

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Omar Guerrero Orozco
Universidad Nacional Autónoma de México

Para Stein, en definitiva, todo lo que hace el Estado es administrar

Adolfo Posada, 1892

Primera Parte

VON STEIN Y ALEMANIA

I. HOJA DE VIDA DE UN GRAN PENSADOR ADMINISTRATIVO

La Vida de Stein

Como en otras ciencias sociales, en administración pública hay pensadores que sobrepasan a sus colegas de profesión por la eminencia de sus contribuciones. Johann Heinrich von Justi destaca por ser quien en Alemania sistematizó el estudio de las ciencias camerales, diferenciando y definiendo a la ciencia de policía dentro de su conjunto. Esta disciplina es la versión primigenia de la ciencia de la administración pública, cuyo avance sucesivo se debe a Charles-Jean Bonnin, quien la distanció de la ciencia de la policía sobre nuevas bases y crea su primera definición con la voz *administración pública*. Bonnin funda este campo del saber tal y como lo cultivamos hoy en día. Sin embargo, la nueva disciplina nunca se había ensayado en un régimen republicano, labor y honor que tiene Florentino González cuyo libro hecho en su natal Colombia ostenta ese enorme merecimiento. Lorenz von Stein es, como los autores precedentes, uno de los grandes pensadores administrativos de todos los tiempos. Él hace una refundación de la ancestral ciencia de la policía, bajo la forma alemana de ciencia de la administración, sin distanciarse del todo como lo hace Bonnin; y centra su desarrollo en las funciones sociales del Estado. Es de Bonnin y von Stein de donde, como dos troncos engarzados, todos los países del orbe cultivan a la disciplina.

Un Académico Reconocido

La alta estima en que tuvieron a Stein sus contemporáneos quedó de manifestó en los muchos honores que le merecidamente le confirieron: fue miembro activo de la Academia Imperial de Ciencias en Viena, y de sus similares de Roma, París, Petersburgo y Moscú. Obtuvo el *Doctorado Honoris Causa* de la Universidad de Bolonia, así como elevadas condecoraciones de los gobiernos italiano, ruso y japonés. En 1868 el gobierno austriaco le hizo un miembro de la aristocracia hereditaria austríaca, si bien Stein siempre declinó las sugerencias de adoptar nuevamente el nombre de su padre, argumentando que no tenía ningún interés de pertenecer a la aristocracia de cuna. Siempre prefirió el mérito proveniente de su trabajo académico.¹

Merced a su polifacético talento, von Stein nos recuerda a Johan Heinrich von Justi, el más prominente pensador cameralista. Ambos cultivaron una variedad de disciplinas no sólo de un modo profundo, sino brillante. Uno y el otro aportaron al conocimiento de la política, la economía y las finanzas. Asimismo, los dos tuvieron en la administración pública su disciplina

¹ Mengelberg, Kaethe, *Introduction*. Stein, Lorenz von, *The History of social movement in France, 1789-1850*, Totowa, New Jersey, 1964. Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg, p. 7

preferida. En fin, Justi y Stein desarrollaron su carrera académica en la ciudad de Viena, siendo oriundos de Alemania.

Formación Académica

El gran pensador administrativo nació el 15 de noviembre de 1815 en la Villa de Barby, cerca de Eckernförde en el ducado de Schleswig, que en ese entonces formaba parte de Dinamarca. Su padre, el Barón von Wasner, fue coronel del ejército danés y provenía de noble familia con la cual, debido a su matrimonio, rompió y adoptó el apellido de su esposa: Stein. Tras la temprana muerte de su padre, el joven Lorenz asistió durante 11 años a la Academia militar en Eckernförde, pues por tradición paterna se le había proyectado la carrera de las armas. Pero un acontecimiento, en ocasión de una visita al rey de Dinamarca, posibilitó a Lorenz revelar su verdadera ascendencia y su deseo de estudiar una profesión diversa a la carrera militar. De manera que a la edad de 17 años, con el apoyo del gobierno danés, fue enviado al gimnasio de la escuela secundaria en Flensburg, y más tarde (1835) a la Universidad de Kiel. Su formación académica continuó dos años más en las universidades de Jena y Berlín. Stein se matriculó como estudiante de derecho, pero también, atendiendo la tradición europea, adquirió una formación muy sólida en las Humanidades y en la ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*). Entonces estuvo particularmente interesado en el estudio de la filosofía, donde en ese momento Hegel y Fichte dominaban la escena académica en la materia. La influencia de ambos pensadores fundamentó sus conceptos científicos y filosóficos, y determinó la interpretación de la historia de von Stein. Finalmente, en el año de 1840 obtuvo el grado de Doctor en Derecho en la Universidad de Kiel, sustentando una tesis sobre la historia de los procedimientos jurídicos en Dinamarca.²

París

Inmediatamente después de graduarse viajó a París para realizar investigaciones sobre jurisprudencia. Los estudios cursados en Francia le ofrecieron una primera visión sobre las relaciones entre las condiciones sociales y el derecho. De sus estudios derivaron algunas publicaciones sobre los procesos judiciales en Francia, así como de sus constituciones municipales.³ Sin embargo, sus cualidades no eran sólo las de un erudito, pues estaba continuamente interesado en los acontecimientos políticos de su tiempo, toda vez que ostentaba un bien dotado talento periodístico. Durante su estancia en París fue corresponsal regular del *Augsburger Allgemeine Zeitung*, una asociación profesional que mantuvo a lo largo de su vida.

La estadía de Stein en París durante sus años de formación profesional, entre los 26 a 30 de edad, fue determinante para su desarrollo intelectual en el ámbito y el método del trabajo académico que desarrollaría más tarde. Particularmente su interés en el movimiento socialista fue despertado por los contactos con personajes como Victor Considérant, Louis Reybaud, Louis

² *Ibid*, p. 3

³ *Ibid*.

Blanc y Étienne Cabet, así como con trabajadores y asociaciones de artesanos progresistas.⁴ Stein experimentó su visita a Francia como si fuese un taller donde se realizó la historia, de aquí que sus impresiones y observaciones le dieron una mejor a la comprensión de la evolución social y política del pasado y el presente, así como un idea más clara sobre futuro, más que todas las especulaciones teóricas de su temprana juventud. De aquí que los años vividos en Francia determinaran su posición única en la historia del pensamiento social, la cual representa al mismo tiempo el positivismo francés y el idealismo hegeliano.⁵

Stein consideró al socialismo como un fenómeno importante, motivo por el cual sus trabajos sobre el tema no siguieron la línea de lo que se llegó a conocer como su rama “utópica”, sino aquella otra interpretación del socialismo como un movimiento de importancia universal.⁶ Incluso se ha corroborado que existen algunos paralelos con Karl Marx, pues también Stein fue “hegeliano”, y el propio Marx tuvo ante sus ojos los escritos de Stein.⁷ Como emanación de la experiencia parisina, en 1842 von Stein publicó su primer libro importante: *Socialismo y Comunismo en la Francia Actual: una Contribución a la Historia de Nuestro Tiempo (Der Sozialismus und kommunismus des heutigen frankreich, ein beitrage zur zeitgeschichte)*. El libro tuvo un éxito espectacular, motivo por el cual en 1848 fue seguida por una segunda edición revisada y ampliada. La tercera y definitiva apareció en 1850 bajo el título: *Historia de los Movimientos Sociales en Francia, 1789-1850 (Geschichte der sozialen bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere tage)*.⁸ Debemos resaltar que Stein incorporó la historia de la vida y el trabajo de los representantes del socialismo en un recuento de acontecimientos históricos, así como de las condiciones sociales de la clase obrera. Su introducción, concebida bajo el título “El concepto de la sociedad y sus leyes dinámicas”, colocó su estudio histórico en el marco de una teoría general de la sociedad y del movimiento social.

Es posible que en esta época Stein podría haber tenido un primer contacto con la ciencia de la administración, pues en ese entonces ya se habían publicado las cuatro ediciones del libro de Charles-Jean Bonnin.⁹ Stein estuvo interesado en el derecho administrativo francés y ello pudo haberlo acercado a los textos de administración pública referidos.

⁴ Sobre el pensamiento socialista en la época de Stein, ver: Cole, G.D.H., *Historia del pensamiento socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, tomo I.

⁵ Mengelberg, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁶ Brunialti, Attilio, *Prefazione*. Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, p. LXXII

⁷ Singelmann, Joachim y Peter Singelmann, “Lorenz von Stein and the Paradigmatic Bifurcation of Social Theory in the Nineteenth Century”, *The British Journal of Sociology*, vol. 37, no. 3, 1986, p. 447.

⁸ Mengelberg, *op. cit.*, p. 4.

⁹ Bonnin C.J., *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808.

El Ostracismo

Pero su reputación como académico se estableció hasta 20 años después. Tras su regreso de París, Stein fue nombrado en 1846 profesor de en la Universidad de Kiel. Sin embargo, pronto se introdujo en las controversias políticas de su país natal y su carrera ptofesoral fue seriamente amenazada. Stein siempre había tomado una posición a favor de la independencia de Schleswig-Holstein, y en 1846 firmó un memorándum con otros ocho catedráticos sobre a la sucesión hereditaria en el ducado de Schleswig; y asimismo apoyó la posición adoptada por la Confederación Alemana contra cualquier usurpación de los derechos de Schlewig por argumentos legales e históricos. Durante el corto período de independencia de Schleswig-Holstein (1848-1850) Stein fue el delegado del Gobierno Provisional en París, y en 1949 fue elegido como miembro de la Asamblea de Representantes. Pero en 1850, cuando Dinamarca restableció su dominio sobre Schleswig, Stein perdió su cátedra y fue obligado a abandonar el país. Su posición era particularmente difícil porque, aunque se opuso enérgicamente al gobierno danés, Stein también fue crítico de la posición que Prusia adoptó durante el diferendo de Schleswig-Holstein. De modo que el gobierno prusiano nunca lo perdonó, y no sólo le negó la oportunidad que ofreció a sus colegas para encontrar una nueva posición académica, sino también utilizó su influencia para evitar su nombramiento en Würzburg, donde el 1854 el gobierno bávaro estaba dispuesto a dárselo.¹⁰

Viena

La vasta y erudita formación de Stein en las ciencias sociales, la facilidad e imaginación con que escribía, y su capacidad de combinar un enfoque sistemático con el análisis de datos prácticos, le aseguró el éxito como periodista durante estos ños de transición. De hecho, él pensó seriamente en abocarse al periodismo como carrera profesional. Pero cuando estaba por aceptar una posición editorial en el periódico *Deutsche Allgemeine Zeitung*, ocurrió la muerte de un economista de apellido Nowak, profesor de la Universidad de Viena, abriéndose una vacante en la institución.¹¹ En es entonces Stein contó con el apoyo de los Ministros de Finanzas, y de Cultura y Asuntos Científicos de Austria, que valorando sus conocimientos y su prometedor futuro apoyaron sus aspiraciones académicas. También entonces el antiguo antagonismo contra Prusia operó en su favor, por su rivalidad política con Austria. Stein fue nombrado profesor de economía cuando corría el año 1855, ocupando el cargo hasta su jubilación en 1888. Durante más de 30 años fue activo maestro en una de las más antiguas universidades alemanas.

