como una nueva ciencia que no tratando con súbditos, estableciera sus principios a partir de los ciudadanos. En efecto, la ciencia de la administración pública no podía nacer donde aun existieran condiciones sociales absolutistas, y aun feudales, pues propiamente aquí rige la policía. El único país del orbe dotado con condiciones ciudadanas plenas era Francia, toda vez que sólo en ella existía una tradición administrativa de centralización y unidad, indispensables para engendrar al individuo junto con la nación, y un Estado de derecho junto a una administración pública madura.

⁶. Foronda, Valentín de. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820. p. 3.

⁷. Para quienes dominan la lengua de Goethe, la obra es accesible a través de edición siguiente: Mohl, Robert von. **Die Policey-Wissenschaft**. Tubingen, Verlang der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1832-1866. Tres tomos.

Sólo era posible allí donde se han abolido las desigualdades formales, y cesaron los privilegios, inmunidades y fueros, era necesaria una fórmula de interrelación entre el individuo y la comunidad, y entre la comunidad y el individuo. Esa interrelación es la administración pública.

El hecho de que no fuera Foronda ni von Mohl, ni otros pensadores administrativos, quienes engendraran a la ciencia de la administración pública, obedeció a las condiciones históricas señaladas. Sin embargo, se requería de un sentido superior de interpretación del presente que sólo lo tuvo Charles-Jean Bonnin.

En Francia la policía fue *reemplazada* y *superada*. La policía, administración del Estado absolutista, emergió y se desarrolló en una época caracterizada por el progreso, el bienestar y la racionalidad, donde dicha policía cumplió una tarea central antes de degenerar en una mera inquisición. La policía fue *reemplazada* porque su *modus vivendi*, caracterizado por un esquema autoritario de regulación de los procesos de gobierno establecido sobre una jungla de leyes confinada en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos, cesó para dar paso a un régimen jurídico racional. En su lugar se implantó un sistema de derecho administrativo a través del cual se desterró la arbitrariedad y la discreción ilimitada que caracterizó al marco jurídico precedente.

Cuando el absolutismo fue depuesto, emergió un espíritu republicano que recuperó añejas tradiciones romanas de gobierno basadas en la ley, dándose cauce a un Estado de derecho cuya base es el gobierno fundado en un régimen jurídico impersonal e

imparcial.⁸ Este fue un proceso que arrancó con la Revolución francesa y que gradualmente se fue extendiendo por toda Europa, haciendo que la razón de Estado fuera sustituida por un sistema de reglas abstractas como base del Estado de derecho.⁹

Sin embargo, el establecimiento del derecho administrativo como marco normativo del Estado significó de suyo una potencial restricción radical de ancestrales actividades administrativas, dentro de lo que era estrictamente expresable a través de la aplicación de la ley. Esto produciría que una sustancial parte de la actividad administrativa que ejercía el Estado absolutista se redujera de manera drástica en términos cualitativos y cuantitativos, toda vez que el bienestar social, esencia de la antigua policía, sería sobreesido.¹⁰ Consiguientemente, el derecho administrativo simplemente no abarcaría todas las actividades que el Estado absolutista realizaba bajo la fórmula del derecho de policía, sino únicamente las que luego se llamaron labores de intervención, y que derivó en una radical disminución de funciones de la administración pública en el Estado de derecho. En esencia, esto significó llanamente la supresión de una masa de actividad enorme que se sintetizaba en concepto de bienestar social.¹¹

Podría entonces aparecer una disyuntiva que abriría una brecha entre el derecho administrativo y la administración pública, pues

⁸. Langrod, Georges. **Some Current Problems of Administration in France Today**. San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. 1961. p. 7.

⁹. **Ibid.**

¹⁰. **Ibid.**

¹¹. Forsthoff, Ernst. **Sociedad Industrial y Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967 (1958). pp. 85-86.

ésta efectivamente no se agota en la ejecución de las leyes, pero que formalmente el derecho administrativo vigente la limita por principio. Habida cuenta de que su pirámide jerárquica corre desde la cima constitucional hasta las instrucciones operativas en la base, pasando por los reglamentos y leyes intermedias, todo acto administrativo debe basarse en la ley y estar sometido a la misma. La policía fue *superada* a través de una solución que permitió satisfacer el modo de asegurar la certeza de la libertad legalmente regulada como tarea esencial del derecho administrativo,¹² y garantizar que la administración pública continuara cumpliendo con los deberes de bienestar que se le confiaron desde la época del despotismo ilustrado, pero ahora elevados dentro del espíritu de libertades sociales emanado de la Revolución.

Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen mismo del Estado de derecho, marca la línea divisoria entre el derecho administrativo como conjunto de normas que aplica la administración pública, y la administración pública como depositaria del temario bienestar -tal y como fue establecido por Napoleón-, así como su mecanismo de articulación a través del proyecto de código administrativo diseñado por Bonnin. Al final de este proceso ambiguo, y en perenne ajuste, Francia primero y luego otros países europeos, armonizaron la administración pública ancestral y al nuevo derecho administrativo. Bonnin refirió este ajuste como *moral de la administración*, a la que concibió como un conjunto de obligaciones que no tienen como base la ley, sino los deberes que impone el bien público y el sentido de humanidad. En efecto, la administración pública, además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, se interesa por el hombre en sociedad, pues se ocupa de su conservación y contribuye a su ventura. Es en estas funciones

¹². **Ibid**, p. 87.

metajurídicas donde se encuentra la esencia de la administración pública, pues aquí yacen sus deberes hacia la sociedad, y que magistralmente Bonnin consiguió situar en su código administrativo.

El tránsito desde la policía hacia la administración constituye una fase de cambio progresivo, no un rompimiento cabal, pues de otro modo es inexplicable la continuidad visible en Bonnin, y que explicó tan nítidamente Alexis de Tocqueville.

El reemplazo y la superación de la policía consistió en la desarticulación de su antigua estructura en aquellos dos componentes generales que la integran: el gobierno y la administración, deslindándolos como partes diversas del Estado, junto con la justicia. Esta obra de diferenciación de la organización del Estado moderno, una de las tareas más grandes de la Revolución francesa, fue conceptuada y desarrollada por Bonnin antes que ningún otro pensador.

La época en que tienen lugar estos sucesos cubre aproximadamente una primera etapa que va de 1715 a 1789, es decir, desde la muerte de Luis XIV, hasta el inicio de la Revolución francesa. Y un segundo periodo que arranca en 1789 y culmina en 1815, con la derrota de Napoleón.

La primera etapa (1715-1789) ha sido entendida como una época coherente, es decir, con límites precisos y con elementos compatibles, pero ello se debe aceptar solo parcialmente.¹³ Estos elementos son los propios del progreso y la racionalidad, es decir, del iluminismo y la ilustración generalizada, cuyos efectos penetran hondamente en los años siguientes. Un elemento más es la

¹³. Brunn, Geoffrey. **The Enlightened Despots**. New York, Holt, Rinehart and Winston. 1967. p. 13.

centralización, inherente al Estado en plena maduración política con base en la soberanía hacia fuera y hacia dentro, y cuyo efecto directo y patente consistió en gestar las bases de una *constitución administrativa*, es decir, una estructura dentro del Estado por derecho propio cuya vida está justificada en las funciones de bienestar. Este fenómeno social ya muy maduro desde mediados del siglo XVIII, es lo que ha dado origen a percibir a la Revolución francesa como un suceso altamente novedoso, y al mismo tiempo, como la continuación del iluminismo. Antes de que la Revolución depusiera monarcas, extinguiera imperios, socavara al clero y pusiera en crisis a todo el antiguo régimen, una camada de reformadores, pensadores políticos, reyes ilustrados y administradores progresistas, se habían pronunciado por el progreso, la libertad y la razón.¹⁴

El segundo periodo (1789-1815) está marcado por la Revolución y sus grandes cambios, así como por el largo régimen napoleónico, en el cual se patentizó la recuperación del iluminismo y su ajuste a los principios revolucionarios. En esta era destaca la formación de la administración pública moderna, que aun vacilante a través los regímenes revolucionarios, con Napoleón alcanza su plena madurez y así se prolonga hasta nuestros días. Su carácter, como lo adelantamos, es el sincretismo de la ancestral herencia de la policía, renovada bajo nuevos principios, y la gestación de un código administrativo que sistematice y ordena a la administración pública.

En fin, hay que añadir un tercer periodo que está signado por la restauración y el paso hacia la segunda república, cuyo naturaleza es la sucesión de los regímenes políticos.

¹⁴. **Ibid**, pp. 15-16.

Estos tres periodos se caracterizan principalmente por el cambio y el conflicto, así como por su combinación, que genera resultados que tienden a acelerar los procesos de mutación, pero al mismo tiempo reclaman el fortalecimiento de las instituciones so pena de someter a la sociedad a su ruina. Solamente entre 1770 y 1848, Jacques Ellul halló que en el mundo ocurrieron 23 cambios revolucionarios, rebeliones, conflictos armados y movimientos emancipadores.¹⁵

Hay que decir, con énfasis, que muchas reformas en el absolutismo fueron limitadas porque los resabios feudales y los privilegios aristocráticos las frenaron. El hecho de que fuera la Revolución la que sirvió para detonar ideas de cambio precedentes, llegando a su culminación, o extendiéndose hasta su límite, prueba la necesidad de una metamorfosis radical y no tanto una estrategia de reforma. La Revolución, por consiguiente, tuvo mucho más de cambio e innovación, que de continuidad del antiguo régimen, de modo que todo aquello que se conservó o que se recuperó, se hizo no tanto en servicio del pretérito, como con miras al presente.

Estos tiempos son aquellos en los que nació y vivió Bonnin, y con él, en los cuales nació y comenzó a vivir la administración pública moderna.

Pero, ¿quién es Bonnin?

¹⁵. Ellul, Jacques. **Autopsia de la Revolución**. Madrid, Unión Editorial. 1974. pp. 5-6.

LA VIDA DE BONNIN

Por principio hay que decir que Bonnin vivió una de las épocas de cambio más trascendentales para la humanidad, caracterizada por periodos muy definidos, así como de continuidades patentes. En efecto, sus primeros 20 años de vida fueron en el absolutismo, luego de los cuales, la siguiente década de su existencia ocurrió durante la Revolución. Ya maduro vivió durante el consulado y el imperio, y estando en la tercera edad presencié la restauración y sus secuelas. Su existencia, pues, ocurre en los años en los cuales Francia se transforma como nunca en su larga historia, y brinda a la humanidad sus mejores frutos.

Fue pues un hombre influenciado, más que nada, por el cambio, por el transcurrir de los acontecimientos.

Muy poco se sabe de la vida de Charles-Jean Baptiste Bonnin. Él nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces proceden de Borgoña, e hizo sus estudios en el Colegio de las Cuatro Naciones.¹⁶ Conocemos que ejerció la administración pública como funcionario departamental del Sena y que fue, como se puede apreciar en sus obras, un pensador progresista. Pero desconocemos la fecha y el lugar de su muerte.

La escasez de datos sobre su vida no deja de asombrar. No existen estudios contemporáneos sobre su vida, salvo un trabajo de M. Lemonier titulado **Noticia Histórica (Notice Historique)**, que encabeza un trabajo que lleva por nombre **Pensées** de C.J.B. Bonnin.

¹⁶. Thuillier, Guy. "Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)". Paris, **La Revue Administrative**. Mai-Juin. 1992. pp. 204-214.

El documento fue promovido por Bonnín y quizá también revisado por él.¹⁷ Los enciclopedistas también lo ignoraron, salvo el **Diccionario de Administración Francesa (Dictionnaire de l'Administration Francaise)**, de Maurice Block (3a. ed., 1862), que lo cita en la página 26.¹⁸ Dentro de los archivos de la administración francesa sólo hay algunas referencias, como que quizá fue miembro de la masonería. También en ellos consta que por motivo de algunos pasajes de su libro **Estudios Legislativos (Études Législatives)**, publicado en 1822, donde critica al catolicismo, pasó tres meses en prisión.¹⁹

También el acceso a sus obras es muy difícil por motivo de no haberse reeditado en francés ni en otros idiomas, pues la última publicación de la que tenemos noticia fue la traducción española de 1834.²⁰ Quizá la única edición de Bonnín en el siglo XX sea la versión parcial de esta traducción, que se publicó en México en 1982 y 1983.²¹

Hoy en día muy pocos autores se han ocupado de Bonnín. Sin embargo, a partir de que Pierre Escoubé lo sacó del olvido a

¹⁷. **Ibid**, p. 204.

¹⁸. **Ibid**, p. 205.

¹⁹. **Ibid**.

²⁰. Bonnín, C.J.B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. 1834.

²¹. Bonnín, C.J.B. "Principios de la Administración Pública". México, **Revista de Administración Pública**. Número Especial. Noviembre de 1982. pp. 81-102. Bonnín, C.J.B. "Principios de la Administración Pública". México, **Revista de Administración Pública**. Antología 1-54. Febrero de 1983. pp. 479-500.

finales de la década de 1950, gradualmente a ido aumentando el interés por sus trabajos.²²

Pero Bonnin no fue ningún desconocido en su tiempo. En 1829, en la *Advertencia* del editor del libro **Abrégé des Principes d'Administration (Compendio de los Principios de Administración)** de Bonnin, se cuenta que en 1808:

"Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los **Principios de Administración** fue un servicio que hizo a la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia, y solamente se la había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas. Esta observación sobre la naturaleza de la obra no se ocultó a los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco a los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni al periodista que la anunció. Observación que siempre fue parte de los elogios que se le prodigaron (...)"²³

Poco puede agregarse a lo antedicho: Bonnin era bien conocido en los círculos políticos, periodísticos y culturales de la Francia de sus días, particularmente durante el consulado, el primer imperio y la restauración. Pero también se supo de él fuera de su país, como el propio Bonnin lo hace constar en sendas cartas dirigidas a Tomás Jefferson y al señor Dalberg, Duque de Frankfurt,

²². Escoubé, "Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative".

²³. *Avertisement* de l'Editeur. Bonnin, C.J.B. **Abrégé des Principes d'Administration**. D'après la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. p. VII.

misivas que acompañaron ejemplares de los **Principios de Administración Pública** enviados a ambos personajes. A Jefferson, presidente de Estados Unidos de América, dice lo siguiente: "los que cultivan los conocimientos humanos todos son ciudadanos; a este título os dirijo, por conducto del ministro de vuestros estados en Francia, mi obra sobre administración. Aunque existe sin duda una gran diferencia entre la administración de vuestras repúblicas y la de Francia, no es menos cierto que hay principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales que son comunes a la legislación de todos los pueblos, porque son elementos de todas las legislaciones, y los pueblos reflexivos e ilustrados no los pueden ignorar. Son estas reglas y principios la base de mi libro (...)"²⁴

A Dalberg, por su parte, le comenta: "al someter mi libro a vuestras luces, me sería muy lisonjero obtener la vuestra. Sin duda hace mucho tiempo que os ha chocado la confusión que reina aun en Europa en punto de administración, esta parte primera, fundamental, y tan importante del gobierno de los hombres; y vuestro espíritu reflexivo habrá intentado conocer las causas, así como vuestra gran alma hubiera querido ya hacerlas cesar en vuestro país".²⁵

Los **Principios de Administración Pública** viajó por mano de Bonnin más allá del Rin, y allende el Atlántico para ser puesta al alcance del presidente de Estados Unidos de América. Bonnin no fue ningún desconocido, como también es patente en otros países donde

²⁴. **Ibid**, pp. 499-500.

²⁵. Dalberg era gran duque de Francfort y asociado externo del Instituto de Francia. El libro a que se refiere Bonnin trata de las bellas artes y la felicidad pública. **Ibid**, pp. 499-500.

tuvo un gran influjo temprano, como España, Brasil y Portugal,²⁶ así como en Italia y Colombia.

Hoy en día los franceses le rinden el tributo que merece. Georges Langrod dijo con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Charles-Jean Bonnin, autor de los **Principios de Administración Pública**, cuya primera edición se remonta a 1808".²⁷ Igualmente, Jacques Chevallier y Dániele Loschak comentaron que "puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa".²⁸

Más recientemente Jacqueline Morand-Deviellier sugirió la publicación de los **Principios**, precisamente en su primera edición.²⁹ Aquí hemos recogido su propuesta.

²⁶. Thuillier cita, para el caso portugués, el artículo de Mario Reis Marques "Références Françaises et Allemandes dans la Formation du Droit Administratif Portugais". Baden-Baden, **Anuaire d'Histoire Administrative Européenne**. 1990. Tomo II, pp. 246 et suiv.

²⁷. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual". Francia, **La Revue Administrative**. 1961. p. 7.

²⁸. Chevallier, Jacques et Dániele Loschak. **Science Administrative**. Paris, Libraire Générale de Droit et Jurisprudence. 1978. Dos tomos. Tomo I, p. 23.

²⁹. Morand-Deviellier, Jaqueline. "'Les Principes d'Administration Publique' de Charles-Jean Bonnin". Paris. **La Revue Administrative**. Janvier-Fevrier, 1996. pp. 8-17.

LA OBRA DE BONNIN

Bonnin fue un escritor con mano versátil y pluma inquieta. Como los hombres doctos de su tiempo cultivó diversas disciplinas, no como mero aprendiz, sino como un productor de conocimiento. Hagamos un recuento cronológico de esta producción.

- 1791 **De l'Excellence de Corneille (De la Excelencia de Corneille)** preparada cuando tenía 19 años de edad.
- 1795 **Reflexions sur Montesquieu (Reflexiones sobre Montesquieu)**. Este y el trabajo previo fueron publicados posteriormente.
- 1796 **Réfutation des Systemes des Publicistes ou Examen des Causas de la Sociabilité et du Droit Naturel (Refutación de los Sistemas de los Publicistas o Examen de la Sociabilidad y del Derecho Natural)**.
- 1802 **De l'Ordre et de la Culture des Connaissances (Del Orden y de la Cultura de los Conocimientos)**.
- 1805 **Manière d'Étudier les Lois (La Manera de Estudiar las Leyes)**.
- 1809 **Droit Public Francois (Derecho Público Francés)**, cuyo subtítulo dice: "Código político, conteniendo las Constituciones del Imperio".
- 1815 **De la Révolution Européée (De la Revolución Europea)**.

1820 **Elémens Naturals de la Chronologie (Elementos Naturales de la Cronología)**.

Legislation Constitutionnelle (Legislación Constitucional), publicada en dos volúmenes con el subtítulo siguiente: "Compilación de las Constituciones francesas, precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano publicados en América y Francia".

Session de 1819 (Sesión de 1819), publicada en tres volúmenes. Como se indica en el título, es una "Colección de discusiones parlamentarias".

Doctrine Social (Doctrina Social), subtitulada: "Principios universales de las leyes y las relaciones de pueblo a pueblo, deducidos de la naturaleza de los hombres y de los derechos del género humano". Hay una segunda edición en 1821, otra en 1831 y una más de 1833. Existe una temprana versión castellana de 1821 y otra portuguesa de 1847.³⁰

1921 **Etudes Législatives (Estudios Legislativos)**. La obra contiene publicaciones anteriores de Bonnin.

1824 **Pensée de C.J.B. Bonnin, Suivies des Éliges de Corneille et Montesquieu (Pensamiento del C.J.B. Bonnin, seguidos de los Elogios a Corneille y Montesquieu)**, que recoge los trabajos que preparó en 1791 y 1795.

³⁰. Thuillier acredita estas tres reediciones al republicanismo en aumento de Bonnin. Obra citada, p. 205.

1825 "Letres sur Education" ("Cartas sobre Educación"), escritas a su hijo cuando estuvo Bonnín recluido en prisión.

1834 "A Madame Bonnín": Poesies et Lettres de C.J.B. Bonnín. ("A la señora Bonnín": poesías y cartas de C.J.B. Bonnín).

"Refutation de l'Avenir, salón Lammenaires et Chautebriand" ("Refutación del Acontecimiento, según Lammenaires y Chautebriand"), aparentemente su última obra.

Inédito **La Religion sous le Raport Philosophique et Politique (La Religión bajo la Relación Filosófica y Política)**, preparado en 1822 con motivo de su reclusión.

Si la "Refutación del Acontecimiento, según Lammenaires y Chautebriand" fuera su último trabajo, se habría publicado cuando Bonnín tenía 62 años de edad, y siempre y cuando estuviera vivo, de lo que se puede inferir que vivió hasta esa fecha.

Por lo que se desprende de su obra escrita, es observable una gran actividad política e intelectual. Su trabajo académico lo acredita como precursor del derecho público, del derecho constitucional y del derecho administrativo. Incluso su **Doctrina Social** debe situarlo entre los iniciadores de lo que después sería conocida como la sociología. También practicó la crónica parlamentaria y se interesó por los problemas educativos.

Nos hemos reservado para este momento tratar su obra principal, **Principes d'Administration Publique (Principios de Administración Pública)**, de la cual haremos un análisis puntual.

Ediciones de los Principios

Bonnin produjo tres ediciones íntegras de los **Principios**, más un **Compendio** de los mismos: 1808, 1809, 1912 y 1829.

Edición príncipe de 1808

La primera edición lleva por título **De L'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. Fue publicada en París por Garnery, Libraire, en 1808.

La historia de la edición príncipe es una odisea tan asombrosa como la de Ulises, de modo que es conveniente hacer una breve reseña de la misma. Por principio debemos aclarar que el libro originalmente no llevó como título: **Principes d'Administration Publique (Principios de Administración Pública)**, sino: **De L'Importance et Necesité d'un Code Administratif (De la Importancia y Necesidad de un Código Administrativo)**. En segundo lugar, es conveniente aportar testimonios acerca de su autenticidad como edición príncipe. Esta verdad fue señalada por Bonnin mismo en la edición de 1812, diciendo que publicó en 1808 una obra titulada del modo indicado.³¹ En abono de lo dicho, Bonnin comentó que fue en la

³¹. El motivo que dio origen al libro fue sentar las bases para un código administrativo que sirviera para dar solidez y sistematización al funcionamiento de la administración pública. Tal es la causa por la cual, aun siendo la solidez y sistematización el fundamento para la ciencia administrativa, según Bonnin la obra no consistió todavía en un tratado metódico de sus materias. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos.

segunda edición (1809) donde desarrolló el plan trazado en la impresión precedente.³² Esto resultó bastante claro para Pierre Escoubé, quien refiere el título que Bonnin asignó a la primera edición.³³ En fin, en la segunda edición el propio Bonnin hace constar que la versión 1809 fue concebida como una secuencia de la edición 1808. Dato relevante es que en la nota uno del *Prefacio* de la edición 1809, Bonnin hace constar que la edición 1808 fue publicada en julio de ese mismo año, toda vez que se refiere a ella como la primera edición (*primiere édition*).³⁴

Como la edición 1808 permaneció perdida por muchos años, se fue disipando su título y quedó sepultada en el olvido. Una referencia procedente de un catálogo bibliográfico en Estados Unidos de América menciona un trabajo fechado en 1808, relativo a la necesidad de establecer un código administrativo, donde se señala que el documento no tiene editor y que consta de 70 páginas. D. H. Martin, un catedrático estadounidense conocedor de Bonnin, cree que se trata simplemente de una monografía.³⁵ Sin embargo, juzga al documento como candidato a ser la primera edición. Martin

Tomo I, p. XI.

³². **Ibid.**

³³. Escoubé, obra citada, p. 15.

³⁴. Bonnin C.J. **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. pp. 1-5 y 6.

³⁵. Martin, D. H. "Déjà vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review.** Vol. 47, num. 4. 1987. p. 302.

tuvo razón, tal es la primera edición y efectivamente tiene 70 páginas, pero no es una mera monografía y sí tiene editor.

Todo lo anterior nos hace pensar que la edición 1808, y quizá también la edición 1809, fueron inaccesibles por muchos años, si no por más de un siglo. Esto contribuyó a que la identidad de la primera edición, establecida en la que le siguió, fuera olvidada junto con ella misma.

El libro **De L'Importance et Necessité d'un Code Administratif (De la Importancia y Necesidad de un Código Administrativo)**, a decir del mismo Bonnin, fue muy difundido y causó gran polémica, de modo que no está demás que reproduzcamos sus palabras: "dominados por la influencia del hombre extraordinario que dirigía los destinos de la Europa, habíamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis **Principios de Administración**. Aunque acogidos por algunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud sólo fueron una teoría política".³⁶

Está demás insistir sobre el valor incalculable de la edición príncipe. Con el hecho mismo de ser el primer libro sobre administración pública es suficiente. Sin embargo, podemos añadir, en honor de Bonnin, que con esta obra se funda la ciencia de la administración pública, se acuña el término *administración pública* para referir un fenómeno emergente en la historia moderna, y a partir de sus páginas, se irradia el conocimiento de la nueva disciplina hacia la cultura occidental.

Edición 1809

³⁶. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. XVII.

La segunda edición tiene un largo título: **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.** Además está acompañada por una especie de subtítulo que enuncia lo siguiente: *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemenns, communaux et municipaux.* También fue publicada en París, pero no por la editora de 1808, sino por Clement frères, Libraires. Lleva anotada su leyenda de *seconde édition*, y salió de prensa en 1809.

Tal como lo hicimos saber, la primera edición provocó un gran interés en los círculos administrativos de Francia, pues varias personalidades sugirieron a Bonnin continuar sus trabajos y, junto con ellos, publicar el código administrativo.³⁷ Y así lo hizo, habida cuenta que la edición 1808 fue asimilada en la publicación del año siguiente, como es notorio en una parte del subtítulo, que comprende las **Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif**, título de la edición príncipe. En efecto, la edición 1809 es una continuación de los trabajos de Bonnin iniciados un año antes, más su ampliación y precisión. Bonnin mismo

³⁷. Dichas personalidades fueron el señor Frechot (consejero de Estado), los señores Pastoret y Lanjuinaies (senadores), el señor Lebrun (architesorero del Imperio) y el señor Féval (maestro de la Corte de Cuentas). También le externaron sus opiniones el señor Crétet (ministro del Interior), el señor Fourcroy (consejero de Estado) y el señor Portiez de l'Oise (director de la Escuela de Derecho de París). Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, pp. XI-XII. Escoubé hace saber que Pastoret y Lanjuinaies eran veteranos de las luchas revolucionarias, en tanto que Crétet se desempeñó en el Ministerio del Interior de 1807 a 1809; y que Fourcroy se distinguió también por sus tareas científicas.

razona que su primer ensayo no fue infructuoso, pues las opiniones de varias personalidades lo impulsaban hacia la preparación de una obra que contuviera las leyes administrativas, es decir, un código administrativo propiamente dicho según su proyecto original. Sin embargo, razonando sobre el hecho de que un trabajo tal era más propio no de una, sino de varias personas, optó por desarrollar los principios esenciales de las leyes administrativas, más que compilar las leyes existentes.

La traslación de objeto de estudio hacia la formulación de los principios generales de las leyes administrativas no significó un cambio hacia el examen del derecho administrativo, pues Bonnín sólo se ocupó en 1809 de delinear el orden en el que aquellas brotan y las consecuencias que generan. Siendo las leyes cosas de la experiencia hechas obligatorias dentro de una forma legal, en el momento en que sus principios son conocidos y establecidos se convierten en un uso constante. Convencido por esta verdad, la segunda edición vino a ser, según Bonnín, un avance *más en detalle*, así como el *dar más desarrollo a mis primeras ideas*.³⁸ Sin dejar de contribuir en pro del código administrativo, del cual redactó un proyecto, Bonnín declinó tratar con las leyes vigentes y se ocupó más bien de los principios en los que reposan las leyes administrativas por cuanto ciencia y estudio. Su visión, más dentro de la filosofía del derecho, que en el derecho administrativo, se encaminó sólo hasta el punto de separar las leyes propias del código administrativo, de otras disposiciones de la administración pública.

³⁸. Bonnín, **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**, 1809, pp. 5-6.

En 1808, Bonnin no había separado el código administrativo y las consideraciones sobre la administración. Tal es el motivo por el cual en la edición 1809 se ocupó más de la administración pública, por estar interesado en que su obra fuera útil para quienes abrazaran la carrera administrativa. Fue de tal modo que desarrolló los conocimientos necesarios para el desempeño del administrador, que es el hombre público que debe ejercitar su cargo con la dignidad que le demanda la confianza del gobierno. Esos conocimientos son comunes al ministro del interior, al prefecto, al subprefecto y al alcalde, así como a los integrantes de los consejos territoriales.³⁹ Pero lo más importante, dice, y hay que recalcarlo, es que:

*Procuré pues que este escrito no sólo indique los elementos y el orden de un código administrativo, sino sea también un tratado sobre la administración.*⁴⁰

Fue de tal modo que Bonnin explicó por qué de una obra destinada a delinear en 1808 un código administrativo, al año siguiente desarrolló el *corpus* de la ciencia de la administración. El cambio de nombre obedeció a un hecho trascendental: al estar preparando la edición 1809, es decir, al estar *creando*, Bonnin forjó los principios de la ciencia administración pública. Desde entonces, esta disciplina fue su ocupación principal, y el objeto

³⁹. No hay que olvidar que tras su largo subtítulo, la edición 1909 refiere ser una *Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*. **Ibid.**

⁴⁰. Bonnin puso en cursivas *Tratado sobre la Administración, (Traité sur l'Administration)*, seguramente para resaltar su magistral aporte. **Ibid**, p. 7.

capital de todos aquellos, que como discípulos suyos, hemos hecho de la administración pública nuestra vocación.

Hay que hacer notar que este cambio de foco, que llevó a Bonnin desde el código administrativo hacia la ciencia de la administración, fue en su entender un progreso en el arte del gobierno y la creación de un nuevo campo del saber. Este suceso fue posible merced las luces de los *tiempos modernos* y el *genio de Napoleón*, que será el legado para las generaciones del futuro.⁴¹ Hay que resaltar que este hecho trascendental sólo fue posible por la doble cualidad de Bonnin, como un teórico relevante, al mismo tiempo que un administrador con sentido de la realidad. Escoubé ha llamado la atención sobre esto, alabando a Bonnin como un administrador realista y experimentado.⁴²

Edición 1812

La tercera edición también se titula: **Principes d'Administration Publique**, y fue publicada en París por Renaudiere Imprimeur-Libraire, es decir, por un nuevo editor. Impresa en 1812, tiene como leyenda ser la tercera edición (*troisième édition*). Ella es la más larga de todas, pues consta de tres tomos, el último de los cuales comprende un código administrativo.

Una vez que la ciencia de la administración ha sido establecida, falta situarla de lleno en el conjunto de las ciencias sociales, de las que forma parte. En la edición 1812 Bonnin se plantea vencer el desafío de demostrar su existencia como una

⁴¹. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos. tomo I, p. 44.

⁴². Escoubé, obra citada, p. 16.

ciencia social (*science sociale*), efecto por el cual emprende un cambio esencial en su teoría de la administración pública: habiendo sostenido en 1808 y 1809 que el principio de la administración es el gobierno, ahora lo posiciona secundariamente como su motor, poniendo a las relaciones sociales como el principio primitivo del que emana la administración pública.⁴³

Habida cuenta de que las dos primeras versiones habían sido generalmente inaccesibles, se puede afirmar sin reservas que la edición de 1812 fue el ejemplar a través del cual se difundió la ciencia de la administración pública, junto con la edición de 1829, aunque en menor medida. En efecto, la versión 1812 es la que tiene más citas y referencias entre los pensadores administrativos desde la época de Bonnin, hasta la actualidad. Ella fue la más traducida, como es observable en las versiones portuguesa de 1822, italiana de 1826 y colombiana de 1838, tal como lo veremos más adelante.

Georges Langrod, siempre cuidadoso en el uso de fuentes bibliográficas, menciona la versión de 1808, pero utiliza la de 1812,⁴⁴ lo mismo que Mark Rutgers.⁴⁵ Guy Thuillier, por su parte, ha señalado que esta última es la que ha brindado la reputación a Bonnin, y es la publicación que trata en su ensayo sobre el gran pensador administrativo francés.⁴⁶ D.H. Martin inicia su estudio de

⁴³. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, pp. XIV y XVI.

⁴⁴. Langrod, "La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual", p. 7.

⁴⁵. Rutgers, Mark. "Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration". Thousand Oaks and London, **Administration & Society**. Vol 29, num. 3. 1997. p. 286.

⁴⁶. Thuillier, obra citada, p. 204.

la literatura administrativa francesa en 1812 y reconoce el papel cimero de Bonnin. El descubrimiento de Bonnin, que todos debemos a Pierre Escoubé, se debió a la versión 1812.

Edición 1829

La cuarta y última edición es el **Abrégé des Principes d'Administration (Compendio de los Principios de Administración)**, obtenido de la tercera edición. Como las anteriores versiones se publicó en París, ahora por Amable-Costes, Libraire-Éditeur. La obra apareció en 1829.

Esta versión fue la última de los **Principios** de Bonnin. Jamás se volvió a editar. Al final de su prólogo, Bonnin expresó que estando terminado su carrera, que fue interrumpida desde la Revolución, en una edad avanzada no le queda sino la esperanza de que la ciencia que él forjó sea abrazada por la juventud.⁴⁷ En efecto, la juventud la abrazó y la estudia hasta nuestros días.

El **Compendio** es la obra culminante del pensamiento administrativo de Bonnin, y de la ciencia de la administración pública en su primera etapa. Su carácter notorio es el republicanismo radical que volvió asumir, junto con la crítica a Napoleón. En efecto, en sus páginas se lee lo siguiente: "cuando la Asamblea constituyente, primera entre los legisladores conocidos, tomó en la naturaleza misma de la comunidad sus principios orgánicos de administración, se vio ésta restituida en su naturaleza y objeto; y respetados aquellos principios en las modificaciones a que dio lugar el establecimiento de la república, duraron lo que ella. El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios

⁴⁷. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. XVIII.

naturales eran favorables a la libertad. De aquí el deplorable estado a que sucesivamente había llegado la administración a la conclusión del imperio; de suerte que aquellas mejoras sólo produjeron el efecto de hacer más intolerables los abusos introducidos después, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administración".⁴⁸

Las notas precedentes nos hacen saber, sin reservas, que la ciencia de la administración pública tiene vínculos tan estrechos con los problemas políticos, que en contraste con otras disciplinas hermanas, no pasa indiferente ante los cambios de forma de gobierno. La nueva disciplina, a pesar del parentesco ancestral que guarda con la *ciencia de la policía*, aspira a servir al ciudadano por encima de toda forma de gobierno, de modo que cuando un régimen conculca sus derechos, la ciencia de la administración deja de ser útil. En efecto, Bonnin explicó que entre los antiguos la policía significaba la forma de la institución de la sociedad, es decir, tenía un sentido político. Al perder este sentido, dejó de ser esa vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degenerando en inquisición política, que es el carácter distintivo de la tiranía. La policía se había convertido en inquisición política por obra del despotismo, en ese monstruo formado y alimentado por las monarquías europeas.⁴⁹

La administración pública moderna, nacida de las libertades revolucionarias, debe ponerse a salvo de todo despotismo para preservar su esencia. Hegel dijo que con la invasión napoleónica a Alemania terminó la historia, pues los derechos del hombre y del ciudadano se universalizaron. De un modo similar, Bonnin cree

⁴⁸. **Ibid**, pp. XIV-XV.

⁴⁹. **Ibid**, p. 50 y 225.

extinta la historia administrativa, pues la administración pública moderna, nacida de las gestas revolucionarias, se universalizará junto con los derechos del hombre y el ciudadano, y su irradiación por doquier.

Traducciones de los *Principios*

Desde y hasta Bonnin, la ciencia de la administración pública había sido una disciplina uninacional, un fruto de la inteligencia administrativa francesa. Pero muy pronto comenzaría a ser elevada a una condición universal, a partir de la traducción de Bonnin a otros idiomas. El editor de la versión 1829 comentó que su obra se había vertido al alemán y al italiano, sin que lo primero nos conste, ya que ningún pensador germánico que conocemos la menciona.⁵⁰ Existen traducciones de valor inapreciable en portugués, italiano y español:

Extracto dos Principios Fundamentaes do Sistema Administrativo de Franca por M. Bonnin, e sua Comparacao con os de Portugal.

Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana. 1822 (obtenida de la edición francesa de 1812).

Bonnin, Carlo Giovanni. Principii di Amministrazione Pubblica.

Napoli, Nella Stamperia Francese. 1824. Versión italiana de Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti (obtenida de la edición francesa de 1812).

Bonnin, C.J.B. Compendio de los Principios de Administración.

Madrid, Imprenta de don José Palacios. 1834. Versión

⁵⁰. **Ibid**, p. V.

castellana de D.J.M. Saavedra (obtenida de la de la edición francesa de 1829).

Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín. Panamá, Imprenta de José Ángel Santos. 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero (obtenida de la edición francesa de 1812).

También se tradujo su **Doctrine Social** al español, como **Doctrina Social** (Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821), así como al portugués como **Doutrina Social** (Bahia, Tip. Do Correio Mercantil de R. Lessa. 1847).

Bonnín, 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 más excelso divulgador.

El hecho de que Bonnín pudiera entender ese fenómeno social que él 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, y dotadas con administraciones igualmente peculiares 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

nada más del universo social cuya naturaleza es la existencia dual del ser humano como individuo y como miembro de la comunidad.

La Revolución suprimió las desigualdades estamentales, pero este proceso arrancó en el absolutismo, de modo que para entender a la Francia de Bonnin, hay que auscultar en su tumba el parecer de la Francia que le precedió, como lo bien lo dijo Alexis de Tocqueville.

II LA FRANCIA DONDE VIVIÓ BONNIN

Tal como lo hemos hecho saber, la época en la cual vivió Bonnin estuvo caracterizada por grandes cambios: el fin del absolutismo y la extinción de las reliquias feudales; la Revolución francesa; el consulado y el imperio; y la restauración. Para comprender la obra intelectual de Bonnin hay que explorar una época de enormes cambios, de suyo trascendentales universalmente hablando. Pero al mismo tiempo se debe auscultar un fenómeno que, nacido en el absolutismo, permanecerá a lo largo de esos sucesos de cambio, y que desde entonces caracteriza al país de los franceses. Nos referimos a la administración, que engendrada junto con el Estado absolutista, jugará un papel principal en la formación de la Francia moderna.

La singularidad de cada país ha sido destacada como esencial por André Siegfried, quien hace descansar sus peculiaridades en el *alma* de sus pueblos. Por ejemplo, Siegfried ha tomado nota del sentimiento de lejanía inglesa hacia el continente, que también es tenido por los pueblos continentales hacia Inglaterra. Esto le hizo sentir que entre su país e Inglaterra existe un canal moralmente más ancho y profundo que un océano.¹ Ese sentimiento muy inglés: la *insularidad* cultural anglosajona, hizo que los ingleses no se consideren propiamente como europeos debido a la separación de las Islas Británicas y el continente. Según Richard Rose, autor de esta tesis, el Canal de la Mancha aparta a esas islas y a Europa, toda vez que a pesar de que el continente más próximo está a miles de

¹. Siegfried, André. **El Alma de los Pueblos**. Madrid, edit. Norte y Sur. 1965 (1950). p. 74.

kilómetros de distancia, es el que le que ofrece un sentido de comunidad noratlántica con Estados Unidos de América y Canadá.²

Esa insularidad ha hecho de Inglaterra un pueblo de comerciantes y empresarios exitosos, un terreno propicio para que la economía y sus actores tengan el papel principal. Esto explica por qué surgió allí la economía política, y por qué fue la iniciativa de los hombres de negocios la que empujó al progreso del país. Allí hubo una administración elemental, que hasta hace poco se ha hecho más intensa e importante. Inglaterra es, por consiguiente, un país cuya alma radica en la *tenacidad*, en tanto que Alemania se distingue por su *disciplina*, Rusia por su *misticismo* y Estados Unidos por su *dinamismo*.³

El alma francesa se distingue por su *ingenio*, y por su *administración*. No existe país en el planeta, salvo Alemania, donde la administración haya tenido, y tenga, un papel más decisivo en la construcción de una nación. Ella hizo para Francia lo que comerciantes e industriales hicieron para Inglaterra, de modo que además del Canal de la Mancha, es la cultura económica y la cultura administrativa lo que diferencia a ambos países.

Esa administración fue creada por la monarquía absolutista.

LA MONARQUÍA ABSOLUTISTA

El absolutismo francés, que llegó a ser emblemático a través de la célebre frase el *Estado soy Yo* de Luis XIV, consistió en un

². Rose, Richard. **England**. Boston, Little, Brown and Company. 1964.

³. Siegfried, obra citada.

proceso peculiar de configuración estatal a partir de la congregación y gradual unión de una diversidad de autarquías. Además de la diversidad política y territorial señalada, una densa población de 20 millones de personas -el doble de España-, dificultó desde un principio la formación del Estado. Su historia, por consiguiente, estuvo signada por la alternancia de un proceso continuo de centralización y de retornos autárquicos. El resultado de este proceso histórico en el que se explica la firmeza de la centralización francesa por motivos del carácter indómito de esas autarquías, fue la edificación de un absolutismo típico expresado en el culto a la autoridad real, que con aquél monarca no tuvo parangón en la historia de Europa occidental,⁴ pues el grado de centralización derivó inmediata y directamente del grado de resistencias feudales que se tuvo que vencer. Una vez alcanzada su apoteosis a finales del siglo XVII, el absolutismo forjado bajo su guía se convirtió en el modelo estatal para España, Portugal y Prusia.⁵

El desarrollo del absolutismo francés se movió a manera de círculos concéntricos, consistió en una absorción gradual de autarquías y potestades autónomas. Este movimiento permanente ensanchó sus fronteras y extendió su espacio interior, de modo que territorio amplio y población abundante requirieron de una administración centralizada. La etapa de este proceso es observable a través de la labor de Sully, Richelieu y Colbert, quienes partiendo de un mapa político aun diverso e inconexo, trabajaron sin descanso en pro de la centralización. Esa labor consistió en confrontar y vencer un conglomerado de potestades feudales

⁴. Anderson, Perry. **El Estado Absolutista**. México, Siglo XXI Editores. 1980 (1974). pp. 81-82.