Debemos destacar que finalmente encontró un entorno adecuado para el desarrollo de sus cualidades académicas, caracterizadas por un conocimiento comprensivo, un poder de razonamiento entusiasta y una intuición sorprendente. Fue un brillante profesor que atrajo a

¹⁰ *Ibid*, pp. 4-5.

¹¹ *Ibid*, pp. 5-6.

grandes audiencias y ejerció una fuerte influencia en la generación más joven. Durante un período de rápido aumento de especialización, él enseñó a los jóvenes a observar los detalles en un contexto general, y no a perder de vista la relación esencial entre los hechos individuales y las tendencias básicas en el desarrollo histórico y social. Su enfoque fue esencialmente una metodología sistemática. No obstante, la academia no absorbió todo su tiempo y también se pudo dedicar al ejercicio de la administración pública, la política, la economía y las finanzas. No era la primera vez que Viena recibía y alentaba el trabajo de profesores alemanes: cien años antes había dado la bienvenida a Justi y Sonnenfels.

Carrera Política y Administrativa

Durante la primera década de actividad en Viena, Stein se propuso influir en el curso de los acontecimientos políticos y en el desarrollo económico en Austria. En 1866 estaba convencido de ese país debería desempeñar un papel principal en la unificación de Alemania, y paralelamente Stein favoreció la unión aduanera de la Gran Alemania. Fue asesor de algunos ministros y participó en la fundación empresas privadas en las cuales fue presidente o miembro del Consejo de Administración. Incluso, cuando aspiró a ser elegido como miembro del *Reichsrat* en 1874, presentó su candidatura como un “industrial” similar al definido por Henri de Saint-Simon en sus escritos, como en *El Sistema Industrial*.¹²

Pero hay una experiencia vivida por Stein particularmente colorida por la versatilidad que mostró: su papel como asesor del gobierno del Japón en la década de 1880. Uno de sus alumnos más destacados fue Hirobumi Ito, una figura pública conspicua durante la Era Meiji (1867-1912). Cuando el poder de la aristocracia feudal disminuyó en los años de 1860, Japón requirió una nueva Constitución y otro sistema administrativo. Una comisión establecida para estudiar las instituciones de Europa Occidental fue enviada a Viena con objeto de consultar Stein. Esta fue una tarea llena de retos a la que Stein dedicó gran parte de su tiempo. Aunque las fuentes de información sobre Japón disponibles eran escasas y las dificultades de comunicación considerables, Stein tuvo éxito en satisfacer las expectativas de sus visitantes y ofrecer consejos valiosos sobre el camino a seguir en asuntos políticos y económicos.¹³ El destacado profesor vienés, mostrando aprecio por la cultura tradicional, la religión y el arte del país sobre el cual aconsejaba, previno contra una “occidentalización” indiscriminada y más bien sugirió cambios graduales comenzando con la promoción del comercio exterior, al mismo tiempo que hizo proposiciones específicas sobre una nueva Constitución. El enfoque de Stein, que dejó ver su gran comprensión de la diferencias culturales, demostró ser más fructífero en la práctica. Las conferencias sustentadas sobre tema fueron publicadas más tarde en Japón, e incluso presumiblemente existe una traducción al japonés de su libro *Teoría de la Administración* publicada en 1887. El hecho de que Stein fuera un monárquico convencido fortaleció la confianza de su discípulo Ito en la labor consultiva que le confió.

¹² *Ibid*, p. 6.

¹³ *Ibid*, pp. 8-9.

El capítulo sobre el poder imperial en la nueva Constitución japonesa se redactó de un modo muy próximo al proyecto original Stein. Incluso, continuó siendo amigo y consejero de Ito, y de otros estadistas japoneses, así como de estudiantes japoneses en Viena por el resto de su vida. La Constitución Meiji (1889), como se le llamó desde entonces, estuvo inspirada en la tradición jurídica prusiana, en la cual destaca el ideario jurídico de Rudolf Gneist,¹⁴ si bien fue Stein el protagonista principal en su confección. Quizá la cercanía entre el consejo de Stein y el modelo de la autoridad imperial no fue mayor debido a que, si bien la forma de la Constitución Meiji tiene rasgos alemanes, en el fondo siguió el impulso de la realidad japonesa. De aquí que sea el emperador quien otorga una Constitución al pueblo, no al revés, si bien su persona quedó sometida a restricciones establecidas en el mismo texto.¹⁵ En fin, de ese contacto emanó su artículo “Estudio del derecho y de la historia del derecho japonés” (“Studien zur Reichs und Rechtsgeschichte Japans”, Oesterr. *Monatsschrift f.d. Orient*, Nr. 1, 1887).¹⁶

Stein murió en Weidlingan, cerca de Viena, en septiembre de 1890.

La Obra de Stein

La obra de Lorenz von Stein es abundante y diversificada en forma y fondo, pues comprende libros y artículos, ensayos, memorias y poemas, que tratan temas diversos como el ejército, el derecho ferroviario, la mujer, la música y la geografía, además de la sociología, la política y la administración. Sus escritos principales son las siguientes:

¹⁴ Gneist, Rodolfo, *Lo Stato secondo il diritto*, Roma Biblioteca di Scienza Politica, vol VII, 1884.

¹⁵ Scalapino, Robert, “Environment and Foreign Contribution”. Ward, Robert, *Political modernization in Japan and Turkey*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 64-90, pp. 81-82].

¹⁶ *Ibid*, p. 438.

Libros

Socialismo y Comunismo en la Francia Actual: una Contribución a la Historia de Nuestro Tiempo [Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte. Leipzig O, 1842].

La Constitución Municipal en Francia [Die Munizipalverfassung Frankreichs. Leipzig, O. Wiegand, 1843].

Historia de los Movimientos Sociales en Francia, 1789-1850, [Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. Tres vols. Leipzig (O. Wiegand), 1850].

El Sistema de la Ciencia del Estado [System der Staatswissenschaft], dos volúmenes:

[Vol. I, *System der Statistik, der Populationistik und der Volkswirtschaftslehre*. Stuttgart und Tübingen, 1852].

[Vol. II, *Die Gesellschaftslehre. 1. Abteilung: Der Begriff der Gesellschaft und die Lehre von den Gesellschaftsklassen*. Stuttgart und Augsburg, 1857]

Tratado de la Ciencia de la Economía Popular [Lehrbuch der Volkswirtschaft. Wien, 1858].

Tratado de economía financiera [Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Leipzig, 1860].

La Teoría de la Administración (Die Verwaltungslehre), diez tomos:

1865 Part 1: *Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus*. Stuttgart.

1866 Part 2: *Die Lehre von der inneren Verwaltung*.

1867 Part 3: *Die innere Verwaltung. Das öffentliche Gesundheitswesen*. Stuttgart.

Part 4: *Die innere Verwaltung: Das Polizeirecht. Anhang: Das Pflugschaftswesen und sein Recht*. Stuttgart.

1868 Part 5: *Die innere Verwaltung: Das Bildungswesen*. Stuttgart.

Part 6: *Die innere Verwaltung: Das Bildungswesen*. Stuttgart.

Part 7: *Die innere Verwaltung: Die wirtschaftliche Verwaltung*. Stuttgart.

1869 Part I: *Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus*. Stuttgart. 2ª edición revisada.

1882 Part 3: *Die innere Verwaltung*. Edition completamente revisada.

1884 Part 6: *Die innere Verwaltung: Das Bildungswesen*. Stuttgart. Tres vols. 1. *Das Bildungswesen der alten Welt*. 2ª edición.

Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung vorí Frankreich, England und Deutschland. Als Grundlage für Vorlesungen. Stuttgart, 1870].

Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes. 2ª edición. Stuttgart, 1876.

Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes. 3ª edición nueva y revisada completamente, tres partes. Stuttgart, 1888.

Buena parte de los trabajos de Stein fue preparada en Viena, pero casi toda ella fue publicada en Alemania, y en Stuttgart con preferencia. Por ejemplo, la *Teoría* de publicó en Alemania, pero los prólogos Stein los signó en Viena.

Traducciones de sus Libros

Stein es un autor insuficientemente conocido a través traducciones de sus obras, que no son muchas, razón por la cual permaneció ignorado durante muchos años. Algunas de las versiones de sus libros en otros idiomas son las siguientes:

Stein, Laurent, *De la Constitution de la commune en la France*, Bruxelles, Librairie Européenne, 1864.

Stein, Lorenzo de, *Il Sistema dell'economia politica*, Verona, Libreria H.F. Münster, 1879.

Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

Stein, Lorenz von, *The History of social Movement in France, 1789-1850*, Totowa, New jersey. Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg. 1964.

Stein, Lorenzo Von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 [1850].

Análisis de sus Escritos

Stein fue un escritor muy productivo y con una enorme erudición, merced principalmente a su intensa labor de investigación. Gracias a su experiencia periodística, así como ser un académico conspicuo, su pluma se adentró en terrenos muy diversos. Además de ser un autor prolífico, fue un pionero en temas entonces poco abordados como el estudio de la mujer y su papel en la sociedad. En 1852 publicó un artículo con el título: “La mujer, su educación y su misión” (“Die Frau, ihre Bildung und Lebensaufgabe”, Dresden) en forma anónima, al cual siguieron las ediciones de 1853 y 1890. En 1874 sustentó una conferencia titulada “La mujer en la economía nacional” (“Die Frau auf dem Gebiete der National-Ökonomie”, Stuttgart), cuyo público estuvo integrada por los estudiantes alemanes en Viena. La segunda edición apareció dos años después. En fin, en 1880 publicó su trabajo: *La mujer en el ámbito social (Die Frau auf dem sozialen Gebiete, Stuttgart)*. Entre sus temas de investigación más curiosos se encuentra un artículo titulado “Música y ciencia del Estado” (“Musik und Staatswissenschaft”, *Nord e Sud* revista mensual, Breslavia, 1883, abril-mayo).