⁵. **Ibid**, p. 99.

poderosas, que servían de barrera a la unidad estatal de Francia, y superar esa institución estamental persistente que era la venta de cargos, cuyos frutos financieros aun eran atractivos a la monarquía.⁶ Sully hizo descender ese negocio estamental del 38% del total de ingresos de la corona, a sólo en 8%.

La venalidad, aunque jugosa para las finanzas reales, no fue definida con precisión en el orden económico mercantilista de entonces. Un ejemplo ilustrativo puede servir para desentrañar la naturaleza profundamente contradictoria y paradójica de la venalidad en un orden estatal. Con motivo de un pleito iniciado ante en Parlamento de París, las partes involucradas en el caso discrepaban acerca de si los oficios adquiridos: Tesorero de Francia y Contralor de Artillería, eran bienes muebles o inmuebles. Los juzgadores se vieron en grandes aprietos al constatar que los oficios no eran propiamente muebles, ni inmuebles, pues no se podían transportar ni tomaban la condición corpórea. La solución encontrada fue la de conceptuarlos como derechos incorpóreos reducibles a un título o categoría. Conforme esta conceptualización, se declara que el cargo tiene un significado meramente personal por cuanto que es el simple ejercicio de una función. En segundo lugar, una vez cesado el periodo de su disfrute por el comprador, su reversión a la corona debe ser sólo por las vías ordinarias. En tercer lugar, se trata de un pacto entre el rey y el comprador, por medio del cual el segundo puede transmitir su dominio a otro. Finalmente, el oficio se entiende como un cuerpo en sí, cuya mente es la mente del soberano, de modo el cargo cesa con la muerte del oficial o con la cesación de la voluntad real.⁷

⁶. **Ibid**, pp. 90-91.

⁷. **Notes sur une affaire plaidé aun Parlement de Paris.** Imbert, Jean *et al.* **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux.** Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 198-200.

La venalidad de cargos públicos fue el ancla que frenó la velocidad del desarrollo del absolutismo francés. Ese procedimiento mercantil que mantuvo estamentalizada a la administración francesa fue personificada en el oficio (*office*), un cargo adquirido vitalicia y hereditariamente y que redundaba en una gran laguna de autoridad estatal. Ante y junto con ese cargo, Richelieu y sus sucesores sentaron las bases de la administración racional cuya base fue la comisión (*commission*). Su titular, el comisario (*commissaire*), fue personificado por el intendente de justicia, policía y finanzas, cuyas tareas temporales y específicas en todo el territorio luego tornaron en funciones permanentes, haciendo sentir de tal modo la autoridad real en cada punto del territorio.⁸

El aspecto altamente dañoso de la venta de cargos era visible en los vacíos de autoridad monárquica allí donde se enajenaba un puesto, por más que significara una ganancia financiera. Pero el agravio fue más grande por cuanto significó un óbice al desarrollo del Estado, y de tal modo, fue un freno para su desarrollo. Jean Bodin observó tal grado de perjuicio al desarrollo estatal, que habiendo los principados, ducados, marquesados y condados hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedaron en Europa ninguno de ellos en su condición original, salvo Inglaterra. De tal modo que el poder de mando y la administración de la 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.*⁹

⁸. Anderson, obra citada, p. 92.

⁹. Bodin, Jean. **Les Six Livres de la République**. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (Facsimil de la edición de 1583). p. 588.

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.¹⁰

En efecto, todos los funcionarios franceses fueron separados en dos estratos. En el primero sus miembros sólo estaban facultados para desempeñar una comisión, motivo por lo cual eran destituibles y sustituibles, por lo que les 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 compra, según el dictado de la antigua usanza.¹¹

La formación del Estado francés, 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. Consiguientemente, la fuerza inicial que explica a la centralización francesa es la tensión imperante en la expropiación de los poderes estamentales.

¹⁰. **Ibid**, p. 582.

¹¹. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1966. p. 163.

OFICIO Y COMISIÓN

Los intendentes entrañaron el poder emergente de la monarquía cuyo ámbito de acción fue propiamente territorial, de modo que fueron las localidades el campo de hostilidades entre la comisión personificada por esos personajes y el oficio detentado por las potestades locales. En la época de Richelieu se verificó un *interregno* donde ambas fuerzas convivieron como componentes de la administración, pero representando energías en pugna, una de las cuales conservaba poderes del pasado, la otra la autoridad monárquica. La centralización establecida por todo el territorio francés representó el triunfo del comisario, y la extinción lenta pero inevitable del oficio en su carácter estamental.¹²

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

¹². Anderson, obra citada, p. 93.

fuerzas feudales como poderes *extragubernamentales*, corrió en paralelo con la derrota de los estamentos como poderes *intragubernamentales*. Fue un proceso por el cual se expropió gradualmente a los oficiales estamentales, pero que debido a la tenaz resistencia que pusieron requirió de una organización paralela basada en el principio de lealtad y subordinación. Ella fue la organización comisarial. Tal es la razón de la coexistencia de los oficios estamentales y las comisiones regias.

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.

El monarca absolutista no puede consolidar su poder frente a los feudatarios, sin antes afirmarlo ante los estamentarios. Para tal efecto, invocando su poder soberano, 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. Hay 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.¹³ Los nuevos puestos que integran a la administración no sólo 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 diferencía entre *magistrados* y *ministros*. Esta distinción realza la prominencia de los

¹³. Bodin, obra citada, p. 372.

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.

Por consiguiente, las comisiones son una prerrogativa de la autoridad, pues ellas emanan del soberano. Pero por delegación pueden derivar de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano.¹⁴

La doble diferenciación entre oficial y comisario, y magistrado y ministro, muestra que en su etapa primigenia el Estado francés 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.¹⁵ 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.

¹⁴. **Ibid**, p. 381.

¹⁵. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos. Tomo II, p. 172.

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, como una mezcla de carácter público y la herencia feudal. Por consiguiente, es normal encontrar oficios poseídos vitalicia y hereditariamente obstaculizando el empeño del soberano por implantar un régimen centralizado, de aquí su empeño por crear cargos comisariales. 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.¹⁶

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.¹⁷ 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

¹⁶. Bodin, obra citada, pp. 374-375.

¹⁷. **Ibid**, p. 378.

que la ejecución. En todo caso, la comisión puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dio, se haya o no cumplido.

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.¹⁸

Todo lo dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales, pues su poder no cesa con la muerte del príncipe, aunque 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.¹⁹

¹⁸. **Ibid**, pp. 384-385.

¹⁹. **Ibid**, pp. 387-388.

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.²⁰

En los primeros estados 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.²¹ Karl Schmitt ha llamado la atención sobre esta declaración, suscribiéndola, pues es efecto, en su comienzo todos los estados emplearon no a funcionarios ordinarios, sino sólo a comisarios, porque toda reorganización del Estado, toda *reformatio*, se sirve imperativamente de comisionados extraordinarios.²²

Aunque la institución comisarial se evidenció en la Baja Edad Media, no fue sino hasta el siglo XVI cuando se empezó a emplear de manera regular. probablemente los comisarios de los pósitos (*commissaires dépotes*) y los magistrados de las peticiones (*maîtres de requêtes*) franceses sean sus antepasados remotos. En Prusia los comisarios se originan en las encomiendas de revista del ejército

²⁰. Le Bret, C. **Traité de la Souveraineté** [1632-1633, fragmento]. Imbert, Jean *et al.* **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 197-198.

²¹. **Ibid**, p. 393.

²². Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968 (1964). p. 72.

y en las supervisiones territoriales, en tanto que en España, durante Carlos V, se creó el Comisario General que integraba los cargos de Auditor General, Teniente General y Jefe de Cuartel Maestro. Sin embargo, fue la Iglesia Católica la que, recogiendo la tradición romano-bizantina, sirvió al Estado absolutista como ejemplo del empleo regular de comisarios. En efecto, el impulso por el cual se crearon los comisarios papales provino de invocaciones de la época imperial romana tardía, a través de la adopción directa de los comisarios imperiales bizantina que se mencionan en los Códigos de Justiniano y Teodosio, así como por el incremento extraordinario del poder papal a través del florecimiento de la escuela de los romanistas, que condujo a la institución de los jueces delegados (*iudices delegati*).²³

Pero la comisión, amén su flexibilidad y capacidad, se empleó en una variedad de misiones, de modo que la institución comisarial recorrió gran parte de los países europeos al servicio de la idea del Estado absolutista. Fue muy útil en los territorios políticamente inquietos y en épocas de intranquilidad generalizada, como en las luchas contra los hugonotes, cuando los comisarios ejercitaron poderes ejecutivos, haciéndose cargo de los intereses del monarca en las asambleas provinciales, vigilando secretamente a los gobernadores, o sencillamente desempeñando cualquier comisión especial que se les encargara.²⁴

El monarca absolutista personifica la unidad estatal, en tanto que el Estado se eleva como la organización de las relaciones de dominio y dirección imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado concentró la violencia y los medios de

²³. Hinzte, obra citada, p. 176.

²⁴. **Ibid**, pp. 105 y 167.

administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno gradualmente deja de tener cabida la administración estamental.

LOS INTENDENTES

Tan luego como la estructura económica feudal fue puesta en crisis y el Estado absolutista demandó el monopolio de los medios de gestión, la administración pública integrada por comisarios inició la etapa de expropiación de aquello que estaba en manos de los propietarios privados. Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura. El conflicto latente entre el rey

y la aristocracia terrateniente, que tuvo originalmente lugar en los grandes cuerpos colegiados y las localidades, se extendió a la administración central, pues el ejército, las finanzas y otros ramos pasaron a ser un monopolio del soberano. Fue gracias a este monopolio que el control de la administración central facilitó al monarca subordinar gradualmente a las localidades. Los intendentes franceses, de modo similar a los comisarios prusianos, fueron los pioneros del Estado cuya actividad expropiatoria en las instancias provinciales hizo radicar allí el punto de gravedad del conflicto, así como situar ahí mismo el centro y la periferia del mundo existencial del flamante Estado administrativo.²⁵

Todo lo anterior explica por qué a lo largo del desarrollo de la monarquía absolutista, entre los siglos XVI y XVIII, uno de sus rasgos prominentes fue la configuración de una administración pública. Esta evolución impactó determinadamente en la administración municipal, donde en el siglo XVIII la administración parroquial había dejado de estar a cargo del señor y se hallaba en manos de funcionarios públicos nombrados por el intendente de la provincia o por los propios campesinos. Esos funcionarios estatales representaban la omnipresencia del gobierno real y estaban ocupados en tareas de gran magnitud, así como de asombrosos detalles, pues lo mismo que asignaban las cargas tributarias y reparaban los edificios de las iglesias, también construían escuelas y presidían la asamblea local. Ellos cuidaban del uso de los bienes comunes y representaban a la colectividad en los pleitos judiciales. Para entonces el señor se había convertido en uno de los tantos habitantes de la localidad, aunque se mantenía como el más

²⁵. **Ibid**, pp. 162-163.

prominente de la misma.²⁶ Ocurrió algo similar en los cantones, que eran las circunscripciones judiciales que estaban a cargo de un juez de paz. En efecto, contrastando con otros países, desde hacía mucho tiempo los nobles franceses no intervenían en la administración, salvo en materia de justicia. Pero su colaboración obedecía más a su interés por la renta que les producía, que por ejercitar un poder jurisdiccional efectivo.

Los intendentes estaban dotados del título oficial de *intendants de justice, police, et finances, et commissaires départis dans les généralités du Royaume pour l'exécution des ordres du Roi*. Eran libremente nombrados por el rey, quien hacía generalmente las designaciones entre los magistrados de las peticiones, y sólo eran responsables ante su persona. Salidos del añoso diferendo entre los oficiales y los comisarios, que caracterizó al absolutismo durante mucho tiempo, los intendentes personificaron el carácter de los segundos con toda plenitud.²⁷ Ellos no eran como los viejos oficiales apropiados vitalicia y hereditariamente de los cargos, sino agentes que carecieron de garantías de permanencia en el puesto. De modo que las condiciones de nombramiento eran consideradas individualmente y diferían entre sí, toda vez que eran pagados directamente por el tesorero real, si bien, parte de sus emolumentos era a expensas de la provincia en la que desempeñaban su cargo.

Sus atribuciones comprendían la justicia, la policía y las finanzas, que ejercitaban con cierta discreción para lograr la

²⁶. Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Edit. Guadarrama. 1969 (1856). p. 57.

²⁷. Chapman, Brian. **Los Prefectos y la Francia Provincial**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. pp. 37-38.

buena administración solicitada en el mandato de su nombramiento. Así, vigilaban las tareas de los oficiales judiciales, administraban los asuntos de las localidades y las regiones, prevenían los ilícitos y las sediciones, y verificaban que no se realizaran levadas militares no autorizadas. Celaban sobre las transportación de armas y municiones por su región, e informaban diligentemente al gobierno central todo acontecimiento digno de conocerse.²⁸

El papel del intendente fue determinante para la consolidación del absolutismo. Uno de los intendentes más esclarecidos, el célebre Robert Jacques Turgot, quien ocupó ese cargo en Limoges entre 1761 y 1774, en una carta da cuenta de sus tareas. Aquí se tratan particularmente los deberes económicos de ese conspicuo funcionario francés, emblema del absolutismo, encaminados a la protección y desarrollo de la manufactura local, pues los propietarios de una fábrica han solicitado al contralor general de Francia se le brinde el título de *manufactura real*. Aun siendo esa fábrica una empresa muy beneficiosa para la región, Turgot sugiere precaución sobre el mencionado título, que de generalizarse no sería útil para fomentar la industria a través de la emulación empresarial, sino una pérdida de valor al generalizarse sin medida. Todavía debe esa empresa avanzar más en sus progresos y extinguirse el privilegio de exclusividad que se le otorgó, antes de aspirar al título solicitado. Son las reglas políticas, no las leyes

²⁸. **Commission d'Intendant de la justice, police et finances en Lannois**, 15 octubre 1653. Imbert, Jean *et al.* **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 201-202.

económicas, las que establecen el rango y la calidad de un giro industrial en el antiguo régimen.²⁹

Limoges era una de las regiones más atrasadas de Francia, de modo que las tareas de Turgot debían redoblar para lograr adelantos. En efecto, ese ilustrado intendente elaboró un catastro, suavizó las condiciones de la conscripción militar y ajustó las cargas tributarias a la capacidad de pago de los contribuyentes. Pero lo más significativo fue que Turgot abolió la responsabilidad colectiva en el impuesto sobre la tierra conocido como la talla (*taille*) y reemplazó el trabajo forzoso (*corvée*) en la construcción de caminos con una labor remunerada, toda vez que con esta medida se ampliaron y mejoraron los caminos. A pesar de estas ocupaciones tan vastas, Turgot no descuidó sus tareas asistenciales, fundando casas de caridad y centros de búsqueda de empleos para aliviar la mala situación de los trabajadores agrícolas.³⁰

Turgot también aventajó el sustento y alojamiento de las tropas en tránsito en su provincia, y puso en jaque a los recaudadores de impuestos corruptos. Estas medidas, y otras que huelga enlistar, fortalecieron lo que Tocqueville llamó *tutela administrativa*; es decir, un producto del perfeccionamiento del *arte administrativo* y de la igualdad. En efecto, fue un innovador

²⁹. **Letre de Turgot, intendant en la généralité de Lomoges, février 1766**, Imbert, Jean *et al.* **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 145-146.

³⁰. Mayos Solsona, Gonzal. **Estudio Preliminar**. Turgot, Anne-Robert-Jacques. **Discursos sobre el Progreso**. Madrid, Editorial Tecnós. 1991 (1750). pp. XIV-XV.

y un gran centralizador que no disminuyó la tutela administrativa, sino que la aumentó y la perfeccionó.³¹

Quizá quien mejor entendió la persona y la obra administrativa de Turgot fue Alexis de Tocqueville, quien destacó la figura del intendente, fiel y competente funcionario absolutista que trabajaba en las sombras, junto a la rutilante nobleza de aquellos tiempos. ¿Quién mejor que Turgot para personificar al intendente? Fue entonces cuando forjó su prestigio de buen administrador, e hizo del cargo intendencial, el modelo administrativo orgullo de la Francia de entonces, toda vez que en esos años preparó su tratado sobre la formación y distribución de la riqueza.

Para entonces los intendentes se habían convertido en los personajes más importantes de la administración territorial francesa. El intendente era el administrador del pueblo, un nuevo personaje que ocupaba el cargo que un noble o un militar no estarían interesados en ejercer. Eran los intendentes los que tenían el poder. Ellos lo hacían todo. Esto explica la paradoja de las palabras de Turgot en el sentido de que las comunidades campesinas estaban integradas por personas pobres, ignorantes y brutales, que eran "incapaces de administrarse". Tocqueville se pregunta acerca "¿de quién era la culpa?", y responde que en su afán de hacer todo, los intendentes adormecieron más y más las fuerzas y las actividades de los campesinos sujetos a la tutela centralizadora del absolutismo. Tal fue la lógica del Estado absolutista: hacer todo por sí mismo, de modo que Turgot como funcionario del Estado no podía pensar de otra manera.

³¹. Tocqueville, obra citada, tomo II, p. 239.

La consolidación de la uniformidad de la propiedad agraria sustentó la centralización administrativa que se originó en el campo, llenando de tal modo la laguna del poder dejado por los señores. La expropiación económica y política de los señores que comenzó en el campo fue el inicio de la centralización administrativa, que fluyendo desde el agro inundó las ciudades y principalmente a París. Los privilegios feudales que sobrevivieron a la monarquía absoluta y permanecían a finales del siglo XVIII, estaban reducidos a su mínima expresión. Los restos caducos del feudalismo habían perecido o estaban debilitados al máximo. Durante la etapa final de la monarquía absolutista, Francia ya era un país de propietarios agrícolas individuales.³² El feudalismo dejó de ser la principal institución política para convertirse en una institución civil, por efecto de la pérdida de su poder político y de su monopolio territorial. Se había integrado a la sociedad en igualdad de estatus con el campesinado, pero conservando el oropel de sus títulos y pergaminos.

Francia era una nación unificada cuya base consistía en la estructura económica agraria, pues había desarrollado una centralización política y administrativa madura cuando estalló la Revolución. La unidad civil de la nación y el Estado político altamente centralizado de la primera república fueron cimentados sobre la eliminación de las desigualdades, los privilegios y los poderes feudales, merced a la obra de la monarquía absolutista. En Francia existieron las condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas para la creación del primer Estado nacional porque el feudalismo casi había sido eliminado.

³². **Ibid**, p. 61.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ABSOLUTISTA

Turgot había hecho reformas esenciales en Limoges, algunas de ellas muy trascendentales como las referentes a la talla y el trabajo obligatorio, que desafiaron a una parte de la estructura feudal estacionaria. Su política fiscal y su ideario liberal habían asomado de tal modo. Sin embargo, le esperaba una oportunidad más grande, pues fue nombrado contralor general de finanzas en 1774, es decir, jefe de todos los intendentes.

Él ha sido reconocido esencialmente como un eminente cultivador de la economía. Joseph Schumpeter cree que los economistas deben sentir por él un justo orgullo, y así es.³³ Pero es otro Turgot el que nos interesa: reclamamos de él no al economista, sino al administrador público que ayudó a edificar los cimientos de la moderna administración francesa. Turgot fue un funcionario público que observaba los problemas de la sociedad y del Estado con ojos de administrador. Como contralor general de

³³. Schumpeter, Joseph. **Historia del Análisis Económico**. México, Fondo de Cultura Económica. 1984 (1954). Dos tomos. Tomo I, pp. 232-238.

finanzas miraba la relación entre los problemas mencionados y la hacienda, desde el punto de vista de la administración.³⁴

Estableció una estrategia administrativa encaminada a prevenir la bancarrota, así como no aumentar impuestos, pero tampoco empréstitos. Su estrategia incluyó la reducción de gastos, incluso los de ayuda al movimiento de independencia de Estados Unidos de América. En buena medida, el estilo de su administración estuvo basado en la implantación de medidas liberales, como el establecimiento del comercio libre de cereales y la abolición de las corporaciones gremiales, verdaderos arcaísmos sobrevivientes del medievo. Sus acciones fueron tan desafiantes, que incluso brindó reconocimiento a los protestantes. En los edictos de 1776 se había propuesto ampliar la abolición del trabajo obligatorio para construir carreteras en toda Francia y extinguir la exención de impuestos de que gozaba la nobleza.³⁵

Turgot, una vez que asume el cargo de contralor general de finanzas, tuvo la oportunidad de ampliar sus actividades, agudizar su ingenio y explayar su talento. Sabe que los intendentes son la pieza maestra de toda la administración francesa, y a ellos encomienda las grandes reformas que tiene en mente. Estas reformas, profundas en sí, implicaron modificaciones que sacudieron la vida íntima de los franceses. La tutela administrativa aumentó y la centralización se incrementó. Turgot fue el padre de la

³⁴. Geoffrey Bruun lo considera como uno de los dos grandes administradores reformistas del siglo XVIII. El otro es el portugués, marqués del Pombal. Bruun, Geoffrey. **The Enlightened Despots**. New York, Holt, Rienhart and Winston. 1967. pp. 95-99.

³⁵. Mayos, **Estudio Preliminar**. Turgot, **Discursos sobre el Progreso**, pp. XVI-XX.

centralización que lo que se propuso como intendente, lo ejecutó como ministro.³⁶

Los créditos que se le conceden como servidor público, hicieron que un autor comentara que "todo ello se corresponde con la acción propia de un funcionario público extraordinariamente hábil que percibe las tendencias de su tiempo e intenta secundarlas con espíritu práctico".³⁷

Sin embargo, las medidas adoptadas por Turgot, signadas por un reformismo liberal que consideraba conciliables con el despotismo ilustrado, de donde viene la tesis acerca de ser el autor del apotegma *dejar hacer, dejar pasar*, chocaron con la inconformidad de la estructura de privilegios de la aristocracia, así como de la iglesia católica que no olvidó su apoyo a los protestantes.

Aunque algunos de los edictos se aprobaron, no se llevaron a la práctica por efecto de la oposición de las clases privilegiadas. Turgot, caído en desgracia política, renunció en 1776.

Entre las reformas propuestas por Turgot destaca la transformación de los municipios, pues si la amplitud y profundidad de las reformas administrativas de Turgot pudieran ser realmente efectivas, debía ocurrir una transformación en la vida de las comunidades rurales, células políticas de Francia. No habría reforma alguna si tales comunidades no sufrían un cambio radical, pues Francia no cambiaría si no mutaban los átomos sociales que la formaban. En efecto, la *Memoria* sobre las municipalidades preparada

³⁶. Tocqueville, obra citada, p. 260.

³⁷. **Ibid**, p. 235.

por Turgot, es uno de los documentos más impresionantes de la historia administrativa.³⁸

El planteamiento de su proyecto reformista fue muy radical porque Turgot desafió al orden existente, al grado que dijo a Luis XVI que *la causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución*. Para entonces la nación francesa era una sociedad compuesta por distintos órdenes y por un pueblo cuyos miembros tenían pocos nexos sociales entre sí. Casi nadie se preocupaba más que de su interés particular y casi nadie se molestaba en cumplir sus deberes, ni conocer su relación con los demás. Siempre estaban a la espera de las órdenes reales para contribuir al bien público y respetar los derechos ajenos, así como hacer uso de los propios.³⁹

El ejercicio de la autoridad en lo referente al mantenimiento del orden público era la ley del más fuerte. Turgot señaló al monarca que pareciera que la corona estaba en guerra contra su pueblo.⁴⁰ Juicios tan severos sobre el estado de cosas no deben, sin embargo, considerarse como formulados *contra* el absolutismo, sino *dentro* del absolutismo para promover su reforma. Son en realidad una sacudida para que el Estado absolutista se regenere, para que reconstituya sus fuerzas y prosiga su progreso.

Turgot creía que no había interés común visible en los pueblos y las ciudades, cuyos miembros estaban desunidos, ni relación común entre sí dentro de los distritos a que pertenecen, motivo por el

³⁸. García de Enterría, Eduardo. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Madrid, Taurus, 1981. p. 76.

³⁹. Citado por Tocqueville, obra citada, p. 269.

⁴⁰. También citado, misma fuente, p. 270.

cual no podían acordar las obras públicas que necesitaran.⁴¹ La reforma administrativa en Francia dependía de la reforma municipal, porque era en las comunas donde debería surgir el cambio para modificar a la sociedad entera. Pero en el seno de las comunas existían privilegios tributarios que beneficiaban a la nobleza y al clero, ancestralmente intocados. Esto obligó a que se constituyeran tres asambleas: pequeña, mediana y grande, para decidir el reparto de los impuestos en las localidades. La reforma municipal, pues, debía ser a fondo.

Incluso Turgot razonó la conveniencia de abolir la forma feudal que aún conservaban las relaciones comunales, personales y patrimoniales, y sustituirlas por un orden social diferente. Aquí hay que destacar que junto con la idea de uniformidad territorial, pensó en erradicar el espíritu de desunión social para descargarles a los funcionarios públicos sus enormes tareas, y afirmar el poder del rey al tiempo que se concentran las fuerzas de la vida comunal. Dicho de otro modo, el dar vida a las comunidades, base social del país, mejoraría sustancialmente la organización y el funcionamiento de la administración. Los individuos se unirían a las familias, las familias al pueblo, los pueblos a las comarcas, las comarcas a las provincias y éstas al Estado.

Se trata de reconstituir a las comunas a través de la regeneración de su autonomía, pero no como en la Edad Media, sino con una idea muy diferente: Turgot propuso crear un espíritu público local donde se sintetizan los asuntos de todos. Es asumir funciones sencillas y atender cuestiones comunitarias que carecen de naturaleza política. El Estado no será expropiado, por decirlo así, sino que hará lo que Turgot considera como una "devolución" de

⁴¹. **Ibid.**

lo que el propio Estado no debe tener como competencia, porque no le corresponde como tal.⁴² Las materias propiamente municipales que han de ser devueltas por el Estado son el repartimiento de impuestos; las obras públicas, caminos vecinales y obras especialmente necesarias para los pueblos; la vigilancia de la policía de pobres; y las relaciones de la parroquia con otros pueblos.

La *Memoria* fue un documento administrativo destinado a la aprobación del rey. Esto no ocurrió porque Luis XVI vio en ella un programa de subversión de las viejas instituciones en las que estaba asentando la monarquía. El rey dejó algunas notas marginales en la versión de la *Memoria* que revisó, en las cuales no dejó de mostrar su desagrado por las ideas reformistas de Turgot. La *Memoria*, cuya redacción directa en 1775 se encargó al prestigiado economista y político Du Pont de Nemours, fue desechada, presagiando la caída de Turgot. Luego el propio Du Pont pudo decir que la *Memoria* habría salvado a Francia. Luis XVI había manifestado su escepticismo sobre la Gran Municipalidad del Reino, a la que veía como "la idea de formar estados generales perpetuos". No debemos olvidar que la reinstalación de los Estados Generales fue el principio del fin del Estado absolutista.

Turgot había propuesto un proyecto de reforma para la vida local de Francia que fue rechazada, pero que no murió. Aunque desfigurado, el proyecto siguió vivo en la reforma municipal de su sucesor, Necker, que la implantó en 1778. Hacia 1786 otro ministro, Colonne, adoptó el proyecto de Turgot pero la idea no prosperó.

⁴². García de Enterría, obra citada, p. 83.

Sin embargo, en 1787 se emprendió una reforma general de la administración territorial de Francia. El último contralor general de finanzas, Brienne, siguiendo los pasos de Turgot, estableció las municipalidades al año siguiente -y publicó la *Memoria*-. La reforma administrativa también fracasó, o quizá no tuvo tiempo de producir efectos revitalizantes para el Estado absolutista dentro de su propio patrón evolutivo. La Revolución estalló cuando la reforma todavía no daba frutos, si bien las semillas estaban sembradas. El absolutismo, que se había afirmado a partir del siglo XVI con la abolición de poderes intermedios, entre ellos la autonomía municipal, intentó a finales del siglo XVIII reconstituir la vida municipal, junto con la reorganización integral de la administración territorial.

En la víspera de la Revolución, debido a que el plan de Turgot aun se hallaba en vías de ser implantado parcialmente, el ilustre funcionario siguió presente en todas las mentes que miraban críticamente la situación política de entonces, de modo que su influjo pesó notoriamente en el pensamiento municipal de la Asamblea Constituyente.⁴³

Todo lo anterior deja clara la inutilidad de ver en Turgot a un pensador puramente liberal, pues fue más bien un representante conspicuo del Estado administrativo creado por la *Ilustración*. Tocqueville lo ha retratado muy bien, pues observa en él a una persona con grandes cualidades de corazón y de intelecto, propias de quien juzga ser el *padre de la raza administrativa*. Fue característico de su persona el amor al orden, la uniformidad y la igualdad bajo la mano de la administración, motivo por lo cual fue hostil a todo privilegio y todo aquello que obstaculizara una

⁴³. **Ibid**, p. 97.

administración bien intencionada. Tocqueville también observó en él la virtud pública orientada hacia un gobierno justo, igualitario, activo, previsor y benévolo, que interviniera en todo un poco, pero sin llegar a admitir un gobierno libre. Fue, en fin, *el ideal de un funcionario público de una sociedad democrática sometida a un gobierno absolutista*.⁴⁴

Bonnin tiene una opinión similar sobre Turgot, de quien dice que junto con Sully y Colbert, fueron los "administradores de la Francia" que trabajaron a favor de la "prosperidad y gloria del Estado".⁴⁵

La imagen de Turgot es en realidad la efigie idealizada de la administración francesa, la más avanzada de entonces, pero que había llegado hasta su límite de desarrollo. Esa administración había agotado sus fuerzas, del mismo modo que la monarquía a la que sirvió se hallaba exhausta. La etapa final del absolutismo dio pruebas claras de la imposibilidad de reformarse por sí mismo, siguiendo una pauta de regeneración.

DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

Lo cierto es que a lo largo del antiguo régimen hubo un proceso silencioso y subterráneo, un cambio imperceptible pero

⁴⁴. Tocqueville, obra citada, p. 242.

⁴⁵. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. París, chez Renandiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième édition. Tres tomos. Tomo I, p. XIII.

poderoso que transformó las leyes secundarias que regulaban la condición de las personas, sin haber ocurrido todavía un cambio de gobierno. El punto de su explosión derivó de un conjunto de modificaciones a la organización de la administración judicial, que produjeron un desconcierto en la sociedad francesa, y que se agudizó con la reforma administrativa de 1787. Esta última creó una Asamblea Provincial junto al intendente de cada provincia, que trastocó antiguos y aceptados hábitos administrativos.

Entonces entraron en juego las costumbres, cuyo papel iba a ser determinante en la abolición de la monarquía absolutista. Hasta fines del siglo XVIII, el Estado únicamente había conocido órganos unipersonales, jerárquicos y burocráticos. La reforma creó organismos colegiados, de modo que en las provincias, cuya administración estuvo confiada a un funcionario, él actuó solamente con la participación de sí mismo. Pero ahora, establecida una asamblea, el poder ejecutivo se ejerce colegiadamente por todos sus miembros, o mediante comisiones temporales. Como no se conocían sino estas dos formas de acción administrativa, cuando se abandonó la primera se adoptó en su lugar a la segunda. Tocqueville juzgó como muy extraño que en el seno de una sociedad tan ilustrada como la francesa, donde la administración desempeñaba de antiguo un papel tan importante, no se hubieran reunido los dos sistemas y distinguir, sin separar, el poder de ejecutar, y el poder de supervisar y prescribir. Esta idea no se les ocurrió a los franceses de antaño, de modo que fue descubierta con la Revolución. Tocqueville aseguró que ella es *el único gran descubrimiento en materia de administración pública que hemos realizado*.⁴⁶

⁴⁶. Tocqueville, obra citada, p. 250.

La reforma de 1887 hizo que toda la autoridad ejercitada por el intendente y sus subdelegados pasara a manos de las asambleas provinciales, las cuales también asumieron la tutela de las ciudades. Pero el intendente subsistió y esto embrolló más el problema, en tanto que al subdelegado se le aparejó una Asamblea Distrital. Siguió entonces una guerra sin cuartel en la que la labor de zapa de los oficiales reales llevó la mejor parte. La novedosa función de los nuevos órganos y la complejidad de la legislación enredó la tarea de las asambleas, que pronto cayeron en la impotencia. Como Tocqueville lo explicó, la administración se detuvo y la "vida pública queda en suspenso" (...) "Si se considera ahora el inmenso campo que desde hacía mucho tiempo ocupaba en Francia la administración pública, la multitud de intereses cotidianos a los que afectaba, todo cuanto de ella dependía o necesitaba de su concurso; si se piensa que los particulares contaban más con ella que consigo mismos para realizar sus propios negocios, favorecer sus industrias, asegurar su subsistencia, trazar y conservar los caminos, preservar su tranquilidad y garantizar sus bienes, se tendrá una idea del número infinito de personas que se debieron de encontrar personalmente afectados por el mal que la administración padecía".⁴⁷

La vida productiva de los franceses estaba tan vinculada a la administración en su mundo vital, que no había actividad industrial, comercial, agrícola o financiera, que no estuviera relacionada con las acciones de la administración. La reforma trajo consigo oscuridad y conflicto en las leyes secundarias que afectaban la vida cotidiana de los franceses, sin que hasta el momento se hubieran tocado las leyes principales relativas al gobierno. Y fueron esas leyes secundarias -como la ley de cobranza

⁴⁷. **Ibid**, p. 252.

de impuestos en las parroquias- las que crearon con sus fracasos un gran malestar. Esta renovación repentina e inmensa de las reglas y los usos administrativos fue un proceso disruptivo que precedió a la revolución política. Fue ella una de las más grandes perturbaciones sufridas por un pueblo en la historia: fue una *primera revolución* que ejerció un influjo prodigioso en la *segunda revolución*, que hizo de esta última un acontecimiento diferente a todos cuantos le precedieron.⁴⁸

Las actividades administrativas, que estaban regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones más precisas y pormenorizadas, llegaron a fundirse en costumbres rutinizadas que se incorporaron al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetraron con las actividades de los particulares. Fue de tal modo que las acciones administrativas se convirtieron en instituciones duraderas y permanentes, que colmaron la existencia vital de los funcionarios y de los ciudadanos. Las leyes administrativas son más que simples reglas. Ellas son comportamiento adquirido, asimilado y diariamente reproducido por administradores y administrados. 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 si hay 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. Pero cuando esto ocurre en un país centralizado como Francia, la alteración trae consecuencias perturbadoras para el gobierno. Esto fue lo que ocurrió en 1787 con la reforma, o *revolución administrativa* como la llama Tocqueville, que fue lo que provocó la *revolución política*, y que consistió sencillamente dicho

⁴⁸. **Ibid**, p. 256.

en una debacle administrativa total, en un desajuste completo de la organización y operación de un régimen administrativo que funcionaba de un modo, y no pudo hacerlo de una manera distinta.

Se trató de un acontecimiento sin antecedente alguno en la historia de la humanidad, que distingue a la Revolución francesa de aquella otra que le precedió más de cien años antes, del otro lado del Canal de la Mancha. En Inglaterra la primera revolución (1640-1660) transformó cabalmente la constitución política, pero no las leyes secundarias ni los usos. Tanto la jurisdicción como la administración siguieron bajo los mismos procedimientos, en grado tal que los jueces del reino hacían sus dos recorridos anuales en plena guerra civil.⁴⁹ La Revolución inglesa se encontró circunscrita a sus propios afectos, de modo que la sociedad, aunque alterada en sus cumbres, se mantuvo firme en sus bases.

No está demás hacer aquí una disgresión acerca de las diferencias entre las Revoluciones inglesa y francesa. En primer lugar, antes de 1789 la revolución era entendida como un fenómeno negativo, además de accidente político raro. En el pensamiento político tan prominente como el de Maquiavelo y Bodin, se daba cabida a una variedad de fórmulas destinadas a prevenirla, de modo que el arte de gobierno consistía en impedir los trastornos revolucionarios.⁵⁰ Hobbes pensaba de manera similar. En su escrito titulado **Behemoth**, dedicado a la Revolución 1640-1660, retrató el caos, un no-Estado cuyos rasgos son el desorden y la inestabilidad,

⁴⁹. **Ibid.**

⁵⁰. Ellul, Jacques. **Autopsia de la Revolución**. Madrid, Unión Editorial. 1974. p. 71.

la carencia de reglas de convivencia.⁵¹ Su idea es que esa época constituye un proceso oscilatorio de altibajos signado por la injusticia y la insensatez, una época dominada por la hipocresía y la vanidad. Al final, el suceso derivó en un resultado circular: el poder que salió del trono regreso al trono mismo, pasando por el regicidio, la usurpación, el parlamento largo, la *rabadilla* y Cromwell. Fue una revolución que no cambió el estado de cosas, sino que lo restauró.⁵²

A todo esto hay que agregar que la administración no tenía en Inglaterra la gran importancia que en Francia. En su lugar se debe destacar el asomo al desnudo del capitalismo, que a través de la Revolución inglesa anunció hacia el futuro su preeminencia. Fue, por consiguiente, el primer desafío al edificio social y económico del feudalismo, y el aviso de una demanda que se generalizaría por toda Europa.⁵³

En contraste, en Francia una revolución administrativa precedió a la revolución política, de modo que estando sólidamente asentada la centralización heredada por el antiguo régimen, la administración pública quedó firmemente establecida. Los franceses sufrieron desde 1789 varias revoluciones que cambiaron radicalmente la organización del gobierno. La mayor parte de ellas fueron muy bruscas y se realizaron por la fuerza, es decir, en abierta violación de las leyes existentes. Sin embargo, el desorden que

⁵¹. Neumann, Franz. **Behemoth: Pensamiento y Acción del Nacional-Socialismo**. México, Fondo de Cultura Económica. 1983 (1943). pp. 11 y 507.

⁵². Hobbes, Thomas. **Behemoth**. Madrid, Editorial Tecnós. 1992. (C.1668).

⁵³. Barga, M.A. **La Revolución Inglesa en el siglo XVII**. México, Universidad Autónoma de Puebla. 1977. p. 11.

provocaron nunca fue ni prolongado ni general, pues apenas fueron padecidas por la mayoría de la nación, y algunas veces ni siquiera percibidas. Lo que ocurrió fue que desde aquél año la constitución administrativa permaneció siempre de pie, en medio de las ruinas de las constituciones políticas.⁵⁴ Los titulares del poder fueron reemplazados, pero la marcha diaria de los asuntos continuaba y cada individuo seguía involucrado en el trámite administrativo que, como ley secundaria, interesaba a su negocio o asunto particular de su vida civil. En este nivel de gobierno el cuidado dependía de los poderes secundarios y acudía siempre a los mismos funcionarios que conocía, y que no cambiaban,

"porque si bien en cada revolución la administración era decapitada, su cuerpo quedaba 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. Juzgaban y administraban en nombre del rey, a continuación en el de la república, y luego en el del emperador. Después, la fortuna hacía que su rueda diese de nuevo el mismo giro, y volvían a administrar y juzgar en nombre del rey, de la república y del emperador, los mismos de siempre y del mismo modo. ¿Qué les importaba a ellos el nombre de su amo? Su oficio consistía en ser buenos jueces y buenos administradores, más que buenos ciudadanos. Una vez pasada la primera sacudida, era, por tanto, como si nada se hubiese movido en el país".⁵⁵

Todo se debió a la centralización que facilitó el transcurso de la administración de la monarquía a la república y de ésta al

⁵⁴. Tocqueville, obra citada, p. 257.

⁵⁵. **Ibid.**

imperio, para luego hacerlo del imperio a la monarquía y de ésta a la república, para después ser transmitida al imperio. En 1851, un poco antes que Tocqueville, Carlos Marx había conceptualizado este peculiar fenómeno que parece repetirse a lo largo de la historia:

"Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa máquina de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junta a otro ejército de medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder del Estado, los dignatarios en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en un plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía legítima y la monarquía de julio, no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto un nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la

sociedad, se contraponía a ésta como interés superior general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la República parlamentaria, en su lucha contra la Revolución vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destruirla. 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".⁵⁶

Tal fue el papel de la administración como impulsora de un cambio social como fue en la Revolución francesa, y en especial el arraigo de las costumbres administrativas, las cuales, contra lo que pudiera pensarse, no sólo implicaron 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 controlador general de finanzas, que se interesaba hasta de los asuntos más insignificantes del Reino. En esta trama de relaciones entre la sociedad y la administración pública están íntimamente vinculados funcionarios y ciudadanos, de modo que la marcha de los asuntos privados está aunada a la marcha de los negocios públicos, y la lentitud o celeridad de estos determinan el desarrollo de los primeros. Era tan importante la administración pública en el antiguo régimen que, como consecuencia, se fue desarrollando dentro de su caparazón un

⁵⁶. Marx, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. En Marx y Engels, **Obras Escogidas**. Dos tomos. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. (1851). Tomo I, pp. 339-340.

cuerpo material de poderosos administradores. En efecto, los funcionarios constituyeron una casta con espíritu peculiar, con tradiciones, virtudes, honor y orgullo propios. Era la *aristocracia* de la nueva sociedad, que formada y viva sólo esperaba que la Revolución le hiciera un sitio.⁵⁷

Pero no sólo la revolución administrativa precedió a la revolución política, sino también las actividades de la clase funcionarial. La administración en su forma monárquica se había convertido en un freno de la nueva sociedad. Ya era característico de la administración su violento odio por todos aquéllos que, siendo nobles o burgueses, querían ocuparse de los asuntos públicos prescindiendo de ella. En efecto, el más insignificante cuerpo independiente que deseara constituirse sin su concurso le producía temor, así como la mínima asociación libre cualquiera que fuese su objeto. No consentía que existieran sino las formas de vida social que ella había formado según su arbitrio.⁵⁸

Francia entera estaba abrazada por la administración pública: los individuos le atribuían sus miserias, incluso las inevitables, y le reprochaban hasta la intemperie de las estaciones. No hay que extrañarse que la primera república haya restablecido sin problemas la centralización, pues los hombres del 89 construyeron el edificio del Estado a partir de los cimientos de la monarquía; como tampoco debemos asombrarnos de que el fenómeno de la centralización administrativa fuera más allá de la Revolución, incluso perfeccionando la organización y funcionamiento de la administración, y transformando el papel político del funcionariado, que tendía a acrecentarse. En esto también hay un

⁵⁷. Tocqueville, obra citada, pp. 99-100.