En 1858 produjo su *Compendio de economía política (Lehrbuch der Volkswirtschaft, Wien)*, seguido por la segunda edición con el título: *Ciencia de la economía política (Die Volkswirtschaftslehre, Wien)* completamente nueva. Una tercera edición revisada apareció con el título: *Compendio de economía nacional (Lehrbuch der National-Ökonomie, Wien)*. La segunda edición fue traducida por Lambertenghi (Verona, 1879). El *Compendio de Ciencias de las Finanzas (Lehrbuch der Finanzwissenschaft)* fue publicado en Leipzig, en 1860. La segunda edición fue totalmente reconstruida y aumentada (Leipzig, 1871), toda vez que contiene el sistema financiero comparado de Inglaterra, Francia y Alemania. La tercera edición también fue aumentada (Leipzig, 1875). La cuarta edición, renovada y aumentada, fue impresa en dos volúmenes (Leipzig, 1878). En fin, la quinta edición consistió también en dos volúmenes (Leipzig, 1885-1886). Como es observable, el ilustre hombre de ciencia de la Universidad de Viena, extraordinariamente laborioso, casi no procedió en su trabajo académico a través de reediciones. Normalmente un libro, cuando reingresaba a imprenta, ello ocurría con una nueva fisonomía y más páginas, a veces tantas que requerían uno o dos tomos más. En los años finales de su vida todavía tuvo tiempo para preparar una nueva edición de algunos de los muchos tomos de la *Teoría*.

El libro titulado *El Sistema de la Ciencia del Estado* debemos comentar que sus dos tomos abarcan el estudio de la estadística, la demografía, la economía política y la teoría de la sociedad. El escrito, si bien debe ser considerado por los politólogos como un trabajo clásico en su campo de estudio, también los administradores podrán encontrar el examen de materias que Stein asimismo trata en sus libros administrativos.

El primer contacto académico de Stein con la administración pública, fue cuando escribió su libro sobre las municipalidades francesas (*Die Munizipalverfassung Frankreichs*. Leipzig, O. Wiegand, 1843). El breve escrito, de poco más de 140 páginas, trata el desarrollo de los municipios franceses y sus diversas normas a través de la historia.¹⁷ El texto es uno de los

¹⁷ Stein, Laurent, *De la Constitution de la commune en la France*, Bruxelles, Libraire Européenne, 1864, p. 13. La obra está precedida por una carta de Stein al traductor, M. Legrand de Reulandt.

primeros sobre la administración municipal en Europa. Cuando Stein aborda el tema municipal, las comunidades de Francia se habían convertido en la trinchera administrativa de la colosal burocracia estatal, principalmente en los días de Napoleón. De hecho, como lo estima Stein, el municipio es la primera organización de un territorio o del propio Estado.

La *Teoría de la Administración* es la *opera magna* de Stein. La versión que tenemos en mano, un facsímil publicado por *Scientia Verlag Aalen* en 1975,¹⁸ comprende siete partes en 10 tomos, algunos de los cuales proceden de la edición original y otros no. Su secuencia, por lo tanto, es algo confusa. Sin embargo, ofrece una versión clara de las materias que comprende esta gran obra de Stein:

Tomo I. Parte I, sección I. *Constitución y derecho administrativo*. 1864, 448 pp. 1868, 2ª. Ed.

Tomo II. Parte I, sección 2. *Autoadministración*. 1869 [1865], 355 pp.

Tomo III. Parte I, sección 3. *Asociaciones*. 1869 [1865], 309 pp.

Tomo IV. Parte II. *Administración interna*. 1865 [1866], 353 pp.

Tomo V. Parte III. *Sistema de Salud*. 1881 [1867]. 456 pp.

Tomo VI. Parte IV. *Derecho de policía*. 1867, 198 pp.

Tomo VII. Parte V. *Educación (I)*. 1882 [1868] 455 pp.

Tomo VIII. Parte VI. *Educación (II)*. 1883 [1868] 551 pp.

Tomo IX. Parte VII. *Administración Económica*. 1868. 348 pp.

Tomo X. *Educación (III)*. 1884 [1868]. 530 pp.

Como se puede observar, el conjunto y la sucesión de las materias de la versión de *Scientia Verlag Aalen* va de la mano con la cronología editorial de la *Teoría*. Una vez que se hace un recuento del total de sus páginas, la suma es enorme, pues consta de más de 3 mil seiscientas. De hecho, este texto tan singular, lo es por consistir un cosmos temático grandioso que se plasma en cada volumen con una secuencia algo miscelánea.

Formidable por su extensión, erudición por su contenido, esta obra excepcional revela en sus muchas páginas el escenario grandioso que envuelve a la administración pública concebida como el Estado en acción, cuya cadena de actividad toca todas las fibras vitales de la sociedad. Libros como este representan al detalle el mundo humano pleno de las sociedades de entonces.

¹⁸ Stein, Lorenz von, *Die Verwaltungslehre*, *Scientia Verlag Aalen*, diez volúmenes, 1975 [1865-1884].

En sus páginas se lee sobre sanidad pública, educación, prensa y economía, además de otros muchos temas más, todos ellos desde el ángulo de la administración pública. El primer volumen de la *Teoría de la Administración* apareció en 1864, es decir, algunos años después de la promulgación de la Constitución alemana de 1850. Para entonces von Stein estaba en posibilidad de abordar el estudio del Estado de derecho, el cual tiene en todo país un supuesto constitucional de primera importancia: la división de poderes. Stein sitúa el análisis de la administración en el poder ejecutivo, tema que extiende hacia otros países en su otra obra administrativa principal: el *Manual*. Vista con más detalle, *La Teoría de la Administración* es un conjunto de obras algo independientes que forman un todo orgánico. Quizá este sea el móvil que llevó a Stein a la preparación del *Manual*, una obra sintética, y con una estructura sistemática y orgánica, y de una configuración magistral.

Uno de sus libros más consultado es *Socialismo y Comunismo en la Francia Actual*, que se agotó con rapidez y propició que Stein preparara dos ediciones más. La última, de 1850, fue más bien una reelaboración —que Stein hacía con frecuencia— pero con la novedad que fue prologada por una larga introducción teórica titulada “El concepto de la sociedad y las leyes de su movimiento”; toda vez que el autor modificó el título de la obra a la cual llamó: *Historia de los Movimientos Sociales en Francia. 1789-1850*. Esta versión fue traducida parcialmente al español en 1957 por Enrique Tierno Galván y fue hasta hoy la única obra de Stein en nuestro idioma con el título de *Movimientos Sociales y Monarquía*.¹⁹ La *Historia de los movimientos sociales* contribuye notablemente a la formación original de la sociología como disciplina científica.

Como lo adelantamos, la otra libro administrativa importante de Stein es el *Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo, en Comparación con la Literatura y Legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*. En lo general, puede decirse que las proposiciones básicas de *La teoría de la administración* se hallan contenidas en el *Manual*, lo mismo que la mayoría de las materias tratadas en aquella, si bien en forma abreviada. Esta misma tiene un sentido orgánico y sistemático ausente en la *Teoría*. El *Manual* es asimismo un tratado armonioso de la administración pública, representativo del estado del arte de entonces. Pero es más todavía, pues sus páginas recogen uno de los escritos monumentales sobre la materia. En contraste con la vastedad infinita de *La Teoría*, el *Manual* compendia magistralmente el dicho de Posada, en el sentido de que para Stein, todo lo que hace es administrar. Ningún autor logró sintetizar de un modo tan nítido el campo inmenso del quehacer administrativo en un país.

¹⁹ Stein, Lorenzo Von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 [1850].

Debemos recordar que las obras de Stein, aunque muy influyentes fuera de Alemania, no se tradujeron a otras lenguas hasta donde sabemos, salvo al italiano. La versión italiana publicada en 1897 forma parte de una colección de textos dedicados al cultivo de la ciencia de la administración pública y del derecho administrativo, dirigida por Attilio Brunialti, quien es autor de una extensa introducción en la que se bosqueja el desarrollo de la ciencia de la administración pública en Italia influenciada por Lorenz von Stein. En la portadilla se explica que el libro es “un compendio del *Tratado* y del *Manual de Teoría de la Administración Pública*” de Stein, lo que hace pensar que es una síntesis y articulación de ambos escritos. El hecho de que von Stein realizara la mayor parte de su trabajo académico en Austria, tan cerca de Italia, sirvió probablemente para que influyera en los pensadores italianos y en el desarrollo de la ciencia de la administración en ese país.²⁰ Además de la traducción de Brunialti, los italianos consultaron a Stein directamente en alemán, como lo hizo Wautrain-Cavagnari, quien en su libro cita las dos escritos administrativos mayores del profesor de Viena, además de su tratado de finanzas.²¹ También *La Teoría de la Administración* fue consultada en alemán por Errico Presutti,²² asimismo conocedor de otros autores germanos como Otto Mayer. Parece que no existe caso parecido a la influencia intelectual de un autor sobre un país diverso al suyo, como el que patentiza ilustrativamente la obra de Stein. Es sorprendente esa resonancia desde sus propios textos en alemán, toda vez que su trascendencia en Italia fue plena, pues Wautrain-Cavagnari profesaba cátedra en Nápoles y Presutti en Génova, mientras que el libro de Barbieri se publicó en Bolonia.

El estudio de la administración pública en Italia, España y los Estados Unidos es tributario de Stein. A partir de sus ideas forjadas en Austria pero publicadas en Alemania, se formó una verdadera escuela en suelo germano, italiano español y estadounidense de la administración pública.

II. EL EN PAÍS DE LORENZ VON STEIN

En la administración pública es frecuente que el examen del servicio público comience con Alemania porque es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa profesional. Como lo explicó Otto Hintze: “Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad”.¹ Incluso, en la época

²⁰ Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

²¹ Wautrain-Cavagnari, V., *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Firenze, G. Bàrbera, Editore, 1890, p. 15.

²² Presutti, Errico, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano, Società Editrice Libraira, 1903, p. 20.

¹ Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966 [1911], pp. 37-77 y 224.

de Stein el derecho alemán de los funcionarios era el más desarrollado en el mundo entero. Alemania es el suelo fértil primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servidor público. Este hecho tan singular hace presumir que la administración pública alemana emergió a partir de un régimen que siguió el desarrollo de una organización de dominación, cuyo origen es un sistema tribal. Pero no fue así, porque, en tanto las organizaciones de dominación estatales nacieron directa y positivamente de regímenes tribales, el moderno Estado en Europa siguió una vía excepcional: dio un rodeo al través de un Imperio universal frustrado, el Carolingio, y luego por medio de un largo periodo de predominio feudal.

Entonces, ¿cómo fue que Alemania estableció al Estado moderno rectificando aquél camino y adoptando uno nuevo? No se conoce del todo este punto porque la retrospectiva histórica alcanza generalmente hasta los comienzos de Prusia, la cual, glorificada, es concebida como el *fiat lux* de la administración pública alemana. Debemos ir más allá en el tiempo, y asomarnos más lejos aún, es decir, hasta el nacimiento de la Prusia misma. Antes debemos comentar que tres factores explican el devenir de la administración pública alemana: el Sacro Imperio Romano Germánico, la Orden Teutónica y el Reino de Prusia. El Imperio fue el símbolo de unidad nacional, la Orden el origen de su vida estatal y Prusia la fuerza motriz de su vida política.

El Sacro Imperio Romano Germánico

El milenario Sacro Imperio Romano Germánico (*Das Heilige Roemische Kaiserreich Deutscher Nation*), que vio sentarse en su trono a 56 soberanos, tiene una fecha fundación sujeta a la controversia. Una propuesta la sitúa en el año 800 cuando fue coronado Carlomagno, en tanto que otra versión la ubica en 911. En ese entonces estaba regido por Conrado I y Enrique I, quien dejó el trono en 915. Lo que es indiscutible es que el Imperio dejó de existir en 1806. Otra versión sostiene que el Imperio fue instituido por el rey alemán Othón I, coronado por Juan XII en 962. De hecho, Othón I habría restaurado el “Imperio caído” porque desde 915 no había tenido un titular, y con este hecho se propuso reanudar la tradición carolingia. Se trató de una refundación.

La primera versión para ser la más asequible. Carlomagno, quien dominaba casi todo el Occidente, fue coronado en el año referido por León III como emperador de los romanos (*Romanorum Imperator*). Fue un acto con doble importancia para la historia de Europa: en primer lugar, con este acto simbólico fue renovado formalmente el Imperio Romano de Occidente. En segundo lugar, aunque el poder imperial debería de estar sujeto a la potestad espiritual, Carlomagno no subordinó el *imperium* al *sacerdotium*. La entronización de Carlomagno significó una colaboración entre el poder espiritual y la potestad temporal en el gobierno del mundo. Pero en realidad el Imperio consistía solo una agrupación de Estados, y hasta el siglo XI la dignidad imperial era solamente una consecuencia de la realeza alemana, porque el emperador únicamente era reconocido y aceptado por los príncipes alemanes. Lo único que permaneció incólume fue que el Imperio, por ser romano, no podía pertenecer a ningún pueblo en particular y los emperadores alemanes fueron “condenados a no ser soberanos

universales ni alemanes”.² Hegel mismo da crédito a la fundación del Sacro Imperio con la coronación de Carlomagno cuando menciona los “mil años transcurridos desde la Carlomagno”,³ toda vez que el recién elegido no sólo llevaba su corona y su cetro, sino asimismo las joyas, zapatos y manto de aquél insigne monarca.

Si bien Carlomagno tuvo un designio conciente de recuperar la sucesión del Imperio romano y darle continuidad, además de ser su heredero, no tardó mucho en percatarse que Roma misma había perdido importancia geopolítica y el proyecto imperial no era viable.⁴ Tuvo incluso que dividir el Imperio entre sus hijos para evitar una lucha sucesoria. En las entrañas del régimen, asimismo, tuvo lugar la privatización de los cargos públicos por efecto de la confusión entre los conceptos de beneficio y dignidad, generándose un sentido rentístico del puesto y dándose paso a una etapa creciente de feudalización.

Reminiscencias Romanas

Para comprender mejor la naturaleza del Imperio se debe entender la situación de Europa oriental y occidental cuando vino a la vida, principalmente porque el Imperio carolingio fue asimismo muy distinto al Imperio de Constantino en Bizancio. Es cierto que se mantuvo la ficción de continuidad con la antigua Roma, pero el vocablo carolingio de “Imperio” (*imperium*) ya no designó a un territorio unificado ni la federación de pueblos, sino puramente la índole propia de la autoridad del emperador, la cual era muy distinta a la potestad de los césares romanos.⁵ En contraste con el pasado romano, Carlomagno y sus sucesores no gobernaron por medio de la administración imperial, ni existió un foco político en torno a una capital como Roma o Constantinopla en Bizancio, toda vez que el nuevo César gobernó muchas ciudades que en la época de Carlomagno estaban tan decaídas que casi ya no existían como tales. Más bien se estableció un sistema de dominación itinerante porque el emperador y su séquito viajaban por el reino, de una localidad a otra, de Francia a Borgoña e Italia, y de Hungría a Alemania. El Imperio carolingio fue sólo una autoridad militar y espiritual que se convirtió en el “Imperio romano” a partir el año 1034, y en el “Sacro Imperio Romano” de 1254 y a 1806 cuando fue abolido por Napoleón.⁶

² Uchmany, Eva Alexandra, *La Proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 9-10.

³ Hegel, G.W.F., *La Constitución de Alemania*, Madrid, Editorial Aguilar, 1972 [1802], p. 88.

⁴ Halphen, Louis, *Carlomagno y el imperio carolingio*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955, pp. 374-377.

⁵ Berman, Harold, *Law and revolution*, Harvard, Harvard University Press, 1983, p. 89.

⁶ Su abolición fue el efecto de la renuncia de Francisco II a la corona por exigencia de Napoleón, en agosto 6 de 1806. Uchmany, *op. cit.*, p. 70.

Es común establecer un contraste entre la condición política de Alemania en vísperas de la Reforma, con la propia de los grandes Estados nacionales que emergen en la Europa occidental a partir del siglo XVI. Pero en Alemania ocurrió una dañina confusión de la monarquía nacional con la tradición del Imperio romano, que fue lesiva para la formación del Estado. La vida nacional entró en período de estancamiento por estar huérfana de una monarquía estatal verdaderamente robusta, a falta de cual la nobleza feudal se organizó en un conjunto de pequeños reinos independientes. De manera que en contraste con las monarquías nacionales de Francia, España e Inglaterra en las cuales todo tendía al establecimiento de la unidad nacional, el progreso ordenado y una sólida administración pública, Alemania tuvo que conformarse con un régimen federal incipiente que desde su origen estuvo dividido y fue impotente.⁷

Sin embargo, a pesar de haber descendido hasta el escalón más profundo de la decadencia, la dignidad real alemana continuó teniendo mucha significación. El *Rey de Romanos*, título que ostentaba el monarca alemán antes que la coronación le diera el derecho de llamarse *Emperador Romano*, seguía siendo el primero de los potentados de la tierra en dignidad y en rango. Su intervención en los asuntos de Europa habría sido imposible si no contara con la autoridad que a su título imperial le iba asociada. Es cierto que los monarcas de Alemania no disponían de un dominio real directo, como el que era un manantial de riqueza y dignidad para los reyes de Francia o de Inglaterra, pues no ostentaban las abundantes rentas percibidas por esos monarcas. Los emperadores que en sus territorios personales tenían recursos propios, paliaban de tal modo la falta de dominios imperiales propiamente dichos. Más bien su poder provenía de la facultad de la cancillería imperial para dictar alguna provisión o privilegio mediante el cobro de derechos muy cuantiosos, lo mismo que la sanción real, la validación de los pactos de familia y los arreglos que hubiesen convenido los príncipes vecinos. Si bien “la autoridad directa del emperador era insignificante, su influencia ejercía considerable peso”.⁸ Incluso los caballeros, los eclesiásticos y los seculares cifraban sus aspiraciones de ingresar al servicio del emperador, concibiendo su este hecho como una carrera ligada a la política imperial. En más, en asuntos de menor importancia los grandes príncipes tenían el mayor interés en continuar sus relaciones amistosas con el nuevo César, más que provocarle por medio de inútiles oposiciones a sus deseos.

El Sacro Imperio fue una novedad absoluta en la historia universal del Estado por su carácter *ex orbitante*, único y singular, que sin embargo jugó un papel preponderante en provecho de la conciencia nacional alemana.

Organización del Sacro Imperio

Como producto de su larga evolución, hacia finales del siglo XVIII y comienzo del siglo XIX, Alemania estaba constituida por un “dividido e impotente gobierno federal” -como lo llama

⁷ Tout, F. T., “Alemania y el Imperio”. *Historia del mundo en la edad moderna*, Buenos Aires, La Nación, 1913, tomo I, pp. 469-470.

⁸ *Ibid*, pp. 470-471.

Tout- que sumaba la diversidad mayúscula de 369 entidades políticas clasificadas en tres categorías: principados laicos, principados eclesiásticos y ciudades libres. Los primeros eran los más grandes e importantes, destacando entre ellos el archiducado de Austria gobernado por los Habsburgo y el reino de Prusia regido por los Hohenzollern; además, del landgraviato Hesse—Cassel, el electorado de Sajonia, el electorado de Hannover, el principado de Nassau, el ducado de Berg, el ducado de Westfalia (otra parte pertenecía a Prusia), el electorado de Baviera, el margraviato de Baden, el ducado de Wurtemberg y el landgraviato de Hesse-Darmstadt. Antes de continuar es necesario explicar que el “electorado” fue un Estado territorial cuyo príncipe pertenecía al *Colegio de los Siete*, a cuyo cargo estaba la elección del emperador del Sacro Imperio, y de allí su nombre.⁹ Estos últimos estuvieron regidos por una familia dinástica, así como por el principio de primogenitura.