⁵⁸. **Ibid**, p. 100.

extraordinario paralelo entre Tocqueville y Marx, sobre todo cuando este último afirmó lo siguiente:

"bajo la monarquía absoluta, durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de la clase burguesa. Bajo la restauración, bajo Luis Felipe, bajo la república parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto. Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa".⁵⁹

Por su parte, Tocqueville explicó que:

"el Antiguo Régimen había incluido, en efecto, toda una serie de instituciones de corte moderno que, no siendo hostiles a la igualdad, podían fácilmente ocupar un lugar dentro de la nueva sociedad y que, sin embargo, ofrecían al despotismo facilidades singulares. Se las buscó en medio de las ruinas de todas las demás y se las encontró. Estas instituciones habían hecho nacer en otro tiempo hábitos, pasiones e ideas que tendían a mantener a los hombres divididos y obedientes; se las reavivó y se las alentó. Se rescató a la centralización de en medio de sus ruinas y se la restauró; y como al mismo tiempo que se le restauraba, todo lo que antaño podía limitarla había quedado destruido, de las mismas entrañas de una nación que acababa de derribar a la realeza surgió de repente un poder más extenso, más detallado y absoluto que el que nunca ejerciera ninguno de nuestros reyes. La empresa

⁵⁹. Marx, obra citada, pp. 339-340.

pareció de una temeridad extraordinaria y su éxito inaudito, porque no se pensaba más que en lo que se veía y se olvidaba lo que se había visto. El dominador cayó, pero lo más sustancial de su obra 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".⁶⁰

La Francia nacida con la Revolución francesa recibió como herencia una administración disonante con tiempos de cambios radicales. Sin embargo, la centralización que le caracterizó durante los tiempos absolutistas, y que se perfeccionó a lo largo del siglo XVIII, terminó por perpetuarse a pesar de intentos malogrados por erradicarla. Esa centralización fue el sello del antiguo régimen, y terminó por serlo también con la Revolución.

⁶⁰. Tocqueville, obra citada, p. 265.

III LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Sin duda la Revolución francesa es uno de los periodos más célebres de la historia, por su efecto positivo en la humanidad entera. Si en materia económica el mundo es tributario de la revolución industrial inglesa, en política lo es de aquella otra Revolución. Ciertamente las ideas y las instituciones de la democracia moderna pueden ser halladas en la Revolución francesa.¹ Con toda razón Ellul ha dicho que ninguna otra ha dejado una huella tan honda, como la Revolución Francesa, ni derivado consecuencias tan trascendentales. Se trató, pues, de una *Revolución global* y el modelo de todas las que le siguieron.²

La guerra de independencia estadounidense influyó en la Revolución de 1789, pero allí se extinguió su efecto. Ellul cree que ni su ejemplo ni el ideario de sus próceres penetraron en Europa; fue como si nunca hubiera ocurrido.³

La política europea de entre 1789 y 1917 estuvo fuertemente influenciada por la Revolución francesa, sea a favor o en contra, tal como es observable en las instituciones y las ideas políticas. Los programas de los partidos liberales, radicales y democráticos, tienen su origen en ella. La Revolución inspiró uno de los debates políticos e intelectuales más célebres en la historia, aquella

¹. Hobsbawm, Eric. **Las Revoluciones Burguesas**. Madrid, Editorial Guadarrama. 1980. Dos tomos. Tomo I, cap. III.

². Ellul, Jacques. **Autopsia de la Revolución**. Madrid, Unión Editorial. 1974. p. 72.

³. **Ibid.**

discusión que trabaron los británicos Edmund Burke,⁴ en contra, y Thomas Paine a favor.⁵

Fue la Revolución lo que origina el primer impulso defensivo de Francia contra los invasores, que una vez expulsados se convirtieron en invadidos. La ocupación de España puso a Javier de Burgos en comunicación con los franceses, con quienes trabajó, lo que generó sentimientos encontrados que lo calificaron como colaboracionista para unos, y como patriota para otros. Hay que destacar que una vez instalado en París en 1826, luego de haber abrevado en la ciencia de la administración de Bonnin, Burgos la llevó a España para allí hacerla florecer.⁶ Fue también el ejército francés, vencedor de los prusianos en Jena, el que infringió una catástrofe de dimensiones tales al Estado prusiano, que le obligó a emprender la más grande de las reformas administrativas habidas en él desde los tiempos de Federico Guillermo I (1713-1740).⁷ Con esta reforma, encabezada por el Barón von Stein, se desmontó paulatinamente la estructura de la vieja organización cameral, de la cual nació el Estado de derecho en 1850, así como la ciencia de la administración alemana moderna a partir de 1864, obra de Lorenzo

⁴. Burke, Edmund. **Reflexions on the Revolution in France**. New York, The Liberal Arts Press. 1955 (1790).

⁵. Paine, Thomas. **The Right of Man. The Complete Works of Thomas Paine**. New York, The Citadel Press. 1945 (1791-1792). pp. 243-344.

⁶. La obra administrativa Burgos puede ser consultada en: Mesa Segura, Antonio. **La Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946.

⁷. Mijares Gavito, José Luis. **El Barón von Stein y el Régimen**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1965. Uchmany, Eva Alexandra. **La Proyección de la Revolución Francesa en Alemania**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1975.

von Stein.⁸ Bien se ha dicho "que las guerras conducen a las revoluciones, y que, por otra parte, las revoluciones ganan guerras inganables".⁹

EL ESCENARIO HISTÓRICO

La Revolución no fue un fenómeno aislado, sus efectos se generalizaron causando conmoción en muchos países. Asimismo fue un movimiento de masas, sobre todo campesinas. Fue también radical, tan radical que los revolucionarios extranjeros como Tomás Paine eran considerados radicales en Inglaterra y en Estados Unidos de América, mientras que en Francia los suponían moderados.¹⁰ La Revolución fue ecuménica: donde puso su planta el ejército francés provocó cambios que se multiplicaron; pero donde no lo puso, como en la América hispánica, provocaron también transformaciones como las guerras de independencia. En fin, la Revolución estableció un patrón a seguir, una lección para aprender, de modo que el método revolucionario del socialismo y el comunismo es tributario de la metodología francesa.

Las causas de la Revolución deben buscarse en las condiciones históricas de Europa, en especial las de Francia. Entre estas últimas se deben considerar las resistencias de la aristocracia a las reformas de Turgot y sus sucesores, y la parálisis derivada del

⁸. Stein, Lorenz von. **Die Verwaltungs-lehre**. Stuttgart, Berlang der F.G. Gottafchen Buchhandlung. 1864-1884. Ocho tomos en diez volúmenes (Esta obra se refiere aquí en beneficio para quienes es accesible el idioma alemán).

⁹. Hobsbawn, obra citada, pp. 127-128.

¹⁰. **Ibid**, pp. 105-106.

fracaso de la reforma administrativa de 1776.¹¹ En efecto, "las nuevas fuerzas sabían con exactitud lo que querían. Turgot, el economista fisiócrata, preconizaba una eficaz explotación de la tierra, la libertad de empresa y comercio, una normal y eficiente administración del territorio nacional único y homogéneo, la abolición de todas las restricciones y desigualdades sociales que entorpecían el desarrollo de los recursos nacionales, y una equitativa y racional administración y tributación. Sin embargo, su intento de aplicar tal programa como primer ministro de Luis XVI en 1774-1776 fracasó lamentablemente, y ese fracaso es característico".¹²

La quiebra del Estado absolutista ocurrió en buena parte por efecto de los gastos de guerra y por los pagos de la deuda pública. La reforma tributaria de Turgot fue rechazada, de modo que las solicitudes reales para incrementar fondos tuvieron desde un principio la resistencia de la aristocracia, que a cambio deseaba recuperar privilegios.

Las reformas impulsadas por Turgot no fueron incompatibles con el absolutismo, sino bien recibidas y ampliamente difundidas entre los déspotas ilustrados. La mayoría de las reformas como la encabezada por el ilustre funcionario fracasaron por la resistencia de las aristocracias, no de la corona y sus allegados. Las reformas administrativas fracasaron porque sus promotores estuvieron en el poder un tiempo muy breve: Turgot laboró algo más de un año, lo mismo que el Barón von Stein, en Alemania, y Javier de Burgos en

¹¹. Hobsbawm se refiere al proyecto de reforma municipal de Turgot. Sobre este punto ver: García de Enterría, Eduardo. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Madrid, Taurus Ediciones. 1981. pp. 76-94.

¹². **Ibid**, p. 108.

España. Una vez reinstalados en el poder, las fracciones conservadoras impidieron los progresos de los cambios. Sin embargo, los reformadores desataron poderosas fuerzas sociales que el absolutismo fue incapaz de contener y que, cruenta o pacíficamente, terminaron por eliminarlo y sustituirlo por el Estado de derecho.

La Revolución fue encabezada e impulsada por la burguesía, aunque sin plan preconcebido ni un liderazgo organizado. La ideología revolucionaria se inspiró en los filósofos políticos, especialmente Jean-Jacques Rousseau y el Barón de Montesquieu, así como en las ideas de los economistas franceses. Estos últimos entonces llamados propiamente los *economistes* formaban la escuela fisiocrática, entre quienes destacaron Quesnay, Mirabeau, padre, y Mercier de la Rivière, en tanto que aquéllos dos afamados pensadores eran conocidos como los *filósofos*. Tan grande era su vocación como tales que Mirabeau trató vanamente de reclutar entre sus filas a Rousseau,¹³ quien además había publicado en la **Enciclopedia** un artículo titulado **Economía**, que entonces y ahora se ha considerado como un aporte a la política y la administración pública, no a la economía.¹⁴

Pero la Revolución estallaría aunque no hubiese tenido el apoyo ideológico en tan grandes pensadores. Tan no había un programa claramente definido, que el Estado absolutista se transformó inicialmente en un Estado constitucional. Sólo después, una vez que la Revolución fue encabezada por políticos radicales y que el rey intentó escapar de Francia, fue cuando se abolió la monarquía y se

¹³. Gide, Charles et Charles Rist. **Histoire des Doctrines Économiques**. Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey. 1913 (1909). p. 6.

¹⁴. Rousseau, Jean-Jacques. **Discurso sobre la Economía Política**. Madrid, Edit. Tecnós. 1985 (1755).

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

EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN

La Revolución francesa fue una gran transformación de la sociedad, cuyo carácter más resaltado ha sido la eliminación del antiguo régimen y la instauración del Estado de derecho. Sin embargo, la Revolución no liquidó totalmente a las instituciones forjadas durante el Estado absolutista. Uno de los elementos conservados, que tiene sus semillas en el Reino medieval capeto,¹⁵ la centralización, fue desarrollado plenamente por la monarquía absolutista y de ella heredada al nuevo régimen a pesar de su esfuerzo por desligarse de su pasado.

En efecto:

"en 1789 los franceses llevaron a cabo el mayor esfuerzo que jamás se haya realizado por pueblo alguno con el fin de cortar en dos, por así decirlo, su propio destino, y de separar por medio de un abismo lo que habían sido hasta entonces de lo que querían ser en el futuro. Con esta finalidad, adoptaron todo género de precauciones para no incorporar nada del pasado a lo que debía ser su nueva condición, y se impusieron toda clase de esfuerzos para moldearse de otra manera que sus padres; no

¹⁵. Petit Dutailly, Ch. **La Monarquía Feudal en Francia y en Inglaterra (Siglos X al XIII)**. México, UTEHA. 1961.

descuidaron nada para hacerse totalmente irreconocibles.

"Por mi parte, siempre he pensado que en esta singular empresa obtuvieron mucho menos éxito de lo que se ha creído en el exterior, y mucho menos, desde luego, de lo que ellos mismos creyeron. Estaba convencido de que, sin darse cuenta, heredaron del antiguo régimen la mayor parte de los sentimientos, de las costumbres e incluso de las ideas con ayuda de las cuales realizaron la Revolución que lo destruyó, y creían asimismo que, involuntariamente, se sirvieron de las ruinas de dicho régimen para construir el edificio de la nueva sociedad; de modo que para comprender bien tanto la Revolución como su obra, había que olvidarse, por un momento, de la Francia que tenemos ante nosotros y acudir a interrogar dentro de su tumba a la Francia que ya no existe. Esto es lo que he intentado hacer aquí, pero me ha costado más trabajo el conseguirlo que lo que nunca hubiera podido imaginar".¹⁶

Por doquier se hallaban las raíces de la nueva sociedad profundamente implantadas en su antiguo suelo. Esto explica por qué la Revolución tuvo dos fases: en la primera intentó abolir todo el pasado, en la segunda trató de retomar parte de lo abandonado, como fue patente con algunas leyes y costumbres políticas que habiendo desaparecido en 1789, reaparecerían poco tiempo después.

Tocqueville descubrió la persistencia del legado absolutista en el régimen que le siguió, haciendo un detallado estudio de la correspondencia administrativa que colmaba los archivos gubernamentales. No habiendo estudiado sólo la literatura más prestigiada, sino los **Cuadernos** redactados en 1789 para contener las

¹⁶. Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Edit. Guadarrama. 1969 (1856). pp. 13-14.

peticiones y quejas dirigidas al soberano por los tres estados (nobleza, clero y estado llano) a Luis XVI, pudo observar en ellos el testamento de la vieja sociedad a la nueva, así como la valiosa información que le permitió entender a las instituciones francesas.

Sin embargo, la Revolución, pese a los grandes aportes de aquéllos que la han estudiado, todavía conserva lagunas de interpretación, como la tesis que sostiene que ella se enfiló al ataque de la religión, cuando la Asamblea Nacional más bien puso los bienes del clero al servicio de la nación y suprimió los votos monásticos.¹⁷ Un razonamiento similar le otorga un sentido anárquico, cuando sus fines iban dirigidos más bien a la igualdad natural de los hombres, la abolición de los privilegios de casta, clase y profesión, la lucha por la soberanía popular y la uniformidad de las leyes. Asimismo existe la idea equívoca de que la Revolución quería eliminar todas las instituciones de la sociedad, abolir toda forma de gobierno y acabar con todo tipo de orden, es decir, que era caótica. En los **Cuadernos**, Tocqueville encontró una carta secreta de Mirabeau, hijo, a Luis XVI en la cual declara que la Revolución quiere abolir las castas y los privilegios, no la sociedad francesa, a la que desea uniformar en ciudadanos iguales. Tocqueville argumentó que la Revolución francesa tuvo solamente por objeto cambiar un gobierno antiguo y abolir la forma vigente de sociedad, de modo que atacó al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, borró tradiciones, renovó las costumbres y hasta cierto grado vació el espíritu humano de las ideas sobre las cuales estaba basada la obediencia.

¹⁷. Esta interpretación tiene como base la expropiación de los bienes del clero, ejercitada por la Asamblea Nacional a finales de 1789. **Décret du 24 novembre 1789, qui met les biens ecclésiastiques à la disposition de la Nation**. Imbert, Jean et al. **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. p. 302.

Sin embargo, al apartarse los escombros del absolutismo se puede percibir un poder central inmenso que atrajo hacia si y engulló en su unidad a todas las parcelas de autoridad y de influencia, antaño dispersas entre una multitud de poderes secundarios, órdenes, clases, profesiones, familias e individuos, diseminadas por todo el cuerpo social. Tocqueville cree que nunca se vio un poder semejante desde la caída del Imperio romano. En efecto, *la Revolución creó este poder nuevo, o mejor dicho, este poder surgió espontáneamente de las ruinas que la Revolución había ocasionado*. Y aunque los gobiernos que fundó la Revolución eran vulnerables, ellos fueron mucho más poderosos que ninguno de los que ella misma destruyó.¹⁸

La Revolución no tendió a perpetuar el desorden o estabilizarlo, metodizando el caos, sino más bien se encaminó a acrecentar el poder y los derechos de la autoridad pública.¹⁹ Tampoco tuvo por objeto detener el progreso social, ni alterar la esencia de las leyes humanas: la Revolución no tuvo por objeto sino abolir las instituciones políticas que durante varios siglos habían reinado en la mayor parte de los pueblos europeos, es decir, las instituciones feudales, hecho patente con la abolición del feudalismo y todas las instituciones que lo habían perpetuado. En efecto, su eliminación significó paralelamente la erradicación de la servidumbre personal y del derecho señorial de administrar justicia, que desde entonces fue impartida por servidores públicos asalariados. Al mismo tiempo se suprimió fulminantemente la venalidad de los cargos judiciales y los oficios municipales, abriéndose los empleos eclesiásticos, militares y civiles a todos

¹⁸. Tocqueville, obra citada, p. 34.

¹⁹. **Ibid**, p. 47.

los ciudadanos sin ninguna distinción de nacimiento.²⁰ Poco después se suprimieron los títulos nobiliarios de príncipe, duque, conde, marqués, vizconde, barón y caballero, junto con las dignidades de monseñor, excelencia y alteza.²¹ Como broche de oro se decretó la supresión de la esclavitud en Francia, extendiendo esta medida a toda persona que pisara suelo francés, y luego se hizo extensiva en las colonias francesas. Infortunadamente esta medida fue posteriormente revocada en esas colonias.²²

En el lugar de la antigua sociedad se estableció un orden social y político uniforme basado en la igualdad de condiciones.²³ En toda Europa las instituciones feudales ya estaban en decadencia, pero en diferente grado, de modo que esas instituciones eran más sólidas en Inglaterra y Alemania, que en Francia. Aquí sus poderes y privilegios eran más molestos, de aquí la paradoja de que fuera Francia el país donde sus rigores se sentían menos y donde surgiera una revolución que los abolirá por completo.

Durante la primera república los revolucionarios pusieron a la venta las tierras expropiadas al clero, pero éstas fueron vendidas a personas que ya eran propietarias. La consecuencia de la Revolución no fue dividir el suelo, sino liberarlo.²⁴

²⁰. **Décret du 24 aout 1789.** Imbert, Jean *et al*, obra citada, p. 228.

²¹. **Décret du 19 juin 1790.** Imbert, Jean *et al*, obra citada, p. 243.

²². La esclavitud se erradicó en Francia en septiembre de 1789 y en las colonias en 1794. Imbert, Jean *et al*, obra citada, pp. 250-252.

²³. Tocqueville, obra citada, p. 47-48.

²⁴. **Ibid**, p. 55.

LA OBRA ADMINISTRATIVA DE LA REVOLUCIÓN

La Revolución francesa trajo consigo una renovación sustancial de la administración, la cual, aunque madura y eficiente desde antaño, fue enriquecida generosamente con la energía republicana. Tocqueville la situó como el centro de sus estudios, pues esa administración ofrecía un panorama real de los rasgos sobresalientes de la Francia de entonces. En su entender, dentro de los países donde la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente surgen pocas ideas, deseos y pesares, y se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz ante ella misma. Esto lo pudo corroborar al visitar los archivos administrativos, donde adquirió una noción *exactísima* de sus procedimientos porque el país entero se revela a través de ellos. Era visible que la administración estaba centralizada, y era muy poderosa y prodigiosamente activa, pues siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir: tenía mucho que prometer y mucho que dar. La administración influía de mil modos en la marcha general de los asuntos, en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo.²⁵

Hay que hacer notar que los archivos que más sirvieron a los propósitos de Tocqueville, fueron los del Ministerio del Interior y de las prefecturas, ambos obra maestra de Napoleón, y eje de los trabajos de Bonnin.

El Papel de la Centralización

La sociedad francesa de mediados del siglo XIX conservaba incólume el proceso titánico de centralización de la vida nacional

²⁵. **Ibid**, pp. 15-16.

que maduró originalmente en el antiguo régimen, marcando con su sello a la Francia de esos días. Tal es el motivo por el cual, Karl Marx señaló lo siguiente:

"se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el poder ejecutivo dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia más incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad, que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social (...)"²⁶

A decir de Frank Goodnow, todo esto explica por qué la Revolución no hizo cambios radicales en el sistema legado por la monarquía absolutista, pues su objeto era un cambio social y político, más que una reforma administrativa. Ella destruyó el añoso sistema social monárquico e introdujo el principio de que el pueblo debía participar directamente en el manejo del gobierno, de manera que en lo tocante a la reforma administrativa se ocupó más bien de que aumentara la simetría del sistema legado por los borbones. La causa por la cual no hizo mayor cambio en el carácter del sistema

²⁶. Marx, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. En Marx y Engels, **Obras Escogidas**. Moscú, Editorial Progreso. Sin año. (1851). Dos tomos. Tomo I, pp. 288.

administrativo fue que la Revolución tuvo el mismo fin que la monarquía absolutista, es decir, el aniquilamiento del feudalismo, y la abolición de privilegios políticos y sociales tan antiguos, como odiados.²⁷

Henry Jacoby cree que Tocqueville, empeñado en estudiar los orígenes de la Revolución, hizo un gran hallazgo: encontró que el origen del Estado moderno se halla directamente enraizado en el antiguo régimen, pues la Revolución no sólo no interrumpió el proceso de centralización, sino que continuó, amplió y utilizó el sistema administrativo creado por la monarquía. La destrucción definitiva de las instituciones feudales, minadas y privadas de potestades importantes durante el absolutismo, fue lo que preparó el camino a la formación del Estado moderno.²⁸ Merced a este trabajo preparatorio del absolutismo, el Estado pudo elevarse en el siglo XIX como la institución dominante de la vida social. Pero lo que más lo impresionó fue que, a pesar de todo lo ocurrido en Francia desde la caída de la monarquía, que corre desde la Revolución hacia el terror, el termidor, la restauración, y que culmina con una nueva revolución, es visible la ampliación del poder estatal de un modo interrumpido. A pesar de que las formas de gobierno cambiaron, junto con esos cambios creció la centralización de las funciones administrativas. El resultado fue que no cesaron de pasar nuevas tareas de la sociedad a hacia las manos del Estado.

La centralización desempeñó un papel esencial en la Francia revolucionaria, pues una vez eliminados los estancos feudales, la

²⁷. Goodnow, Francisco. **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos tomos. Tomo I, pp. 278-279.

²⁸. Jacoby, Henry. **La Burocratización del Mundo**. México, Siglo XXI Editores. 1969 (1972). pp. 84-85.

sociedad todavía requiere amalgamar las fuerzas individuales y las fuerzas colectivas, debido a las naturalezas diversas de la libertad y la sociabilidad. Es imposible concebir una sociedad sin centralización.²⁹

Un examen de la situación de los remanentes feudales y absolutistas de Europa durante el siglo XIX, mostraba en todas ellas que el organismo medieval sufría una descomposición generalizada. Para entonces había perdido el poder y sus privilegios están siendo abolidos. Todo comenzó cuando la realeza dejó de tener algo en común con la aristocracia medieval, que ya no disfrutaba de potestades ni de privilegios. Todo había cambiado, de modo que en lugar de la organización aristocrática del poder, operaba una red administrativa poderosa y omnipresente. Era la administración del Estado que se había extendido por todas partes sobre las ruinas de los poderes locales, con una jerarquía de funcionarios que desplazaba gradualmente al gobierno de la nobleza.³⁰

Lois Marie Cormenin asegura, con toda razón, que es la centralización la que explica a la *Francia administrativa*; que la necesidad de la centralización fue tan imperiosa, que ni los revolucionarios pudieron prescindir de ella.³¹

Un siglo de después de ese diagnóstico paralelo de Karl Marx y Alexis de Tocqueville, André Siegfred pudo decir con todas sus palabras que, *en general, los asuntos de los franceses están bien*

²⁹. Odilon-Barrot, M. **De la Centralisation et de ses Effets**. Paris, H. Dumineray, Éditeur. 1861. p. 31.

³⁰. Tocqueville, obra citada, p. 45.

³¹. Citado por: Chevillard, Jules. **De la Centralisation. Études d'Aministration**. Paris, Durand, Libraire-Éditeur. 1862. Dos tomos. Tomo II. p. 200.

*administrados, al menos cuando sobre ellos no caen guerras o catástrofes.*³²

Durante la Revolución el diferendo oficio-comisión resurgió con enorme fuerza. Durante esta etapa, Francia fue gobernada por diferentes organismos políticos colectivos: la Asamblea Constituyente, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Nacional, el Comité de Salud Pública, el directorio y el consulado, hasta el advenimiento del imperio. En todos estos regímenes fue patente el reverdecir de ese diferendo, que de modo tan patente ha dejado su huella en Francia.

De los Oficiales a los Comisarios

La Asamblea Constituyente (1789-1791) estableció los fundamentos de la administración pública por medio de leyes que emanaron de sus trabajos, de modo que entre ellas existen disposiciones muy sabias sobre la materia.³³ Hay que destacar el decreto de abril 27 de 1791, por el cual se organizaron los ministerios y que facultó al rey para nombrar y remover a los ministros, en tanto que el poder legislativo fue facultado para establecer el nombre, división y demarcación de los departamentos de los ministerios.³⁴ A través de esta disposición se establecieron los Ministerios de Justicia, del Interior, y de Contribuciones e Ingresos Públicos.

³². Siegfried, André. **El Alma de los Pueblos**. Madrid, edit. Norte y Sur. 1965 (1950). p. 51.

³³. Bonnin, C.J.B. **Abrégé des Principes d'Administration**. D'après la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. p. 397.

³⁴. **Décret du 27 avril 1791, sur l'organisation des ministères**. Imbert, Jean *et al*, obra citada, pp. 231-232.

Hay que destacar que a través de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, se decretó el acceso universal de todos los ciudadanos a los cargos públicos, mediando su capacidad, virtudes y talentos. Toda vez que la sociedad asumió el derecho de pedir cuenta a todo funcionario público, de su administración.³⁵

La Asamblea Constituyente

Esta Asamblea estuvo preocupada en los pormenores de la administración, particularmente cuando el rey fue obligado a compartir el poder con el cuerpo parlamentario. Desde este momento la administración pública comenzó a combinar una organización donde junto a funcionarios profesionales asalariados, se colocaron comisarios extraordinarios nombrados para atender asuntos delicados o urgentes. La característica fundamental de la administración durante la etapa revolucionaria, como es de verse, radica en la reaparición de los comisarios. Para entonces había tres tipos de ellos: los comisarios monárquicos de servicios administrativos, como los relativos a la policía, hacienda, guerra y contribuciones, y que eran nombrados por los ministros; los comisarios de negocios, también llamados *comisarios de acción*, que eran enviados por los ministros para atender asuntos imperiosos, como la abolición de las cargas feudales y la conducción de las elecciones de las nuevas autoridades locales, cuidando que no fueran elegidos personajes contrarrevolucionarios; y los comisarios enviados en representación del pueblo.³⁶

³⁵. Artículos 6 y 15 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. Imbert, Jean et al. **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 1-3.

³⁶. Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968 (1964).

La Asamblea Constituyente fue un organismo muy activo que solicitó al rey el envío constante de comisarios monárquicos para restablecer el orden en las provincias, aunque ella misma instituyó sus propios comisarios nombrados entre sus miembros. Estos últimos originalmente se desempeñaron sólo en materias internas y financieras, pero debido al intento de fuga del rey ocurrido en junio de 1791, la Asamblea ejerció una actividad administrativa completamente independiente, incluso haciendo público que en ausencia del monarca sus decretos eran válidos aun sin la autorización real.³⁷ La Asamblea actuó de tal modo para impedir que el correo se detuviera, que los habitantes salieran de la ciudad, que fueran cerradas las fronteras, y se evitara que la familia real sustrajera oro o municiones. Sometió a su autoridad al comandante de las fuerzas parisinas, selló los ingresos al palacio real, envió comisarios designados entre sus miembros a cada uno de los departamentos fronterizos para convenir con los funcionarios administrativos y militares el restablecimiento del orden, y hacer ejecutar sus disposiciones. Estos comisarios fueron facultados con poder discrecional para realizar sus cometidos.

Debido a que la Revolución fue inicialmente una reacción a la concentración del poder en las manos del rey y sus colaboradores, la Asamblea Constituyente se propuso en su programa de reforma constitucional establecer un sistema con orientación de régimen local. El resultado fue la inmediata abolición del cargo de intendente, suceso tras el cual surgió un afán autonomista de las provincias. Pero habida cuenta del riesgo de que territorios extensos, fortalecidos por asambleas locales poderosas amenazaran la supremacía de la Asamblea, todo movimiento autonomista fue

³⁷. **Ibid**, p. 200.

abolido sin miramientos.³⁸ Durante las discusiones en su seno se confirmaron esos temores: los representantes de las provincias y las asambleas provinciales propusieron formas extremas de autonomía, con instituciones políticas propias, y conservando privilegios y derechos particulares. Aquí súbitamente se evidenció el fantasma del absolutismo cuyo legado a la Francia revolucionaria era, ni más ni menos, su unidad. Las pretensiones de las provincias fueron vigorosamente rechazadas por quienes representaban las tesis a favor de la integridad del Estado francés, voces que finalmente triunfaron.

El resultado de estos acontecimientos fue que los partidarios del federalismo provincial fueron derrotados y su proyecto proscrito como si se tratara de un crimen de Estado. Contrastando con ese proyecto, en agosto de 1789 la Asamblea decretó que la Constitución nacional y la libertad pública eran más ventajosas para las provincias mismas, que los privilegios que algunas disfrutaban de antaño. Entre otras trascendentales extinciones, ese cuerpo decretó la abolición, sin posibilidad de retorno, de todos los privilegios particulares que gozaban las provincias, principados, países, cantonés, villas y comunidades, fueran pecuniarios o de cualquier clase.³⁹ Poco después fue creado un Comité de ocho miembros, cuatro por París y cuatro por las provincias, al que se encomendó formular la nueva división territorial, así como su gobierno local, entre quienes destacaba Siéyès. Su proyecto consistió en dividir Francia entre 75 y 85 departamentos, con base en sus afinidades históricas y geográficas. A su vez, cada Departamento sería dividido en distritos, que tendrían alguna afinidad con los antiguos *pays*.

³⁸. Chapman, Brian. **Los Prefectos y la Francia Provincial**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. p. 40.

³⁹. **Ibid**, p. 41.

La Asamblea Constituyente designó un segundo Comité para redactar la lista de los departamentos y los distritos, marcando sus límites. A finales de 1780 presentó el mapa administrativo de Francia, en cuya representación gráfica eran observables 83 departamentos. Para patentizar la ruptura con el antiguo régimen, cuando se designaron los departamentos no se consideró los nombres de las ciudades principales que antaño se incluían. En su lugar se optó por señalar caracteres geográficos distintivos, como los ríos (Departamento de Isère: Grenoble), montañas (Departamento del Jura: Lons-le-Saunier) o costas (Departamento de Cotes-du-Nord: St. Brieuç).

Por ley de enero 8 de 1790 estableció la nueva organización administrativa en los departamentos y los distritos, de manera que en los primeros fue creada una Asamblea electiva formada por 36 consejeros, los cuales nombrarían entre sí un Consejo ejecutivo de ocho miembros. Este Consejo ejecutivo sería responsable de la administración del Departamento, la fijación de impuestos y recaudación de los mismos, y la preparación del presupuesto. Sin embargo, la administración del Departamento fue sujeta a la inspección de los funcionarios ambulantes del rey. Por cuanto cada distrito, este tenía una organización similar del Departamento, pero con poderes más restringidos.⁴⁰

La Asamblea Legislativa

Pero muy pronto estuvo claro que esa detonate descentralización fue excesiva para una población local sin el dominio del arte del gobierno, y pronto en ella también campeó la corrupción. En ausencia de una dirección central fuerte, las asambleas departamentales pronto se inclinaron por el particularismo y desentendieron los

⁴⁰. **Ibid**, p. 42.

asuntos nacionales. De igual modo, algunos consejos ejecutivos no tardaron en actuar como instrumentos de los intereses locales, en tanto que otros más cayeron presos de la corrupción. Cuando fue disuelta la monarquía y se ejecutó al rey (1791), la Revolución derivó en una muy violenta etapa en la cual las asambleas departamentales se convirtieron en instrumentos de las facciones políticas, fueran de monárquicos, girondinos o moderados, que las utilizaron para fomentar el descontento contra los jacobinos. De aquí que la Asamblea revolucionaria comenzara a confiar más en sus comisarios enviados desde París, para sofocar movimientos antirrevolucionarios en las provincias. Ellos eran nombrados por el Comité de Salud Pública, y en nombre del pueblo, asumieron poderes dictatoriales allí donde fueron enviados.⁴¹

Tal como es observable, la Asamblea Legislativa (1791-20 de septiembre de 1792) operó en una época de cambios más rápidos y profundos que en aquella etapa que le precedió, pero estando mejor asentada tuvo ocasión de introducir enmiendas significativas en el orden social y la organización administrativa. Con el regreso del rey, la Asamblea pudo exhortarlo para que enviara comisarios que restablecieran el orden público. Por ejemplo, los comisarios enviados a las colonias lo eran por indicación real, con el aval de la Asamblea para emplear la fuerza pública en caso necesario, a fin de celebrar nuevas elecciones, ser informados con exactitud por los funcionarios establecidos y transportar personas encontradas como culpables.

Los comisarios podían suspender a las asambleas y los funcionarios, y fueron facultados para establecer autoridades judiciales. Los comisarios encargados de la reorganización de la

⁴¹. **Ibid**, p. 43.

administración de distritos singulares fueron obligados a rendirles cuentas.⁴² La Asamblea pudo nombrar por sí misma comisarios desde mediados de 1792. Luego de que el rey fue suspendido en agosto de 1792, la Asamblea Legislativa asumió más poderes, nombrando cuatro comisarios para evaluar la gestión real hasta esa fecha, y después otros más para apoyar a los ejércitos del norte, del centro y del Rin, toda vez que estaban capacitados para exigir la colaboración de los funcionarios. Las facultades de estos comisarios se limitaban a que donde lo consideraran conveniente pudieran convocar a las autoridades administrativas para darles explicaciones y hacerles adoptar, o adoptar por sí mismos, las medidas que exigiesen el interés de la patria y la tranquilidad pública. Tenían el cometido de estimular la moral revolucionaria mediante proclamaciones y declaraciones. Con base en el decreto de agosto 16 de 1792 se sentaron las bases para ejercicio futuro del poder estatal, mediante comisarios emanados de la representación popular.⁴³ Fueron nombrados más comisarios, tanto en materia civil como militar, a los cuales las autoridades establecidas debían auxiliarlos, o ser sustituidas por ellos mismos en la realización de sus comisiones.

Los comisarios investidos por la Asamblea Legislativa son distintos de los comisarios monárquicos, porque en tanto los primeros estaban amplia y extraordinariamente facultados, los segundos actúan conforme al derecho vigente.

La Convención Nacional

La Convención Nacional, instituida el 20 de septiembre de 1792, no sólo ratificó en sus funciones a los comisarios nombrados por la

⁴². Schmitt, obra citada, p. 202.

⁴³. **Ibid**, p. 203.

Asamblea Legislativa, sino que designó a otros muchos más, sobre todo porque el país se encontraba sumido en la guerra civil y desde el exterior ejércitos extranjeros estaban por cruzar las fronteras francesas. Fue así que formó un sistema de gobierno y de administración comisariales cuyo centro estaba constituido por el comitente y poderdante, es decir, la Convención Nacional, de cuyas filas se nutría esa institución.⁴⁴

Para entonces los comisarios pululaban por todo el Estado francés, de modo que en marzo de 1793 la Convención envió a 82 de sus miembros hacia las provincias para acelerar el reclutamiento de tropas, desempeñándose como comisarios de acción. Esta situación se mantuvo hasta la caída de Robespierre, época en la cual la mitad de los miembros de la Convención viajaban como comisarios por toda Francia. Sin embargo, estos últimos no eran los únicos comisarios, junto con ellos aparecieron otros más con comisiones muy precisas y dotados de poderes especiales. El sistema comisarial se había perfeccionado en *diputaciones* de entre tres y nueve miembros, o más, e incluso podían subdividirse. Los comisarios sólo podían actuar en forma independiente como dupla, y usaban ropas que asemejaban un uniforme.

Las facultades iniciales de los comisarios eran de vigilancia y control, pero pronto fueron sustituyendo a las autoridades establecidas. En el primer momento sus facultades de inspección y control derivaban de informes dirigidos a la Convención o a su Comité de Defensa General, relativos a la situación general del país. Pero después realizaron una gradual expropiación de cargos públicos en manos de aristócratas y contrarrevolucionarios, poniendo en su lugar a republicanos convencidos. Pero su actividad fue aún

⁴⁴. **Ibid**, p. 204.

más radical porque implicó la reorganización de la administración pública, la división territorial en departamentos y distritos, la ejecución inmediata de leyes, el apoyo oportuno al ejército, la lucha contra la contrarrevolución y el combate al acaparamiento de víveres. Lo mismo que restablecían el orden público, aseguraban el libre tráfico de cereales y reabrían los centros de trabajo.

En efecto, las atribuciones comisariales que comenzaron como un ejercicio de vigilancia y control, luego mudaron como inspección e intervención en los nombramientos de cargos, y posteriormente tornaron en facultades para destituir y hacer nuevos nombramientos. Karl Schmitt ha explicado que todas estas facultades se basaron en una transferencia efectiva del poder ejecutivo a los comisarios. Su esfera de acción fue más amplia porque de hecho tenían facultades ilimitadas, dado que la Convención detentaba la soberanía y sus comisarios eran dotados con plenos poderes para realizar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la seguridad, la tranquilidad y el orden públicos, toda vez que las circunstancias así lo exigían.⁴⁵

De los Comisarios a los Oficiales

Con el establecimiento del Comité de Salud Pública la organización comisarial fue alterada. En adelante los comisarios fueron controlados centralmente y con mayor rigor, ya que el Comité, menos numeroso que la Convención Nacional, podía actuar más en concierto. Se llegó incluso al hecho de que el Comité de Salud Pública nombrara comisarios especiales para vigilar a los comisarios. Con esta medida disminuyó su libertad de movimiento en

⁴⁵. **Ibid**, p. 208.

interés de una centralización rigurosa, de modo que la extensión del poder hacia afuera y la dependencia estricta hacia adentro fueron de tal modo concordantes.⁴⁶ Fue así como se dio un doble proceso de centralización: de la sociedad al Estado y del Estado a la administración comisarial por la vía del Comité de Salud Pública, eliminándose la antigua administración y creándose otra con sentido revolucionario, a cambio de conservarse la centralización. Esto provocó un efecto más: fueron anulados los elementos conservadores que dominaban la administración local y provincial, lo mismo que los remanentes del movimiento federalista, produciéndose que Francia quedara convertida en un país unitario e indiviso, y altamente centralizado.

La organización administrativa creada por el Comité estaba encabezada por sí mismo. Sus funciones eran de inspección, ya que se le remitían todos los informes, y era el Comité el que aprobaba los programas de trabajo. En cada distrito se integró una comisión central integrada por políticos leales que resultó ser tan exitosa, que anuló todo intento de representación local de los organismos políticos centrales de la República. El resultado fue la supresión de todos los obstáculos políticos existentes en el interior y la formación de un gobierno controlado desde el centro, en el cual no existía ninguna autonomía intermedia que detuviera el impulso que partía desde el centro.⁴⁷

Durante la época en la cual el Comité de Salud Pública gobernó a Francia, el país estuvo tan centralizado como en los años del absolutismo. La causa hay que buscarla en el hecho de que la Revolución, en vez de destruir la centralización, necesitó de ella

⁴⁶. **Ibid**, p. 208.

⁴⁷. **Ibid**, p. 213.

imperiosamente para que su gobierno se nutriera con suficiente poder. Acechada por dentro y por fuera, la Revolución necesitaba triunfar para asegurar la existencia de Francia y la unidad nacional. Sin la centralización no era posible imponer las costumbres y las instituciones nacionales, establecer una voluntad única, abolir las distinciones sociales y vencer las resistencias. Sólo a través de la centralización, la Revolución francesa pudo realizar su obra.⁴⁸

Pero la centralización trajo consigo la regularidad de la vida administrativa, y el comisario dejó de ser útil como antaño. Ahora se requería una acción regular y regulada, pues las convulsiones políticas habían sido eliminadas y las relaciones con los estados extranjeros estaban normalizadas. Para entonces el comisario resultaba demasiado independiente, ya que se consideraba como colega de las personas que dirigían desde el centro y sentía ser tan representante del pueblo como ellas.⁴⁹ Lo que ocurrió fue que la centralización había creado una administración pública establecida y permanente, oficial diría Bodin. Una administración continuada que repelió naturalmente al comisario republicano incapaz de convertirse en *funcionario sedentario*. No podía ocurrir de otro modo, pues el comisario era un agente político comprometido con una causa nacional, útil en circunstancias extraordinarias, apto para resolver problemas infrecuentes; pero él fue la semilla de la nueva administración francesa. La acción del comisario de la Convención Nacional engendró un funcionariado administrativo

⁴⁸. Vivien, A. **Études Administratives**. Paris, Librairie de Guillaumin & Cie. 1859 (1845). Dos tomos. Tomo I, pp. 40-41.