Por su parte, los principados eclesiásticos -siempre católicos- se regían por los cánones de la organización de la iglesia, y dos de sus ejemplares típicos fueron el obispado de Munster y el arzobispado de Salzburgo. En fin, las ciudades libres eran Hamburgo, Bremen, Lubeck, Frankfort, Nurenberg y otras más, regidas por un consejo municipal. La mayoría de estos regímenes fueron insignificantes posesiones de condes, barones y caballeros libres, algunos de tamaño tan estrecho que un viajero podía recorrer en un solo día algunos de ellos. Era un “laberinto” de principados en su mayoría enmarcados por el Sacro Imperio, cuya cabeza fue un emperador elegido durante 300 años en el seno de la casa de Habsburgo. Su titular estaba asistido la Dieta (*Reichstag*) y algunos órganos colegiados, pero sin una administración burocrática central. En el Sacro Imperio no existió un sentimiento político común de nacionalidad que uniera semejante diversidad, toda vez que las diferencias religiosas y antiguas tradiciones territoriales motivaron que este conglomerado fuese “políticamente incomprensible”.¹⁰ Otro factor de separación fue la rivalidad entre Austria y Prusia cuyo el deseo de agrandar sus posesiones territoriales a costa de los Estados pequeños, merced a la ineficaz administración imperial, hicieron un campo propicio para las ambiciones de príncipes alemanes y extranjeros. Un problema más fue la vetustez del Sacro Imperio, que pareciendo encarnar la forma de Estado, como lo observó Hegel, “Alemania no es ya un Estado”.¹¹

En suma: durante la Edad Media se crearon dos rutas que llevaron hacia la formación del Estado: una monarquía electiva, por un lado, y una autoridad territorial de los príncipes por el otro. Como los Estados medievales, el Sacro Imperio se definió mediante una red de asociaciones personales entre los señores y los vasallos. En el siglo XV, países como Francia e Inglaterra se estaban desarrollando desde un Estado feudal (*Lehnstaat*), hacia un Estado territorial donde la autoridad política se centralizó dentro de límites definidos.¹² En contraste, el

⁹ Uchmany, *op. cit.*, p. 75.

¹⁰ *Ibid*, pp. 10 y 75.

¹¹ Hegel, *op. cit.*, pp. XII y 8.

¹² Sinan Birdal, Mehemet, *The Holy roman empire and the ottomans*, London, Tauris, 2011, pp. 88-89.

Sacro Imperio se convirtió en un Estado corporativo (*Ständestaat*) en el cual los derechos feudales personales se transformaron en derechos territoriales. Esto propició que las instituciones imperiales centrales de tipo jurisdiccional, fiscal y ejecutivo creadas en el siglo XV, fueran injertadas en esta estructura corporativa sin viabilidad operativa, produciendo como resultado que mientras el emperador y las instituciones imperiales eran gradualmente más dependientes, el Sacro Imperio se convirtió en un actor secundario dentro del sistema estatal.

La administración del Sacro Imperio no fue eficiente, pero sí funcional a su índole organizativa, pues adoptó un sistema con carácter de asamblea y colegialidad que facilita el método de consulta y deliberación. Sin embargo, este sistema está vacunado contra el todo impulso de innovación. Esto explica por qué el declive de la actividad imperial en los asuntos de Alemania no se pudo remontar, cuando en el siglo XV los problemas de seguridad interna y externa estimularon un movimiento de reforma por el cual se establecieron nuevos órganos centrales en la administración imperial. Ocurrió que estos órganos fueron injertados en antiguas instituciones preexistentes, que los hicieron imponentes desde su inicio. El cuerpo central de toma de decisiones, la Dieta, que surgió de las asambleas (*curia*), servía de corte imperial e incluso se desempeñó como junta electoral durante el largo *interregno* de 1254 a 1273. Asimismo, con base en el principio de consenso, funcionó como mediadora de las partes afectadas en un conflicto y como garante de las obligaciones contraídas.¹³ La Dieta estaba integrada en tres colegios, el mayor de los cuales era el colegio de los electores (*Kufflirstenrai*) establecido en 1273 y confirmado en 1356. La mayoría de los cargos del mismo fueron asignados con el carácter de título hereditario. La segunda curia era el colegio de príncipes imperiales (*Reichsfürsten*), que surgió en el 1480 para defender los derechos de los príncipes y de los condes contra la autoridad creciente de los electores. La tercera curia estaba integrada por representantes de 80 ciudades libres e imperiales. La ausencia absoluta de administración burocrática, refractaria a la índole del Imperio, fue uno de los ingredientes negativos que obraron en la parálisis de Sacro Imperio, en mundo donde dominaban Estados territoriales que habían asegurado la soberanía.

Sin embargo, en la época que va del siglo XVI a finales del siglo XVIII, son observables en Alemania algunas continuidades históricas a través de las cuales se “conserva y se hereda una conciencia común nacional”. En este punto el Sacro Imperio jugó un papel muy relevante el desarrollo de esa conciencia por medio de portadores institucionales del “conjunto pan-alemán”. Se trató de las instituciones del *Reich*, a saber: el *Reichstag*, los estamentos, las ciudades y la nobleza. También tuvieron algún significado en este empeño los principados pequeños, sobre todo los del sur y del centro de Alemania, por cuanto buscan el apoyo del emperador y del derecho imperial vigente para sus propias necesidades prolongando la actividad imperial.¹⁴ Asimismo, en la formación y conservación del “conjunto alemán total”, jugaron un papel importante las asociaciones de oficiales (*Gesellen*). En Alemania, por la costumbre y el deber del *Wandern* (“viaje profesional de aprendizaje”) se formaron asociaciones de protección y ayuda mutua como portadoras del derecho de artesanos y de oficiales pan-alemán sobre usos y

¹³ Uchmany, *op. cit.* p. 89.

¹⁴ Manheim, Ernst, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, pp. 130-131.

costumbres, merced al cual como caminantes recibían en todas las ciudades acogida y amparo. Existen algunas instituciones patrióticas posteriores al Sacro Imperio que recogen estos referentes de la conciencia común alemana, como también lo hizo la burguesía.

El Sacro Imperio no fue del tono inútil, y sí muy fecundo en pro de la unidad nacional alemana.

La Orden Teutónica y el Estado Moderno

El camino del Sacro Imperio no llevó al desarrollo del Estado moderno en Alemania. Este papel no desempeñó, paradójicamente, una orden monástica y militar emigrada de la *tierra santa* cuyo original designio era cristianizar a la Prusia oriental y Livonia -al sur de la hoy Estonia-, ambas situadas a orillas del Mar Báltico. Se trata de los Caballeros Teutónicos.

La Orden Teutónica tiene su origen en los márgenes políticos del Sacro Imperio. En contraste con este sistema cosmopolítico, los teutónicos establecieron un Estado centralizado cuyo liderazgo no recaía en un príncipe, sino en una corporación monástica y militar. Este régimen singular, creado como el *Estado de la Orden (Ordensstaat)*,¹⁵ emergió a la vida en 1238. El Estado fue regido por la hermandad teutónica misma, entre cuyos lineamientos gubernamentales se dio prioridad a la colonización alemana no sólo con nobles, sino también con burgueses y campesinos.

¹⁵ Seward, Desmond, *The Monks of war*, London, Penguin Books, 1995, p. 102.

El Estado Monástico

Los Caballeros Teutónicos son parte del conjunto de las órdenes monástico-militares más célebres, junto con los Hospitalarios y los Templarios, cuya celebridad tuvo su origen en la época de las cruzadas. El primer experimento de estas hermandades fue de naturaleza asistencial merced a comerciantes procedentes de Melfi, Italia, que en 1070 establecieron un hospital para atender a los peregrinos llegados a tierra santa. Más adelante, en 1113, esta experiencia se formalizó en la *Orden de los Hospitalarios*, que y en 1137 se convirtió en una corporación militar para combatir a los musulmanes. La segunda corporación fue la *Orden de los Templarios*, instituida en 1118, en tanto que la tercera: la Orden Teutónica, fue creada en 1191 con el nombre *Orden del Hospital de la Santísima Virgen María de la Casa Alemana de Jerusalén*. Todas ellas fueron tan célebres que, en paralelo a los estudios científicos sobre su historia, su evolución ha estado envuelta en la leyenda.

La Orden Teutónica fue reorganizada con un carácter militar en 1198, ocho años después de su instauración como hospital. Desde entonces, mucho de su desarrollo se debe al patrocinio de los soberanos del Sacro Imperio Romano Germánico, pues en tierra santa la hermandad no fue ni tan rica ni poderosa como sus hermanas del Templo y del Hospital. La mayor parte de sus propiedades fueron acumuladas dentro de Alemania, toda vez que la mayoría de sus miembros eran germanos, y fue allí donde fue establecido su Estado.

El carácter esencial de un Estado monástico consiste no tanto en la situación jurídica que guarda, como en la forma que asume su administración. A diferencia de las abadías, que eran principados del Sacro Imperio, los Estados gobernados directamente por monjes militares abandonaron la soledad del claustro para consagrarse a los asuntos mundanos. Mientras las abadías se limitaban a recibir las rentas de sus tierras, delegando la dirección en los funcionarios laicos, aquellos monjes asumieron directamente la administración limitando de antemano a la nobleza dentro de actividades estrechas cuando se realizaban fuera de la vida privada, principalmente los asuntos locales y las actividades bélicas. En el interior del Estado monástico existe una tendencia prominente a establecer un régimen burocrático, cuyos mecanismos están controlados exclusivamente por los monjes. La Orden Teutónica es el caso más representativo en este punto. Una tercera característica de los Estados monásticos, junto con la tendencia a la autonomía plena y la administración directa, es que la soberanía radica en la corporación monástica misma. Una última característica es que la corporación monástica recluta a sus efectivos fuera del país y constituye una especie de casta ante las fuerzas nativas. Los Caballeros Teutónicos raramente enrolaron a los descendientes de nobles alemanes cuando se establecieron en Prusia.¹⁶ De acuerdo con las características enunciadas, Karol Górski apunta lo siguiente: “podemos decir que un Estado monástico es una organización que tiende a ser independiente de cualquier soberano secular, laico o eclesiástico, cuya administración se rige directamente por los monjes que forman una corporación cerrada con respecto a los habitantes del país gobernado”.¹⁷

¹⁶ Górski, Karol, *L'Ordine teutonico*, Torino, Giulio Einaudi Editores, 1971, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*

Cuanta razón asiste a Dwight Waldo cuando afirmó lo siguiente: “yo he caído en la cuenta de que el término *Estado administrativo* es un pleonasma (...) los Estados son administrativos o no son Estados”.¹⁸

La Administración del Estado Teutónico

Un buen principio para entender el funcionamiento de la Orden Teutónica consiste en analizar su *regla*, es decir, su ley fundamental como corporación monástica. Fue en el año de 1199 cuando la Orden recibió su primera *regla*, otorgada por el papa Inocencio III, que se trató de una disposición constitutiva copiada directamente de la del Temple en la materia militar y de Hospitalarios en el aspecto asistencial. En ese entonces la conquista de Prusia oriental estaba en vías de realización, y los Caballeros Teutónicos habían dejado de ser cruzados al servicio de la cristiandad por motivo de una recuperación imposible de la tierra santa.¹⁹ De hecho se habían convertido en una fuerza militar comprometida plenamente en la conquista de Prusia, así como en la estructuración de su propio Estado bajo la protección conjunta del papado y del Sacro Imperio. El nuevo Estado tenía como objeto albergar bajo la autoridad de la Orden a la nueva población cristiana germánica. La regla fue, en cierto sentido, el compendio constitucional mediante el cual se regirían los Caballeros como titulares de un poder temporal, meta que algunos autores observan como un paso previo a la implantación del imperio universal soñado desde los tiempos de Federico II *Hohenstaufen* (1212-1250), rey de Sicilia, Sacro Emperador y uno de sus principales patrocinadores.