⁴⁹. Schmitt, obra citada, pp. 213-214.

institucionalizado, que se convirtió en un instrumento normal de gobierno una vez que el comisario mismo se disipó.⁵⁰

Paralelamente con la desaparición del comisariado en general ocurrió la transformación del comisario de acción en comisario de inspección, es decir, en un funcionario regular de servicios, como resultado de la Constitución provisional promulgada en diciembre de 1793, que situaba como centro único del impulso de gobierno a la Convención Nacional y colocaba a todos los funcionarios bajo la autoridad del Comité de Salud Pública. Fue entonces cuando se determinó que la fiscalización era parte de la ejecución de las leyes. La Constitución sentó las bases de una administración sistemática y unitaria sujeta a la dirección del Comité, contribuyendo a incrementar el grado de centralización al abolir el procedimiento de elección de las autoridades locales y provinciales que había sido conservado por la Constitución de 1791. En lugar de las elecciones, el Comité de Salud Pública nombró comités revolucionarios locales dotados con facultades policiales. Con esta medida se consolidó la administración, gracias a lo cual la organización centralizada del Estado republicano pudo sobrevivir a la caída de Robespierre y la disolución del Comité de Salud Pública. Todavía en marzo de 1795 fue rechazada una proposición que sugería la elección de autoridades por parte del vecindario. Durante el directorio, la reorganización hecha en el año de 1795 conservó la centralización.

Con la abolición del absolutismo quedó atrás una administración que, en entender de Bonnin, había vivido confundida con el gobierno, dentro de las instituciones estatales. En el antiguo régimen no hubo leyes precisas ni reglas fijas que trazaran los derechos y los

⁵⁰. **Ibid**, p. 214.

deberes de la autoridad pública. Obviamente tampoco existieron normas que determinaran las relaciones entre esa autoridad y los administrados. La Revolución trajo consigo una administración fija, orientada a los intereses sociales, que garantizó la libertad pública y la seguridad individual. En efecto, la Revolución fue un impacto general que se dejó sentir en Europa y América, que junto con sus aportes a la política, la industria y las ciencias, contribuyó decisivamente con su administración.⁵¹

⁵¹. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième édition. Tres tomos. Tomo I, p. 118 y 124.

IV

NAPOLEÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA

La Francia moderna fue creada por la centralización, pues ella contribuyó decisivamente a la igualación humana y la prosperidad social. Es la centralización el elemento común del antiguo régimen y la revolución, y lo será también con la era napoleónica. Sin embargo, 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 como al proceso de centralización el origen mismo de la Revolución, y lo inmortalizó en esa frase que reza: "de cómo una gran revolución administrativa precedió a la revolución política".¹

Ese mismo proceso se cumplió rigurosamente en la época revolucionaria, pues como lo advirtió Mirabeau, hijo, al rey,² 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.*³ Sus

¹. Tal es el título de capítulo VII del libro tercero de su obra: **El Antiguo Régimen y la Revolución** (Madrid, Edit. Guadarrama. 1969 [1856]).

². Se trata de Honoré Gabriel Riqueti, Conde de Mirabeau (1749-1791), y que hay que distinguir de su padre, el economista fisiocrático Victor Riqueti, del mismo título nobiliario. Brunn, Geoffrey. **The Enlightened Despots**. New York, Holt, Rienhart and Winston. 1967. p. 28.

³. García de Enterría, Eduardo. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Madrid, Taurus Ediciones. 1981. pp. 53-54.

manos modelaron la formidable administración pública que la Revolución intrínsecamente había postulado, y convirtieron el torbellino revolucionario en un mecanismo regular.

Las guerras y levantamientos ocurridos entre 1791 y 1799 habían producido confusión, caos y corrupción por toda Francia. Para entonces el bandolerismo campeaba por doquier y los desertores atestaban los caminos, toda vez que había levantamientos promonárquicos en el oeste del país. Después de 1795, el directorio sólo conservaba un dominio precario de la situación, en buena parte porque desconocía el monto de los recursos nacionales, no contaba con la organización necesaria para actuar rápida y simultáneamente en el país, ni con los instrumentos para hacer efectivas sus órdenes en todo el territorio. Este fue el caldo de cultivo que propició en 1799 el golpe de Estado de Napoleón, así como su nombramiento como primer cónsul. Entonces había tomado fuerza una actitud crítica contra las autoridades locales electivas, pues la experiencia mostraba que no eran confiables como gestoras de su propia administración, y mucho menos para asistir al gobierno central en tiempos de crisis. Su destino no era otro que la extinción, pues siendo eficientes significaban un desafío para el gobierno, y siendo ineficientes ponían en riesgo la seguridad del Estado.⁴

El ascenso al poder de Napoleón derivó inmediatamente de un decenio en el cual, entre 1789 y 1799, los abogados, los oradores, los legisladores y los constitucionalistas trataron en vano de edificar una administración estable. Un autor cree que fue de tal modo como el pueblo francés abandonó a políticos desacreditados,

⁴. Chapman, Brian. **Los Prefectos y la Francia Provincial**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. p. 43.

para optar por un líder militar exitoso, convirtiéndolo en jefe de Estado.⁵

La reforma napoleónica derivó inmediatamente de la experiencia negativa de la actuación de esos entes locales electivos, rectificando la dirección inicial, y cobrando un perfil definitivo la construcción territorial ideada por la Revolución. Esta reforma perdurará virtualmente hasta la actualidad y así fue brindada a los países europeos, que directamente serán los tributarios del sistema territorial francés.⁶

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El acceso de Napoleón al poder fue precedido por la conversión de los comisarios del directorio, en comisarios supervisores de los departamentos y de las autoridades locales, continuando de tal modo el proceso de centralización. Pero con Napoleón se extinguieron los últimos comisarios, de modo que al frente a cada Departamento provisional fue nombrado un Prefecto asistido por un subprefecto. Con miras a fortalecer la centralización ya no se nombraron vecinos en los cargos locales. Este fue el origen de la recreación del funcionariado emblemático de la Francia de antaño, el intendente, resucitado como el prefecto de la administración pública moderna, y cuyo ancestro inmediato fue el comisario de la Revolución. Todo estaba dispuesto para que el gobierno pudiera dirigirse fácilmente desde el centro, de manera que Napoleón se convirtiera en el director del nuevo aparato.⁷

⁵. Brunn, Geoffrey. **The Enlightened Despots**. New York, Holt, Rinehart and Winston. 1967. p. 102.

⁶. García de Enterría, obra citada, p. 15.

⁷. Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968 (1964). pp. 216-217.

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.⁸

Bonnin retrató vívidamente al régimen imperial, donde su titular tenía la dirección suprema del Estado y en él residía el gobierno, de modo que está a cargo de la seguridad interior y de la defensa del país, así como de las relaciones con el exterior. A Napoleón le asistía el Gran Consejo, que estaba integrado por los grandes dignatarios del Estado, así como un consejo privado que no siendo permanente, podía empero deliberar sobre una diversidad de materias, entre ellas la ratificación de tratados. Napoleón también reunía a los ministros en consejos de administración para dictarles instrucciones o escuchar sus informes. Sin embargo, la función de *consejo del príncipe* era propia del Consejo de Estado, pues labora bajo la autoridad y la dirección del emperador. Las funciones judiciales las ejercitaba la alta Corte Imperial.⁹

Como en toda monarquía, en el imperio tuvieron su lugar las *grandes dignidades*, seis en total, de conformidad con la división de la administración general del Estado. Fue de tal modo que, junto con su esplendor cortesano, quedaron ligados a la dirección de los asuntos públicos. Las *grandes dignidades del imperio* eran el gran

⁸. García de Enterría, obra citada, p. 51.

⁹. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique.** A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos. Tomo I, pp. 57-60.

elector, el archicanciller del imperio, el archicanciller del Estado, el architesorero, el condestable y el gran almirante.¹⁰

En fin, Napoleón estaba asistido por los ministros que se desempeñaban como agentes de ejecución del gobierno. Bonnin explica que actúan en nombre del emperador, que administran directamente y en detalle, y que fueron el primer nexo del conjunto de la administración y los primeros agentes administrativos. 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.

Bonnin no sólo describe la organización de la administración pública durante el imperio, sino que traza una teoría general de su organización, sus funciones y sus agentes durante ese periodo de la historia de Francia. En efecto, el gobierno no puede estar en relación con los administrados si no se cuenta con esos intermediarios que son los administradores, pues ellos tienen los medios para procurar la ejecución de las leyes y de tal modo imprimirle movimiento a todo el cuerpo político.¹¹

El emperador es quien directamente dirige y supervisa los detalles de los asuntos públicos, labor que se realiza a través del Consejo del Príncipe y por medio del cual transmite sus órdenes. Del emperador también depende directamente el ministro, a cuyo

¹⁰. Constitución del Imperio, de agosto de 1802. Duguit, Léon et Henry Monnier. **Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789**. Paris, Libraire Générale de Droit et Jurisprudence. 1915. pp. 140-142.

¹¹. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, pp. 141-145.

cargo está la dirección especial de los negocios públicos, y constituye el primer eslabón de la cadena administrativa. Los ministros están a cargo de la ejecución de todas las leyes y conducen la gestión de los negocios públicos. Aun siendo la ejecución la esencia del ministro, también ocupa un estatuto dirigente que le faculta para expedir los reglamentos que aseguran la ejecución 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 cada cual. En el último caso destaca su mando sobre los jefes de los departamentos y el personal del Ministerio, en tanto que en el primero es de mencionarse con énfasis el cuidado de las leyes de las asambleas cantonales y electorales. Aunque hay un conjunto de ministros integrando el todo de la administración pública, Bonnin otorga la calidad de jefe de la misma al ministro del interior, en quien encuentra la quintaesencia de un agente imperial ejecutivo y central.

Igualmente Bonnin delinea los principios de la organización administrativa imperial, que hace derivar del gobierno en sí, y cuya máxima primera y más relevante es que un sólo administrador está a cargo de la ejecución de las leyes en un departamento, auxiliado por un sub-administrador que lo auxilie en esta tarea dentro de las partes que lo integran. Este principio servirá para entender, más adelante, la función de la organización prefectoral.¹²

Bonnin halla aquí la uniformidad de las instituciones, pues una es consecuencia de la otra. De aquí deriva la unidad de principios que asegura una marcha firme y rápida, así como la similitud de acción y la prontitud de ejecución, en las cuales se

¹². **Ibid**, pp. 146-149.

funda la *bondad* de la administración pública y el gobierno. Una administración tal está dotada de las prendas de la ejecución exacta de las órdenes, la unidad de acción y la uniformidad de gestión de los negocios. También desarrolla la diferencia entre ejecución directa, si se trata de *administradores*, y ejecución indirecta si son *consejos administrativos*, pues tal distinción está basado en las naturalezas diversas de la acción como propia de los primeros y el juicio como inherente a los segundos.

En fin, Bonnin destaca el lugar del funcionario público (*fonctionnaire public*) como una parte esencial de la institución orgánica del Estado, es decir, como un elemento de la vida administrativa que le da movimiento al gobierno. Dependiendo de ellos, los demás empleos no son sino ruedas secundarias de la máquina política que se ajustan con precisión en ella, y que le dan seguridad de movimiento, aunque no son ni la causa motriz ni son indispensables. Todos los funcionarios son nombrados y removidos por el emperador en su calidad de agentes directos de ejecución de las leyes y gestión de los asuntos públicos. Bonnin se inclina por la amovilidad de los funcionarios y advierte contra el peligro de que los cargos se otorguen de manera vitalicia. No es difícil imaginar el por qué, con solo recordar tiempos pasados cuando la venalidad sentó sus reales en la administración francesa.¹³

El corolario del estudio de la realidad francesa hecho por Bonnin es su muy citado código administrativo, cuyo proyecto anexó a la edición de los **Principios** de 1809. Bonnin había tenido ante sus ojos dos trabajos cuyos títulos respectivos referían códigos administrativos, pero que más bien consistían en compilaciones legislativas. Pero debe ser mucho más que eso: Bonnin entendía al

¹³. **Ibid**, pp. 151-153.

código administrativo como el conjunto de leyes que son fundidas, reconstituidas y ensambladas como un todo.

El código administrativo fue concebido por su autor como una ley orgánica que define la composición, las atribuciones, y las relaciones entre las dependencias y agentes de la administración pública francesa. Sin embargo, Bonnin, en forma magistral, lo entendió aún más trascendentalmente como el instrumento que estatuye para los ciudadanos en lo referente a sus asuntos comunes, es decir, la propiedad común y la riqueza pública, así como sus acciones como actos interesantes al orden público.¹⁴

Dicho código refiere detalladamente a la administración pública durante el imperio. Su primera parte, dedicada a la organización administrativa, trata extensa y minuciosamente al ministro del interior, los prefectos, los subprefectos y las municipalidades, así como los diversos consejos territoriales establecidos por Napoleón. La segunda parte aborda las relaciones administrativas civiles, es decir, los nacimientos, matrimonios, divorcios e inhumaciones, en tanto que la tercera comprende a las relaciones administrativas públicas. Esta última refiere en sí misma las vastas y variadas funciones de los prefectos, en las que se incluyen las contribuciones, el catastro, la conscripción, las obras públicas y la asistencia pública, así como el fomento de la agricultura, la industria y el comercio. Continúa con los hospicios y los hospitales, y termina con las prisiones. Luego aborda a la policía administrativa, que trata con mercados y teatros, y

¹⁴. Bonnin Charles-Jean. **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. pp. 6-7.

concluye el código con los recursos contra los actos de la administración.¹⁵

En fin, el código está formado por 1166 párrafos de indudable utilidad para los administradores y los administrados. De aquí resulta asombroso que la administración pública más avanzada del mundo no haya hecho uso de un instrumento operativo tan relevante, para implementar un cúmulo de tareas como las que se habían confiado a los funcionarios públicos de Francia.

LOS PREFECTOS

Las victorias militares fueron las que brindaron un gran prestigio a Napoleón como salvador de Francia. Ahora, habiendo accedido al poder, hubo de preocuparse por las graves condiciones en que se encontraba su país. Por consiguiente, el propósito esencial de su política se orientó a hacer que la República fuera querida por los ciudadanos, respetada por los extranjeros y temida por sus enemigos.

El Origen de los Prefectos

La organización general de Francia tras el golpe de Estado bonapartista se hallaba aun indeterminada, debido a la brevedad y

¹⁵. **Projet du Code Administratif.** Bonnin C.J. **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. pp. 152-291.

oscuridad de la Constitución redactada en 1799 por instrucciones de Napoleón,¹⁶ y preparada por dos comisiones legislativas dirigidas por Siéyès, Daunou y Napoleón mismo. En la nueva jerarquía del gobierno el primer cónsul, Napoleón, tenía el poder supremo y estaba secundado por los otros dos cónsules: Lebrun y Cambacérés. El tercer escalón de la jerarquía estaba ocupado por los ministros que eran nombrados individualmente, de modo que no formaban un gabinete ni celebraban reuniones conjuntas. Ellos estaban subordinados y eran responsables sólo ante el primer cónsul. Dos de ellos estaban facultados en materias territoriales: uno era el ministro del interior, de modo que le incumbían todos los asuntos interiores, salvo la policía, cuyo titular era el ministro de policía, encargado de la red de agentes y oficiales esparcidos por todo el país, y cuya responsabilidad incluye la gendarmería.¹⁷

Napoleón instituyó la autonomía jurídica de la administración pública, por medio de la cual se hizo posible el funcionamiento del sistema de separación de poderes con la creación del Consejo de Estado. Igualmente, el sistema ministerial moderno, que comenzó a depurarse de sus tradiciones absolutistas durante la primera fase de la Revolución, salió de sus manos en su configuración definitiva, y como un modelo que todos los países copiaron posteriormente.¹⁸

Con respecto a la administración local, el cambio significó que los futuros funcionarios territoriales, una vez nombrados, tenían que tratar con dos ministros al mismo tiempo. Paralelamente,

¹⁶. **Constitution de la République Francaise**, décembre 13, 1799. Duguit et Monnier, obra citada, pp. 118-129.

¹⁷. Chapman, obra citada, p. 46.

¹⁸. García de Enterría, obra citada, p. 56.

como Napoleón 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.¹⁹

Una virtud del sistema intencional era que controlaba a sus propios agentes, de modo que se les podía destituir instantáneamente cuando la corona perdía su confianza. Dato curioso es que en el moderno Estado napoleónico se juzgaba que en su ancestra, la antigua monarquía absolutista, los poderes otorgados a los intendentes fueron demasiado amplios, lo que facilitó ocasionalmente que actuaran como *reyezuelos* incontrolados. Pero lo más destacable es 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*.²⁰ Tal fue el motivo por el cual se adoptó la figura del prefecto romano como modelo del nuevo funcionario.²¹

¹⁹. Chapman, obra citada, p. 41.

²⁰. **Ibid.**

²¹. La versión corriente acerca de la adopción del prefecto desde sus orígenes romanos se acredita a Siéyès. Sin embargo, parece que no fue él, sino el Cónsul Lebrun, quien hizo la recomendación a Napoleón. Otra fuente de inspiración fueron los prefectos nacionales (*préfets nationaux*) de Suiza y los prefectos consulares (*préfets consulaires*) de la República de Roma bajo las Constituciones de 1796-99. Ambos también fueron una guía porque sus funciones eran similares a las de los prefectos de Napoleón. **Ibid**, p. 44.

Napoleón necesitaba una organización doblemente capaz de implementar los lineamientos de la autoridad en los asuntos locales y que estuviera completamente sometida a su arbitrio. Requería, pues, un funcionarios nombrado por él mismo y sujeto en todo tiempo a su libre revocación, para que residiendo en el Departamento que se le confiaba, lo hiciera en nombre de Bonaparte. Sería un agente de la administración pública cuyo deber era ejecutar la voluntad del primer cónsul; 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. Tal es la razón por la cual todo candidato al cargo debería gozar de gran prestigio local y estar dotado de ascendiente personal.²² El resultado de estas cavilaciones fue la ley de febrero 17 de 1800, *relativa a la división del territorio de la República y de su Administración*,²³ cuya finalidad fue desarrollar las nuevas bases del régimen local.

La mencionada Constitución conservó los 98 departamentos existentes después de las conquistas de la Revolución, como la base de la organización administrativa, pero paralelamente fue creado el distrito comunal (*arrondissement communaux*) como subdivisión del Departamento con fines de administración.²⁴ Esta nueva entidad territorial se aproximaba a los distritos establecidos en 1790, aunque más exactamente se equiparaba a las divisiones territoriales

²². Chapman, obra citada, pp. 44-45.

²³. **Décret du février 17, 1800**. Imbert, Jean et al. **Histoire des Institutions et des Faits Sociaux**. Paris, Presses Universitaires de France. 1961. pp. 238-240.

²⁴. **Ibid.**

de los Tribunales de Policía Correccional (*Tribunaux de police correctionnelle*). Habida cuenta de que las municipalidades recientemente habían sido fortalecidas, resultaba una convivencia de tres esferas de administración local: los municipios, los distritos y los departamentos. La solución dispuesta para su gobierno fue optar por la fórmula monocrática, de modo que en cada una de ellas un solo hombre era responsable de su administración: el prefecto en el departamento, el subprefecto en el partido y el alcalde en el municipio.²⁵

Cada Departamento tenía como promedio cuatro distritos. El titular del distrito, el subprefecto, era un miembro del cuerpo prefectoral nombrado por el gobierno, y estaba subordinado al prefecto en el territorio a su cuidado. A través de su persona el prefecto promovía la acción de las municipalidades, especialmente en lo relativo a la asistencia pública, policía y caminos. El subprefecto estaba asistido por el Consejo de Distrito (*Conseil d'arrondissement*), que se reunía anualmente para repartir la carga de impuestos directos entre los municipios del territorio.²⁶

La pieza maestra de la administración territorial era el prefecto, a quien el decreto citado lo señalaba como el único responsable de su administración departamental.²⁷ Este mandato indiscutible impedía que cualquier funcionario central o local pudiera reclamar precedencia sobre el prefecto, lo mismo que igualdad de jerarquía.

²⁵. Chapman, obra citada, p. 47.

²⁶. **Décret du février 17, 1800**, Imbert, Jean et al, obra citada, pp. 239-240.

²⁷. **Ibid**, art. 3°.

Organización y Funciones de la Prefectura

El prefecto estaba asistido por el secretario general de la Prefectura, un miembro del cuerpo prefectoral encargado de supervisar un trabajo administrativo dividido por negociados internos, de modo que su número variaba según el Departamento del caso. En cada Departamento se podría observar de dos o hasta 32 funcionarios laborando bajo sus órdenes. El secretario general sustituía al prefecto cuando se ausentaba, pero en caso de muerte, el más antiguo consejero de la Prefectura (*conseiller de préfecture*) asumía temporalmente el cargo.²⁸

Napoleón infundió una mística administrativa que ha animado perpetuamente a la administración pública francesa, de modo que cuando nombró a la primera promoción de prefectos y subprefectos, esto mismo significó un orden ejemplar de carreras administrativas, a las cuales concibió como oportunidades abiertas a los mejores franceses.²⁹ Por consiguiente, los cargos prefectorales fueron abiertos a todos los franceses independientemente de sus matices de opinión, pero siempre que fueran personas instruidas, capaces e íntegras. Champman dice que debido al cisma en la vida y el pensamiento de los franceses tenía que ser curado definitivamente, los prefectos serían los doctores a cargo de pacientes cuyos médicos deberían provenir de todas las clases sociales y de todas las escuelas del pensamiento. Para prevenir la corrupción de los nuevos funcionarios, Napoleón conservó su idea original de que el honor de servir al gobierno debía ser su premio, pero añadió un sueldo decoroso que permitiera a los prefectos vivir con el mismo nivel que los más ricos habitantes del Departamento, poniéndolos a

²⁸. Chapman, obra citada, p. 51-54.

²⁹. García de Enterría, obra citada, p. 56.

cubierto de las tentaciones locales.³⁰ Entre los nombrados se incluyó a antiguos diputados del tercer estado, del clero y de la nobleza, así como a monárquicos, moderados, jacobinos, embajadores, emigrados, ex-ministros, juristas, generales y revolucionarios. Sin embargo, los prefectos eran relativamente jóvenes. Los primeros 79 prefectos eran memores de los 40 años. El nuevo cuerpo prefectoral partió de París en marzo y abril de 1800, una vez que recibieron las instrucciones del primer cónsul.

Con la nueva organización administrativa y la camada de los funcionarios prefectorales, una técnica administrativa inédita inicia su desarrollo. El ingenioso sistema, que es tributario de las ideas de Sieyès, fue formulado en el seno del círculo inmediato de colaboradores de Napoleón. Se trató de la configuración de entes administrativos diseñados según las funciones formales que deberán desempeñar, por la cual se diferencian los *órganos activos* dotados con un carácter individual y ensamblados entre sí a través de una jerarquía lineal; y los *órganos consultivos y deliberantes* con carácter colegial, que se sitúan lateralmente a la línea activa para asistirle. De aquí surgió el apotegma francés en el sentido de que *el deliberar es propio de muchos, y administrar de uno sólo*.³¹ Esta técnica hizo que la organización territorial fuera montada sobre una columna vertebral formada por una cadena de agentes individuales, que fueron ensamblados por un lazo de dependencia jerárquica que parte del ministro del interior, y que sigue con el prefecto, el subprefecto y el alcalde. Los tres últimos, aunque fueron situados en una circunscripción territorial servida por una administración local, de la que ellos mismos tienen carácter de órganos directos, son empero dependientes jerárquicos del centro.

³⁰. Chapman, obra citada, pp. 52-53.

³¹. García de Enterría, obra citada, pp. 56-58 y 116-118.

Son ellos los que ejecutan las leyes generales en el país y desempeñan las funciones del Estado en sus respectivas demarcaciones. Tal es el motivo por el cual su designación y remoción es competencia libre del primer cónsul.

Fue de este modo que dejó de existir la delegación de funciones del Estado en los entes locales. El alcalde abandona la condición de delegado estatal, para convertirse en jefe del ejecutivo de la corporación local. Esta articulación entre el Estado y el municipio es realizada a través de la unión personal, en un único agente, de las dos representaciones, aunque prevaleciendo la primera. La centralización, sin embargo, no fue un azaroso capítulo surgido del paulatino ajuste de las fórmulas organizativas enunciadas, sino un efecto trascendental de los nuevos principios sociales y políticos que inexorablemente la postularon y sostuvieron.³²

Esta técnica es la clave de la ordenación de la nueva administración, por virtud de la cual es desalojado el antiguo sistema sinodárquico de consejos, y reemplazado por el agente monocrático que se convirtió en el gran instrumento del proceso de burocratización del Estado. Este sistema emanó directamente del fracaso del sistema colegial puro que fue generalizado en la administración territorial revolucionaria, de modo que el prestigio de que goza se debe al éxito logrado por un sistema alternativo. García de Enterría explicó que aquél fracaso permaneció en toda la administración pública francesa en forma de una oscura y larvada memoria, y que ha llegado a convertirse en un verdadero reflejo instintivo.³³

³². **Ibid**, pp. 119-120.

³³. **Ibid**, p. 116.

El pensamiento revolucionario rechazó la antigua idea del Estado como promotor del bienestar, y la sustituyó por el ideario de la libertad y del derecho como constitutivos sociales supremos. Sin embargo, el régimen napoleónico configuró una administración pública que hizo reaparecer la corriente que concibe al Estado como responsable de la prosperidad social. La nueva administración se apropió de las viejas técnicas de fomento para potenciarlas y elevarlas a su desarrollo más pleno.³⁴ Este rescate del antiguo arte del gobierno, que ha llamado la atención de muchos escritores, ha hecho pensar a uno de ellos que se trató de una reivindicación del despotismo ilustrado que finalmente personificó Napoleón. Si bien ni vivió durante el antiguo régimen, ni fue un déspota ilustrado, debe juzgarsele como su mejor heredero.³⁵

Fue así que la actividad prefectoral se extendió rápidamente en todas las esferas de la vida francesa, dando una base firme de gobierno, y el sustento que nutrió a Napoleón para emprender sus campañas militares a través de Europa. Fueron los prefectos esa fuerza que movió a Francia en los campos de lo social, lo político y lo económico, pues ellos construyeron hospitales, escuelas, puentes, cuarteles, prisiones, sistemas de riego, y diseñaron planes urbanísticos y promovieron industrias.³⁶

Los prefectos napoleónicos se revelaron como el instrumento óptimo de esta acción de fomento, explotando de tal modo un impulso que no se detendría jamás, y que se incrementaría en las fases

³⁴. **Ibid**, pp. 62-63.

³⁵. Brunn, obra citada, p. 102.

³⁶. Chapman, obra citada, pp. 56 y 58.

siguientes.³⁷ Algunos de ellos recopilaron estadísticas sobre los recursos agrícolas, industriales, comerciales y demográficos de sus departamentos, que más tarde sirvieron como índice de los recursos productivos de toda Francia. Fueron datos preciosos para los futuros gobiernos sobre el cuadro exacto de los recursos franceses.³⁸

La labor prefectoral se dejó sentir también en el fomento de la industria, estimulada con la abolición del pago de derechos de aduanas interiores, toda vez que la producción agrícola fue apoyada con la construcción de sistemas de riego y drenaje, así como por el fomento de mercados locales. Asimismo se construyeron caminos, se reorganizó el anticuado sistema fiscal, y se estructuró una más equitativa distribución de las cargas impositivas. Por su parte, los subprefectos participaron activamente en la organización de centros de beneficencia y hospitales, así como de asistencia pública, toda vez que se hizo responsables a los municipios del socorro a los enfermos y los menesterosos.³⁹

Fue así como se forjó el modelo de la gran administración contemporánea, que provocó en toda Europa un nuevo proceso de recepción más enérgico, intenso y rápido, que el proceso de recepción del derecho romano.⁴⁰ He aquí al moderno Estado administrativo.

³⁷. García de Enterría, obra citada, pp. 63.

³⁸. Chapman, obra citada, p. 57.

³⁹. **Ibid.**

⁴⁰. García de Enterría, obra citada, pp. 63-64.

LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA

El proyecto de la ley de febrero 17 de 1800 estuvo a cargo del señor Roederer, comisionado del primer cónsul ante el cuerpo legislativo, que fue también quien encabezó la discusión por la cual se reorganizó la administración francesa. A través de su exposición se propuso originalmente la aplicación del principio estructural antes examinado, a la organización local, de modo que en sus líneas hay una explicación puntual del sentido del concepto de *dependencia jerárquica*. En ese documento se descartó todo equívoco que autorizara la subsistencia de poderes locales propios y se explicitó la intención de la nueva técnica organizativa. Lo esencial del nuevo concepto es la procuración de la acción (*procuracion de l'action*) desde el superior hacia el inferior, motivo por lo cual se diseñaron las siguientes atribuciones:

la *instrucción* por la cual el administrador explica a los inferiores el sentido de las leyes o reglamentos a ejecutar;

la *dirección* para dar órdenes especiales exigidas por las circunstancias;

la *impulsión* para imponer la ejecución de las órdenes;

la *inspección* para verificar tal ejecución;

la *vigilancia* para hacerse informar de la ejecución, y recibir reclamaciones de las personas interesadas, así como las observaciones de los empleados del inferiores;

la *estimación* para autorizar o rechazar las propuestas de interés público que el inferior pueda elevar;

el *control* para aprobar y confirmar, o dejar sin valor los actos que tienen necesidad de la verificación de la administración;

la *censura* para recordar sus deberes a las autoridades inferiores con respecto a los agentes inmediatos que los desconocen o los olvidan;

la *reforma* para anular los actos contrarios a las leyes o a las órdenes superiores;

la *reparación* (*redressement*) para restituir las omisiones o las injusticias;

la *corrección* y la *punición* para separar a los funcionarios incapaces, para destituir o hacer destituir a los negligentes y para perseguir en justicia a los prevaricadores.⁴¹

Este análisis abrumador de los contenidos posibles de la supremacía jerárquica, no dejó resquicio alguno para justificar la más mínima independencia del agente inferior, con respecto del funcionario superior. Otro de los comisionados del consulado, el señor Chaptal, explicó que el prefecto se ocupaba de la ejecución, pues transmite las órdenes al subprefecto y este a los alcaldes, de modo que la cadena de ejecución desciende ininterrumpidamente desde el ministro del interior, hasta el administrado. Debido a que Chaptal fue un físico de profesión prestigiado, metafóricamente

⁴¹. García de Enterría, obra citada, pp. 116-117.

describió el principio jerárquico como un proceso que transmite la ley y los mandatos del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social, *con la rapidez del fluido eléctrico*. Pero la idea primigenia se debe al ingenio de Sieyés, autor de una famosa fórmula que reza así: la confianza viene desde abajo, la autoridad viene desde arriba (*la confiance vient d'en bas, l'autorité vient d'en haut*).⁴²

Esa idea tiene como base el proyecto de crear un establecimiento público central en el seno de la Constitución de 1795, tanto en la parte donde se formula la ley, como en aquella otra donde se aplica, para asegurar esa ejecución desde el punto central hacia todas las partes del territorio. Yendo más allá de la prédica de que la unidad sólo es despotismo y que la división sólo es anarquía, Sieyés optó por un esquema móvil con una acción ascendente y una acción descendente. Por la primera el pueblo nombra mediata o inmediatamente a sus diversas representaciones, de la segunda derivan todos los actos por los cuales los diversos representantes le sirven o sirven a la ley. El punto de arranque este movimiento político son las asambleas primarias, el punto de arribo es el pueblo que recibe los beneficios de la ley.⁴³

Bonnin trató aquellas atribuciones, a las que juzgó como muy importantes, e inspirado en cinco de ellas formuló igualmente un número de funciones de la institución prefectoral. La primera función es la *dirección*, que consiste en la transmisión de las leyes y reglamentos, así como de las decisiones que se deben ejecutar. La facultad de *impulsión* consiste en dar ordenes especiales que las circunstancias exijan para la ejecución de las

⁴². **Ibid.**

⁴³. Duguit et Monnier, obra citada, pp. XLIX-L.

leyes y reglamentos, así como apresurar y determinar su ejecución. La *supervisión* consiste en verificar dicha ejecución, en hacer rendir cuentas (*faire rendre compte*) y recibir reclamaciones de las personas interesadas. La función de *decisión* es aprobar y validar, afirmar o rechazar los actos que requieren verificación o aprobación, lo mismo que anular los que son contrarios a las leyes, y autorizar o desechar las proposiciones de autoridades inferiores o de los administrados. En fin, como quinta y última función, la *censura* entraña recordar sus deberes a los administradores que los olvidan o son abúlicos, así como hacerles reparar sus omisiones e injusticias, o bien, suspender al funcionario incapaz, destituir al negligente y hacer castigar al prevaricador.⁴⁴

Este ideario administrativo que se plasmó en la mencionada ley de febrero de 1800, podría ser considerada como el acta de nacimiento del derecho administrativo moderno.

⁴⁴. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, p. 107.

LA CONTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA UNIVERSAL DE NAPOLEÓN

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, ellos eran transformados inmediatamente 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). Bonnin, 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 habían vinculado tan estrechamente a las naciones ocupadas con los intereses de Francia, *formando con ellas una familia federativa*. En efecto, Bonnin 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*.⁴⁵

⁴⁵. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, p. 148.

La institución prefectoral fue duradera también 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".⁴⁶

El cuerpo prefectoral fue modelado a imagen y semejanza de su progenitor, a quién sirvió fielmente. Ellos, junto a Napoleón, levantaron a Francia del caos y establecieron una firme base administrativa para su futuro. La obra que ha perdurado desde la era napoleónica fue el establecimiento de una nueva sociedad civil, es decir, algo que trascendió las glorias militares del emperador.

Una mera referencia a la labor legislativa de Napoleón, y por sí sólo el código civil que justamente lleva su nombre, hace que él sea situado entre los grandes legisladores de la historia, al lado de Justiniano. Pero García de Enterría piensa que 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.⁴⁷ 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.⁴⁸

⁴⁶. García de Enterría, obra citada, p. 59.

⁴⁷. **Ibid**, p. 54.

⁴⁸. Weber, Max. "La Política como Vocación". México, **Revista de Ciencias Políticas y Sociales**. Año V, números 16 y 17. 1959. pp.

Esa constitución ha permanecido inalterada desde los días de Napoleón, de modo que los cambios sucesivos han sido superficiales, tal como acertadamente lo refirieron Tocqueville y Marx, referencia que luego se ha repetido y reproducido continuamente hasta nuestros días. Esa frase nos habla de la sucesión cambiante de los regímenes y de sus signos, y de la inalterable presencia de la administración pública en medio del torbellino de las mutaciones políticas. Hay que destacar que *esta constitución administrativa permanente ha sido precisamente la napoleónica*.⁴⁹ Tocqueville explicó que fue tal 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. Continuando con su metáfora, Tocqueville señaló que jamás un fenómeno tal se ha producido de una manera más evidente, al grado de que el gobierno ha estado al alcance del primero que venga y tome la manivela para hacer funcionar la máquina.⁵⁰

La organización administrativa estuvo al servicio de Napoleón de manera permanente, pero en ocasión de necesidades imperiosas que así lo requirieron, el emperador se auxilió de nueva cuenta de los comisarios. Los borbones, cuando fueron restituidos en el trono en abril de 1814, también acudieron al servicio de comisarios. Napoleón, cuando recuperó el poder en junio de 1815, puso nuevamente la organización administrativa a su disposición nombrando más comisarios, y cuando fue derrotado y establecido otro gobierno, nuevos comisarios funcionaron paralelamente con la

253.

⁴⁹. García de Enterría, obra citada

⁵⁰. Tocqueville, obra citada, tomo II, p. 193.

administración regular hasta que por real orden del 19 de julio de 1815 los comisarios extraordinarios fueron abolidos por ser perjudiciales a "la unidad de dirección, que es el primer menester de la administración regular".⁵¹

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 antecederon, 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.⁵²

Tales fueron los sucesos históricos que condicionaron la gestación de la administración pública más avanzada de entonces, y con ella la ciencia de la administración destinada a explicar sus alcances; así como los principios universales y permanentes que rigen a la administración.

Esta maravillosa administración pública, obra maestra de Francia cuya manufactura requirió cerca de dos siglos de desarrollo, y que Napoleón elevó a la perfección; fue justamente ensalzada por Alexis de Tocqueville como una máquina administrativa

⁵¹. Schmitt, obra citada, p. 219.

⁵². Goodnow, Francisco. **Derecho Administrativo Comparado: Análisis de los Sistemas Administrativos**. Madrid, España Moderna. Sin año (1893). Dos tomos. Tomo I, p. 280.

que llegó a funcionar casi sin motor, como un aparato que produce su obra independientemente del valor del obrero.

Desde Estados Unidos de América, Frank Goodnow aseguró que Napoleón fue para Francia lo que los reyes normandos para Inglaterra; es decir, quién dio forma a las instituciones locales, y en cuyas leyes que expidió se conservaron como principios cardinales de esa administración.⁵³

En fin, el profesor español Eduardo García de Enterría explicó que los prefectos de Napoleón administraron Europa desde Roma hasta Hamburgo, y que aun siendo las prefecturas abolidas, ellas introdujeron los principios de la moderna administración francesa en forma imperecedera.

Sin embargo, ninguno de tan conspicuos hombres de ciencia administrativa supieron de una obra monumental que recoge esa gesta única en la historia de la administración pública, y que pugnó por normarla a través de un código administrativo que hubiera sido tan glorioso para Napoleón, como el código civil. Habiendo estudiado y entendido el valor inmenso de los prefectos, esos distinguidos intelectuales no supieron de un libro que en 1809, durante el cenit de Imperio, no sólo llevaba consigo el código administrativo de Francia, sino un tratado administrativo para ser consultado, ni más ni menos, por los prefectos, los subprefectos y los alcaldes, así

⁵³. Hay que añadir que Goodnow, por cuanto co-fundador de la ciencia de la administración pública estadounidense con Woodrow Wilson, se habría beneficiado enormemente del aporte de Bonnin. Su obra fundacional es: **Politics and Administration: a Study in Government**. New York, Russell and Russell, 1900.

como sus adjuntos y los miembros de los consejos de departamento, de prefectura, de distrito, de la comuna y del municipio.⁵⁴

Sin embargo, su autor se había propuesto más trascendentalmente tratar de la ciencia de la administración, pues sólo el régimen napoleónico brindaba las condiciones administrativas de modernidad para llevar a cabo semejante tarea. Aquellos conspicuos hombres de ciencia administrativa no tuvieron ante sí la obra primigenia que magistralmente *entendió* la peculiaridad de los nuevos tiempos y los *retrató* con nitidez inigualable. Bonnín 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*.⁵⁵

En efecto: en 1808, cuando Francia era el pivote alrededor del cual giraba el mundo, y cuando su administración era el modelo para todos los países, Charles-Jean Bonnín fundó la ciencia de la administración pública a través de un breve pero grandioso libro,⁵⁶ engendrado en la edad de oro de la administración pública francesa.

⁵⁴. Bonnín, **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**, 1809.

⁵⁵. Bonnín, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, p. 44.

⁵⁶. Bonnín, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, 1808.

MIRADO AL PREFECTO A TRAVÉS DE LOS OJOS DE BONNIN

Bonnin fue de las pocas personas que admiraron a la administración pública bonapartista, sin cerrar los ojos ante sus defectos. De no haber sido así nunca se hubiera ocupado en proponer un código que diera concierto e implementabilidad a la administración, y redactarlo por propia mano. Sin descontar el valor de las normas establecidas, faltaba un instrumento, un manual, que siendo un mapa organizativo detallado de la configuración administrativa y de su operación, fungiera también como un régimen del que brotaran lineamientos de acción. Por consiguiente, de las cosas que constituyen el código administrativo destaca la parte orgánica, así como aquella otra relativa a las disposiciones obligatorias sobre las personas y las cosas para el mantenimiento del orden público. Sin embargo, Bonnin cree que el código debe estar encabezado por un título preliminar donde se establezcan los principios generales de la administración pública, de modo que ejemplifica con algunos de esos principios. Aunque Bonnin advierte que se trata de una mera ilustración para el

lector, he aquí algunos de los principios que delinear el perfil de la administración pública moderna en su versión primigenia de 1808.

Principios generales de la administración pública:

"La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte; es el gobierno en su acción pormenorizada.

"Su carácter es la acción.

"Se divide en *administración pública* y en *administraciones especiales*.

"La administración pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio.

"La ley administrativa es la que estatuye sobre el ciudadano, como miembro del Estado, para su persona; y sobre la propiedad, como elemento de la riqueza pública.

"En administración, la ejecución de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.

"Las funciones administrativas son por su naturaleza temporales y revocables.

"Administrar es obra de uno solo, es atribución particular y exclusiva del prefecto. Juzgar es obra de muchos; la ley defiere el juicio al consejo de prefectura.

"Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, ni reglamentos, ni proclamas; llevan el nombre de decisiones.

"Toda persona tiene el derecho de enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida."⁵⁷

Al año siguiente Bonnin formula más principios fundamentales de la administración pública, que asimismo servirán en la preparación del código administrativo:

Que el Gobierno es el elemento primitivo de la administración.

Que la administración es el Gobierno considerado en su acción parcial, y pormenorizada para cada parte del territorio.

Que la autoridad administrativa debe ser conforme en su organización al gobierno del Estado.