La administración teutónica estaba organizada en dos planos, el primero de los cuales era la gestión de la Orden como corporación monástica, en tanto que la segunda consistía en la relativa al Estado teutón como tal.

La Administración de la Orden. La Orden Teutónica constituye una de los ejemplos más ilustrativo de la una burocratización estatal temprana. Como se observará en otros casos similares, principalmente el Reino normando de Sicilia, el sistema que desarrollaron los monjes alemanes fue una implantación puramente monocrática y jerárquica. El empuje expansionista de la Orden extendió paralelamente las funciones de su gobernante de mayor rango, el Maestre (*magister*) -formalmente titulado Maestre General (*magister generalis*, o *Hochmeister*)-, según los estatutos de 1297. Este incremento constantemente de funciones lo fue convirtiendo en un verdadero soberano, como lo era un rey europeo cualquiera, salvo que por su condición de monje no disfrutaba de atributos sucesorios directos ni familiares.²⁰ Pero su poder era absoluto sobre los

¹⁸ Waldo, Dwight, "A theory of public administration means in our time a theory of politics also". Lynn, Naomi and Aaron Wildavsky (eds.), *Public administration: the state of discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, p. 79.

¹⁹ Atienza, Juan, *Caballeros teutónicos*, Madrid, Planeta Agostini, 1999, pp. 185-186.

²⁰ *Ibid*, p. 188 y 190.

miembros y sobre los bienes de la hermandad. El Maestre General era elegido por un consejo denominado “Capítulo Electoral” (*Wahlkapitel*), el cual se instituía con miembros de un consejo superior cuyo título era “Capítulo General”. La residencia original del Gran Maestre, que asimismo era la sede del cuartel general de la Orden, se instaló originalmente en San Juan de Acre -Palestina-, posteriormente pasó al castillo de Montfort y después nuevamente a Acre según lo determinaran las circunstancias. Al concluir la presencia de los cristianos en Palestina, mientras las otras órdenes se refugiaron en islas cercanas como Chipre, Rodas y Malta, los teutónicos se situaron en Venecia hasta su traslado a tierras germanas. En Alemania, cuando corría el año de 1309, los Caballeros se establecieron en la fortaleza de Marienburg (Prusia), y a partir de 1457 en Königsberg cuando la orden había comenzado a padecer sus primeros reveses militares graves.

Los Funcionarios. El Maestre General estaba asistido por un estado mayor compuesto por cinco caballeros designados por su persona, quienes también desempeñaban cargos específicos dentro de la organización. Uno de ellos, el Gran Comendador (*Grosskomtur*), era su suplente inmediato en todas las materias de su cargo porque fungía como lugarteniente. El Gran Comendador ejercía al mismo tiempo la función de *prior* en la casa magistral donde residía permanentemente, sobre todo en las ausencias del Gran Maestre. El tercero en la jerarquía administrativa fue el Mariscal (*Marschall*), que estaba a cargo de todas las operaciones militares y de la seguridad interior en la Orden. Él guardaba contacto directo con los jefes militares repartidos en el territorio de la orden, y organizaba las campañas asumiendo su conducción directa. Igualmente era el responsable inmediato de la disciplina en tiempos de guerra, como en las épocas de paz. El tercer cargo en rango lo ocupaba el Intendente Mayor (*Trapier*), a quien se encomendaba el equipamiento y la provisión de lo necesario para la manutención de la Orden. Estrechamente vinculado con el Intendente Mayor laboraba el Limosnero (*Spittler*), que en su origen estuvo encargado de la función hospitalaria, la más importante de la Orden, y que pasando el tiempo amplió su cometido a la administración las finanzas, así como a la buena marcha de los sanatorios y los albergues. Él era el único funcionario que no permanecía obligatoriamente cerca del Maestre General, teniendo su residencia en Elbing (Prusia). El último grado de la jerarquía lo ocupaba el Tesorero (*Tressler*), quien tenía a su cargo la economía general de la Orden, fungiendo como contralor de los gastos e ingresos, así como la distribución de los fondos.

No es difícil observar en la alta dirección teutónica los elementos que, en forma similar, se desarrollarán en las administraciones de los Estados europeos que surgirán a partir del siglo XVI. Bajo un gobernante superior a cargo de las oficinas centrales, se desempeñaría un ministro del interior y defensa, un ministro de economía, uno más de finanzas, y en fin, un alto funcionario a cargo de la administración social, tal como lo explicará Lorenz von Stein en el *Manual*.

La administración de la Orden fue calcada para la administración del Estado teutónico. Del mismo modo, la organización de la Casa Magistral se duplicaba estrictamente en el gobierno territorial, configurado en un sistema provincial bien configurado. Esta organización, una vez secularizado el reino de Prusia, fue el legado de la Orden a la Alemania entera.

La Administración Provincial

La organización jerárquica de la Casa Magistral se homologaba en la administración territorial de las provincias, en que estaba dividido el Estado teutónico. Cada uno de los Grandes Comendadores o Maestres Provinciales, que residían en las ciudades capitales de las provincias, o bien, en la fortaleza más importante de las mismas, reproducían localmente la monolítica jerarquía existente en la capital; toda vez que a su persona se confiaban las responsabilidades correspondientes al Consejo en el nivel central.²¹ A la cabeza de cada provincia estaba un Maestre provincial (*Landmeister*), que en Alemania ostentaba el título de Maestre Alemán (*Deutschmeister*). Este conspicuo funcionario fue efectivamente la segunda autoridad de la orden, pues suplía al Gran Maestre en caso de muerte a lo largo del *interregno*, hasta que se elegía a su sucesor. Es más, el Maestre de Alemania fue en la práctica su sucesor *in pectore*. En Prusia dependió directamente del Maestre General cuando la Casa Central se trasladó en 1309 a Marienburg. De los maestros provinciales dependía un consejo similar al consejo central, que era dependiente de las órdenes conjuntas del maestre y del responsable de sus mismas funciones en el Consejo de la sede central. Las provincias fueron divididas en bailías, las cuales paralelamente contenían lo que constituiría las “encomiendas” como células básicas de toda la estructura de la orden. No está de más insistir sobre la reproducción fidedigna de la organización de la hermandad en la organización del Estado teutónico, porque como lo adelantamos esa será la herencia a la Alemania actual. Puede considerarse como asombroso, pero así es: el país con la burocracia *weberiana* más acreditada del mundo emergió de una orden militar y monástica.

En la etapa más elevada de su desarrollo estatal, durante los siglos XIV y XV, la Orden tuvo tres agrupaciones territoriales superiores: las doce bailías dentro del Sacro Imperio, los territorios del Occidente y la Prusia Oriental, y Pomerelia (situada al occidente de esta última). Entre 1402 y 1455 se añadió la Nueva Marca, y los territorios Livonios en 1237. Las doce Bailías en el Sacro Imperio eran: Alsacia, Borgoña, Koblenz, Austria, Bozen, Sajonia, Turingia, Lorraine, Franconia, Hesse, Utrecht, Altenbiesen y Westfalia. La bailías eran conjuntos de propiedades que a menudo le fueron dadas a la orden cambio de consuelo espiritual, pues ella fue considerada asimismo como una institución con nobles propósitos. De esta manera fue que la hermandad construyó un complejo territorial cuya función principal fue admitir, entrenar y mantener a reclutas destinados a la guerra y la administración de Prusia y Livonia. A principio del siglo XV las bailías albergaban un total de 757 hermanos, existiendo las mayores concentraciones en Franconia (198), Thuringia (98) y Alsacia-Borgoña (79), en tanto que en Sajonia había 27 hermanos y en Westfalia 26. Como es observable, la Orden estaba más vigorosamente representada en las tierras del Sacro Imperio.²²

Los postulantes podrían ser llamados a Prusia en cualquier momento. Allí debían administrar y defender los territorios provinciales teutónicos, cuyas unidades básicas eran los distritos administrativos llamados “encomiendas”. Había once encomiendas en Culmerland,

²¹ *Ibid*, pp. 191-192

²² Burleigh, Michael, *Prussian society and the german order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 2.

punto de partida de la conquista Prusia en 1230, cinco en Pomerelia -adquirida en 1309- y diez en Prusia propiamente dicha. El tamaño y la forma de las encomiendas variaron considerablemente según las circunstancias de su creación. Dentro de cada encomienda había una variedad de subdivisiones administrativas llamadas *Walcliimter* o *Pflegermter*.

Obviamente la orden tenía el señorío del territorio conquistado. Todas las tierras y los privilegios eran concedidos por la corporación. Incluso, con el objeto de hacer más atractiva la emigración a Prusia, se otorgaron tierras en propiedad bajo términos más generosos que en la patria de origen de los colonos. Asimismo, términos igualmente generosos fueron otorgadas a los prusianos nativos que aceptaron la nueva situación. Por consiguiente, es dudoso que los teutones librarán una guerra de la exterminación contra los prusianos originales porque necesitaban poblar su territorio y estaban dispuesto a concederlos en términos incluso magnánimos.