Que la administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos.⁵⁸

Una parte sustancial de esos principios toca al prefecto, a quien Bonnin concibe como el funcionario público que ejecuta la ley, asistido por los subprefectos y los alcaldes, y que está bajo la supervisión inmediata del ministro del interior. El prefecto ha sido investido con poderes coercitivos, como el expedir advertencias a los alcaldes para que laboren con apego a la normatividad vigente, enviar comisarios para supervisar su trabajo, o suspenderlos de su cargo. Pero los prefectos están impedidos para

⁵⁷. **Ibid**, pp. 13-17.

⁵⁸. 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, suvies du Project de ce Code**, p. 52.

establecer impuestos por cualquier causa o motivo, ni pueden alterar el destino ni la forma prescrita de las instrucciones del ministro de finanzas.⁵⁹

El prefecto está a cargo de la administración interior de su departamento, y desempeña tres grandes funciones: transmitir las leyes y decretos imperiales a las autoridades secundarias; transferir las demandas y solicitudes de los administrados al gobierno, es decir, fungir como un órgano de comunicación recíproca entre la voluntad pública y los particulares; y delegar poderes a sus colaboradores. Sus funciones son equivalentes a las del ministro del interior dentro de su ámbito de acción. Destacan sus labores referentes a la conscripción, el estado civil, los impuestos, el fomento económico, la asistencia pública, el auxilio a la justicia, la revisión de pasaportes militares, y el cuidado de la propiedad y las obras públicas.⁶⁰

Estaba asistido por el subprefecto, los alcaldes y los adjuntos, además de la secretaría general de la prefectura. Paralelamente operaba un consejo general del departamento, y un consejo de la prefectura, así como uno más del partido y otro del municipio. Bonnin formula en 1809 la primera descripción sistemática del prefecto, cuya imagen es la de un funcionario omnímodo y poderoso. Tiene a su cargo el registro anual de las actas del estado civil, a través de las cuales sigue la evolución demográfica en su departamento, así como la confección de las

⁵⁹. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, pp. 13-15.

⁶⁰. 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**, pp. 74-75.

estadísticas correspondientes. Es un agente de la intervención económica del Estado que se encarga del fomento de la agricultura y la industria, a través del manejo de los fondos destinados al efecto. Lo mismo cuida de los centros de salud, que vela por los desvalidos y administra los centros penitenciarios. Tiene bajo su responsabilidad la protección de los dominios públicos como los bosques, la vigilancia de la construcción y mantenimiento de caminos, puentes, puertos y canales. Dirige la gendarmería y la policía departamental, por lo que detiene a los delincuentes y los remite a los tribunales. Forma los datos necesarios que se destinan a la Corte de Cuentas, y supervisa el estado de las fuerzas armadas en su departamento.

No debemos sorprendernos de que fueran estos servidores públicos quienes construyeran los cimientos de la Francia moderna, más que otras instituciones sociales y económicas, como el mercado, a cuya labor se deben otras naciones.

El prefecto, ese funcionario que tanto hizo por la construcción de la Francia contemporánea, constituye el ejemplar emblemático del servidor público moderno. En 1812, Bonnin perfecciona su exposición del cargo, los deberes y las funciones del prefecto y de sus subordinados, así como de los diversos consejos territoriales.⁶¹ Aquí destaca la definición precisa de su papel en el Estado moderno: es el primer administrador dentro del orden de la organización administrativa, de modo que su persona, y sólo ella, tiene a su cargo la administración del departamento porque de tal modo se asegura la unidad de acción, de orden y de principios, que son las energías que mueven con celeridad a la

⁶¹. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812. Bonnin dedica al prefecto y los consejos territoriales el libro II del tomo primero.

administración. Pero el prefecto no es un representante del emperador, sino un agente, pues Bonnín asegura que habiendo una autoridad superior, ella necesita de agentes secundarios para administrar con base el ámbito de sus competencias, no dirigir por sí mismas.⁶²

Es así como el funcionario moderno es situado institucionalmente como un agente del Estado, no de un gobierno o una casta, y cuyos poderes no proceden del privilegio, la propiedad ni la cuna. No se trata de una potestad propia ni de estamento, sino del poder del Estado del cual es un agente, no su representante.

Hay que destacar la contribución de Bonnín al estudio de la administración napoleónica cuando ya se hallaba madura, tarea que emprende en las tres primera ediciones. Aquí configura una visión muy nítida de ese actor relevante del drama administrativo de la Francia de sus días, pues el prefecto forma parte de una compleja y eficiente organización que conduce el hombre más poderoso del mundo, cuya dignidad personifica el principio de unidad de la administración pública más avanzada de entonces.⁶³

Como el emperador detenta la dirección suprema del Estado, el gobierno y la administración son puestas en las manos de uno sólo porque del tal modo es más ágil y su marcha más acelerada. De esta unidad de principios deriva lo que Bonnín llama *unidad de orden*, que dentro de cada parte del territorio personifica el prefecto,

⁶². **Ibid**, p. 165.

⁶³. Bonnín, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, pp. 13-15.

pues la administración territorial está configurada con base en la imagen de la administración suprema.⁶⁴

En 1809 Bonnín avanza en el estudio de la organización administrativa, de la que dice que está integrada por dos partes esenciales: los agentes de la autoridad y los consejos, los primeros caracterizados por estar a cargo la ejecución, los segundos por ejercitar el juicio. Esto permite distinguir las dos cosas constitutivas de la administración: la *ejecución* de las leyes por conducto de los agentes, es decir, el prefecto y sus colaboradores, y el *juicio* como responsabilidad de los consejos de cada jurisdicción de esos agentes.⁶⁵

Bonnín afirma que la organización de la administración pública cobra vida en el seno del ministerio del interior, los prefectos y sus colaboradores, así como en los consejos. El ministro del interior tiene a su cargo la ejecución de todas las leyes que conciernen a la administración pública, las cuales se dividen según sus atribuciones políticas y administrativas. Esto entraña que el ministro referido tiene dos caracteres, uno político y otro administrativo. Las *atribuciones políticas* incumben al régimen político del Estado, tales como los colegios electorales y las asambleas de cantón, y están regidas por el código político. Las *atribuciones administrativas* comprenden su correspondencia escrita y verbal con los prefectos, la vigilancia de la administración, y proponer el nombramiento de aquellos, así como de sus

⁶⁴. Bonnín, **Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suvies du Project de ce Code**, pp. 23-24.

⁶⁵. **Ibid**, p. 68.

colaboradores.⁶⁶ Su ámbito de acción es inmenso, comprende lo que hoy entendemos como asistencia pública, fomento económico, obras públicas, readaptación social, población, estadística, cultura, archivos y sociedades científicas.

Bonnin advierte con severidad que esta diferenciación de atribuciones sólo debe servir de regla para organizar la oficina del ministerio del interior, pero no debe dar pie de ningún modo a considerar que existen dos regímenes, uno político, otro administrativo.⁶⁷

Con base en los principios referidos, así como con esta configuración, el código administrativo comprenderá la organización del ministerio, de la prefectura y de sus colaboradores, destacándose sus funciones y atribuciones, así como sus relaciones y puntos de contacto.⁶⁸

Hay que destacar que existe una identidad perfecta entre el prefecto y un personaje, que aun habiendo sido engendrado en los tiempos del absolutismo ilustrado, apenas emerge en la historia como un protagonista singular y por derecho propio: el administrador público. Él aparece junto con el ciudadano, pues servir a este es su misión existencial y su deber. Por consiguiente, en su tareas radica propiamente el heroísmo del administrador, porque él debe perseverar y ser constante, y luchar contra toda oposición cuando realiza sus elevados cometidos en provecho de la nación. Bonnin observa que *este heroísmo es el fundamento de las virtudes del administrador*, pues él debe

⁶⁶. **Ibid**, pp. 73-74.

⁶⁷. **Ibid**, p. 73.

⁶⁸. **Ibid**, p. 68.

sacrificar sus afectos, sus sentimientos y sus consideraciones personales en favor de la justicia para todos. Él debe hacer valer el interés público sobre el interés privado, porque tal es el interés de todos. Este heroísmo es de todos los momentos, porque la administración es una tarea continua.⁶⁹ Ciertamente, "el administrador es el hombre público encargado por el gobierno de ejecutar, dentro de una porción determinada del territorio, las leyes del Estado que conciernen a las personas dentro de sus relaciones con la sociedad, y sus bienes, como formando parte de la riqueza pública".⁷⁰

El administrador es un agente del gobierno, y una instancia de mediación entre ese gobierno y los individuos. Naturalmente Bonnin ve en el prefecto la personificación del administrador y del hombre público, del mismo modo que de sus virtudes. Relacionada con el heroísmo del administrador, Bonnin desarrolla la noción de *moral de la administración*, a la que entiende como la propagación de sus luces como influencia directa, diaria, constante y continua sobre la población, la cultura, la industria y el comercio.⁷¹

La organización prefectoral narrada por Bonnin se ha mantenido inalterada en sus aspectos esenciales hasta el presente. En uno de los textos más consultado en Francia por los estudiantes de administración pública, se siguen examinando a las municipalidades y los departamentos, así como al prefecto y sus colaboradores, y el alcalde.⁷² Igual que en la época de Bonnin, Charles Debbasch

⁶⁹. **Ibid**, p. 110.

⁷⁰. **Ibid**, pp. 137.

⁷¹. **Ibid**, pp. 147.

⁷². Debbasch, Charles. **Ciencia Administrativa: Administración Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981

continúa hablando de la marcada centralización de Francia y del poder magno del prefecto. Habida cuenta de los cambios territoriales de su país, el distinguido profesor francés observa en el prefecto al gran beneficiario no sólo de la centralización, sino también de la descentralización.

Pero lo que más asombra del libro de Debbasch, es que en sus páginas existen pasajes enteros que evocan los hechos administrativos narrados por Bonnín durante su tiempo, y que por esos mismo, hoy en día los **Principios de la Administración Pública** sigan dando luz sobre la Francia de siempre.

V LA TEORÍA ADMINISTRATIVA DE BONNIN

Charles-Jean Bonnin desarrolló su obra administrativa en dos planos. Uno es de carácter aplicado, se orientó a impactar directamente sobre el acontecer administrativo de su tiempo. El segundo plano es teórico: se encaminó a establecer la ciencia de la administración pública con alcances universales. Sin embargo, ambos planos están estrechamente ensamblados, de modo que en un mismo texto tenemos ante nosotros la abstracción de un fenómeno, junto con su examen concreto y puntual. Esto es emblemáticamente visible en el tratamiento del prefecto, a quien Bonnin consagra la condición de administrador por antonomasia, y al mismo tiempo ubicó como el pivote del código administrativo.

El mérito de Bonnin, por consiguiente, radica en haber entendido su tiempo, con sus virtudes y sus vicios, junto con la interpretación de su desenvolvimiento. Su propuesta de implantación de un código administrativo que diera racionalidad a la administración pública, mejorando su organización y aligerando su movimiento, miraba hacia una sociedad demandante de la satisfacción de sus necesidades. Su propuesta de ciencia administrativa miraba al desarrollo de principios universales aplicables en su tiempo, y en el futuro, para que esa administración se condujera con la luz de la inteligencia y del saber.

Siendo el código administrativo la causa fundacional de sus pensamientos, qué mejor que comenzar con ese escrito trascendental, tal como lo hace Bonnin en la edición príncipe de 1808, código que propiamente tiene el doble mérito de significar el acta de nacimiento del *Estado administrativo de derecho*.

EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO: FUNDAMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

Bonnin vivió una época signada por grandes cambios que van desde la extinción del absolutismo, hasta la restauración y sus secuelas, pasando por la Revolución, el consulado y el imperio. Es decir, vivió una época no sólo de trascendencia planetaria, sino un tiempo de grandes mutaciones. Siendo un actor de su momento, Bonnín pudo como nadie *sentir* los latidos de un suceso añejo que estaba siendo transformado radicalmente, pero que su mutación debía completarse y acelerarse deshaciéndose de las reliquias feudales y absolutistas, que aun producían caos, ambigüedad y desconcierto.

Lo que Bonnín entendió, y retrató con toda claridad a partir de 1808, fue la ancestral existencia de la *constitución administrativa* de Francia donde se hallaban conviviendo elementos del pasado remoto, del pretérito inmediato y del presente, y que evidenciaban a una administración pública todavía no completamente moderna, porque aún padece un 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 aún conservan leyes del antiguo régimen, toda vez a que 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 normas consecuentes consigo misma, depuradas de reglamentaciones antiguas, así como una composición sistemática para su aplicación.

Requiere de un código administrativo.

El Código Administrativo

Tal es el sentido por el cual Bonnin entiende, que luego de haber transcurrido los días convulsivos de la Revolución, el orden establecido deberá sentar nuevas bases para la administración pública. Sin embargo, a las disposiciones jurídicas expedidas por los regímenes revolucionarios se sumaron la legislación consular e imperial, y 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 Bonnin deduce la necesidad de un código administrativo que establezca reglas fijas que conduzcan a la administración. Dicho código tendría 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 un también un instrumento de utilidad para el poder judicial, especialmente en relación con los actos administrativos.¹

Habiendo Bonnin identificado la existencia perene de la ancestral *constitución administrativa* de Francia, 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 Bonnin 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 de todos y la riqueza pública, así como sobre sus acciones como actos interesantes al orden público. Se trata de un cosmos jurídico que

¹. Bonnin Charles-Jean. **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. pp. 1-2.

estatuye sobre las personas, los bienes y las acciones, es decir, sobre las personas y las propiedades, así como sobre las propiedades por causa de las personas. 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.²

Siendo el código administrativo ideado por Bonnin un cosmos jurídico de garantías del ciudadano ente la administración pública, contribuirá directamente a que dicha administración se deshaga de los rastros del método administrativo absolutista. Será principalmente una garantía de legalidad en todo acto administrativo, pues debido a que la administración pública es obrar y movimiento continuo, ella no debe seguir siendo dominada por la arbitrariedad que impera de antaño y todavía señorea en Francia.³ Bonnin cree que la administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador. Por

². **Ibid**, pp. 6-7.

³. En uno de los escritos fundacionales del estudio de la administración pública estadounidenses, mucho tiempo después de la época de Bonnin, su autor, Woodrow Wilson, recurrió a argumentos similares para justificar la necesidad de ese estudio en su país. Wilson sabe que hasta 1887 la ciencia de la administración no ha sido cultivada en su país, donde no se puede encontrar un método científico que sustente a las prácticas administrativas. No había tampoco un sentido elemental de buena administración, sino un estado caótico y de corrupción. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2. 1887. p. 201.

este motivo aconseja al emperador, quién a través del código civil dio arreglo a los asuntos sociales, expida un código administrativo que de orden a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como a los recursos interpuestos contra la autoridad. En efecto, esas relaciones son diarias y a cada instante, de modo que las detalladas funciones del administrador son las primeras y más importantes del hombre de Estado.⁴

Efectivamente la administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que en forma similar a la justicia, salvaguarda a los ciudadanos y sus propiedades. 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 del administrador público. Consiguientemente, el administrador es un hombre público que puede ser considerado como un padre encargado del cuidado de esa gran familia que es la sociedad. De modo que preguntándose Bonnin: ¿quién lo dirigirá en sus funciones?, responde que la ley como garante de los ciudadanos, del mismo modo como el administrador lo es de la ley. Esta ley forma al hombre público, 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

⁴. Bonnin, C.J. **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. pp. 109-110.

el regulador de los ciudadanos, como lo es de los encargados del poder".⁵

En fin, Bonnin piensa que grandes son los bienes que podrán esperarse de los cuidados de la administración cuando gestiona 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 también es un mapa sistemático de la organización y acción de la administración pública, tal como es observable en el esquema de código formulado por Bonnin en 1808, que contiene tres partes: una está dedicada a la organización administrativa, otra a la administración en sus relaciones civiles y una más a sus relaciones públicas. En la primera parte refiere la organización administrativa, desde el ministerio del interior hasta las municipalidades, así como los consejos territoriales, pasando por las prefecturas y sus subordinados. La segunda parte entraña los actos del estado civil, es decir, el matrimonio, el divorcio, y los decesos e inhumaciones. La tercera parte es la más extensa: trata de las personas dentro del Estado, así como las contribuciones, la conscripción, los socorros públicos, la agricultura, la industria y el comercio, además de las prisiones, los hospitales y los extranjeros. El resto del documento aborda las propiedades del Estado, la policía administrativa y el procedimiento administrativo.⁶

⁵. **Ibid**, pp. 107-108 y 115.

⁶. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, pp. 20-22.

La versión completa del código que Bonnín anexó en 1909, con calificación muy modesta de proyecto, consiste en ese instrumento que la administración pública francesa requería para trabajar con apego al derecho y como fundamento del quehacer del administrador.⁷ Bonnín concluyó la edición príncipe de su libro invocando a Napoleón, el *héroe legislador* de Francia y autor de tres importantes códigos, cuya obra se complementará con la expedición del código administrativo.⁸ Y sin embargo, aun en 1829, Bonnín se lamentaba de su inexistencia, aunque todavía aspiraba a que ese código pudiera hacer que la administración *marche segura, invariable y uniforme*.⁹

En esa última edición de su obra renueva las quejas sobre la arbitrariedad que todavía padece la administración francesa, y de la cual el orden napoleónico no escapó. Pero, imperando en Bonnín un encendido republicanismo, sostiene que la Constitución política juega el papel supremo por el cual se establecen los poderes necesarios para la vida política. Subordinado a la misma, el código administrativo entraña las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución. Por lo tanto, si existieran leyes sin Constitución, en ellas no hay armonía.

⁷. Bonnín, **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**, 1809, pp. 153-291.

⁸. Bonnín, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 71.

⁹. Bonnín, C.J.B. **Abrégé des Principes d'Administration**. D'après la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. p. XVII.

Es cierto que en Francia los principios fundamentales de la administración pública fueron establecidos por la Asamblea Constituyente, pero el agregado y la superposición de leyes republicanas, directoriales, consulares e imperiales, precipitaron la legislación administrativa hacia el caos y la confusión. Esta complicación, empero, también obedeció a las mudanzas políticas que tergiversaron el espíritu político sobre el cual se fundaron las instituciones republicanas, basadas a su vez en principios naturales que fueron pervertidos por lo que Bonnin llama, en directa alusión a Bonaparte, "el falso espíritu de unidad de poder y centralización".

La administración desempeña funciones detalladas y minuciosas que son las primeras y más importantes en las labores del gobierno. Ella es una magistratura popular encargada de la confianza de los ciudadanos, de modo que es responsable ante ellos y ante la nación del poder que ejerce. Incluso está más próxima a los individuos que al gobierno mismo, pues consiste en un órgano intermediario de la voluntad del legislador, que es el garante de su comportamiento. Tal es el motivo por el cual el código administrativo debe ser la reunión, en un sistema legislativo, de todos los principios fundamentales en materia de administración pública.¹⁰ Debe ser una pieza integrada por normas constitutivas e invariables, así como de disposiciones fundamentales que dirijan a la administración y al ciudadano, pero que puedan variar según condiciones de importancia general en forma de reglamentos y disposiciones secundarias.

El código administrativo, que no vio la luz en la época de Bonnin, hubiera refrendado para Francia el título de la nación mejor administrada del orbe.

¹⁰. **Ibid**, p. 425.

Las Leyes Administrativas

Junto con las relaciones administrativas surgen las leyes administrativas. Antes de la administración revolucionaria, consular e imperial, hubo administración, lo mismo que leyes referentes a la misma; pero ni la administración ni sus leyes tenían un carácter social general. Fue Bonnin quien identificó el nuevo fenómeno, y formuló el concepto de *ley administrativa* como el espíritu mismo de código administrativo.

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.¹¹ La primeras refieren las relaciones de los individuos, así como a sus acciones y sus bienes, como personas privadas; las segundas como personas públicas.¹² 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.¹³

¹¹. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, pp. 30-32.

¹². Bonnin hace una diferenciación temprana entre administración y justicia como instituciones diversas del Estado. Tiempo después, en Alemania, M. Blunstchli también desarrolla 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. Blunstchli, M. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, p. 248.

¹³. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 44.

Cuenta Bonnín que en la época en que se inicia la Revolución, los legisladores comenzaron a ocuparse de la administración pública: era tiempo de comenzar a escribir acerca de ella, y él mismo desarrolló un sistema razonado de administración pública. El Estado revolucionario se distinguió radicalmente del Estado absolutista en un punto: éste es un Estado de policía, su orden legal se establece por la voluntad de un monarca. El Estado revolucionario es un Estado de derecho, se basa en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados. Las leyes administrativas son un elemento clave para la identificación y la definición de la administración pública moderna, en contraste con la antigua policía.

Por principio, las leyes administrativas son diversas a otras leyes que emanan del derecho público, pues refieren una esfera de civilidad específica junto con las franquicias ciudadanas, los derechos individuales y el estado civil de las personas. Bonnín razonó 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".¹⁴

Estas leyes entrañan un orden cívico surgido con las nuevas libertades, un derecho por el cual el hombre-individuo se relaciona con el hombre-comunidad dentro de un espacio público cuya propósito es la conservación de la sociedad. Las leyes administrativas tienen

¹⁴. Bonnín, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos. Tomo I, pp. VII-VIII.

a su cargo el arreglo, enmienda y aseguramiento de los derechos naturales del hombre, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.¹⁵

Considerando que la legislación, la justicia y el gobierno son los establecimientos orgánicos que sirven de base a la sociedad, Bonnin agrega a los mismos las leyes administrativas, por interesarle el hombre como ciudadano. Dichas leyes están caracterizadas por la irretroactividad, la equidad y el derecho natura. Constituyen una especie dentro de las leyes públicas que son correlativas a su conjunto social, "porque la administración en sí misma no es más que la comunidad en su acción vital".¹⁶ Tienen su base en la Constitución política de las naciones, que establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que a las leyes administrativas les toca contener las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución.¹⁷

Bonnin formuló 128 *reglas naturales de las leyes administrativas*, que resumen el contenido general de la edición de 1829. De entre ellas destaca una en la que se encierra una gran verdad:

¹⁵. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, pp. 383-384.

¹⁶. **Ibid**, p. 390.

¹⁷. El más célebre de los pensadores administrativos en Alemania, Lorenz von Stein, siguiendo la huella de Bonnin, refirió en la segunda mitad del siglo XIX, que la administración debe entenderse como una expresión opuesta a la constitución, porque aquella designa la actividad concreta y variada del Estado considerada en detalle, en oposición al orden público y jurídico general y permanente de esa ley suprema. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Publica Amministrazione**. Torino, Unione Tipográfica Edictrice. 1897, pp. 3-4.

"el ciudadano existe toda su vida sometido a la administración".¹⁸

¹⁸. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, pp. 383-384 y 447.

EL DESCUBRIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO ADMINISTRATIVO

La humanidad se ha dado formas de administración de antiguo. Sin embargo, la administración no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando a partir de la Revolución francesa se establecieron sus principios. En efecto, antaño no existió gobierno celoso de la tranquilidad pública y de la seguridad de las personas y los bienes, que no se ocupara de la organización de los tribunales y de las reglas para proceder en su seno, pues luego del mando militar, la justicia siempre fue una de las más augustas funciones de la autoridad pública.

Identificación Primigenia de la Administración Pública

Bonnin cree que algunos reglamentos antiguos y ciertas leyes nuevas pudieron hacer sospechar que la administración tenía sus propias elementos, divisiones y leyes. Pero si algunos de ellos fueron advertidos, pronto se ignoraron y se olvidaron debido a las formas, extensiones, limitaciones que se les habían dado. Consiguientemente, no se tuvo idea de lo que es la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones ni de sus puntos de contacto con el gobierno y los tribunales, así como tampoco de sus relaciones con la ciudadanía. El Estado administraba de antiguo, pero la administración era anónima, incógnita, vivía confundida con otras manifestaciones del Estado. En fin:

"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".¹⁹

Antaño, durante el absolutismo, administrar era actuar al día, seguir las ilusiones, la voluntad o el impulso del momento, y ejercer impunemente el poder para trastornar a los ciudadanos en sus personas y sus bienes. Administrar era sencillamente ejercitar los actos de autoridad, de manera que la arbitrariedad absoluta o la rutina ciega fueron los únicos cánones que se seguían en administración. Sus principios implicaban reglas precarias que cambiaban con los hombres que las ejercitaban, haciendo de los ciudadanos un juguete de las pasiones, del orgullo, la envidia o la negligencia de quienes ocupaban los cargos públicos y se sucedían en ellos. De tan imperdonable ignorancia de los principios básicos de la administración pública, Bonnin deduce la emanación de los más grandes desórdenes en el Estado.

Pero no podía ser de otro modo porque el gobierno, cuya consecuencia es la administración, no estaba todavía establecido sobre sus verdaderos principios, es decir, con base en el sistema representativo, y la división del derecho de hacer las leyes, del de ejecutarlas. Es decir, no descansaba en la unidad de poder en la autoridad pública, ni era un gobierno legal y positivo.

Bonnin, consciente de los tiempos excepcionales que vivía, encontró que junto con su propuesta de código administrativo debía ahondar sobre ese fenómeno emergente que era la administración pública, para identificarlo y darle definición. Este fue el motivo por el cual, en 1808, nos dejó un mensaje que trascendió hasta nuestro tiempo:

¹⁹.Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 27

"Pero 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".²⁰

Él 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 a su naturaleza y objeto, ofreciendo con ello el perfil del *Estado administrativo* emergente. Bonnin 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. ¿Cómo ocurrió tan grande suceso en la historia de la humanidad? Sucedió porque la administración pública emana de un principio primigenio de la necesidad social: el gobierno.

En efecto, el gobierno es su principio primitivo, pues la *administración* consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle,²¹ así como en la ejecución de las leyes del

²⁰. **Ibid**, pp. 2-3.

²¹. Bonnin observa aquí magistralmente uno de los ángulos sobresalientes de la administración pública, entendida desde su perspectiva como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos. Esta apreciación formulada originalmente por su persona, fue posteriormente desarrollada por otros pensadores administrativos eminentes. Incluso ella 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 (Bluntschli, obra citada, p. 247).

Estado en materias generales y comunes para todos. Debido a que el gobierno es dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración. 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, juzgar es la regla particular*.²²

Sin embargo, la índole de la administración es sustancialmente diversa a la naturaleza de la justicia. Debido a que el recurso solicitado a los tribunales emana solo 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 requiere, o que puede no

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 la ejecución detallada de dichos planes sí (Wilson, obra citada, pp. 212).

²². Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, pp. 4-5.

requerir si así lo desea, *sino cosas diarias e independientes de su voluntad que son incumbencia de la administración.*²³

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. 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.²⁴

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 ver cuán importante es que esté dirigida por leyes y principios fijos, porque *todo es administración en el Estado*. Ciertamente, sin contar con los tribunales, todo lo demás es administrar. Administración es la vigilancia de la policía sobre la limpieza de las calles, el movimiento y la dirección de los ejércitos de tierra y de mar, y las relaciones políticas y comerciales de las naciones.

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.

²³. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, pp. 109 y 111.

²⁴. **Ibid**, p. 127.

**El Gobierno:
Principio Primitivo de la Administración Pública**

*--

La administración es una consecuencia, una emanación del gobierno. Este tiene su base en el código político, cuyo objeto es la institución del Estado como ejercicio de los derechos políticos del ciudadano. Consiguientemente, el código administrativo tendrá como propósito la organización, la competencia y las atribuciones de las autoridades políticas secundarias en cada parte del territorio del Estado. El ministerio del interior, por cuanto eslabón entre el gobierno y la administración, es el primer grado del orden administrativo, seguido por las prefecturas, las subprefecturas y los alcaldes, que son el grado final.

Bonnin insiste en señalar la primacía de las leyes políticas sobre las leyes administrativas, debido a esto explica por qué la administración es el gobierno considerado en su acción de detalle. La administración es actividad derivada del impulso y voluntad del gobierno.

La administración pública, consiguientemente, se explica solo a partir de los determinantes políticos que entraña la constitución. Se debe comenzar por tratar al *pueblo*, que es una multitud de hombres divididos en familias, y que está reunido con base en las relaciones y necesidades de todos juntos; es decir, los intereses privados con los cuales se integra el interés público. Bonnin, razonando que en todas las ciencias es importante definir las palabras, describe al pueblo como la reunión de hombres que habitan en el mismo país, y que es regido por las mismas leyes y el mismo gobierno. Igualmente, refiere al *Estado* como la organización política del pueblo. El interés público, por lo tanto, es el motivo

y objeto de la institución del gobierno, lo mismo que la causa existencial de la administración pública.²⁵

Demos destacar que a partir de esa premisa primigenia, la administración pública alcanza su singularidad como fenómeno humano diferenciado, y desde entonces comienza a 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 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 de la sociedad.²⁶

Uno de los grandes méritos que se debe acreditar a Bonnin es haber establecido la especificidad de la administración pública dentro del Estado, junto con otras instituciones que lo integran, del mismo modo que Maquiavelo había diferenciado la política ante la ética y la religión, y Adam Smith delineado los principios que rigen a la economía en contraste con los rasgos de otros fenómenos sociales.

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 el cual las leyes de interés común fijaron la 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

²⁵. **Ibid**, p. 15.

²⁶. **Ibid**.

enseñanza, cuando la ciencia de la administración apareció entre las concepciones útiles para la humanidad.²⁷

Originalmente estando 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 el Estado sin agentes subordinados al jefe, 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. El rasgo esencial de la administración, en efecto, es que ella *regla las relaciones de cada uno con todos (chacun avec tous)*.²⁸

Un método adecuado para precisar la índole de la materia administrativa, consiste en distinguir al gobierno y la administración. Observando sus diferencias se aprecia mejor su esencia, así como sus relaciones y sus mutuas influencias. El gobierno es propiamente la administración suprema del Estado, es el alma que anima al cuerpo político y el impulso que pone en movimiento a 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. Ella es el gobierno parcial y local, considerado en el detalle de los asuntos públicos y la ejecución directa de las leyes

²⁷. **Ibid**, p. 10.

²⁸. **Ibid**, p. 16.

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.²⁹

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. Este es propiamente la cabeza, aquella los miembros por los cuales se mueve, hace y ejecuta sus resoluciones.³⁰

Como la administración concierne a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, *actuar* es su carácter.³¹ Su primer

²⁹. **Ibid**, pp. 25-26.

³⁰. **Ibid**, p. 26.

³¹. Bonnin inicia lo que será el núcleo esencial de la administración pública a través del tiempo y el espacio, entendida como actividad. A pesar del anonimato de su nombre, ésta ha sido su huella a través de Europa y Angloamérica, como es visible en el pensamiento de los alemanes Karl Marx, que refirió a la administración como *actividad organizadora del Estado*; y Lorenz von Stein, que la entendió como *actividad del Estado*. En Estados Unidos de América, Woodrow Wilson discernía sobre la administración como el *gobierno en acción*; Luther Gulick como el *trabajo del gobierno* y Marshall Dimock, en fin, como el *Estado como constructor*. Ver respectivamente: Marx, Carlos. "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. p. 236. Stein, Lorenzo. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33. Wilson, Woodrow, obra citada, p. 197. Gulick, Luther. "Politics, Administration and 'The New Deal'". United States, **The Annals of American Academy of Political and Social Sciences**. Núm. 169. 1933. p. 60. Dimock, Marshall. "The Meaning of Principles in Public Administration". Gaus, John et al. **The Frontiers of Public Administration**. New York, Russell and Russell. p. 14.

principio, o *principio primitivo*, es el gobierno como voluntad pública actuante, como distinto de los cuerpos legislativos que constituyen voluntad pública ordenante.

Desde el momento que un pueblo existe es necesario el desarrollo de relaciones estables entre sus miembros. Estas relaciones están determinadas por el interés público, combinado con el interés privado. En efecto, el interés público requiere un orden duradero para su conservación, cuyo deber recae en los agentes nombrados expresamente para mantener las reglas de convivencia basadas en relaciones sociales. De la interacción entre los intereses público y privado, emanan las relaciones civiles administrativas y relaciones públicas administrativas, de las que trataremos más adelante.³²

**---

Esos planteamientos claros fueron oscurecidos por Bonnin en la edición 1812. En esta versión señala que el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes.³³ Es la fuerza que anima al Estado, la *voluntad pública activa* que brinda la dirección del Estado. Así como el gobierno es la voluntad pública activa, la administración es la que forma la acción propiamente del Estado.³⁴ *Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente*. Hasta aquí parecen razonables sus pensamientos, a pesar del concepto meramente ejecutante de la

³². 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, pp. 45-46.

³³. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, p. 85.

³⁴. **Ibid**, p. 87.

administración. El problema surge un poco más adelante, cuando afirma tajantemente que "el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta",³⁵ constriñendo la segunda a la mera operación derivada del pensamiento y limitando al primero a la mera voluntad.³⁶ Para hacer más confuso el panorama, juzga que la administración es diferente del gobierno porque es una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones, pues ella está dotada de autoridad; mas no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución.

Pero en 1829 Bonnin hizo una profunda revisión de su concepto de gobierno, comenzando por explicar que hay un error funesto al considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, ya se trate incluso de un gobierno antiguo, pues este papel es propio de la administración. La acción del gobierno consiste en la *transmisión*, pues su autoridad es de vigilancia y censura. El gobierno es pasivo, no activo, porque la ejecución de las leyes

³⁵. **Ibid**, pp. 88-89.

³⁶. Hacia 1900 fue perceptible en Estados Unidos de América un eco muy fuerte de ideas como las enunciadas. Frank Goodnow formuló su teoría de las funciones primarias del Estado, explicando que su acción como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal y 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 al cabo. Consiguientemente, la voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada después que ella ha sido formulada, si esa acción es el resultado de la actividad gubernamental. Como corolario, Goodnow afirmó que estas dos funciones pueden, con propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. En efecto, la política se relaciona con la expresión de la voluntad del Estado y la administración con su ejecución. Goodnow, Frank. **Politics and Administration**. New York, Russell and Russell. 1900. pp. 9 y 18.

radica en la administración, que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político.³⁷

La administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, pues ella es incapaz de imprimirselo por sí misma. Sin gobierno no hay administración, y aún admitiendo la inexistencia del gobierno, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad. El asunto inspira a Bonnin una pregunta: ¿cuál sería el lazo común de estas partes divididas? O mejor dicho: ¿dejaría de disolverse el Estado? Corrigiendo tesis anteriores, responde que el gobierno *no* es el pensamiento que dirige, porque este sólo se halla en esa voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría gobierno ni administración, sino un puro despotismo.³⁸ Si se entiende por "pensamiento" el derecho que tiene el gobierno para transmitir la voluntad del legislador a la administración, esto no impide que la administración tenga capacidad ejecutiva atribuida por la propia ley.³⁹

*--

Consiguientemente:

"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

³⁷. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. 9.

³⁸. Blunstchli trata también este problema, del cual dice que en realidad la ley y la administración se oponen como voluntad general y voluntad particular; y como orden general y disposición especial. Ciertamente, la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal. Blunstchli, obra citada, p. 248.

³⁹. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, pp. 14-16.

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 tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles el impulso vital en tal o cual dirección".⁴⁰

Bonnin ha descubierto que la administración pública no deriva del gobierno, sino que es una consecuencia de la asociación, como esta misma lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana. La administración, en lo que toca a su organización y sus efectos, está sometida a un modo de existir que constituye la *ciencia* de la administración por cuanto a sus principios, y al arte de administrar por cuanto a su acción ejecutiva.⁴¹

Reivindicada la administración de un mero concepto operativo, Bonnin la restituye en el centro de todo su discurso, y una vez diferenciada del gobierno, asunto pendiente en el pensamiento administrativo absolutista del pasado, él formula la definición primigenia de la administración pública. Con ella se funda la ciencia de la administración pública universalmente considerada.

⁴⁰. **Ibid**, p. 1.

⁴¹. **Ibid**, p. 2.

Definición Original de Administración Pública

Tal como es patente, Bonnin ha observado un fenómeno que emergiendo con la modernidad, personifica una forma de vida inédita. Se trata de la *sociedad*, cuyos integrantes habitan un ancho mundo de publicidad donde sus relaciones se multiplican acrecentando su interdependencia. Ella comprende propiamente los *asuntos públicos (affaires publiques)*, es decir, los asuntos de la sociedad misma como conjunto y el modo como se conducen. En efecto, la dirección de los negocios públicos entraña tal grado de complejidad, que es menester considerar dos tipos de gestiones diferentes para atender las necesidades del Estado. Un primer tipo de gestión refiere el conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas referentes, por ejemplo, los impuestos o los bosques. El otro tipo, que es el principal porque constituye una definición primigenia, tiene un carácter general y propiamente se trata de:

"la *administración pública*, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado".⁴²

En 1809, 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

⁴². Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 5.

su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público".⁴³

Hay en efecto 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 como conjunto, son de público interés. La administración por cuanto *pública* emana de esa comunidad, como la gestión de los intereses compartidos de todos sus miembros. Como lo hicimos saber, el carácter inherente de la administración es actuar, obrar sin cesar, pues su acción es en todos los momentos porque es interesante al orden público. Su relación con los administrados es de todos los días, en todo instante, y comprende su seguridad individual y común, así como la prosperidad pública, los impuestos, el servicio militar, la agricultura, la industria, el 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 como hombre de Estado, pues "¿qué es todo esto, sino administración dentro del Estado?".⁴⁴ 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".⁴⁵

Hay que resaltar que la administración lleva por apellido *pública*, por cuanto que consiste en la administración general del

⁴³. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, p. 59.

⁴⁴. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 4.

⁴⁵. **Ibid**, p. 35.

Estado. Es de tal forma porque ella reúne las relaciones entre los ciudadanos y la sociedad. Las otras administraciones son llamadas especiales porque propiamente son ramas de la administración pública que tienen una dirección propia, como los impuestos, monedas, bosques, aduanas, bienes del dominio público y el timbre, en que en 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.⁴⁶

Pero la administración no es puramente 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. El consejo entraña dirección y el juicio censura, de modo que no deben confundirse ni encontrarse en la misma persona, porque se destruirán.⁴⁷

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 estatuir sobre las relaciones de *cada uno con todos*, y entre ellos y el Estado por cuanto individuos. Ella no trata con las relaciones de los individuos entre sí, asunto propio de la justicia, sino de los individuos como miembros de la ciudad (*cité*) y de las leyes aplicables a todos ellos como comunidad. Esta distinción es muy importante, pues a decir de Bonnin, es lo que hace diferenciables las leyes administrativas, con respecto de las leyes civiles y de

⁴⁶. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, p. 59.

⁴⁷. **Ibid**, p. 37.

las leyes políticas.⁴⁸ En la edición de 1812, Bonnin conceptúa a la administración pública enfatizando esas relaciones:

"la administración abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social".⁴⁹

Y:

"la administración pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".⁵⁰

Cada una de las primeras tres ediciones de la obra de Bonnin han significado aportes a la definición de la administración pública, todas ellas siguiendo un patrón básico. Pero en 1829 Bonnin refiere un concepto igualmente magistral, pero diverso completamente, cuando dice lo siguiente:

"definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".⁵¹

⁴⁸. **Ibid**, pp. 39-40.

⁴⁹. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, p. 88.

⁵⁰. **Ibid**, p. 91.

⁵¹. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, pp. 4-5.

La administración pública es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, de modo que es *pasiva* como voluntad determinante que es la ley, y *activa* como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general es, por consiguiente, su verdadera atribución.⁵²

La administración pública tiene funciones detalladas y minuciosas, que son prioritarias y muy importantes. Como magistratura popular, la administración pública está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos.⁵³ La administración pública funciona con base en las reglas permanentes, como ocurre también con la administración de justicia, ya que antes había sido la voluntad de los reyes y sus consejos, así como la arbitrariedad y la rutina, las únicas reglas conocidas para normar el trabajo administrativo.

Ese concepto de la administración inclina a Bonnin a entenderla como "la acción propiamente dicha en los pueblos", al cual otorga un carácter inherentemente político, restringiendo lo cívico como incumbente a las municipalidades. Bonnin aclaró que lo dicho no vale por cuanto su persona, sino porque así lo quiere la naturaleza política. Es el carácter político uno de los basamentos en los que descansa la conservación de la sociedad, conservación que el autor considera que yace en la división de la población en cortas porciones cada una gobernada por sí misma; es decir, un gobierno municipal por definición es un gobierno *civil*, en contraste con el gobierno *político* que comprende a la asociación entera. La administración abraza todo lo que constituye las

⁵². **Ibid**, p. 5.

⁵³. **Ibid**, p. 488.

relaciones o deberes del ciudadano para con la comunidad, en interés del orden social.⁵⁴

Hay que destacar esta índole política de la administración, porque sólo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como puede llenar sus deberes, conocer sus obligaciones, y calcular sus fuerzas y recursos.⁵⁵

Magna es la tarea que encara la administración pública: ella cuida y vigila los derechos comunes y personales, y tiene a su cargo la tranquilidad que reina en las familias y la paz entre los ciudadanos. Preserva las propiedades de la violencia o la astucia, y con la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden. Procura a la industria nacional con el concurso del espíritu público, de modo que el hombre puede gozar con seguridad de cuanto ama y posee. En fin, los individuos disfrutan de la felicidad que es el producto de sus deseos y sus trabajos.⁵⁶

⁵⁴. **Ibid**, p. 13.

⁵⁵. **Ibid**, pp. 5-6.

⁵⁶. **Ibid**, pp. 4-5.

La Ciencia de la Administración Pública

Una vez definidos con toda nitidez los confines de la administración pública, 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 en 1809 que *la ciencia de la administración es nueva*, pues ella ha emanado directamente de los progresos de la razón en materia legislativa y de organización política, dentro de los temas modernos. Cree que 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 pues 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".⁵⁷

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".⁵⁸

La ciencia de la administración aspira a trascender en el tiempo y el espacio, y establecer generalidades universales, pues los nuevos tiempos tienden a derramarse por toda Europa y hasta

⁵⁷. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 9.