En efecto, el Estado teutónico fue un régimen altamente eficaz. Pero, ¿dónde aprendieron los monjes militares la sabiduría de la administración, cuando su arte más bien era la guerra? Su escuela administrativa fue la Sicilia medieval y su mentor un gran estadista normando llamado Federico II. Se trata de un dato de extraordinaria importancia, no sólo para la Prusia teutónica y Alemania entera, sino para Europa, porque en Sicilia se fue realizado el primer experimento exitoso del Estado moderno, toda vez que en esa isla se recuperaron ancestrales ingredientes políticos bizantinos y musulmanes que dieron vida a un nuevo orden estatal. Sicilia es el punto de arranque del cual surgirá el Estado en Inglaterra y Francia, así como en Alemania. La relación entre la Sicilia normanda y la formación del Estado en Prusia, ofrece la explicación primigenia de la naturaleza singular de la administración pública alemana.

No faltan autores que han destacado esta influencia inmediata y directa de la Sicilia normanda en la Orden Teutónica,²³ particularmente en la época cuando Federico II fue elegido Sacro Emperador (1212-1250). Federico, apenas fue elegido, obtuvo del papa no sólo la corona sino la asistencia omnímoda de los Caballeros Teutónicos.²⁴ En ese entonces se había elegido a su cuarto Maestre General, Hermann von Salza, quien acompañó a Federico en su primer viaje a los territorios germánicos para ser reconocido y proclamado en Francfort como sacro emperador. Y después a Aquisgrán, capital de Carlomagno, donde recibió las insignias de su dignidad. La relación entre Federico II y los teutónicos no podía ser más próxima. No es difícil concluir que en un laboratorio tan exitoso de administración pública como en la Sicilia normanda, cuya eficacia derivó de la centralización, y que esta misma brotó de la marginación de la nobleza en los cargos de gobierno, fuera una lección interesante e ilustrativa para la Orden Teutónica. Esta fue, entonces, la mejor escuela de aprendizaje administrativo para los monjes guerreros y la semilla que, llevada a la Germania, dio los frutos recogidos por Prusia para Alemania, y al final, la materia que sería trabajada por Stein cuando preparó el *Manual*.

²³ Tacayama, Hiroshi, *The administration of the norman kingdom of Sicily*, Leiden, E.J. Brill, 1993, p. 5. *Ibid*, pp. 2 y 169.

²⁴ Atienza, *op. cit.*, pp. 81-82.

III. PRUSIA Y LA CULTURA ADMINISTRATIVA ALEMANA

El Reino de Prusia

La formación política de Prusia es compleja, pues además de la peculiaridad de su origen en la su cuna brindada por la Orden Teutónica, su desenvolvimiento estuvo determinado por su asociación con Brandemburgo. Este mismo se formó con sus propias singularidades, toda vez que su asociación con Prusia también determinó su desarrollo. Comenzaremos con Barndemburgp, luego seguiremos con Prusia y finalizaremos con su definitiva unificación.

Evolución Temprana

Mil años atrás los territorios de Franconia y Sajonia, los dos grandes ducados originales en el Occidente, cubrían todo el territorio ubicado entre el Rin y los principales ríos hacia el Oriente del Elba. Brandenburgo, antiguamente llamado la Marca del Norte, era entonces un pequeño puesto de avanzada militar en las orillas del río Elba que fue establecido para contener el avance de los eslavos.¹ Este puesto fronterizo, fundado por Carlomagno, progresivamente fue ampliado hacia el río Oder -aproximadamente cien kilómetros más hacia el Oriente-, donde

¹ Brecht, Arnold, *Federalismo and regionalism in Germany: the División of Prussia*, London, Oxford University Press, 1945, pp. 13-14.

estuvo continuamente involucrado en luchas limítrofe con las tribus eslavas. Con el paso del tiempo los condes a cargo de los puestos fronterizos se convirtieron en margraves (*markgraf*), es decir, personajes cuyo nombre deriva de *mark* (frontera) y *graf* (conde) merced a su función, y cuyo origen se remonta a la época carolingia.² Fue principalmente en un título de dignatario que se otorgaba a algunos príncipes de Alemania, que principalmente ocurrió en Brandeburgo durante el siglo XII. Los títulos fueron confiados a una sucesión de familias nobiliarias hasta de 1415, cuando se confirieron a casa *Hohenzollern*. En ese entonces ya había crecido relativamente el territorio de Brandeburgo debido principalmente a que los grandes ducados occidentales fueron seccionados. Franconia se fue transformado en un número de arzobispados, obispados, abadías, palatinados imperiales, ciudades libres y pequeñas posesiones. Sajonia, por su parte, fue desmembrada dando vida a Brunswick, Luneburg (más tarde Hannover), Oldenburg, Holstein y otros territorios, incluyendo la ciudad imperial de Lubeck; en tanto que Pomerania, que había conquistada por el duque de Sajonia, recuperó su independencia. De este proceso de división de los grandes ducados de Franconia y Sajonia, Brandeburgo pudo convertirse en uno de los siete electores del Sacro Imperio.

Por su parte, Prusia fue en su origen uno de los tantos principados marginales emergentes en las orillas políticas del Sacro Imperio. El comienzo de esta evolución debe buscarse en la disolución del Imperio Carolingio durante en el siglo X, el cual se prolongó a través del Sacro Imperio Romano Germánico como un sistema político propiamente alemán. El nuevo sistema político cobijó desde entonces a la mayor parte de los pueblos de habla germana. Sin embargo, a partir del siglo XVI sus comarcas más grandes fueron tomando la forma de principados semiautónomos, destacando Sajonia, Bavaria y Brandeburgo-Prusia, a los que debe agregarse Austria, también formada en el margen del Sacro Imperio. Sin embargo, como sabemos, el Sacro Imperio nunca constituyó un ente político ordenado para los principados que cobijaba dentro de sus fronteras. Todavía en el siglo XIX los principados se disputaban la supremacía del mundo alemán dentro de su seno, y las guerras entre hermanos era tan cruentas como las entabladas contra los extranjeros.

Mientras la historia del Sacro Imperio fue una crónica de su lenta e inexorable disolución, la historia de los principados relata su liberación y lucha por la hegemonía política y territorial.³ Bavaria y Sajonia, que geográfica y políticamente fueron inicialmente favorecidas, no capitalizaron su positiva situación y la oportunidad se perdió. Austria, aunque poderosa y llena de vigor político, fue incapaz de vencer la resistencia de los suizos y unificar sus territorios en suelo alemán. Una vez fracasada en sus empeños dentro del territorio alemán, y debido a la adquisición del Reino de Hungría por herencia, Austria viró su marcha hacia el Oriente. El camino quedó despejado para Prusia, que fue llenando los vacíos políticos dejados por Bavaria y Sajonia, y cuando la ocasión lo propició, derrotó a Austria para consolidar la supremacía alemana.

² Halphen, Louis, *Carlomagno y el imperio carolingio*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955, p. 114.

³ Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980, caps. 3 y 5.

Desarrollo de Brandemburgo

Desde principios del siglo XVII los electores de Brandemburgo fueron adquiriendo posesiones más periféricas, merced a la herencia, los tratados y la conquista. En 1614 se anexionaron tres pequeños distritos muy alejados hacia el Occidente, dos más (Cleve y Mark) alrededor del Bajo Rin y del Ruhr, y el tercero (Ravensberg) cerca del río Weser. Cuatro años más tarde (1618) siguió una adquisición más grande, y más lejana en el Oriente: Prusia.⁴ El origen del principado prusiano hay que buscarlo en la Marca de Brandemburgo, uno de los territorios imperiales que en unión al espacio geográfico prusiano que producirá en su día el más grande reino de Alemania. Tempranamente, en 1412, el emperador designó al conde Federico como *Koadjutor* -gobernador de la Marca-; pero no se trató de una concesión feudal, sino de un nombramiento administrativo sujeto a revocación. El propio Federico recurrió a funcionarios “ministeriales” igualmente revocables para administrar a Brandemburgo.

Como es sabido la Paz de Westfalia remodeló el mapa imperial a partir de 1648. Es muy significativo que Brandemburgo saliera beneficiado de los procesos de paz con la adquisición de nuevos territorios, que lo acercaron más a Prusia, ambos separados por un corredor polaco con cabeza en Danzig. Por los tratados de Utrecht y Rastatt volvieron a cambiar el mapa europeo y el Sacro Imperio se comprimió todavía más entre 1713 y 1714, mientras que al inicio del siglo XVIII Prusia y Brandemburgo quedaron unidos para constituir un reino unificado.

El Reino Prusiano

Prusia tiene un origen peculiar dentro del conjunto político de Alemania, pues no surgió en el suelo orgánico ni conformó una unidad geográfica, ni tampoco fue una entidad con unidad étnica. Ella nació de la férrea voluntad de príncipes alemanes quienes, al conglomerar territorios diversos, les dieron unidad política mediante la monarquía.⁵ Pero, a pesar de este deficitario primigenio, Prusia desarrolló una fuerza que finalmente produjo la unificación de Alemania a través de un largo proceso que culminó en la segunda mitad en el siglo XIX. El Estado prusiano, opuesto por su origen a una nacionalidad orgánica, paradójicamente también constituyó la semilla del nacionalismo alemán.

Cuando los margraves de Brandemburgo heredaron la Prusia oriental, ella había estado sometida al mando polaco. Pero los derechos feudales del rey de Polonia fueron abrogados en las negociaciones de la Paz de Oliva, al final de la guerra sueco-polaca (1660), dando por resultado que el margrave mismo se convirtiera en el soberano duque de Prusia oriental.

El primer nexo entre Prusia y Brandemburgo ocurrió tempranamente, cuando en las

⁴ Brecht, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁵ Uchmany, Eva Alexandra, *La Proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 71.

primeras décadas del siglo XVI el marqués Albrecht de Brandenburgo fue elegido superior de la Orden Teutónica. Albrecht, al convertirse en 1525 al luteranismo, secularizó el territorio de la corporación y lo obtuvo como feudo vasallo del reino de Polonia. Desde entonces, los herederos del marquesado de Brandenburgo tuvieron derecho sobre ese territorio que no formaba parte del Sacro Imperio.⁶ El segundo encuentro relevante sucedió en la época de Federico Guillermo (1640-1688), quien se propuso lograr la soberanía sobre el ducado de Prusia. La ocasión se dio durante la guerra de secesión por la corona polaca, conflicto en el que su persona jugó una política sagaz y así conseguir en 1657 la concesión de soberanía de parte del rey polaco.