⁵⁸. **Ibid**, p. 68.

América, donde la Revolución ya tiene adeptos. 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.⁵⁹

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.⁶⁰ En fin, consiste en una nueva disciplina, que se apoya en la estadística, a través de la cual estudia la población del Estado, los productos territoriales y la industria.

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 desarrollo del destino de la comunidad, y donde el designio social está penetrado por la fuerza de la personalidad individual. Es el conocimiento que trata de 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, pero siempre en función del interés de todos. Como saber científico caracterizado como teoría y como práctica social, puede entonces considerarse como el conocimiento de ciertas relaciones sociales inherentemente administrativas.

⁵⁹. Bonnin, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, p. XII.

⁶⁰. **Ibid**, p. XV.

La administración pública así concebida entraña una *acción social* que sustenta una ciencia basada en elementos naturales y brinda los fundamentos de "principios universales y fijos". Su concepto de 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 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".⁶¹

En fin, es una disciplina social porque toma como base a la sociedad y hace descansar su espíritu en la colectividad humana. Bonnin ha dicho que la *ciencia administrativa* debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, el análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, así como su aplicación a las personas y las cosas de esas reglas que conjugan dichas relaciones con el interés común.⁶² En efecto, edificó las bases de la ciencia de la administración pública a través del examen de las proposiciones disciplinarias que le son inherentes, pues juzgando que todas las ciencias descansan en principios fundamentales que las ordenan y clasifican, aquella otra también reposa en principios que le son propios.

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

⁶¹. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. 3.

⁶². **Ibid**, p. 4.

principios a la ejecución de las leyes, y como *institución política* con respecto al conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Fue de tal modo como formuló su *sistema completo de la ciencia administrativa*,⁶³ que es la base sobre la cual establece los cuatro principios de la administración pública:

Que la administración nació con la asociación o comunidad;

Que la conservación de ésta es el principio de la administración;

Que la administración es el gobierno de la comunidad;

Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Tales son los principios de la administración pública, cuyo rango de conocimiento es universal, porque:

"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. Igual que los principios primitivos de la sociedad y de la legislación, ella tiene su base en la naturaleza. *Llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá todo el mérito de mi obra, pero yo habré indicado la senda que otros podrán rectificar y embellecer*".⁶⁴

⁶³. **Ibid**, p. 14.

⁶⁴. **Ibid**, XXIV.

Creemos que efectivamente Bonnín indicó la senda por la cual caminamos todos los administradores públicos, consciente o inconscientemente, pues él fundó el campo del saber que cultivamos. Sin embargo, Bonnín se equivocó en algo: su mérito no ha disminuido, sino aumentado con el paso de los años. Sólo resta que hoy en día le brindemos el reconocimiento que merece.

Los Principios de la Organización Administrativa

Bonnín tiene asimismo el mérito de haber establecido los principios de la organización de la administración pública. De hecho no podría ser de otro modo: Francia era el Estado más moderno del mundo, y su organización administrativa la más avanzada. Consiguientemente, la administración pública francesa en la época de Napoleón era la organización más compleja en el mundo entero, porque otros países, sobre todo en Europa, aún se administraban a través de sistemas sinodales; es decir, mediante consejos cuyos miembros detentaban autoridad idéntica y acordaban los negocios públicos por medio de deliberaciones consensuadas. La ejecución de la decisión acordada colegiadamente la ejecutaba un sólo secretario, asistido por un pequeño número de oficiales estrictamente jerarquizados. Allí no existían los problemas de la administración moderna, que Bonnín trata en su obra.

Aún no nacían las grandes empresas privadas. Las organizaciones complejas son criaturas del siglo XX,⁶⁵ especialmente

⁶⁵. Esto se corrobora en la páginas de una obra pionera sobre la corporación que fue publicada a finales del siglo XIX, es decir, sobre la sociedad anónima en gran escala dominante hasta hoy en día. Se trata de un libro de William Cook titulado: **The Corporation Problem** (New York, G.P. Putnam's Sons. 1893), donde se comienza a tratar los problemas de la empresa en términos de su magnitud,

a partir de su segunda mitad, pues cien años antes, salvo el Estado y la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Tampoco se habían constituido empresas en gran escala.⁶⁶

Bonnin es el primer tratadista de los problemas de la organización en su sentido moderno, es decir, como una consecuencia de la división del trabajo. En efecto, la organización de la administración pública radica en la institución de un conjunto de cargos diferenciados verticalmente por el mando y horizontalmente por su función, a saber: el ministro, los prefectos, los subprefectos y los alcaldes, cargos estatuidos para aplicar las leyes. Hay que sumar a los consejos generales de departamento, y los consejos de prefectura, de distrito y municipales, facultados para ejercitar el juicio y el examen en los asuntos administrativos.⁶⁷ Ciertamente la organización implica de suyo que cada uno de los agentes de la administración, según el grado de autoridad que se les ha confiado, y de conformidad con el orden administrativo establecido, tengan funciones y atribuciones diferentes a través de una cadena de deberes, y de su mutua dependencia.⁶⁸

complejidad y poderío.

⁶⁶. Drucker, Peter. "La Administración y el Mundo del Trabajo". Varios, **El Oficio y Arte de la Gerencia**. Barcelona, Grupo Editorial Norma. 1995. p. 24.

⁶⁷. 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**, 1809, pp. 72-73.

⁶⁸. Este mismo problema fue percibido en 1937 por Luther Gulick, un conspicuo estudioso de la gerencia privada, quien dedujo que la organización era propiamente un efecto de la división del trabajo, pues ésta es su razón de ser. La organización es el principio de la solución del problema de coordinación que plantea inherentemente la división del trabajo, porque aquella consiste en

La espina dorsal de la organización radica en el principio de unidad, que Bonnin define del modo siguiente: *la acción está en la fuerza y la fuerza radica en la unidad.*⁶⁹ Consiguientemente, del *principio de unidad* deriva el que la autoridad administrativa deba ser confiada a uno solo en cada parte del territorio, y que esta unidad se base en la singularidad del gobierno como conjunto. He aquí expuesta la versión primigenia de la monocracia tan propia de la administración moderna,⁷⁰ y que Bonnin resume magistralmente diciendo que *administrar es obra de uno solo.*⁷¹

la interacción entre sus partes a través del uso de la autoridad, es decir, por medio del flujo descendente órdenes e instrucciones de los superiores a los inferiores. Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.). **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). pp. 3 y 6.

⁶⁹. 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**, 1809, pp. 86-87.

⁷⁰. Ideas similares harían célebre a Max Weber cien años después, cuando formuló su teoría de la burocracia bajo su forma monocrática, como el modelo superior de organización de la administración pública. La eficiencia burocrática se manifiesta por medio de la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, así como el cálculo, intensidad y extensión en el servicio, que sólo es posible por medio del mando unipersonal. Una burocracia dirigida de este modo posibilita la aplicabilidad formal y universalmente de todas las tareas administrativas; y la susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados, en cualquier tipo de asociación que organice un cuadro administrativo de tipo mono-burocrático. Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos. Tomo I, p. 78.

⁷¹. Henri Fayol, un siglo después de Bonnin, percibió la superioridad del régimen monocrático derivando del mismo su concepto de *unidad de mando*, que definió del modo siguiente: un agente debe recibir órdenes de un solo jefe, en una acción cualquiera. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod, Éditeur. 1931 (1916). p. 33.

El principio monocrático tiene pues su base en la unidad de la autoridad pública, que debe también observarse en la autoridad local, porque un solo administrador -sea el prefecto, el subprefecto o el alcalde- está encargado de la ejecución de las leyes.⁷² Esto hace patente que administrador público es un agente del jefe de Estado para ejercer, en su nombre y bajo su vigilancia, la parte de la autoridad con la fue investido en una porción determinada de territorio. El principio de unidad es preferido al principio colegial, porque éste es una fuente inagotable de intrigas, intereses y pasiones. Opuestamente, el principio de unidad ofrece sentido de responsabilidad de los agentes del gobierno, precisión en la ejecución de sus órdenes, unidad de acción y uniformidad en la gestión de los asuntos públicos, algo imposible si varios agentes con igual autoridad están encargados de la aplicación de la ley en un mismo departamento. Debido a que las desavenencias, las envidias y los odios son propios del ser humano, estarán presentes inevitablemente entre quienes están situados horizontalmente en una misma línea.⁷³

El principio de unidad es el sustento de la jerarquía, que de manera similar a la espina dorsal en el cuerpo humano, soporta al conjunto de la organización. En efecto, el principio de unidad se reparte hacia abajo y hacia cada parte del territorio, la cual es

⁷². 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**, 1809, pp. 30-31.

⁷³. Fayol notaba suficientes problemas en la mera dualidad de mandos -para no hablar de la colegialidad-, en la cual visualizaba estragos mayúsculos no solo en la empresa privada, sino también en la familia y el Estado. Ello obedece, por un lado, a que *los hombres no soportan la dualidad de mando*, y por el otro, a que esa dualidad es fuente perpetua de conflictos en todas las organizaciones humanas. Fayol, obra citada, p. 35.

confiada a *uno solo* para que haya uniformidad y celeridad en el despacho de los negocios públicos. De este principio resulta la unidad de orden que ofrece en cada división territorial la imagen de la administración suprema: la administración pública. A semejanza de ella, cada prefecto tiene su consejo, lo mismo que cada subprefecto y cada alcalde, que poseen el suyo propio.⁷⁴

La jerarquía es la estructura que sostiene el edificio de la organización, y es el sistema nervioso a través del cual fluye la delegación de funciones. A la cabeza de la pirámide se halla el ministro del interior, quien es el agente principal que vincula al gobierno y la administración, pues a través de sus labores se imprime la acción y el movimiento a la segunda.⁷⁵ Es la cabeza del orden administrativo por cuanto agente de ejecución, agente en jefe. De él depende el prefecto como funcionario del gobierno encargado de hacer aplicar las leyes y los reglamentos relativos a la administración pública en la parte del territorio a su cargo, y es el responsable de hacer lo necesario para garantizar su ejecución y observación. Luego se halla el subprefecto, quien es un agente secundario sometido a prefecto que administra una subdivisión territorial de departamento. Es por medio de su persona que el prefecto se relaciona con el alcalde, de manera que el subprefecto ejerce más una tarea de vigilancia que de dirección. En la base de la pirámide está el alcalde, un agente administrativo situado en tercer orden, que está encargado de la aplicación de la

⁷⁴. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, p. 24.

⁷⁵. **Ibid**, pp. 33-34.

ley en su distrito.⁷⁶ En fin: los dos grados propios del orden administrativo corresponden al prefecto y el alcalde, porque el subprefecto es un intermediario entre ambos.⁷⁷

Pero no hay que desdeñar la relevancia de los deberes del alcalde, aunque sea el grado inferior en el orden administrativo, porque sus importantes funciones son las que culminan el principio de delegación. El alcalde francés de la época de Bonnin fue el prototipo del administrador efectivo en todos los casos, lo que no se puede decir del prefecto, que en la mayoría de las veces sólo ejerce la vigilancia, porque la naturaleza de sus funciones lo quiere así. En efecto, entre más elevado es un empleo público menos hace por sí mismo, porque no es la parte pormenorizada la que constituye propiamente la esencia de las funciones del prefecto, sino el impulso, la vigilancia, la acción y la dirección.⁷⁸ Esto obedece al imperativo del principio de delegación, de modo que

⁷⁶. Bonnin entendió perfectamente la esencia del mecanismo impulsor de la administración moderna: la obediencia, no la autoridad, que es la energía que la mueve a través de la unidad de mando. A decir de Gulick, efectivamente esta noción refiere a todos aquellos que reciben las órdenes, no quienes las emiten. Gulick, obra citada, p. p.

⁷⁷. La jerarquía así trazada por Bonnin preludia el teorema de Urwick, por el cual declara que *el fin de la organización es la coordinación*, pues sin ella la división del trabajo se convierte en un fenómeno caótico, errático y azaroso. La organización jerárquica sostiene igualmente el flujo descendente de la autoridad, mecanismo que los administradores privados llamaron *proceso escalar*; y asegura la efectividad de la delegación, donde cada funcionario hace lo que le corresponde en atención a la autoridad que se le confiere. Urwick, Lyndall. **The Elements of Administration**. New York, Harper and Brothers Publishers. Sin año (1942). pp. 46-47.

⁷⁸. 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, pp. 34-35.

hacia abajo de la jerarquía las funciones del alcalde son todas ellas pormenorizadas, porque estando cerca de los administrados, él es propiamente quien aplica la ley y vela directamente de que sea ejecutada con precisión por quienes están bajo su inspección.

RELACIONES CIVILES ADMINISTRATIVAS Y RELACIONES PÚBLICAS ADMINISTRATIVAS

La obra administrativa de Bonnin fue gestada dentro de tiempos en los cuales brotan las ciencias sociales como disciplinas independientes, y como propias de esos mismos tiempos. Es entonces que la economía se independiza de la política por obra de Jean-Baptiste Say, quien en 1803 la conceptúa como una disciplina fundada en sus propias leyes.⁷⁹ También entonces, en 1813, Henri de Saint-Simon elabora el primer esbozo de la *fisiología social*, que más tarde se llamará sociología.⁸⁰ La administración pública, como la economía y la sociología, es visualizada desde una perspectiva social, pues ella también es hija de la sociedad que ha brotado con la Revolución francesa y está basada en los mismos principios que animan a la sociología y la economía.

El carácter sociológico de la administración pública fue desarrollado por Bonnin en 1812 y perfeccionado en 1829. Pero las semillas estaban sembradas desde 1809, cuando el pensador administrativo francés formuló la 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.

⁷⁹. Say, Jean-Baptista. **Traité D'Economie Politique**. Paris, Guillaumin, Libraire. 1841 (1803). Sixième édition.

⁸⁰. El concepto de *fisiología social* fue desarrollado por Saint-Simon en 1813, dentro de un escrito que permaneció inédito por varios años, antes de su publicación en 1858. El escrito se llama **Memoria sobre la Ciencia del Hombre**. Gurvitch, Georges. **Los Fundadores Franceses de la Sociología Contemporánea: Saint Simon y Proudhon**. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión. 1970 (1955). pp. 42-43.

El desenvolvimiento de estas dos categorías constituye uno de los grandes méritos de Bonnin, pues se trata de la conceptualización de un fenómeno apenas emergente en el escenario mundial. Habida cuenta de la supresión de los vínculos feudales, enormes masas humanas se liberaron de antiguos nexos sociales y quedaron en disposición de adquirir nuevas relaciones.⁸¹ Se trató de la más grande movilización social ocurrida en la historia, un proceso por el cual nació la sociedad que apenas se evidencia en el *antiguo régimen*. Esa movilización produjo un doble fenómeno por medio del cual el hombre precisó su identidad individual, junto con su personalidad colectiva.

Hay que añadir algo de extraordinaria importancia: que esas relaciones, existiendo por sí mismas, están preñadas de administración. Ellas son *relaciones administrativas*. Bonnin ha descubierto un suceso social trascendente: que la asociación como agregado consciente de seres humanos constituye inherentemente un conjunto de relaciones sociales, pero que esas relaciones, por cuanto la comprenden como totalidad, son también inherentemente administrativas, ya se trate en sus vínculos públicos, ya lo sea en sus nexos civiles cuando están en contacto con la colectividad.

Por cuanto toca al individuo, es obvio que los actos del estado civil como el nacimiento, el matrimonio, los decesos, la legalización de infantes y otros similares, son asuntos directamente interesantes a la familia, pero también lo son para la administración pública. Es así porque se relacionan con el orden público y porque, aun siendo asuntos familiares, las familias son

⁸¹. Se trata del concepto de *movilización social*, formulado por Karl Deutsch en su escrito "Social Mobilization and Political Development" (United States, **American Political Science Review**. Vol. 55, num. 3. 1961. pp. 493-514).

parte de ese ente colectivo que es el Estado. Consiguientemente, estos actos interesan a las leyes administrativas no porque se conciba al hombre en sus leyes civiles, sino en sus *relaciones civiles* con el Estado.⁸² 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 a su persona, sino a sus bienes. Las *relaciones públicas* son aquellas en las cuales los individuos son concebidos como conscriptos, propietarios, contribuyentes, agricultores, fabricantes, comerciantes, artistas y médicos.

Esas relaciones son distintas a las propias del ejercicio de los derechos políticos en la ciudad (*cit *), es decir, aquellas relativas a los colegios electorales, o las asambleas cantonales o comunales. Estas son relaciones políticas, no relaciones administrativas. Bonnin explica que el ejercicio de los derechos civiles es independiente de los derechos políticos, y son disfrutados por todos los franceses como inherentes al individuo por cuanto ser humano. En contraste, los derechos políticos son establecidos por la constitución del Estado, y se ejercen en las asambleas comunales y los colegios electorales en lo tocante a la elegibilidad para esos cuerpos. Estas relaciones incluyen a los extranjeros. Aquí los hombres son parte de la reunión social, común a todos, pues ellos forman a la sociedad.⁸³

Pero son las relaciones públicas son las que dan sentido a la existencia del Estado, pues los miembros que lo integran deben

⁸². Bonnin, **Principes d'Administration Publique, por servir a l' tudes des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suvies du Project de ce Code**, 1809, p. 46.

⁸³. **Ibid**, p. 47.

estar unidos por relaciones de interés general. Sin esas relaciones es inconcebible el orden público, que es el objeto de la existencia del Estado.⁸⁴

La administración pública comprende un doble espacio de cara a la sociedad, pues ella es dualmente pública debido a que entraña los dos tipos de relaciones sociales tratadas. Paralelamente, focaliza su ocupación y cuidado sobre el hombre como tal, y sobre las cosas que necesita para vivir: he aquí su acción sobre los seres humanos y las cosas.⁸⁵ Dentro de su concepto sociológico, Bonnin concibe a la comunidad como ya formada, por lo cual los problemas de sus procesos de integración no son abordados, con la excepción de un *principio primitivo* que no es otra cosa que las *relaciones sociales*.

La interacción de los individuos en el espacio comunitario crea una asociación que se plasma en el interés público, cuya conservación requiere un gobierno que toma cuerpo en la administración pública, teniendo ella el natural cometido de conservar a los individuos y sus relaciones, así como a la asociación en que cuajan estos vínculos individuales. El principio fundamental de la sociedad estriba en aquellos nexos que Bonnin denomina relaciones sociales, que a su vez son un efecto de la sociabilidad humana y constituyen el primer elemento de la administración pública. El pueblo personifica la expresión de las necesidades colectivas y de las relaciones entre los individuos, de las cuales emana el interés público que se aproxima, se reúne y se modifica para formar el todo de los individuos asociados.⁸⁶ Se trata

⁸⁴. **Ibid**, pp. 48-49.

⁸⁵. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, pp. 47-85.

⁸⁶. **Ibid**, pp. 8-9.

de un hecho natural del que brota la administración pública misma, pues es evidente que la administración nace del instinto de conservación social y de la voluntad de mantenerse en comunidad.

Tal como lo hemos advertido, Bonnín cree que la administración pública se sustenta en un principio primitivo, de cual emanan principios secundarios como consecuencias necesarias del primero, cuyo objeto es sintetizar los elementos de la ciencia administrativa en una base común. Este principio primitivo, que antaño Bonnín lo situaba en el gobierno, luego lo traslada a la comunidad porque ahí residen las relaciones sociales que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y que tienen como fundamento las necesidades de los mismos en sociedad. 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. *Por consecuencia, las relaciones sociales son el primer elemento de la administración.*⁸⁷

La idea primigenia de la asociación política es el pueblo, es decir, una agregación de individuos organizados en familias que se mantienen reunidos en comunidades de localidad por efecto de las necesidades y relaciones de todos. Aquí nacen las leyes que son la expresión de estas necesidades, y que reglan sus relaciones. De unas y otras proviene el interés público que aproxima a los individuos y los reúne para formar un todo con la generalidad de asociados. Bonnín corona magistralmente su exposición, explicando que "en este hecho natural consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institución social, pues proviniendo del hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del instinto de

⁸⁷. **Ibid**, p. 8.

conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad. En esto, como en todo, solo la experiencia regulariza la acción natural, así como solo el estudio y observación de la naturaleza política pueden formar una ciencia para el arte de gobernar a los hombres".⁸⁸

Dedúcese, pues, que son las relaciones sociales de donde emana la naturaleza de la administración pública, pues de ellas nace el principio administrativo y se deduce esta acción de la comunidad en que consiste su fuerza.

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. 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 a la institución social. Bonnin creía que "la administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho, son la expresión de las necesidades sociales: necesidades y relaciones puestas en común para el orden público y el interés general; esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político".⁸⁹

⁸⁸. **Ibid.**

⁸⁹. **Ibid**, p. 9.

Las relaciones sociales, a las que también denomina relaciones civiles, tienen como base la inscripción cívica que es de interés para la administración, y que como ya lo señalamos, comprende los nacimientos, las adopciones, los casamientos, los divorcios, las naturalizaciones y las defunciones. Bonnín explicó que todas ellas son cosas administrativas porque constituyen una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, *especial, esencial y exclusivamente*.⁹⁰

⁹⁰. **Ibid**, p. 55.

VI EL ADMINISTRADOR PÚBLICO

Bonnin no solo tiene el mérito de haber creado a la ciencia de la administración pública, sino también haber sentado las bases de la profesión del administrador público. Aunque pugnó porque las funciones administrativas fueran temporales y revocables, debido a su percepción sobre los vicios derivados de la perpetuidad de cargo en el absolutismo, Bonnin fue quien formuló las líneas esenciales de la carrera administrativa moderna.

En efecto, en los días del absolutismo, sólo cuando ocurría un mal por efecto de una mala administración se intentaba encontrar el remedio. Ello obedecía a que esa previsión minuciosa que no desdeña descender hacia los detalles más pequeños, cuando se trata de asegurar la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, era un arte ignorado por los funcionarios del gobierno monárquico. Bonnin cree, que siendo ellos demasiado orgullosos del poder que detentaban para descender a los detalles, o estando muy ocupados en sus funciones para meditar sobre las mismas, o siendo excesivamente indiferentes de la felicidad pública para ocuparse de ellas, abandonaban su cuidado y su responsabilidad en subalternos igualmente orgullosos, ocupados en su fortuna, y tan indiferentes como sus jefes. En un estado de cosas semejante, actuando cada quien como entendía que debía ser, y buscando cada funcionario mantenerse en su cargo, resultaba de ello una multitud cotidiana de pequeños abusos y vejaciones que fueron la causa perpetua de la guerra sorda entre los agentes de la autoridad y los administrados, y de las quejas enteramente justas de los ciudadanos contra el gobierno. Estas son, en suma, las consecuencias inevitables de los vicios y de los errores de esa mala administración bajo los últimos reyes de Francia.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Bonnin encontró su inspiración en un discurso de Mirabeau, hijo, quien pensaba que existe un principio fecundo del que depende la seguridad y la bondad en administración: la *marcha gradual*, que es un hecho presente en todas las operaciones de la naturaleza. Mirabeau creía que si la experiencia muestra que lo natural se forma por escalas, si extiende su esfera poco a poco y si el avance natural consiste en elevarse gradualmente de lo simple a lo complejo, la naturaleza y la razón establecen que primero se cumplan las funciones más simples de la administración, antes de alcanzar las más complejas.

Sobre esta base Bonnin delineó los principios del mérito. En efecto, él dedujo que nada sería más favorable para garantizar las virtudes y los talentos de los empleados públicos, para prevenir las ambiciones, las intrigas y las cábalas, que iniciar a los servidores públicos en los cargos inferiores de la administración, antes de acceder a los empleos superiores. Esta fórmula desanimaría a las personas intrigantes y frenaría la corrupción. De tal modo, los empleos públicos serían ejercidos por quienes tienen los talentos necesarios y son los más adecuados para los mismos, pues aquellos que fueron destinados a ocupar los primeros cargos del Estado estarán convencido de que su nombramiento se debe al escrutinio de su conducta pasada, su moralidad y su conocimiento de los asuntos administrativos. Una función inferior, siendo un nivel para acceder a una función superior, y de ésta a los primeros empleos, produce que los primeros cargos estén ocupados por hombres capaces de ocuparlos y que gozan de la estima y la confianza de los

ciudadanos.¹ Consiguientemente, el gobierno y el público tendrán la garantía de los talentos y los saberes de los agentes de la administración, pues no podrían acceder sino por rangos a los primeros empleos, y siempre a través de los conocimientos necesarios.

La marcha gradual implica de suyo la estabilidad de cargo, pero no la antigua perpetuidad de oficio ya abolida, de modo que una vez que los servidores públicos han concluido su carrera administrativa. se hacen acreedores a la jubilación. Bonnin propone que por ley se establezcan indemnizaciones para cada empleado público conforme el rango e importancia de las funciones, porque es justo recompensar a quien consagró su vida a los asuntos públicos. Sin embargo, una carrera administrativa estable no debe dar pauta a la arbitrariedad de los funcionarios públicos, motivo por el cual el gobierno debe vigilar a sus agentes para contenerlos en sus deberes a través del derecho de censura. Pero este derecho no debe tanto ser un medio coerción, como un derecho de vigilancia que se limite a la reprimenda, la suspensión temporal y la denuncia en caso necesario.²

El mecanismo de carrera administrativa, que haría que los alcaldes siempre fueran elegidos de entre los adjuntos, los subprefectos de entre los alcaldes y los prefectos de entre los subprefectos, se podría hacer extensivo a los cargos judiciales e

¹. Bonnin C.J. **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'arrondissemenns, communaux et municipaux.* A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition. pp. 93-94.

². **Ibid**, p. 95.

incluso a los puestos políticos, en los cuales sólo se podría ascender a los primeros empleos públicos a partir de las plazas inferiores. En el orden judicial, los jueces civiles serían elegidos de entre los jueces de paz; los magistrados y jueces criminales de entre los jueces civiles; y los jueces de casación de entre los magistrados y jueces criminales. Por su parte, en el orden político se podría establecer que los consejeros de Estado fueran elegibles de entre los prefectos y los jueces de casación, e igualmente, se necesitaría haber sido consejero de Estado para acceder al ministerio.

Bonnin cree que la carrera administrativa es inherentemente progresiva, es decir, un incentivo perpetuo a la promoción, pues además de que cualquiera que sea la naturaleza de las funciones del administrador, como hombre público que es, siempre debe tender a volverse superior al puesto que ocupa merced a la amplitud de sus conocimientos. Sólo así será realmente capaz de ocuparlo, porque *quien no sabe más que lo que hay que saber para ejercer el empleo al que se le destina, es necesariamente inferior a su empleo.*³

Hacia 1812, Bonnin había desarrollado su pensamiento administrativo en un grado tal, que sin modestias de por medio concibió a los **Principios de Administración Pública** como la obra donde están contenidos los conocimientos relativos a la ciencia de la administración. Consiguientemente, es en ellos donde encontrará el administrador público todo lo necesario para desempeñar su oficio, de conformidad con lo que Bonnin concibe como la naturaleza de la cosa. En efecto,

³. **Ibid**, p. 124.

"las materias contenidas en esta obra forman propiamente la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno al hombre público. A ella toca todo lo que tiende al orden general, lo que mira a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado, poner en armonía a las personas, las voluntades y las acciones, y asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres. A ella corresponde el uso libre de la propiedad dentro del interés general, así como todo lo que interesa a la humanidad y al orden público".⁴

Tal es la ciencia de la administración pública, la *ciencia del administrador*, que no sólo abarca las leyes que ese personaje pone en ejecución, sino también todo aquello que implica *las relaciones directas de los administrados en la sociedad*.⁵ Dicho de otro modo, la ciencia de la administración pública no incluye sólo lo relativo a las materias del administrador, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. Es la ciencia del administrador, así como del administrado por cuanto sujeto de su acción. La administración pública no se limita a asuntos legales, va más allá: tiene otras materias como objeto de solicitud, como la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó *moral de la administración* y que implica "otra manera de considerar a los administrados".⁶

⁴. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième Édition. Tres tomos. Tomo I, p. XIX.

⁵. **Ibid**, p. XIX.

⁶. **Ibid**, p. XXX.

Emanada de las libertades del hombre y del ciudadano engendradas por la Revolución francesa, la ciencia de la administración pública trata pues del ciudadano en calidad de administrado. Su base social, las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles, refieren unas al hombre como parte del pueblo ciudadano, otras al ser humano en su privacidad. Las primeras identifican a quién como contraparte del administrador es el ciudadano, y a quién ante la administración pública no sólo tiene una relación general, sino también vínculos que tienden a especificarse conforme las relaciones administrativas se diversifican. En condición de administrados, los ciudadanos pueden encontrarse ante la administración pública como contribuyentes a la hacienda estatal, como conscriptos del servicio militar, como miembros de la guardia civil, como jurados en los tribunales judiciales o meramente como personas inscritas en el registro civil. Las relaciones administrativas públicas contribuyen también a definir ciertas obligaciones de los ciudadanos, de modo que como contribuyentes participan en las "reparticiones" (tributos sobre materias territoriales, personales, mobiliarias, de puertas y ventanas, y de patentes) y las "reclamaciones", al constreñimiento de los infractores, las recaudaciones y las concesiones municipales.

En ese magno libro la teoría administrativa está dotada con la virtud de su aplicabilidad, porque prepara al administrador público para actuar y dirigir el uso de los medios administrativos, pues la seguridad, el bienestar y la salud del Estado reposan en el poder que ejercite. Esto constituye un problema complejo que exige un conocimiento profundo que proporciona la teoría, y una aplicación razonada también encauzada por ella. Todo esto explica por qué, para ser verdaderamente un administrador público, no es suficiente

conocer las leyes administrativas fundamentales, sino también saber todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad.⁷

Es de este modo que la administración pública está ligada a las leyes administrativas y al personal en el que personifica a la propia administración: los funcionarios públicos.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO

Bonnin, al tratar de la ciencia del administrador, paralelamente ideó un programa de formación profesional para la carrera administrativa, siendo en ello también el pionero. Por principio concibió a la carrera administrativa como diversa a la carrera judicial, aunque paradójicamente casi la limitó a materias puramente jurídicas.⁸

⁷. **Ibid**, p. XXVII.

⁸. El primero de los proyectos fue preparado pocos años después de que apareció la edición 1812 de Bonnin. Fue formulado en 1815 por el Conde D'Herbouville, con el objeto de capitalizar los vigorosos progresos de una nueva disciplina cultivada en el país: la ciencia de la administración. Tal cultivo académico sería aplicado, pues la Escuela estaría destinada a transmitir a los servidores públicos franceses el arte de administrar. El plantel estaría destinado a la formación de administradores y diplomáticos, en fin, hombres de Estado, entre los que se contarían también a los diputados. La formación de estos servidores públicos estaría basada en la administración, ya consolidada como una ciencia, pero también se trataría de crear un establecimiento que ofreciera una formación política. Charles Fortuné, conde d'Herbouville, preparó este proyecto en enero de 1815. Debido a que había fungido como catedrático en Amberes y Lyon, era una persona experimentada en las faenas docentes. Thuillier, Guy. "Un Projet d'Ecole

Estaba convencido de que la ciencia de la administración pública no está completa si le falta un sistema de enseñanza, pues tanto su condición de ciencia, como el papel docente del código administrativo, se deben transmitir a las nuevas generaciones y a los funcionarios activos. Bonnín discernió que los asuntos públicos ofrecen dos carreras diferentes según las inclinaciones y el destino de los jóvenes: el orden administrativo y el orden judicial. Ambas carreras tienen materias en común, pero la administrativa es más extensa, toda vez que es necesaria para formar al hombre de Estado. Quien se forma en la carrera administrativa debe conocer los diversos códigos que se relacionan con las leyes administrativas, además de la legislación política y económica. Especialmente debe estar enterado de los reglamentos administrativos relativos a los diversos ramos de la economía, obras públicas, cultos, policía e instrucción pública. Debe saber, en fin, de geografía y estadística, y de la situación política y comercial de otros países.⁹

Este es el motivo por el cual cuestiona tajantemente el que los jueces puedan ser nombrados como subprefectos y aun como prefectos, porque no será fallando sobre intereses particulares como habrán adquirido los conocimientos necesarios en administración, que son completamente diversos y cuyo objeto son los intereses públicos. Aquí existe una confusión de dos órdenes muy distintos: el orden administrativo y el orden judicial, que requieren estudios igualmente distintos, porque un juez jamás será administrador a menos que haya hecho los estudios necesarios; del

d'Administration en 1815: le Comte d'Herbouville". Paris, **Revue Administrative**. Núm. 166. Jui-Out, 1975. pp. 353-356.

⁹. Bonnín C.J. **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. pp. 45-48.

mismo modo que un administrador no será un juez si no tiene el conocimiento de las leyes cuya aplicación incumbe a la justicia.¹⁰

La carrera administrativa forma al hombre de Estado a partir de la selección de los jóvenes preparados para manejar (*gérer*) los grandes intereses públicos.¹¹ Esta enseñanza se realiza en las escuelas de derecho, impropiedades llamadas así, porque más bien deberían denominarse *escuelas de legislación*, por ser la legislación la ciencia de las leyes y de su confección.

Consiguientemente, Bonnin se inquiere acerca del modo de ¿cómo avanzar con paso firme y sin equívoco en medio de tantos senderos diversos, sin un guía seguro que dirija sus pasos? Y ¿cómo abrazar la carrera administrativa, una carrera tan inmensa, complicada y tan útil, sin que el aspirante tenga previamente la instrucción necesaria para ser administrador? En efecto, es difícil instruirse cuando el funcionario, una vez llamado a desempeñarse en la administración, tiene todo su tiempo ocupado en los asuntos públicos. Sin una formación previa, ¿de qué manera podrá responder a la confianza que el gobierno deposita en él?. Si en las artes mecánicas, que no tienen consecuencia para los hombres, se exige una instrucción previa, por qué se puede pensar que para la administración no se deben exigir estudios y conocimientos que abran su acceso a los aspirantes. Por lo tanto, Bonnin resalta que no se debe dudar que es más importante para el Estado tener buenos administradores, que buenos jueces, porque siendo la administración

¹⁰. Bonnin C.J. **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**, 1809, p. 150.

¹¹. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administrative**, pp. 49 y 51.

más sensata y firme, más esclarecida será, mejor instruida estará de sus deberes, y menos procesos judiciales habrá entre los hombres.¹²

Preparado de un modo riguroso, el administrador es asimismo un estadista, pues la administración puede ser llamada propiamente el semillero (*pépinière*) de los hombres de Estado porque en su seno se forman aquellos destinados a discutir los grandes intereses públicos, o administrarlos. Sólo ahí se pueden adquirir los conocimientos propios para lograr ese elevado cometido.

Sin embargo, los estudios administradores no son materia exclusiva de los administradores públicos, sino también de hombres dedicados a otros asuntos de Estado. En efecto, esos conocimientos no son particulares del orden administrativo, sino también necesarios para los consejeros de Estado, quienes por la naturaleza de sus funciones, Bonnin los concibe como la mirada que vigila y dirige a la administración pública. Sus miembros, que forman propiamente el consejo del emperador, deben preparar y discutir los proyectos de ley, los decretos imperiales y los reglamentos de administración pública.

Hasta la época de Bonnin, quienes estudiaban las leyes tenían como horizonte profesional ejercer funciones públicas o alguna profesión vinculada con ellas. En este punto, aquellos que se encaminaron a ese objeto sólo se habían propuesto ingresar al orden judicial, porque hasta entonces sólo se exigían estudios a quienes se destinaban a él. No obstante, ya era tiempo de exigir estudios

¹². 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, suvies du Project de ce Code**, 1809, pp. 122-123.

preparatorios a quienes aspiraran entrar a la administración pública, de manera que en lo sucesivo, para integrarse a la carrera administrativa, en cualquiera de las oficinas, se deberían cursar tres años de un programa de enseñanza. Como una consecuencia positiva de ese programa, el puesto de empleado para los aspirantes a las oficinas de prefectura podría ser fijo y estable, de modo que los empleados ya no dependerían del capricho, o de los intereses y afectos de un jefe.¹³

Bonnin explica que el:

"administrador es el hombre público encargado por el Gobierno, de hacer ejecutar, en una porción determinada de territorio, las leyes del Estado que atañen a las personas en sus relaciones con la sociedad, y a los bienes como formando la riqueza pública".¹⁴

De modo que en los lugares donde ejerce su autoridad es un órgano del gobierno, un agente intermediario entre ese gobierno y los individuos, cuya funciones difieren de las tareas del juez, pues no aplica la ley a casos particulares, sino que hace ejecutar las leyes de interés general.

El administrador público es la persona que se forma a través de lo que Bonnin llama la *enseñanza administrativa*, es decir, el curso académico que tiene su base en el código administrativo, pero que no ciñéndose a él, se ensancha hacia el estudio de las leyes constitucionales, y los códigos rural, marítimo, militar y de finanzas, así como las leyes y reglamentos de administración

¹³. **Ibid**, p. 134.

¹⁴. **Ibid**, p. 137.

pública, la estadística y el código civil. Esta enseñanza es de suyo de gran importancia para la administración, pero más aún para la sociedad, porque los efectos que produce la administración son diversos a las consecuencias de los fallos de los tribunales por cuanto a su repercusión social. Como la justicia implica una regla particular, un juicio puede ser un mal singular que el juez puede evitar más adelante o que puede ser anulado por un juicio posterior. Pero una mala decisión administrativa influye en la suerte de una multitud de individuos, porque las relaciones de la administración son con la ciudadanía, no con el individuo. ¹⁵

Bonnin se inclinó por las escuelas de derecho, en las cuales, sin embargo, se deberá separar la enseñanza de la administración y la enseñanza de la justicia.¹⁶ Su programa de enseñanza organizó la formación del administrador público en tres años lectivos. En el primero se estudiará el código político como propedéutico del código administrativo, así como una parte de este último, integrándose lo que comúnmente se llama derecho público. También se enseñará el código civil en sus relaciones con la administración.

¹⁵. **Ibid**, pp. 150-151.

¹⁶. En este punto el programa de enseñanza de Bonnin significó un avance, como también es visible en el célebre jurista M. Macarel, quien formuló un proyecto basado en la participación de seis facultadas, la última de las cuales debería formar a los hombres dedicados al servicio público, es decir, administradores y parlamentarios. Se trataría de una facultad de ciencias políticas y administrativas la cual, empero, estaría dominada por los estudios jurídicos, aunque también se contempla la enseñanza de la economía y la estadística. Hay que destacar que se incluyó un curso de administración general y otro de administración comparada. El proyecto fue remitido al ministro de instrucción en 1832 y publicado al año siguiente en el libro de Macarel que versa sobre derecho político. Lenoël, Émile. **Des Sciences Politiques et Administratives et leur Enseignement**. Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs. 1865. p. 124.

El segundo año servirá para el aprendizaje del resto del código administrativo, y la segunda parte del código civil. En fin, en el tercer año se enseñará estadística, y las partes de los códigos financiero, rural, militar y marítimo que conciernen a la administración. Cada año lectivo estará a cargo de un profesor especializado en las materias señaladas.¹⁷

Bonnin dice saber que existen escuelas especiales para la enseñanza de las leyes administrativas. Y menciona al prefecto del Departamento del Sena, el señor Frechot, que había establecido un curso de administración en sus oficinas, lo que hablaba de la importancia de la enseñanza de la administración, pero que todavía está a la espera de un código, que sistematizando a la administración pública, facilite su impartición.¹⁸

En ediciones posteriores a la versión 1808, Bonnin perfeccionó su programa de formación administrativa, incluyendo pasantías que mucho tiempo después establecería la Escuela Nacional de Administración, una de las instituciones de enseñanza más prestigiosas del mundo hoy en día.

Al proyecto pionero de Bonnin siguieron algunos programas académicos más, buena parte de ellos influenciados directamente por la tradición cameralista alemana.¹⁹ La enseñanza de la

¹⁷. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administrative**, pp. 54-56.

¹⁸. **Ibid**, p. 60.

¹⁹. En esta línea hay que destacar el proyecto de Georges Cuvier, hombre de ciencia que cultivaba la paleontología y la anatomía, que le brindaron fama mundial. Cuvier ejerció la política y ocupó una silla en el Consejo de Estado. En su juventud estudió como becario en la Escuela de Administración de Sttutgart, en

administración pública en el mundo es tributaria de esa formación cameralista, de manera que Francia, como otros muchos países, se nutrió de la experiencia germánica.²⁰ En la patria de Bonnin se desarrollaron varios proyectos de enseñanza para el servicio público, toda vez que a mediados del siglo XIX se estableció un plantel de formación administrativa.²¹

Alemania, e influido por las bondades de este centro de enseñanza, en 1920 formuló el proyecto de Escuela de Administración donde igualmente se enseñarían las ciencias políticas. Este proyecto, como es observable, fue formulado algunos años antes de la aparición del **Compendio** (1829) de Bonnin.

²⁰. No menos célebre que el programa académico de Cuvier, es el proyecto de Edouard Laboulaye, preparado en 1843, y que también estuvo basado en la experiencia educativa alemana, aunque igualmente privilegió vigorosamente la formación jurídica en el servicio público. Paradójicamente este proyecto fue tenazmente combatido por el profesorado de formación jurídica, a cuyo cargo estaba la enseñanza del derecho administrativo en las universidades francesas. Tal fue el grado de resistencia activa de este sector docente, que ni el decidido apoyo de ministro de educación - empeñado en introducir cátedras de ciencias políticas y de administración en la enseñanza universitaria- modificó la correlación de fuerzas. Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia". Puerto Rico, **Revista de Ciencias Sociales**. Vol. I, núm. 3. Septiembre, 1957. pp. 500-502.

²¹. Eugene Lenoël es autor del último gran proyecto de formación administrativa, el cual preparó en 1863, bajo la forma de una Escuela Central de Administración con el carácter de institución "libre". Lenoël fue funcionario en la época del segundo imperio -en el cual se desempeñó como jefe del gabinete del ministro del interior-, abogado del Consejo de Estado, alcalde de Montmatre y director de asuntos criminales. Thuillier, Guy. "Aux Origenes de l'ENA: L'École Centrale d'Administration d'Eugene Lenoël (1863)". Paris, **La Revue Administrative**. Sept-oct., 1991. pp. 415-421.

En efecto, de los proyectos académicos mencionados el único que prosperó fue el signado por Georges Cuvier,²² cuyo diseño fue el patrón académico que sirvió de sustento para la creación de la Escuela de Administración en 1848. Este suceso fue prohijado por una correlación feliz, pues el trabajo intelectual así proyectado se nutrió del impulso de la Revolución que en ese mismo año instauró en Francia a la segunda república, toda vez que fue sustentado por un patronato intelectual cuyo nutriente básico lo aportó el pensamiento de Henri de Saint-Simon.

La Escuela de Administración fue un centro académico alimentado por la vida democrática francesa, y esta condición singular que le daba vida, fue posteriormente la causa de su muerte. El objeto del plantel era la formación de los candidatos a desempeñar los cargos públicos, cuya edad máxima debía ser de 22 años, y exigía aprobar un examen de admisión. El perfil curricular, con una alta dosis de profesionalización y sentido ético del cargo, se significó por la introducción del concepto de formación administrativa políticamente neutral calcada del modelo germánico.

Hay que hacer notar la ausencia absoluta del nombre de Bonnin en todos los proyectos y trabajos referidos, a pesar que la disciplina que los animó no es otra que la creada por el propio Bonnin. La gran paradoja de todos estos estudios es que la ciencia de la administración pública está presente en grado y medida, según el proyecto del caso, pero ninguno de ellos cita ni alude a Bonnin. Pero especialmente no deja de sorprender que en las 420 páginas que integran la obra de Émile Lenoël, que refieren todos los proyectos de enseñanza de la administración pública en el siglo XIX, algunos

²². Lenoël da cuenta de que, en efecto, en la exposición de motivos del proyecto de la Escuela de Administración se comentó el trabajo de Cuvier formulado en 1820. Lenoël, obra citada, p. 120.

muy modestos como los programas de los señores Blondeau y Mallein,²³ no se diga nada del currícula educativo de Bonnín ni de su obra.

Pasarían varios años antes de que se volviera escribir en Francia otro tratado de administración pública: el mérito tocó a Vivien, quien en 1845 publicó un libro que alcanzó la fama que a Bonnín se le negó, tocándole el crédito de tratar en sus páginas nuevamente a la carrera administrativa. Vivien tampoco mencionó a Bonnín.²⁴

²³. **Ibid**, pp. 125 y 208.

²⁴. Vivien, A. **Études Administratives**. Paris, Librairie de Guillaumin & Cie. 1859 (1845). Dos tomos. Tomo I, título III, referente a los funcionarios públicos.

VII LA GENERACIÓN INTELECTUAL DE BONNIN

La época en la cual Bonnín vivió (1772-¿?) coincide con la existencia de grandes pensadores sociales: Henri de Saint-Simon y Johan Gottlieb Fichte nacieron más de una década antes que Bonnín. Previamente a Bonnín, habían arribado a la vida Robert Malthus, Jean-Baptiste Say, Wilhelm von Humboldt, Benjamín Constant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel y Robert Owen. Justamente en el año de su natalicio también nacieron David Ricardo, Charles Fourier y Joseph Marie de Gerando. En tanto que Gian Carlo Leonardo Simonde de Sismondi nació después de Bonnín, igual que Louis Marie Cormenin y Louis Antoine Macarel.

Bonnín forma parte de una generación de hombres de gran sabiduría, muy representativos de esa época, de cuyas plumas la humanidad heredó el conjunto de las ciencias sociales. A ellas debe sumarse la ciencia de la administración pública, obra de Bonnín, miembro también conspicuo de esa generación excepcional de hombres de ciencia.

Los estudios sociales, políticos y económicos que llenan el primer tercio del siglo XIX, constituyen una época eminente del género humano, pues en ese breve tiempo nace la sociología, la economía se alza como disciplina autónoma, es gestado el derecho administrativo, y la administración pública adquiere el estatuto de ciencia. Tal es una dádiva de Francia al mundo, a la cual hay que añadir la contribución alemana al estudio del Estado, y el aporte de Inglaterra a la economía política y la reforma social. Es dentro de este marco espléndido de sabiduría como se puede coronar una apreciación justa del aporte de Bonnín, toda vez que ese marco de saber está incompleto sin la presencia de la administración pública.

De los trabajos de los sabios de entonces brota una clara definición del Estado a través de las plumas germánicas, de la economía gracias a los académicos ingleses, y de la sociedad, la administración pública y el derecho administrativo por obra de los pensadores franceses. Asimismo emana una explosión de estudios sobre la política. Fue esta pléyade de grandes pensadores la que forjó a las ciencias sociales: Hegel estableció la moderna teoría del Estado, Fichte se ocupó de sus fronteras, definiendo al Estado comercial cerrado, y Humboldt delineó los límites de su actividad dando elementos básicos al liberalismo político. Esta doctrina fue impulsada por Constant a través de la distinción entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. David Ricardo estableció la ley objetiva del valor, y Robert Malthus desarrolló las bases de la demografía, en tanto que Jean-Baptiste Say formuló la ley de los mercados y Simonde de Sismondi planteó la primera crítica severa a la economía clásica, sustentada por sus tres colegas, alegando la imposibilidad universal de sus leyes. Charles Fourier y Robert Owen propulsaron al socialismo, aunque señalados como utópicos, sentando bases para la reforma social. Saint-Simon creó a la sociología (física social), si bien el nombre se debe a su discípulo y secretario, Auguste Comte, además de haber puesto sus ojos sobre la administración en reemplazo del gobierno. Gerando, Cormenin y Macarel gestaron al derecho administrativo nacido de la Revolución. Charles-Jean Bonnin, en fin, diferenció a la administración pública como un fenómeno dentro del Estado y estableció sus principios como ciencia.

LA ECONOMÍA POLÍTICA

Uno de los factores centrales de la época que cubre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera parte del XIX, es el predominio del capitalismo sobre el modo de producción feudal, y el

establecimiento consecuente de la revolución industrial. Fue entonces que la economía política es declarada por sus cultivadores como una disciplina científica autónoma, destacando entre sus filas Malthus, Ricardo, Say y Sismondi.

Robert Malthus (1766-1834) fue hijo de un gentilhomme rural muy bien instruido y debidamente relacionado en el medio intelectual de su tiempo, pues trabó amistad con David Hume y parece que también fue amigo de Rousseau. Tal fue el motivo por el cual brindó a su hijo una educación esmerada, que culminó con sus estudios en la Universidad de Cambridge. Malthus, por consiguiente, fue hombre interesado principalmente en los estudios, que se esforzó por aumentar sus conocimientos y aplicarlos a los problemas prácticos de su tiempo. Aunque se ordenó como sacerdote en 1789 y que durante algún tiempo fue un cura activo, finalmente fue más poderoso la atracción de la economía política. Una vez encontrada su vocación, en 1805 fue nombrado profesor de historia y economía política en Haileybury College, labor que desempeñó con distinción hasta su muerte.¹

La primera edición de su famoso **Ensayo sobre los Principios de la Población** apareció anónimamente en 1798, cuando el autor tenía 32 años. Las críticas de que fue objeto fueron de tal magnitud, que entre 1799 y 1802 viajó por el continente europeo para ahondar en los temas demográficos, salvo por Francia, poca atractiva entonces para los ingleses. La segunda edición tuvo cambios como producto de su viaje, de modo que con su publicación en 1803 apareció el nombre de su autor. A esta obra siguieron sus **Principios de Economía Política** (1820), y otros trabajos económicos más.

¹. Davis, Kingsley. **Introducción**. Malthus, Thomas. **Ensayo sobre el Principio de la Población**. México, Fondo de Cultura Económica. 1951 (1798). pp. VIII-XII.

Haciendo de la población el centro de su labor profesoral e investigativa, y estudiando detalladamente las relaciones políticas y económicas de las tendencias demográficas, Malthus ocupa con todo merecimiento el título de padre de la teoría de la población. En efecto, fue quien de un modo convincente presentó el factor demográfico como algo decisivo para la condición del ser humano. Malthus es el punto de partida para casi todos los estudios sobre la población.²

Debido a que llamó la atención del mundo intelectual de su época sobre el problema demográfico, sus tesis fueron muy influyentes en otros ámbitos, como en las ciencias biológicas y las ciencias sociales. Dentro de las primeras, Charles Darwin y Russell Wallace reconocieron su deuda con Malthus al sentar las bases del principio de la evolución orgánica. Ellos sostuvieron que, si entre los animales no se limita el ritmo de la reproducción mediante frenos preventivos, y ese ritmo sigue siendo mayor que los recursos disponibles, la consecuencia será la lucha por los medios de subsistencia, es decir, la lucha por la supervivencia.³

Naturalmente la influencia de Malthus sobre el pensamiento económico fue trascendental, e incluso hay científicos que juzgan a sus aportes como superiores a los de su amigo David Ricardo. Fue este último quien formuló las bases de la teoría del valor del trabajo, que Malthus no la aceptó en ninguno de sus aspectos. Este pensador, debido a su enfoque fundado en la población, subrayó más la determinación del valor del lado de la demanda, que su determinación por el lado de la oferta. Tal es el motivo por el cual los economistas neoclásicos han reclamado a Ricardo el haber

². **Ibid**, p. X.

³. **Ibid**.

llevado a la ciencia económica a un callejón sin salida. Este problema no escapó a los ojos de John Keynes, quien deplora el que la economía política siguiera el camino de Ricardo y no la vía de Malthus; pues mientras el primero ponía el acento en que los gustos y necesidades de la humanidad estaban en la oferta, el segundo procuraba el lado de la demanda debido al valor que las personas dan a las mercancías. Keynes cree que leyendo con cuidado la correspondencia entre ambos economistas, puede observarse hasta donde el olvido de las ideas de Malthus y el dominio del pensamiento de Ricardo provocaron por dos siglos los equívocos de la economía política.⁴

A pesar de esas críticas el prestigio de Ricardo se ha mantenido hasta nuestros días. David Ricardo (1772-1823) nació en el seno de una familia judía cuyos orígenes proceden de Holanda, naciendo en Londres cuando su padre ejercitaba el oficio de corredor-comisionista de diversos artículos. Dedicado a la labor de corredor de bolsa muy pronto se hizo de una cuantiosa fortuna, toda vez que este trabajo lo interesó en los problemas de la economía política, la cual cultivaría desde entonces como ocupación fundamental. También se desempeñó en actividades políticas como miembro de la Cámara de los Comunes, a partir de 1819. aunque sin trascendencia, así como de tareas académicas. Fue fundador del Club de Economía Política y de otra buena cantidad de asociaciones académicas con estatuto similar.⁵ Su obra cimera, **Principios de Economía y Tributación**, fue publicada en 1817.

⁴. Keynes, John. **Introducción**. Malthus, Thomas. **Principios de Economía Política**. México, Fondo de Cultura Económica. 1946 (1820). p. XXV.

⁵. Gide, Charles et Charles Rist. **Histoire des Doctrines Économiques**. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey. 1913 (1909). p. 164.

La gloria científica de David Ricardo radica en su teoría objetiva del valor, a pesar de las censuras que despertó, y que su autor explica del siguiente modo: el valor de un producto, o la cantidad de cualquier producto por el cual se cambiará, depende de la relativa cantidad de trabajo necesaria para su producción, y no de la mayor o menor compensación que se paga por el trabajo.⁶ Según esta apreciación, el valor es inherente a los bienes, es algo que se les inyecta mediante los procesos de producción, de modo que la fuente final del valor es el costo de producción; o bien, la cantidad de horas de trabajo gastadas en tal producción.

Este fue el análisis realizado por David Ricardo que originó directamente la conclusión de Karl Marx, por cuanto que todo el valor es el producto de la cantidad de horas de trabajo, de modo que todo el interés y beneficio obtenidos por los capitalistas es la plusvalía sustraída de las ganancias legítimas de los trabajadores. De aquí dimana, de acuerdo con Ricardo, que tratándose de la distribución de los ingresos derivados de la producción en términos de clases, solo se puede percibir una perpetua lucha de clases entre los salarios, los beneficios y las rentas; deduciéndose de ello que los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes batallaban eternamente por sus participaciones. David Ricardo nunca dejó duda alguna acerca de esta apreciación, pues una vez que determina que los productos de la tierra, el trabajo, la máquina y el capital se reparten entre el propietario de la tierra, el propietario del capital y el trabajador, el determinar las leyes que regulan esta distribución es el problema central de la economía política.⁷

⁶. Ricardo, David. **Principios de Economía y Tributación**. Buenos Aires, Editorial Claridad, 1937 (1817). p. 18.

⁷. **Ibid**, p. XIII.

Esta disciplina arrancó como un campo del saber con un fuerte acento inglés, lo que no obstó para dar cabida a un pensador francés de gran estatura. Jean-Baptiste Say nació en Lyon (1767-1832). Viajó por Inglaterra, periplo después del cual trabajó en una compañía de seguros. Say participó activamente en la campaña militar de 1792. Dirigió por cinco años una revista de filosofía y política, y en 1799 se incorporó al Tribunado por invitación del primer cónsul. En la compañía de seguros conoció al señor Clavières, del que fue su secretario, y quien ocupó en 1792 el ministerio de hacienda. Se cuenta que fue en casa de su jefe donde dio con un libro de Adam Smith sobre las riquezas de las naciones,⁸ y desde entonces se interesó en la economía. Habiendo publicado la primera edición de su **Tratado de Economía Política** en 1803, pronto le hubiera seguido una segunda publicación, si Say no se hubiera negado a fungir un corifeo de los proyectos financieros de Napoleón. Despedido del Tribunado y negándose a tener otro cargo como premio de consolación, prefirió fundar una manufactura de hilados. Fue hasta 1814 que apareció la segunda edición de su obra.⁹

El Ateneo Real estableció en 1816 una cátedra de economía política e invitó a Say a profesarla, cátedra a la que siguió un curso de economía industrial que dictó en 1817 bajo el auspicio del gobierno de la restauración.

A Say se le acredita con sobrada razón haber hecho de la economía un campo de saber diferenciado. Desde la época de

⁸. Smith, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations**. Chicago, *Encyclopaedia Britannica*, Inc. 1952 (1776).

⁹. Gide et Rist, obra citada, pp. 126-127.

Aristóteles la política y la economía formaron parte del mismo **corpus** de conocimiento. Esta asociación fue duradera, alcanzó hasta el siglo XVIII, pues todavía Adam Smith la consideraba como una ciencia del estadista y el legislador. Esta situación fue pasajera, pues desde principios del siglo XIX, Jean-Baptiste Say decretó una separación hasta hoy vigente.¹⁰

En su entender, desde mucho tiempo atrás la política y la economía política se mantuvieron 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. Hay que destacar que, según lo observó, "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. Como Say creyó que la libertad política puede ser favorable al desarrollo de la riqueza sólo de manera indirecta, hay que distinguir entre la importancia de los principios del buen gobierno y las bases del incremento de las riquezas.¹¹

Bonnin estaba al día de los progresos de la economía política, de modo que reconoce el gran valor del libro de Adam Smith, particularmente en lo que toca la materia de impuestos. Sin embargo, juzga superior la obra de Say por cuanto método y profundidad.¹² Hay que destacar que Bonnín acredita el

¹⁰. Say, Jean-Baptista. **Traité D'Economie Politique**. Paris, Guillaumin, Libraire. 1841 (1803). Sixième édition. p. 1.

¹¹. **Ibid.**

¹². Bonnín C.J. **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. pp. 37-38.

establecimiento de la economía política a Quesnay y Turgot, tocando a este último formular científicamente sus principios, de manera que Adam Smith no fue sino un personaje formado con los conocimientos de ambos economistas franceses, que se apropió de esa disciplina y la ha presentado como nacida de su mano.¹³ También sabía de aritmética política, a la que entiende como el estudio de las consecuencias y la exactitud de los cálculos para obtener resultados satisfactorios.

Sus conocimientos sobre la economía política le ubicaron lejos del mercantilismo, pues pensó como los economistas clásicos que la verdadera riqueza de los estados no radican en la abundancia de oro y plata, sino en los productos de la agricultura, así como del comercio, que le facilita los mercados. En efecto, Bonnin alega que el intercambio mercantil constituye la primera idea de convención de interés establecida entre los hombres, pues sin duda el intercambio fue el primer comercio entre ellos. Para que haya intercambio es necesario que las partes se den respectivamente una cosa por otra, pero sin dinero de por medio, sin lo cual ya no sería un intercambio, sino una venta. Sin embargo, en último término, Bonnin razona que incluso la venta es efectivamente un intercambio de mercancías o de productos a través de una moneda.¹⁴

¹³. Bonnin, C.J.B. **Abrégé des Principes d'Administration.** D'après la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. p. 236.

¹⁴. Bonnin C.J. **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. pp. 139-141.

Con base en los conceptos económicos clásicos, su posición ante el Estado fue que la legislación que emite debe dejar en gran libertad a la industria y el comercio, pero sin que la administración pública omita el brindarles protección. Es decir, que debe existir un equilibrio entre la libertad económica y la sabiduría de los reglamentos que la protegen, según el principio del *dejar hacer, dejar pasar*, que Bonnin acredita a Turgot.¹⁵

Hay que resaltar que siendo un pensador que conoce a la economía política clásica, aceptando sus principios, no le tiembla el pulso para escribir sobre las relaciones activas de la administración y lo que denomina *economía pública*. Bonnin juzga 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 para apropiárselas. En efecto, la economía pública no es más que la economía doméstica aplicada a la comunidad.¹⁶ Ella sienta la base para el trabajo, es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor.

Bonnin leyó y reconoció la obra de Say. Pero no fue así con los trabajos económicos de Sismondi, con los cuales, empero, tuvo muchos puntos en común.

Gian Carlo Leonardo Simonde de Sismondi (1773-1842) nació en Ginebra, Suiza, dentro de una familia emigrada de Francia, pero cuyo origen es Italia. Tal es el motivo por el cual Sismondi no tuvo vinculación sentimental con ninguna nación, de modo que aquello que imprime la historia patria en un individuo, se lo dio

¹⁵. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. 121.

¹⁶. **Ibid**, pp. 236-237.

a su persona la historia familiar. Esta falta de arraigo de los Sismondi en un país determinado tiene como la causa las emigraciones familiares.¹⁷

En 1793, año de su nacimiento, la ciudad de Ginebra simpatizaba con los ideales de la Revolución francesa, pero no así la familia Sismondi, motivo por el cual huyó a Inglaterra. Luego viajaron a Italia, donde teniendo entonces Sismondi 21 años, adquirió los conocimientos necesarios para escribir su primer libro de economía: **Tabla de Agricultura Toscana**, publicado en 1801. Cinco años permaneció aquí antes de volver a huir por el continuo acecho de la policía, que lo consideraba simpatizante con la Revolución, no sin antes sufrir el encarcelamiento (1799).

Al año siguiente abandonó Italia y se estableció nuevamente en Ginebra donde fijó su residencia definitiva. Allí publicó su segundo libro sobre economía: **De la Riqueza Comercial o Principios de Economía Política, Aplicados a la Legislación y el Comercio**, estampado en 1803. Pero fue hasta su tercer libro, impreso en 1819, **Nuevos Principios de Economía Política o De la Riqueza dentro de sus Relaciones con la Población**, donde expuso sus primeras ideas contra la economía clásica, posición que le distinguió desde entonces. Un poco antes de aparecer la obra señalada, Sismondi había sacado de prensa un opúsculo titulado **Economía Política**, que formaba parte de la **Enciclopedia de Edimburgo** (1815). Finalmente, en 1837-1838 apareció su cuarta obra titulada: **Estudios sobre la Economía Política**.

¹⁷. Álvarez, Valentín Andrés. **Prólogo**. Simonde de Sismondi, J.C.L. **Economía Política**. Madrid, Alianza Editorial. 1969 (1815). pp. VIII-XIV.

El pensamiento económico de Sismondi fue el primer planteamiento crítico para lo que, hasta su tiempo, eran consideradas como verdades absolutas, pues en su entender, el objeto de la economía política no es la riqueza, sino el hombre que se sacrifica en su producción y que disfruta con su consumo. Asimismo hace una profunda crítica a los economistas clásicos por cuanto a su método, pues proclama que la economía no es una ciencia abstracta cuyas leyes son válidas para todos los tiempos y todos los países. Como historiador que fue, también como actividad principal, Sismondi había observado la forma de evolución de las instituciones económicas, como para aceptar que aquellas obedecieran a leyes fijas e inmutables. Consiguientemente, rechazó que las leyes de la economía política tuvieran un cumplimiento necesario, como las leyes de la física, y fue el primer economista que levantó su voz y esgrimió su pluma contra el *laissez faire*, que era indiscutible en su tiempo. Fue el primero, por lo tanto, en afirmar que muchos de los efectos lamentables del proceso económico sobre los trabajadores podía corregirse mediante la intervención del Estado.¹⁸

En uno de sus trabajos más conocidos y celebrados, sostuvo, en el país donde nació Adam Smith, Escocia, que el mejoramiento del orden social es generalmente ventajosa tanto para los pobres como para los ricos, de modo que la economía política es la ciencia que indica los medios de conservar este orden social.¹⁹ Gracias a sus pesquisas la economía dejó de ser un santuario del individualismo, cuya base era, según Adam Smith, que todo aumento del producto neto de los beneficios, que es lo importa al individuo, también entraña

¹⁸. **Ibid**, pp. XVI-XVII.

¹⁹. Simonde de Sismondi, J.C.L. **Economía Política**. Madrid, Alianza Editorial. 1969 (1815). p. 16. Esta obra fue publicada en Edimburgo cuando corría el año de 1815.

el aumento del producto bruto como aquello que importa a la colectividad. Sismondi negó semejante paralelismo y demostró que el interés privado no coincide siempre con el interés de todos, principio fundamental en que descansa la economía clásica.

Sismondi había señalado que la economía política había nacido desde el seno de la ciencia de las finanzas, y que sus cultivadores fueron funcionarios públicos tan eminentes como Sully y Colbert. Su independencia disciplinaria brotó, en efecto, de su fuga desde los confines de la hacienda pública.²⁰

De un modo similar a Sismondi, Bonnin deslindó a la administración pública de las antiguas ciencias camerales, no sólo porque representaban al absolutismo, sino porque estaban dominadas por la economía. Tal fue el motivo por el cual explicó que a mediados del siglo XVIII, cuando los *economistas* (cameralistas) llamaron la atención pública sobre las materias prácticas de gobierno y administración, este impulso hacia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre tales materias. Aunque sus obras estuvieron dominadas por un espíritu sistemático, sus escritos sólo trataron algunas partes de las cosas administrativas. Explicó, igualmente, que entonces estalló la Revolución y con ella se disipó el prestigio de que habían gozado los *economistas*. Fue de tal modo que se evaporaron antiguos errores, gracias a que hombres talentosos que no estaban contaminados con las ciencias antiguas, y que comenzaron a investigar la verdad sin dejarse dominar por sistemas ingeniosos y nombres célebres. En fin, los acontecimientos

²⁰. **Ibid**, pp. 22-25.

de la Revolución sirvieron mucho para juzgar las obras políticas de los tiempos precedentes, y situarlas donde se merecen.²¹

LOS REFORMADORES SOCIALES

Las nuevas relaciones económicas generaron saldos sociales diversos, unos positivos, otros negativos, que hicieron emerger un nuevo orden social donde las desigualdades quedaron patentes. Este fue un laboratorio perfecto para personajes con fe ciega en el cambio, a partir de su actividad reformista, así como de los idealistas desenfrenados y los primeros utópicos de la modernidad.

²¹. Todo parece indicar que Bonnin refiere los trabajos cameralistas alemanes por señalar mediados del siglo XVIII, época de oro de su desarrollo. Esto estaría probado con la publicación francesa de von Justi, quién precisamente produjo sus mejores trabajos hacia la mitad de esa centuria. La publicación referida es: Justi, Jean Henri Gottlobs de. **Élemens Généraux de Police**. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769. Hay que hacer notar que la primera edición alemana de este libro se remonta a 1756. **Ibid**, pp. XIX.

Fue este, también, el caldo de cultivo donde nació la sociología. Tal fue, en fin, el terreno fértil donde cultivaron sus ideas Saint-Simon, Fourier y Owen.

Claude Henri de Roucroy, conde de Saint-Simon (1760-1825), nació en el palacio de Barny, departamento de Somme. Saint-Simon, que se decía descendiente de Carlomagno, fue envuelto por el torbellino de la Revolución y renunció a su título nobiliario; empobrecido, aceptó el modesto empleo de escribiente en el Monte de Piedad. Debido a las añejas tradiciones de su familia inició su carrera en la profesión de las armas, luchando con las fuerzas expedicionarias francesas en Estados Unidos de América. Viajero empedernido, visitó la Nueva España para presentar al virrey un proyecto de canal interoceánico, y luego proyectó un periplo hacia la India partiendo de Holanda, que no se realizó. Estando en España se relacionó con el conde de Cabarrús, con quien ideó un proyecto de canal de Madrid hacia el mar. Saint-Simon también fue un hombre de negocios, aunque no muy afortunado: abrió un salón con tintes literarios y académicos, y vendió tierras expropiadas que levantaron sospechas y su encarcelamiento por el gobierno revolucionario.²²

Su vocación era el cultivo de los temas sociales. Estando en Suiza haciendo compañía a la señora Staël, literata conspicua, produjo en 1803 sus célebres cartas de un habitante de Ginebra para los ciudadanos, escrito con el cual da inicio su obra.

Posiblemente la identificación social primigenia del fenómeno industrial se deba a su persona, un lector apasionado de los trabajos de Say. Bajo su concepto, ese fenómeno es propiamente la

²². Capelletti, Ángel. **Etapas del Pensamiento Socialista**. Madrid, Las Ediciones de la Piqueta. 1978. pp. 43-49.

gran *sociedad industrial* donde la economía es la única y verdadera cimentación de la política, la cual se ha convertido en la ciencia de la producción, esto es, la disciplina que tiene como objeto el orden de las cosas más favorable para todos los géneros de producción.²³ Este nuevo concepto de la política obedece a que toda la sociedad descansa en la industria como garantía de su existencia, y como fuente de toda su riqueza y prosperidad.

La sociedad constituye una asociación nacional que se debe concebir como una *empresa industrial*, pues la Francia de principio del siglo XIX se había transformado en una gran manufactura y la nación francesa en un gran taller.²⁴ Pero la política no desaparece en la sociedad industrial, sino que se transforma en una "ciencia positiva" que ha dejado de estar sujeta a las conjeturas, los caprichos y las circunstancias.²⁵ En el nuevo orden las *capacidades* reemplazarán a los *poderes*, y la *dirección* suplirá al *mando*, de modo que la administración se dedicará a proteger los intereses que tocan a la vida y el bienestar, que es el único orden de intereses en el cual los hombres se entienden, porque tienen necesidad 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.²⁶

²³. Saint-Simon, Henri. "Lettres á un Américain". Saint-Simon, Henri. **La Physiologie Sociale: Oevres Choices**. Introduction et Notes, Georges Gurvitch. Paris, Presses Universitaires de France. 1965. p. 78.

²⁴. Gide et Rist, obra citada, p. 244.

²⁵. Saint-Simon, "Lettres á un Américain", p. 78.

²⁶. Gide et Rist, obra citada, p. 345.

En el régimen industrial hay un lugar para un orden emergente de naturaleza especial, pues Saint-Simon señaló que lo que hacía falta a la Francia de entonces era una administración de aquellas cosas de las tenemos necesidad, no tanto un gobierno de los hombres. En el antiguo régimen se colocaban los hombres antes de las cosas, en tanto que en el nuevo sistema *el orden social debe tener como único objeto la acción de los hombres sobre las cosas.*²⁷ En el estado del progreso de entonces, la nación francesa no requería ser gobernada, sino ser administrada lo más barato posible.

Su paisano y rival, Charles Fourier (1772-1837), nació en Besancon, Francia, un 7 de abril. Una vez que terminó los estudios clásicos como base de su formación, ingresó como aprendiz con unos negociantes de la ciudad de Lyon, ocupación que había sido la de su padre. Estando como encargado de una tienda en Marsella, en 1799 se ocupó de la destrucción de un cargamento de arroz que sus patrones habían dejado pudrirse deliberadamente para especular con su alza.²⁸ Un *fiat lux* surgió entonces de su mente, pues desde este simple hecho muy común entre los mercaderes, Fourier desató una fiebre imaginativa que fue mucho más allá de la condena al oficio de comerciante, para alimentar su fiebre reformadora de la sociedad.²⁹ Fue tal su vigor y energía para encarar lo que sería la vocación de

²⁷. 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 Gide y Rist, obra citada, p. 109.

²⁸. Butor, Michel. **Prólogo**. Fourier, Charles. **El Nuevo Mundo Industrial y Societario**. México, Fondo de Cultura Económica. 1989 (1829). p. 9.

²⁹. Armand, F. y R. Maublanc. **Fourier**. México, Fondo de Cultura Económica. 1940. pp. 36-37.

su vida, que 20 años después de este hecho reclamó para sí un azar tan glorioso como la manzana de Newton.

Sus escritos primigenios aparecieron en los periódicos de Lyon, para más tarde dar a la prensa su primer libro: **Teoría de los Cuatro Movimientos**, publicado en 1808, en esa misma ciudad, pero sin el nombre de su autor. A la caída de Napoleón se retiró al pueblo de Talissieu para preparar lo que juzgó como su gran tratado de reforma social, pero que no fue sino uno esbozo que se publicó durante 1822 en París, con el título de **Tratado de la Asociación Doméstica Agrícola**. Fue entonces que comenzaron a reunirse en torno de su persona los primeros miembros de la *Escuela Societaria*, quienes lo animaron a redactar una exposición más comprensible de su pensamiento social, que culminó con su obra **El Nuevo Mundo Industrial y Societario**, que se publicó en 1829, también en París. Esta será su obra más influyente durante su vida, y hasta la actualidad.³⁰

Con base en la revista *El Falasterio o la Reforma Industrial*, que comenzó a aparecer en 1832, la *Escuela Societaria* intentó ensayar al año siguiente la fundación de una falange, es decir, una granja inspirada en los principios de Fourier que estaría situada en Condé-sur-Vesgres, localidad francesa de Yvelines. Sin embargo, Fourier la desautorizó por juzgarla como una caricatura de su ideario social. Perseverantemente la *Escuela Societaria* lanzó una segunda revista titulada *La Phalange*, también sin su autorización, pero que no impidió que posteriormente confiara sus manuscritos a sus discípulos, que infieles y poco escrupulosos los publicaron con desorden y censurándolos considerablemente.

³⁰. Butor, obra citada, p. 9.

Publicó su último libro, **La Falsa Industria**, entre 1835 y 1836, también editado en París. Al año siguiente, en octubre 10, la portera lo encontró muerto en su vivienda parisiense.³¹

Fourier fue un hombre excéntrico al que atiborraron las críticas y el sarcasmo. Pero no obstante tal hecho, llegó a ser un personaje conocido y aun homenajeado.

Su celebridad deriva de su proyecto del *falansterio*, una colectividad donde se asociarían trescientas familias desiguales en fortuna y que retribuiría a cada persona -hombre, mujer y niño- las tres facultades conocidas como capital, trabajo y talento. Se trataría de la asociación de unas 1,600 personas que se asentarían en un terreno de una legua cuadrada. Fourier estaría a la búsqueda de un país provisto de una buena corriente de agua, que estuviera cortado por colinas y que fuera apropiado para cultivos variados, y de preferencia que estuviera situado cerca de un bosque y alejado de una gran ciudad para evitar importunos. Este falansterio, que estaría aislado y sin apoyo de falanges vecinas, tendría suficiente apartamiento y atracción, así como tantas calmas pasionales de sus miembros y que no habría lugar para maniobras que temer, necesitará un local apropiado a la variedad de funciones colectivas. La región más adecuada para situarlo sería Lausana, en Suiza, o el valle que se extiende entre Bruselas y Halle, en Alemania.³²

El falansterio sería una especie de hotel colectivo, una sociedad de consumo y de producción al mismo tiempo, dotada de campos de cultivo, edificios de granja y establecimientos

³¹. **Ibid**, p. 10.

³². Fourier, Charles. **Doctrina Social**. Madrid, Ediciones Jucar. 1978. pp. 74-76.

industriales, todos ellos organizados para proveer los requerimientos colectivos. Este gran hotel colectivo sería multiclasiista, y estaría caracterizado por un máximo de comodidad y un mínimo de gasto, pues operaría con servicios colectivos de cocina, calefacción, baño y alumbrado. A través de esta vida en colectivo, los seres humanos se engranarían en una sociedad basada en la atracción simpática, para así empequeñecer los odios.³³

Fourier no es menos célebre por ser considerado como un utópico. En efecto, lo es, por cuanto perdió la prudencia científica, extrapolado todo el cosmos de los descubrimientos científicos sobre la atracción gravitatoria a través de un medio social nuevo basado en la atracción pasional, que sintetizó en el falansterio. Por consiguiente, su carácter utópico no estriba tanto en la formulación de leyes científicas no comprobables, como en el establecimiento de un ámbito nuevo que coexiste con el ámbito social existente. Su nuevo contrato social utópico exige individuos igualmente nuevos, de modo que su realización radica en el consentimiento de conciencias parecidas a la suya.³⁴

Desde 1826, Fourier regresaba a su casa diariamente hacia el medio día. El motivo fue muy poderoso: era la hora fijada para esperar al filántropo que financiara su fundación. Pero este nunca llegó.³⁵

Fue algo más exitoso su rival inglés, Owen. La vida de Robert Owen (1771-1858) fue muy diversa a la de Fourier. Por principio,

³³. Gide et Rist, obra citada, pp. 287-290.

³⁴. Sánchez-Casas, Carlos y Felipe Guerra. **Fourier, ¿Socialista Utópico?**. Madrid, Biblioteca Promoción del Pueblo. 1973. p. 8.

³⁵. Armand y Maublanc, obra citada, p. 46.

tuvo una existencia mucho más prolongada, pues murió a la edad de 87 años, estando durante toda ella extraordinariamente ocupado. Owen fue hijo de unos pequeños artesanos del país de Gales, donde comenzó sus actividades laborales como aprendiz. Después se estableció como pequeño patrón de una fábrica de hilados de algodón, comenzando con el pequeño capital de 100 libras esterlinas que le había prestado su padre. Pero rápidamente hizo una carrera ascendente para, antes de cumplir 30 años, hacerse copropietario y gerente de una gran fábrica de Escocia, situada en New Lanark. Fue aquí donde comenzó a labrar su fama mundial, cuyo origen son las técnicas que introdujo y las instituciones patronales que estableció. Hay que destacar que fue allí donde sus ideas primigenias sobre la educación de los hombres adquirieron precisión y fueron sistematizadas. Los talleres de New Lanark muy pronto se convirtieron en el objeto de la peregrinación de muchas personas, entre ellos hombres ilustres y numerosos soberanos. Incluso Owen mantuvo correspondencia con el rey de Prusia sobre temas educativos y con el monarca de Holanda sobre la beneficencia.³⁶

El segundo el período de su vida comenzó a raíz de la crisis de 1815, la cual reveló las grandes perturbaciones que sufría el orden económico establecido, arrancando entonces sus experimentos comunistas. Fue esta época cuando fundó en Indiana, Estados Unidos de América, la colonia de New-Harmony. Paralelamente uno de sus discípulos estableció otra colonia en Escocia, situada en Orbiston. Ambas existieron pocos años, de modo que a continuación, Owen instituyó en Londres, durante 1822, el *Almacén de Cambio*, pero que no fue menos desafortunado.

³⁶. Gide et Rist, obra citada, p. 276.

Para entonces Owen tenía ya 63 años. Aunque estaba descorazonado por sus experimentos comunistas, pero no de su doctrina, dio principio al tercer período de su vida que consagró exclusivamente a propagar el evangelio de un *Nuevo Mundo Moral* - título también de uno de sus libros y del periódico que comenzó a publicar a partir de 1834-. Al mismo tiempo tomó una parte muy activa en el movimiento sindicalista, y aunque parece que no se interesó mucho en el movimiento cooperativo, este se declara su descendiente directo.

Hombre de acción, Owen no fue propiamente un escritor. Su vida fue demasiado activa, de modo que dejó pocos libros, si bien fue un conferenciante inquieto y un periodista infatigable. Sin embargo, hay que hacer notar el libro titulado: **El Nuevo Orden Moral**, que se publicó en 1836, y sus notas sobre New Lanark, preparadas en 1816.

En los molinos de New Lanark trabajaron varios miles de obreros, de manera que esa fábrica fue en aquél entonces la más grande de Gran Bretaña. Allí Owen se propuso firme y conscientemente poner en práctica sus ideas acerca del hombre y su relación con el medio ambiente. Por principio, consiguió vencer el recelo que los obreros sentían por alguien al que consideraban un patrón extranjero. Owen agrandó sus viviendas, todas ellas propiedad de la empresa, mejoró los servicios sanitarios, redujo el horario de labores, alivió las malas condiciones de trabajo, e instaló tiendas donde se conseguían ropas y alimentos baratos y de buena calidad. En fin, instaló centros culturales y educativos, que fueron mejorados permanentemente. Sin embargo, los beneficiarios

principales de su obra fueron los niños, que entonces eran el sector de la clase obrera más explotado.³⁷

Pasando el tiempo, el prestigio de New Lanark se expandió por toda Europa como un modelo de organización fabril.

El otro gran experimento de Owen fue la sociedad comunal que fundo en Estados Unidos de América. En 1822, meditó la posibilidad de realizar un nuevo experimento directamente bajo su control y en un país nuevo, donde las leyes sobre la propiedad de bienes raíces fueran más laxas que en Gran Bretaña. Estados Unidos no sólo era ideal para su proyecto, sino también aquel que estaba considerado como el país de la utopía posible. Como era una tierra de promisión hacia donde se dirigían millares de emigrantes de Europa, allí se habían establecido varias comunidades utopistas, en su mayoría con base religiosa, toda vez que en 1817, Owen había publicado la historia de uno de esos grupos, los *shakers*, a los que conoció a través de un cuáquero de Filadelfia.³⁸

En 1824 Owen marchó hacia Estados Unidos de América, donde fue acogido entusiastamente. Promocionó su proyecto a través de varias conferencias, todas ellas muy exitosas, ilustrandolo con una maqueta de su comunidad. Pero aunque era un hombre rico, sus caudales no eran suficientes para comenzar con un proyecto tan ambicioso, de modo que con un sentido de oportunidad aprovechó el que los *rappitas*, un grupo de religiosos comunitarios, abandonaron sus instalaciones de Harmony, Indiana. Allí compró aquel poblado

³⁷. Morton, A.L. **Vida e Ideas de Robert Owen**. Madrid. Editorial Nueva Ciencia. 1968. pp. 18-20.

³⁸. **Ibid**, pp. 32-33.

con la suma de 30.000 libras, además 30 mil acres de tierra en gran parte cultivada.

Acto seguido, Owen convocó a todas las personas industriosas para que se unieran en lo que concibió como el primer paso hacia una nueva civilización. En mayo de 1825 se habían reunido ochocientas personas, de modo que *New Harmony* fue inaugurado en esa fecha. La primera constitución de la comunidad aseguró a Owen el control completo durante un período preliminar de tres años, pero luego de un viaje a Inglaterra durante varios meses, a su regreso estableció una nueva constitución basada en la igualdad y el autogobierno. Sin embargo, el resultado de su experimento fue descorazonador por motivo de la pugna entre grupos y la aparición de facciones disidentes, de manera que en la primavera de 1827 el experimento *New Harmony* terminó. Solo sobreviviéndole la escuela.

Debido a que en este experimento arriesgó la totalidad de su fortuna, finalmente perdió la mayor parte de la misma.

Bonnin no fue un reformador social, ni tampoco un utopista, sino una persona realista. Dentro de las personalidades de su generación, está entre quienes comprendieron mejor a la sociedad emergente y la expusieron de un modo más sistemático. Sus contribuciones a la sociología deben ser consideradas como muy relevantes, si bien difieren radicalmente de los conceptos sansimonianos, pues trata tempranamente de la sociedad a la que concibe como el producto de las relaciones humanas. Ella entraña al ser social, al hombre en relación plena con otros hombres, cooperando con sus vínculos al interés común y al mantenimiento de la vida asociada.³⁹ Es este orden social el que explica la

³⁹. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique.** A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième

existencia de la administración, pues las personas solo pueden ser *consideradas administrativamente* cuando forman parte de la sociedad, sea dentro de las relaciones administrativas públicas o las relaciones administrativas civiles. No está demás recordar que las primeras son los vínculos que unen a los administrados entre sí y como totalidad con el Estado, y que sin ellas la sociedad no puede existir, porque conservan física y moralmente a los hombres que la forman. Por su parte, las relaciones administrativas civiles suponen al administrado de manera personal, pero sujeto a la acción de la administración pública y al interés de la sociedad.⁴⁰

La ciencia de la administración, entonces, es la primera ciencia social forjada conforme los principios del iluminismo y la razón. Bonnín no encuentra diferencias sustanciales en la composición del orden natural y el orden social, por cuanto a la forma en que se integran; pues: "en el orden social, lo mismo que en el físico, esta relación es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo".⁴¹ Pero no hay nada absoluto por su naturaleza, porque todo precede de las leyes generales que gobiernan a cada especie de seres o de cosas y sus efectos son sólo dependencias de estas "leyes o causas primeras". Bonnín creía que el mundo social, como el mundo físico, es una correlación analógica forzosa sin la cual no pueden subsistir el uno y el otro. Constituye una continuación de hechos encadenados entre sí, de manera que descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos.⁴²

Édition. Tres tomos. Tomo I, p. XXVI.

⁴⁰. **Ibid.**

⁴¹. Bonnín, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. 1.

⁴². **Ibid.**

Por lo tanto, los mismos principios constitutivos rigen tanto al universo físico y a la sociedad; leyes equivalentes a las leyes eternas que rigen al universo, gobiernan a la sociedad.

LA POLÍTICA Y EL ESTADO

El predominio del capitalismo y la demanda de autonomía reclamada por los economistas, planteó nuevas y polémicas relaciones entre el Estado y la economía. Economistas clásicos como Malthus, Ricardo y Say, fieles a la tradición smithiana, refrendaron el decreto de expulsión del Estado desde el seno de la economía. Pero Sismondi, opuestamente, sostuvo con tesón los beneficios del intervencionismo del Estado.

Por aquellos tiempos estaba activo un célebre filósofo alemán que produjo un asombroso texto, en el cual propuso que el Estado, como ocurre con el derecho constitucional patrio, también se pudiera cerrar *comercialmente* hablando.

Johan Gottlieb Fichte (1762-1814) nació en Rammedau, Sajonia, como hijo primogénito de un tejedor de cintas. Estudió teología y derecho en las Universidades de Jena, Wittenberg y Leipzig, para, desde 1771, profesar cátedra en Krokow. Tres años después se incorpora como profesor de la Universidad de Jena, donde conoce a Schiller y Goethe, pero, acusado de ejercitar el ateísmo, es expulsado de esa casa de estudios. En 1808 ingresa como miembro de

la Academia Bávara de Ciencias, y a partir de 1810, asume el cargo de rector de la Universidad de Berlín, dejando el puesto al poco tiempo. Muere de tifus en 1814.⁴³

Dentro de su teoría del Estado, Fichte trató esencialmente la dinámica fronteriza de los estados nacionales, explicando que ciertas partes de la superficie del suelo terrestre, junto con sus habitantes, están determinadas manifiestamente por la naturaleza para formar todos políticos. Las piezas en las que antaño estaba dividida la *república europea* no fueron determinadas por la reflexión ni por concepto alguno, sino por el ciego azar. Dada la naturaleza de esta división, los estados así nacidos no determinaron por sí mismos sus fronteras. De aquí que los gobiernos sintieran confusamente que les faltaba algo, aunque no veían con claridad qué les faltaba, y meditaban perennemente sobre la necesidad de completarse. Igualmente discurrían que, por causa de su seguridad interior y exterior, no pueden prescindir de tal o cual provincia fértil, o de ciertas minas o salinas, porque siempre aspiraron confusamente a la adquisición de fronteras naturales. Debido a un afán de conquista ciego e indeterminado, los estados europeos se hallaban incesantemente en situación de guerra directa o indirecta. De manera que Fichte concluyó que los estados, que en realidad deberían constituir un solo ente político, y que se encontraban total o parcialmente dentro de las mismas fronteras naturales, estaban condenados a la guerra.⁴⁴

⁴³. Franco Barrio, Jaime. **Estudio Preliminar**. Fichte, Johann Gottlieb. **El Estado Comercial Cerrado**. Madrid, Editorial Tecnós. 1991 (1800). pp. XXII-XXVI.

⁴⁴. Fichte, Johann Gottlieb. **El Estado Comercial Cerrado**. Madrid, Editorial Tecnós. 1991 (1800). pp. 123-125.

Para suprimir la beligerancia había que abolir la causa de la misma, pues cada Estado debe obtener lo que se propone mediante la contienda, y la única cosa que racionalmente puede proponerse obtener es precisamente sus fronteras naturales. Pero desde el momento en que establecen las fronteras, el Estado no debe buscar nada más de ningún otro Estado, pues ya posee lo que buscaba; y ningún otro Estado debe buscar nada en él, porque no ha salido de su frontera natural ni ha entrado en la frontera de otro Estado. Por consiguiente, el *Estado comercial cerrado* debe previamente ganar terreno o limitarse dentro de sus fronteras naturales después de que las estableció. Para satisfacer las exigencias de los ciudadanos, necesita que el país sea extenso, y que contenga dentro de sí un sistema completo y cerrado de producción.⁴⁵

Esos límites no sólo eran geográficos, sino ideológicos, de modo que sus extensiones y limitaciones debían marcarse señalando en lo posible donde se inicia la libertad y donde comienza el poder. Tal fue la propuesta de von Humboldt.

Wilhelm von Humboldt (1767-1835) nació en Potsdam, dos años antes que su célebre hermano Alexander, el viajero en la Nueva España. Guillermo fue hijo de padre prusiano y madre francesa. Al igual que su hermano, Guillermo no asistió a escuelas públicas, sino hasta bien entrada su juventud. Ingresó a la Universidad de Gotinga en 1788 donde, durante dos años y medio, estudió jurisprudencia, filosofía clásica y filología.⁴⁶

⁴⁵. **Ibid**, p. 125.

⁴⁶. **Noticia Bibliográfica**. Humboldt, Guillermo de. **Ideas para un Ensayo de Determinación de los Límites que Circunscriben la Acción del Estado** (1792). **Escritos Políticos**. México, Fondo de Cultura Económica. 1943 (1901). pp. 9-15.

Inició su carrera administrativa como ayudante en un tribunal de justicia en Berlín. Pero, una vez graduado, dejó de servir al Estado y profundizó sus estudios en filología. En esta época conoció a Schiller y Goethe. A partir de 1797 se instaló en París, donde permaneció por un lapso de dos años. Luego visitó España e Italia, y fue precisamente en Roma donde recomenzó su actividad oficial como diplomático. A principios de 1809 regresó a su patria, aceptando la invitación del Barón von Stein para encargarse del Departamento de Enseñanza y Cultos del Ministerio del Interior. En 1810, cuando Hardenberg asumió la cancillería, se dedicó nuevamente a labores diplomáticas, ahora en Viena. Retornó a Prusia en 1813 para asumir el cargo de consejero de Hardenberg en materia de relaciones exteriores, lo cual lo ocupó dos años.

Pero la amistad entre Humboldt y el canciller decayó. Fue este el motivo por el que Hardenberg lo designó embajador prusiano en Londres, contra los deseos de Guillermo, quien quería ir a París. embajada que, paradójicamente, se concedió a su hermano Alejandro.

Cansado de las labores consulares, von Humboldt las abandonó para presidir el Ministerio de Asuntos Permanentes. Por estos días la amistad con Hardenberg había concluido, por lo que fue obligado en 1819 a dimitir a su cargo, terminando igualmente su carrera administrativa. Retirado de la vida pública, von Humboldt dejó de existir en abril de 1835.

Aunque Sigfrido Kaehler, a quien se debe la *Introducción* a los **Escritos Políticos** de von Humboldt, opina que nuestro autor no es un pensador original ni influyente, uno de sus trabajos ha sido revaluado significativamente en la actualidad: **Ideas para un Ensayo de Determinación de los Límites que Circunscriben la Acción del Estado** (1792). Hoy en día se le juzga como una de las grandes

aportaciones al liberalismo, toda vez que se le concede el mérito de ser uno de los primeros trabajos donde se estudia los límites de la actividad estatal.

Von Humboldt se planteó tratar un problema central de su tiempo, es decir, la finalidad a que obedece el Estado y los límites dentro de los cuales debe contenerse su actividad. Empero, estos dos temas centrales habían sido tratados de manera desigual, pues casi todos los personajes que intervinieron en las reformas estatales o que estudiaron sus problemas, se ocuparon exclusivamente de la intervención que en el gobierno le corresponde a la nación o a sus partes, así como el modo en que se organizan las ramas de la administración pública. Sin embargo, los problemas del Estado que son los más importantes de su tiempo, eran más bien los de determinar la parte de la nación que estaba llamada a mandar y la parte llamada a obedecer, en cuya base se halla la organización del gobierno; así como fijar el alcance de los objetivos que el gobierno debe perseguir, y al mismo tiempo, limitar las actividades encaminadas a su realización.⁴⁷

Por lo tanto, el hecho de que esa actividad trasciende la vida privada de los ciudadanos y determina la medida en que ellos pueden actuar libremente y sin trabas, constituye el fin supremo del Estado. Los límites de la actividad del Estado, consiguientemente, están marcados por la relación habida entre su poder y la libertad de los ciudadanos, pues la libertad consiste en la posibilidad de ejercer una acción múltiple e indeterminada, mientras que el poder constituye una acción efectiva y concreta. Tal es el motivo por el

⁴⁷. Humboldt, Guillermo de. ***Ideas para un Ensayo de Determinación de los Límites que Circunscriben la Acción del Estado*** (1792). **Escritos Políticos**. México, Fondo de Cultura Económica. 1943 (1901). pp. 87-88.

cual von Humboldt hace ver que la nostalgia de libertad, sólo se produce como fruto del sentimiento que brota de su ausencia.⁴⁸

Todo lo anterior justifica sobradamente por qué el examen del fin y los límites dentro de los que debe constreñir la actividad del Estado, entraña una importancia tan grande en la investigación sobre temas políticos.⁴⁹

El opúsculo de von Humboldt no atrajo más atención en su tiempo que hoy en día, pero no cabe duda de que se trata de la primera exposición sistemática del perímetro funcional del Estado desde el ángulo ideológico, en tiempos cuando el absolutismo era una nave que hacía agua por todos lados, y el tratamiento de los límites de la actividad estatal había sido planteado solamente dentro de la obra de Adam Smith, además del trabajo de Fichte.

Más allá, la labor de von Humboldt también contribuyó a resaltar la necesidad de estudiar al Estado en su rápida evolución, pues los moldes absolutistas eran ya muy estrechos y estaban siendo desbordados por nuevas formas de organización, cuyo impulso e inspiración provenía del ensanchamiento de las libertades públicas y privadas. Fue entonces que apareció la figura de uno de los personajes más destacados en la era que le tocó vivir a Bonnin, y quien, paisano de von Humboldt, contribuyó a desarrollar las bases de la teoría del Estado.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) nació en Stuttgart, dentro de una familia protestante, ciudad donde su padre se desempeñaba como funcionario público. Inició sus estudios en el

⁴⁸. **Ibid**, pp. 88-101.

⁴⁹. **Ibid**, p. 89.

Gimnasio, un plantel escolar de esa población, graduándose allí en 1788. Luego toma lecciones en el Seminario de Tubinga, donde, junto con otros jóvenes inquietos, es influenciado no tanto por las cátedras recibidas, como por el ideario de la Revolución francesa. Con dos de sus compañeros fundó un club revolucionario encaminado a la agitación política en pro de la libertad y la igualdad, pero sus tareas pronto son sofocadas y sus voces acalladas. El ideario progresista de Hegel es reforzado por las lecturas de las obras de Kant, al mismo tiempo que en Francia son declarados los *Derechos del Hombre y el Ciudadano*.⁵⁰

Inicia su carrera profesoral en Jena a partir de 1805, época en la cual vive la derrota prusiana y el hundimiento del Sacro Imperio Romano Germánico. Naturalmente observa con agrado el desplome del conservadurismo alemán, y las reformas progresistas que comienzan a implantarse en su país. Gracias a esta atmósfera de libertad y progreso es que pueden florecer sus ideas filosóficas, y su teoría del Estado. En 1818 ocupa una cátedra en la Universidad de Berlín, y cinco años después es nombrado rector de la misma, cargo que ocupaba cuando le sorprende la muerte.

Hegel contribuye decisivamente a establecer la moderna teoría del Estado, y al mismo tiempo colabora al desarrollo del concepto de sociedad. La base de sus estudios es la idea acerca de que entre el Estado y la sociedad existe la mediación del poder gubernativo, en tanto que entre la sociedad y el Estado hay la mediación de las clases sociales. Esta última tiene lugar porque los "intereses comunes *particulares*", propios de la sociedad civil y que están fuera de la universalidad del Estado, tienen su propia

⁵⁰. Garzón Bates, Juan. **Nota Biográfica**. Hegel, G. F. **Filosofía del Derecho**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1975. pp. XXXIX-LVIV.

administración en las corporaciones de la comunidad, así como en los oficios y las clases.⁵¹ Tienen, pues, sus autoridades y administradores. La sociedad civil, por consiguiente, es el ámbito de la lucha del interés privado individual de todos contra todos, donde tiene su lugar el conflicto de tal interés y los asuntos comunes particulares, así como de este mismo conjuntamente con aquél, desde el punto de vista y el ordenamiento superior del Estado.

Hegel definió al Estado, 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. El Estado tiene en la ética su existencia inmediata, en tanto que su existencia mediata yace en la autoconciencia del individuo.⁵² Por lo tanto, el sostenimiento del 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.

Hegel derivó de su teoría del Estado un estudio del poder ejecutivo, dentro del cual caracterizó a la administración pública y al servicio civil de carrera, destacando el papel de los exámenes de ingreso al servicio público. A partir de su ideario, la teoría del Estado quedó consolidada.

Francia no tuvo un estudioso del Estado del calibre de los pensadores alemanes examinados. Sin embargo, los conceptos

⁵¹. Hegel, Georg W.F. **Filosofía del Derecho**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976 (1821). pp. 298-302.

⁵². **Ibid**, p. 257.

formulados por Bonnín sobre el Estado son dignos de atención, esencialmente por su relación con el estudio del código político. Consiguientemente, hay que destacar que Bonnín es uno de los primeros tratadistas del Estado de derecho: partiendo de la premisa de una sociedad formada por hombres singulares, cree que el Estado no podría subsistir sin los individuos, es decir, sin el concurso de las personas y sus bienes, del mismo modo que los últimos no podrían subsistir en sociedad sin las relaciones públicas que unen a unos con los otros, pues sin esas relaciones su situación sería como de *extranjeros* dentro del Estado. Esta reciprocidad de intereses y relaciones entre los individuos y el Estado, así como entre unos y otros, forman propiamente una cadena social y son el sustento de la actividad de la administración pública sobre esos individuos.⁵³

Los afluentes mediato e inmediato de la administración pública son la sociedad y el gobierno, pero más allá se debe "señalar el objeto de su institución dentro de la organización del Estado" (...), pues como Bonnín lo asegura, él se ha "consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado".⁵⁴ Dicho Estado constituye una emanación de la sociedad, es "la organización política del pueblo" donde se plasma la nueva publicidad ciudadana.⁵⁵

⁵³. Bonnín, **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**, 1809, pp. 50-51.

⁵⁴. Bonnín, **Principes d'Administration Publique**, 1812, tomo I, p. XXXIII.

⁵⁵. **Ibid**, p. 30.

Bonnin formuló un concepto de digno de mención: la *cit *, la ciudad, como la reunión de los *publ colas* (ciudadanos) que la integran, y de las leyes que dan base a su unión y dirigen todas sus acciones hacia un objeto común. La trascendencia de esta categoría radica en la recuperación del concepto de Estado como reunión de ciudadanos, de la ciudad como el espacio propio de aquellos seres comunes que se llaman publ colas.⁵⁶

En tanto Hegel se esforzó por demostrar el imperativo estatal que rige a la administración pública, Bonnin no desmay  en el propósito de resaltar la inevitabilidad condicionante de esa administración como esencial al Estado. Bonnin descubre, antes que nadie, al *Estado administrativo de derecho*.

En la época de Bonnin estuvo activo Henry-Pierre Constant de Rebecque (1767-1830), nacido en Lausana, procedente de una familia de franceses protestantes refugiada en Suiza. Estudi  en Oxford, Erlagen y Edimburgo. En el período en el cual gobernó el directorio obtuvo la nacionalidad francesa, radicando desde entonces en París. All  trabó relaciones amistosas con personalidades de la política y la vida intelectual de la ciudad, entre quienes destaca la señora Sta l. Como Jean-Baptiste Say, Constant tuvo una relación política muy tormentosa con Napoleón, y del mismo modo que el economista, ocupó una plaza en el Tribunado y hubo de renunciar a la misma tras el 18 Brumario.⁵⁷

⁵⁶. Bonnin, **Abrégé des Principes d'Administration**, p. 54.

⁵⁷.  lvarez Junco, José. **Introducción**. Constant, Benjamín. **Principios de Política**. Madrid, Editorial Aguilar. 1970 (1815). pp. XXIII-XXV.

Constant sufrió la mala fama de ser un oportunista político. Trabajado con Napoleón, pasó luego a las filas de Bernadotte, para abandonarlo y transar una alianza con la restauración. Esta época fue crucial en su vida, pues en ella Luis XVIII expide la Carta Constitucional, un documento político que rige a la Francia de entonces y en el que se recogen los principios liberales que profesaba Constant. Opuesto radicalmente al retorno de Napoleón, luego del avance triunfante del corso, Constant se le une contra los restauradores.⁵⁸ Napoleón, atento a los nuevos tiempos, expide un acta adicional a las constituciones del imperio, imitación del documento político de la restauración, cuyo proyecto lo redactó Constant. Más adelante fue diputado y consejero de Estado, cargo que ocupaba cuando le sorprendió la muerte.

La purga política de la que fue víctima en 1802 lo apartó de la ambigüedad de su postura republicana antijacobina y antiabsolutista, para perfilar su posición política como pensador liberal, uno de los más destacados. Con base en este afianzamiento ideológico, su obra científica también se delineó con mayor nitidez, orientándose al estudio del régimen constitucional, la representación política, los derechos fundamentales y la división de poderes.⁵⁹ La mejor representación de su pensamiento político liberal es su célebre distinción entre la libertad de los antiguos y de los modernos, diferenciación hecha como una crítica a la tendencia de la Revolución a imitar las instituciones de la antigüedad clásica. Entre los antiguos, la libertad consistía en ejercer enteramente la soberanía de manera colectiva, así como

⁵⁸. Su obra **Del Espíritu de Conquista** (Madrid, edit. Tecnós. 1988 [1815]) ha sido considerada como una filípica contra Napoleón.

⁵⁹. Sánchez Mejía, María Luisa. **Estudio Preliminar**. Constant, Benjamin. **De la Libertad de los Antiguos Comparada con la de los Modernos**. Madrid, Editorial Tecnós. 1988 (1819). p. XI.

deliberar sobre la paz y la guerra, y concertar tratados y alianzas. Estribaba asimismo en el examen de las cuentas rendidas por los magistrados, la vigilancia de su gestión, y el absolverlos de su faltas o castigarlos por ellas. Los antiguos creían que esta libertad colectiva era compatible con la sujeción completa del individuo, a la autoridad de la multitud reunida en la plaza pública. Entre los antiguos no existía libertad para opinar, ni de industria; no había un sentido de libertad como la de los modernos, pues entre ellos el individuo, soberano en los negocios públicos, era un esclavo en su vida privada. Del mismo modo como el ciudadano podía cuestionar, castigar y despojar a un magistrado, en calidad de individuo podía ser cuestionado, castigado y despojado.⁶⁰

Entre los modernos la libertad es el derecho de opinar, de elegir su industria, de disponer de su propiedad, de reunirse, de transitar, y de influir en el acontecer de la administración pública a través de peticiones y consultas que la autoridad está más o menos obligada a atender. Sin embargo, el individuo sólo es soberano aparentemente en los negocios públicos, porque existen muchas trabas y limitaciones para poder ejercer ese poder.

Como Constant, Charles-Jean Bonnin trata de la política como un tema principal, aunque normalmente vinculado con los problemas de la administración pública. Una de sus materias favoritas fue el código político, al que concibe como la base de todas las leyes del Estado y comprende los principios generales de las leyes que de él derivan. Además, en su seno se han establecidos los preceptos de equidad, orden social, división territorial, colegios electorales, derechos políticos, cuerpos legislativos, gobierno y consejo de

⁶⁰. Constant, Benjamin. **De la Libertad de los Antiguos Comparada con la de los Modernos**. Madrid, Editorial Tecnós. 1988 (1819). pp. 67-69.

Estado. Dentro de ese código, el código administrativo se ciñe a los detalles y casos particulares, de modo que a él corresponde el ministerio del interior por ser propio del orden administrativo.⁶¹

⁶¹. Bonnin, **De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif**, p. 24.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Joseph Marie de Gerando (1772-1842), Louis Marie Cormenin (1788-1868) y Louis Antoine Macarel (1790-1851), estudiosos del derecho administrativo, tienen el mérito de haberlo establecido como disciplina independiente. Los tres autores fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. Gerando fue el primer profesor de derecho administrativo cuando se abrió la cátedra en 1819. Macarel, discípulo de Gerando y su reemplazo en la misma cátedra después de su muerte, ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin, también profesor de esa materia, fue asimismo consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración en 1848, iniciando su carrera administrativa ocupando un cargo modesto con Napoleón.

En efecto, Gerando fue el primer profesor de derecho administrativo, pues cuando él inicia sus lecciones era una ciencia *enteramente nueva*.⁶² Su fuente fue el Consejo de Estado, de cuya jurisprudencia emanará la materia prima que lo nutre.

Macarel publicó sus **Elementos de Jurisprudencia Administrativa** en 1818, emanados de una exploración sistemática de los archivos del Consejo de Estado. También es autor del **Curso de Administración y de Derecho Administrativo**, publicado en París durante 1846, al cual siguió una segunda edición en 1852.⁶³ Este libro constituye una verdadera radiografía de la organización y del funcionamiento de la administración pública francesa de aquellos días. Desde 1842

⁶². Bastid, Paul. **Cormenin: un Juriste, Pamplétaire, Précurseur et Constituant**. Paris, Hachette. 1948. p. 41.

⁶³. Macarel, M. **Cours d'Administration et de Droit Administratif**, Paris, Librairie de Jurisprudence de Plon Freres. 1852. Dos tomos. Tomo II, p. 642.

impartió la cátedra de derecho administrativo enseñando los temas de organización y atribuciones de las autoridades administrativas. Rinde tributo a su maestro, Gerando, quien lo inició en la investigación y la docencia, de modo que hay que recalcar que su interés fue esencialmente la enseñanza del derecho administrativo. Su concepto de esta nueva rama del derecho emana del derecho público, porque ambos ayudan a comprender las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Cormenin se ocupó del Consejo de Estado en un libro publicado en 1818, abordándolo como una organización conciliar y como jurisdicción. Su obra suya más conocida es **Cuestiones de Derecho Administrativo**, publicada en 1822, a la cual siguieron las ediciones de 1826 y 1837, y una más en 1840, la que cambió su título por **Tratado de Derecho Administrativo**.⁶⁴ Esta última fue acompañada por una introducción histórica sobre la centralización, que originalmente fue un opúsculo muy consultado en sus días y publicado con anterioridad.

Ese opúsculo ha sido considerado como un libro *precioso* por Eduardo García de Enterría. Se titula **De la Centralización** y fue firmado con el seudónimo de Timon. La obra fue traducida al español en Madrid cuando corría el año de 1843. Cormenin encontró que toda Francia estaba fundada en la centralización, pues en ese país había la misma jerarquía, la misma subordinación, las mismas oficinas y las mismas garantías. Por toda Francia se extienden los registros del estado civil, y hay las mismas circunscripciones territoriales, las mismas administraciones, los mismos tribunales y las mismas leyes. En su país todos los ramos y dependencias del servicio público se ajustan unos con otros, de modo que el gobierno está

⁶⁴. Bastid, obra citada, pp. 65-67.

impulsado por una centralización que mueve millares de brazos a un solo tiempo y al compás. Se mueve *maquinalmente* como lo señala Cormenin. La centralización es una de las más grandes y lúcidas creaciones de la historia, derivado de lo cual, *la Francia centralizada es la primera potencia del mundo.*⁶⁵

Cormenin explica el funcionamiento de la centralización: en el instante que el gobierno quiere, el ministro da la orden, el prefecto la trasmite y el alcalde la ejecuta. Este último es un agente del gobierno que ha absorbido las 36 mil comunas rurales. Como delegado del ministro de hacienda, el alcalde asiste a la rectificación de los repartos. Como delegado del ministro de la guerra acude a las operaciones del reemplazo. Como delegado del ministro del interior interviene en las elecciones y en la construcción de caminos, de la casa del cura, del cementerio, de las residencias del común y de las escuelas. Como delegado del ministro de los cultos participa en las cuentas de la fábrica de las iglesias. Como delegado del ministro de la instrucción pública ceta a los maestros. Como delegado del ministro de la policía y del ministro de la justicia, expide pasaportes, reprime la vagancia, redacta los actos del estado civil, hace constar los crímenes, delitos, contravenciones y ejerce la policía judicial. Por todo lo anterior, Cormenin señala que queda claro que *nosotros no podemos ya, ni queremos vivir, ni vivimos, como se vivía en la vida comunal, sino en la vida nacional.*⁶⁶

⁶⁵. García de Enterría, Eduardo. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Madrid, Taurus Ediciones. 1981. pp. 58-59.

⁶⁶. **Ibid**, pp. 119-120.

Bonnin tampoco es reconocido como un pensador que aporta conocimiento al derecho administrativo, para ocupar un sitio junto con tan eminentes hombres de leyes. El puro código administrativo debiera darle ese lugar sin objeción alguna, pero también sus conocimientos de derecho administrativo, el cual concebía de manera diversa a los juristas antes mencionados. Fue uno de los primeros autores en advertir un equívoco por cuanto al concepto de *derecho administrativo*, que tomado en su recto sentido, es lo contrario de lo que se quiere decir. En efecto, esa palabra expresa el derecho conferido a la autoridad administrativa, o bien, el derecho que tendría como autoridad, pero no propiamente un campo de la ciencia de la administración. Para apuntalar su propuesta recuerda que él es también un jurista y que se podría consultar su obra *Tratado de derecho, conteniendo los principios del derecho natural y del derecho de las naciones*), donde conservó esa palabra su significado verdadero.⁶⁷

Henri de Saint-Simon, Johan Gottlieb Fichte, Robert Malthus, Jean-Baptiste Say, Wilhelm von Humboldt, Benjamín Constant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Robert Owen, David Ricardo, Charles Fourier, Joseph Marie de Gerando, Gian Carlo Leonardo Simonde de Sismondi, Louis Marie Cormenin y Louis Antoine Macarel, forman la pléyade de hombres de pensamiento y generación intelectual, junto con los cuales Bonnín fundó a la ciencia de la administración pública.

⁶⁷. Bonnín, **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**, 1809, p. 129.

EPÍLOGO: BONNIN TIENE MAÑANA

En la ciencia de la administración pública no existen las metrópolis: todos los países son colonias, pues ellos detentan administraciones mestizas, sus culturas son mezclas dominadas por el sincretismo. Sin embargo, hay naciones cuyas dádivas administrativas al mundo hoy en día significan una herencia universal.

Muchas son las contribuciones francesas al mundo. Su administración pública, en sí misma, ha sido el modelo para muchos países del orbe. En buena parte la cultura administrativa mundial está fundada en la administración francesa, incluida la anglosajona que se precia de ser tan original. Lo dicho reza por igual en la administración pública, como en la gerencia de negocios.

Quizá el pensador administrativo francés más célebre sea Henri Fayol, debido a sus contribuciones a los negocios privados, pero también a que su sabiduría gerencial se divulgó copiosamente.

Con respecto a su aportación al estudio de los negocios privados es bien sabido que no sólo es original, sino independiente de otras contribuciones francesas y foráneas, y un precedente de las mismas. En efecto, mundialmente hablando, Fayol fue el primer pensador en llamar la atención sobre un fenómeno caracterizado por la importancia social de las cuestiones administrativas privadas, pero que todavía no se habían resaltado suficientemente. En 1900 afirmó que dentro de las empresas industriales los servicios técnico y comercial estaban definidos de antaño, pero aún no lo estaba el servicio administrativo. Creía que su constitución y atribuciones se conocían inadecuadamente porque la *administración* era todavía algo incógnita 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 le corresponde prever y preparar las condiciones financieras, comerciales y técnicas, donde la empresa nace y vive, además de que preside la organización, el reclutamiento y el funcionamiento del personal. Ella personifica al instrumento que relaciona a las diversas partes de la empresa, y a la empresa con el exterior.¹

No es menos relevante el que Fayol visualizara, antes que nadie, que la emergente administración de negocios debía ser el modelo de una administración pública que consideraba como disonante e inadaptada a los tiempos de la revolución industrial. Habida cuenta de que la empresa industrial era la organización productiva emblemática de toda corporación privada, Fayol desarrolló en concepto de *industrialización del Estado* para referir la adopción de ese modelo, que consiste en "introducir dentro del Estado los procedimientos que favorecen el éxito de las empresas industriales".² Sencillamente sugirió la analogía como el método recomendable para industrializar al Estado, explorando por principio las afinidades existentes entre el Estado y la industria para hacer posible que los procedimientos administrativos afortunados en la industria, lo fueran igualmente en el Estado.³

Independientemente de la verdad de estas afirmaciones, de las cuales tenemos serias reservas, no cabe duda que las contribuciones

¹. Fayol, Henri. "Sobre la Organización Administrativa". Buenos Aires, Edit. El Ateneo. 1956 (1900). pp. 131-132.

². Fayol, Henri. **La Industrialisation de l'Etat**. Paris, Dunod, Éditeur. 1921. p. 89.

³. **Ibid**, p. 90.

de Fayol estuvieron sustentadas no sólo en su experiencia personal, sino en sesudas meditaciones de su autor.

Por cuanto a la divulgación de su saber, basta con recordar que su más célebre obra referida a la administración industrial y general, fue vertida a numerosos idiomas. En nuestra lengua española son accesibles cuatro ediciones, las cuales son consignadas en la bibliografía de este estudio introductorio. Como allí lo estableció Fayol, las cinco operaciones de una empresa - técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable- son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad: la administración. Toda vez que "administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".⁴

Fue Fayol quien introdujo el vocablo *administración* en el estudio de la gerencia privada, donde la tradición anglosajona había optado por usar la voz *manejo* (**management**), seguramente influenciado por la ancestral práctica francesa proveniente de la administración pública. La fuerza de su pensamiento se dejó sentir en Inglaterra, donde Lyndall Urwick también adoptó la voz *administración*, y planteó una organización gerencial inspirada en Fayol; es decir, que la previsión conduce al planeamiento, la organización tiene como objeto a la coordinación, y el mando deriva en el control.⁵

El estadounidense Luther Gulick es autor del acrónimo conocido como *POSDCORB*, que le brindó fama mundial. Pero este célebre

⁴. Fayol, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris, Dunod Éditeur. 1931 (1916). p. 12. El énfasis es del original.

⁵. Urwick, Lyndall. **The Elements of Administration**. New York and London, Harper and Row Publishers. Sin año (1942). pp. 10 y 16.

vocablo no tiene originalidad, tal como lo explicó con modestia su autor, pues constituyó sencillamente una adaptación del concepto administrativo de Fayol. Tal acrónimo está integrado por las siguientes actividades: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación.⁶

Desde entonces, la mayor parte de los pensadores administrativos privados han labrado sobre estas ideas el desarrollo de la disciplina que cultivan, pues como lo expresó Alejandro de Tocqueville: "como se ve, la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias". He aquí, brevemente hablando, la *biblia* de la administración privada que se debe a la pluma de Fayol.

En contraste con Fayol, Charles-Jean Bonnin fue olvidado y sus aportes sepultados. Contratando con Henri Fayol, cuya grandeza fue sólo fue igualada por Frederick Taylor como cofundador del estudio de la gerencia de empresas, Bonnin no tuvo jamás un rival. Es el único fundador de la ciencia de la administración pública, universalmente considerada.

Bonnin dejó de ser consultado en Francia después de la edición de 1829, luego de la cual se pierde su huella, hasta que Pierre Escoubé lo descubrió hacia finales de la década de 1950. Este silencio sepulcral que rodea los trabajos de Bonnin, es uno de los misterios más grandes de las ciencias sociales. Algo que podría dar luz al respecto, aunque en forma tenebrosa, son las crudas palabras del jurista Maurice Hauriou sobre Bonnin, en 1897, por las cuales

⁶. Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization". Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science of Administration**. New York, Augustus M. Kelly Publishers. 1973 (1937). p. 13.

le califica de *ideólogo formidable*, de abreviador de todas las ideas abstractas para ponerlas al servicio de la *fuerza pura*.⁷ Estas frases hablarían más de un hacedor de políticas al servicio del Estado, que un científico social. Y sin embargo, esta crítica es menos mala que el vacío y el silencio en que cayó su obra.

Alguna explicación debemos buscar, y que mejor guía que el pensamiento administrativo de Georges Langrod, para quien la ciencia de la administración tuvo desde antaño un amplio desenvolvimiento no sólo en Francia sino en otros países, que fue paralelo y hermanado con el desarrollo del derecho administrativo. Dentro de este desarrollo, Langrod afirma que Bonnin estableció una ciencia de la administración basada en principios firmes, uniformes y específicos, que son diferentes a los principios del derecho administrativo. Tal es el motivo por el cual Langrod ha dicho con toda razón que "la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Carlos Juan Bonnin, autor de los *Principios de Administración Pública*, cuya primera edición se remonta a 1808".⁸ Y sin embargo, Bonnin "no tiene cultivadores directos", pero tiene *mañana*.⁹

Langrod cree que la escuela francesa de Bonnin fue seguida por los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin. Esto, sin embargo, debe tomarse con reserva,

⁷. Citado por Morand-Deviellier, Jaqueline. "'Les Principes d'Administration Publique' de Charles-Jean Bonnin". Paris, **La Revue Administrative**. Janvier-Fevrier, 1996. p. 9.

⁸. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual". France, **La Revue Administrative**. 1961. p. 7.

⁹. **Ibid.**

pues los tres juristas adoptaron algunas de sus ideas, pero silenciaron su nombre. Esto es muy visible en Macarel, tal como es observable en la siguiente frase: "dentro de su generalidad, la ciencia de la administración tiene por objeto investigar, en la fuente misma de las necesidades, las reglas de la vida práctica de las naciones, y los principios sociales que deben regir dentro de *las relaciones de los administradores con los administrados*".¹⁰ Esta idea fue calcada del pensamiento de Bonnin, al efecto de lo cual pusimos en cursivas las frases centrales. Como Bonnin, Macarel afirma que la ciencia de la administración está basada en reglas generales y absolutas, que detenta los *principios de la administración pública*, y para lo cual agrega lo siguiente: "sí, señores, existen en administración, como en todas las ciencias morales y políticas, principios que son una eterna verdad, de una aplicación universal y que forman un cuerpo de doctrina para el uso de los hombres de Estado. Sólo los medios de ejecución son susceptibles de variar de pueblo en pueblo".¹¹

También sus ideas sobre el derecho administrativo están fundadas en el pensamiento de Bonnin: "el derecho administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, *reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado*".¹²

¹⁰. Macarel, M. **Cours d'Administration et de Droit Administratif**, Paris, Libraire de Jurisprudence de Plon Freres. 1852. Dos tomos. Tomo II, p. 8.

¹¹. **Ibid**, p. 22.

¹². **Ibid**, p. 19.

Macarel puede definirse, a grandes rasgos, como un discípulo inconfeso de Bonnin, pero que llamó la atención de Tocqueville, más que su maestro.

En 1846, siendo Tocqueville un miembro distinguido de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, preparó un escrito referente a una de las obras de Macarel.¹³ Conocedor del tema, explica que la Revolución francesa trajo entre sus novedades al derecho público y la administración. Todo en ella es de fecha reciente, sean sus funciones o sus obligaciones, o bien, las garantías y los funcionarios públicos. Sin embargo, lo que más le impresionó por su novedad es el orden metódico que preside a esta vasta organización, y el encadenamiento riguroso y lógico que hace un sólo cuerpo de todas sus partes. Tan notoria es la administración pública francesa de su tiempo, que ella difiere sustancialmente de la administración de las principales naciones contemporáneas. De modo que, desde esta perspectiva, Tocqueville afirmó que las instituciones administrativas francesas tenían un carácter más original que las instituciones políticas, pues aquellas han tenido una influencia muy importante en las ideas, los hábitos, las costumbres y los comportamientos de los franceses, es decir, *sobre el destino entero de nuestra nación*.

Con un planteamiento tan lúcido y cierto del papel universal de la administración francesa en su tiempo, era de esperarse que Tocqueville conociera a quien estableció sus principios e hizo de ella una ciencia: Bonnin, pero no fue así. Tocqueville resaltó la importancia de Gerando, Macarel y Cormenin en la formación del

¹³. Tocqueville, Alexis de. **Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques sur le libre de M. Macarel, intitulé, Cours de Droit Administratif**. Paris, Michel Lévy Frères, Libraires Éditeurs. 1866 (1846). pp. 60-62.

derecho administrativo, añadiendo que a este último se deben los progresos en el contencioso administrativo, en tanto que a Gerando le acredita la formación del código administrativo. A Macarel, objeto de su escrito, le confiere el mérito de haber formado un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés.

Estas palabras de Tocqueville encierran una asombrosa paradoja: teniendo un conocimiento tan grande sobre las materias administrativas, resalta inexplicable la ausencia de Bonnin en su discurso. Que Tocqueville, un hombre enterado de lo avances intelectuales de su tiempo ignore consciente o inconscientemente a Bonnin, destaca todavía más la ironía de la omisión.

Todo lo anterior hace patente que, para obtener una semblanza del Bonnin del siglo XIX, hay que cruzar los pirineos para ir allí donde sus escritos eran consultados con avidez y admiración.

En Portugal la edición 1812 se había traducido abreviadamente casi diez años después,¹⁴ obra muy divulgada entre los parlamentarios portugueses, en tanto que la edición 1829 se usaba como texto en la cátedra de derecho público y constitucional de la Universidad de Coimbra. Su **Doctrine Social (Doctrine Social)** fue traducida en 1847. En fin: Bonnin sirvió de inspiración para la organización territorial de Portugal, donde se toman como modelo los consejos franceses y se establecen los consejos de prefectura.¹⁵

¹⁴. **Extracto dos Principios Fundamentaes do Sistema Administrativo de Franca por M. Bonnin, e sua Comparacao con os de Portugal.** Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana. 1822.

¹⁵. Anónimo. **O Conselho de Estado sua Certidao de Nascimento.** <http://www.sta.mj.pt/capitulo01.html>.

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.¹⁶ La ciencia de la administración pública española nació directamente de Bonnin, que es citado frecuentemente por Agustín Silvela, José Posada de Herrera y Manuel Ortiz de Zúñiga.¹⁷ Naturalmente también influyó a Alejandro Oliván, fundador de la disciplina en España.¹⁸ Asimismo se tradujo su **Doctrina Social (Doctrine Social)** en 1821, 1831 y 1833.

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,¹⁹ y traducido en 1838 por Esteban Febres Cordero en la ciudad de Panamá.²⁰

¹⁶. Mesa Segura, Antonio. **La Labor Administrativa de Javier de Burgos**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. Sáinz de Andino, Pedro. **Exposición Al Rey N.s. Sobre la Situación Política del Reino y Medios de su Restauración**. En García de Madaria: **El Pensamiento Administrativo de Sáinz de Andino 1829-1848**. Madrid, INAP. 1982 (1829).

¹⁷. Silvela, Agustín. **Estudios Prácticos de Administración**. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. Posada de Herrera, José. **Lecciones de Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843). Tres tomos. Versión facsímil. Ortiz de Zúñiga, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-1843. Tres tomos.

¹⁸. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1841-1842.

¹⁹. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840.

²⁰. Bonnin, Carlos Juan. **Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública. Estractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin**. Panamá, Imprenta de José Ángel Santos. 1838. Traducida

Hay otro pensador administrativo de una talla casi tan grande como Bonnin: 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.²¹ 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,²² traducida parcialmente al italiano.²³

A su regreso de París, von Stein fue nombrado profesor en la Universidad de Kiel donde permaneció hasta 1851, porque fue despedido por estar a favor de la independencia de Schlewig. Le ocurrió lo mismo cuando laboraba en la Universidad de Würzburg, debido a que el gobierno prusiano lo miró con sospecha por apoyar las ideas independentistas de su patria. A partir de 1855 profesó la cátedra de teoría de Estado en la Universidad de Viena, donde habiendo encontrado tan buen ambiente, pasó allí los 30 años más

por Esteban Febres Cordero (obtenida de la edición francesa de 1812).

²¹. Díaz del Corral, Luis. **Prólogo**. Stein, Lorenzo von. **Movimientos Sociales y Monarquía**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). pp. IX-LVIII.

²². Stein, Lorenz von. **Die Verwaltungs-lehre**. Stuttgart, Berlang der F.G. Gottauchen Buchhandlung. 1864-1884. Ocho tomos en diez volúmenes (Esta obra se refiere aquí en beneficio para quienes es accesible el idioma alemán).

²³. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.

productivos de su larga vida académica. También se dedicó a ejercicio de la administración pública, y a extender sus estudios hacia la política, la economía y las finanzas.

Desde Viena su pensamiento administrativo se alargó hacia Italia, y luego a 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 ha sido cultivada en Europa, principalmente por profesores *franceses y alemanes*.²⁴

Esta certera apreciación fue recogida más recientemente por D.H. Martin, en cuyo trabajo de sugestivo título: "Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration", se reconoce la precedencia francesa sobre el pensamiento administrativo estadounidense, destacándose naturalmente el papel de Bonnin.²⁵

²⁴. Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". United States, **Political Science Quarterly**. Vol. 2, num. 2. 1887. pp. 222-224. Las cursivas son nuestras.

²⁵. Martin, D. H. "Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 4. 1987.

No cabe duda: Bonnin *tiene mañana* porque sigue vivo en las bibliotecas, las aulas y los cubículos, faltando sólo que su obra anime a las oficinas públicas.