Federico Guillermo fue uno de los gobernantes absolutistas de nuevo cuño en Europa que, paradójicamente, poco antes de morir y siguiendo la usanza feudal, dividió el reino entre sus hijos. Su primogénito Federico III de Brandenburgo (1688-1701), tras largas discusiones y mediante mucho dinero de por medio otorgado a sus hermanos, conservó la integridad territorial en propia mano.⁷ Este hecho sirvió como antecedente a una ley promulgada más tarde, donde se estableció la indivisibilidad del Estado. Federico III consiguió, nuevamente por medio de negociaciones con el emperador Leopoldo I, que lo coronara en 1701 como rey de Prusia con el título de Federico I (1701-1717). Aunque en ese entonces este acto pareció casi insignificante para Alemania porque Prusia no pertenecía al Imperio, fue posteriormente de gran trascendencia. Su reino, por lo tanto, no era Brandenburgo, un simple ducado, sino esa nueva adquisición prusiana periférica donde la coronación se celebró: Königsberg. Pronto, sin embargo, todas las agencias gubernamentales en Brandenburgo y en otras posesiones dispersas de las *Hohenzollern*, fueron elevadas a la categoría de agencias reales en honor del título más alto de su señor.

Federico I y Federico Guillermo I (1713-1740) fueron al mismo tiempo duques de Brandenburgo y reyes de Prusia. Cuarenta años más tarde Federico *El Grande* (1740-1786) se hizo proclamar rey de Prusia y todos los territorios -incluyendo a Brandenburgo- fueron conocidos con el nombre de Prusia. Al mismo tiempo, la tradicional división administrativa conservada hasta entonces, con sus propias leyes y disposiciones, fue gradualmente reemplazada por una estructura sistemática que les brindó la debida uniformidad. La génesis de esta posición real explica la conexión tradicionalmente cercana de la monarquía prusiana con Prusia oriental.

Pero entre Brandenburgo y Prusia oriental subsistió una enorme franja de tierra que fue gradualmente salvada con su primer puente, gracias a la adquisición en 1648 de Pomerania oriental, al final de la Guerra de los Treinta Años; así como con otras partes de la misma Pomerania en 1720. Siguió las anexiones de la Prusia occidental y del Obispado de Ermland situado en la misma Prusia oriental (1772), así como Danzig, Thorn y Posen (1793); y finalmente una parte restante de Pomerania —que en ese tiempo estaba bajo el poder de Suecia— después de la guerra de liberación en 1815. En el sureste, Prusia conquistó Silesia (1742), mientras que en el sur, gracias al Congreso de Viena, en 1815 obtuvo la totalidad de Sajonia. Así, al final de la era napoleónica, Prusia llegó más allá del Elba.⁸

⁶ *Ibid*, p. 79 y 84-85.

⁷ *Ibid*, p. 86-87

⁸ Brecht, *op. cit.*, p. 15.

Prusia tuvo su origen en la Orden Teutónica. Cuando la emperatriz rusa Catalina II intervino en la política de Polonia para dar protección a los cristianos ortodoxos, consiguió una buena parte de Ucrania. Federico II, buen militar y gran estadista, exigió inmediatamente una parte del botín. Fue una primera partición de Polonia ocurrida en 1772, por la cual fueron anexadas a Prusia todas las tierras que antaño pertenecieron a la Orden Teutónica, salvo las ciudades de Danzig y Thorn.⁹ El círculo se completó.

Las grandes adquisiciones territoriales de Prusia en el Occidente se extendieron hasta el siglo XIX. En primer lugar, los obispados de Hildesheim, cerca de las montañas de Harz, y de Münster y Paderborn, en Westfalia, que se convirtieron en prusianos en 1803 como compensación por el territorio anexado por Napoleón al oeste del Rin. Como otras posesiones prusianas al oeste del Elba se perdieron durante 1807 en provecho de Napoleón -con excepción de Hildesheim-, ellas fueron recuperadas en 1815. En ese año Prusia también obtuvo todo el territorio de las actuales provincias de Renania y Westfalia, en las que Napoleón, sólo unos pocos años antes, había reemplazado a sus innumerables señores eclesiásticos y laicos.¹⁰ Sin embargo, a pesar de semejante ensanchamiento territorial, quedaba una brecha considerable entre Brandenburg y las posesiones occidentales que fue llenada en 1866 con la anexión de Hanover, Kurhessen, Nassau y Frankfort del Main, los cuales habían apoyado a Austria en la guerra Austro-Prusiana. En el norte, Bismarck anexó a Schleswig-Holstein, la patria de Lorenz von Stein.

En todos los territorios occidentales que Prusia adquirió durante el siglo XIX, existió una fuerte tendencia hacia una patria alemana unida, pero no un deseo de incorporarse a Prusia. Cuando Bismarck tuvo éxito en la formación del *Reich* alemán, más bien los pueblos en las provincias prusianas occidentales lo aceptaron por saberlo como un cumplimiento de su viejo sueño de unidad. Pero su resentimiento hacia Prusia tampoco decayó, si bien se convirtió en admiración y no en amor genuino. Asimismo, inspiró un movimiento de descentralización, o al menos, la idea de Estados independientes dentro de la unión alemana. Quizá el pensador administrativo alemán que más resintió esos sentimientos hacia Prusia sea von Stein, quien sufrió en carne propia un ostracismo nacido de la animadversión prusiana que lo llevó a Viena como patria adoptiva.

⁹ Uchmany, *op. cit.*, p. 101

¹⁰ Brecht, *op. cit.*, pp. 16-17.

La Cultura Administrativa Alemana

Prusia, que unificó al mundo alemán como una totalidad, fue asimismo quien le dio finalmente la identidad nacional a través de una cultura única y compartida por todos los núcleos germánicos. Ciertamente, “una nación es un alma, un principio espiritual. Dos son las cosas que constituyen ese alma, ese principio espiritual, y que a decir verdad son una sola. La primera está en el pasado, la segunda en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; el otro es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de mantener la herencia indivisa que se ha recibido”.¹¹

La Cultura Administrativa

Cultura es un concepto que es definible por las cualidades que le son inherentes, a saber: es transmitida no por los mecanismos genéticos de la herencia, sino por el condicionamiento mutuo entre los asociados por ser un hecho social. Esto mismo explica, en segundo lugar, por qué independientemente de sus orígenes en, o por medio de los individuos, la cultura tiende prontamente a volverse supra-personal y anónima. En tercer lugar, la cultura generalmente se define por reposar en patrones o en regularidades de forma y estilo, así como de significado. Le distingue asimismo que incorpora valores que pueden ser formulados públicamente, como los usos, o bien, sentidos implícitamente como las costumbres por la sociedad tenedora de la cultura.¹² Fred Riggs, por su parte, enfatiza al carácter hereditario de la cultura, la cual, en su entender, implica toda práctica, norma o técnica inventada por el hombre, que es transmitida de generación a generación, y que siendo posible modificarla en el curso de la transmisión, su

¹¹ Renan, Ernest, *¿Qué es una nación?*, Buenos Aires, Sequitur, 2006, p. 85.

¹² Kroeber, A.L., *The nature of culture*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952, p. 104.

relativa continuidad es su carácter distintivo.¹³

Con base en el concepto precedente, la cultura administrativa se define de un modo amplio: es transmitida por el condicionamiento social existente entre administradores y administrados, no por mecanismos genéticos de herencia porque constituye un hecho social. Esto explica por qué, aún emanando sus orígenes en los individuos, o por medio de ellos, la cultura administrativa tiende rápidamente a mudar en supra-personal y anónima. Por extensión, la cultura administrativa también está definida por reposar en patrones o regularidades de forma y de estilo, así como de significado, cuya configuración suele representarse en la organización y la burocracia, aunque no sólo en ellas. En fin, le distingue la incorporación de valores formulados públicamente que facilitan explicar sus procedimientos como usos o costumbres, por medio de los cuales es inteligible su ritualismo y su “burocratización”.¹⁴ En fin, la cultura administrativa implica toda práctica, norma y técnica inventada en el devenir administrativo, que es transmitida intergeneracionalmente, y siendo posible modificarla en el curso de la transmisión, su relativa continuidad es su carácter distintivo.¹⁵

Brevemente hablando, en administración pública la cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, tal como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica. La cultura administrativa alemana es una de las más peculiares, y al mismo tiempo, de las más influyentes en todo el orbe. Como otros países europeos, ella tiene un rasgo céntrico: la *disciplina*, que André Siegfried contrasta con la índole de los ingleses por cuanto tesoneros, mientras los franceses son ingeniosos.

Pueblo y Territorio

Alemania ha sido una pieza maestra del sistema político europeo, en cuya evolución hacia el presente influyó determinadamente. Sin embargo, estudiar tan trascendental aporte es difícil porque bajo la superficie de una “armadura rígida”, como la llama Siegfried, Alemania es el país del perpetuo devenir.

Uno de los signos conceptuales de Alemania es su territorio, carente de definición geográfica por faltarle un marco natural, toda vez que no existen fronteras físicas. Lo que sí florece prominentemente es el pueblo alemán que “no conoce ni quiere reconocer fronteras”, pues su unidad no estriba en lazos que lo ate a un territorio como ocurre con Francia, sino la voluntad de ser una de etnia con lengua propia, con cultura singular y sentido de unidad.¹⁶ De

¹³ Riggs, Fred, “The Context of Development Administration”. Riggs, Fred (editor), *Frontiers of development administration*, Durham, Duke University Press, 1970, p. 103.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Siegfried, André, *L'Âme des peuples*, Paris, Hachette, 1950, pp. 106-107.

aquí que su instinto frecuente por desbordarse lo convirtió en un peligro para sus vecinos: Europa ha tenido aquí un problema no resuelto porque en su corazón existe una Alemania que algunas veces es invasora y otras es invadida.

No existe pueblo alguno que haya hablado más de su raza, y sin embargo, Alemania carece de unidad étnica porque en su seno se distinguen tres etnias disímiles: germanos, alpinos y eslavos. La raza germánica es el fondo de la población, y asimismo su esencia. Ella descende de los antiguos germanos de la época de la invasión romana, y que fue una ola humana formada por francos, burgundos y alamanes, todos ellos procedentes del Oeste. A continuación vinieron los sajones, godos y vándalos procedentes del norte y del centro.¹⁷ Principalmente el norte, entre el Elba y el mar del Norte, fue un territorio donde se agruparon las masas compactas de las poblaciones propiamente germánicas. Hay una segunda serie de alemanes no germanos: los alpinos -calificados asimismo como celtas- que han poblado Baviera, Württemberg y Baden. Pero debemos enfatizar que Alemania es mucho más eslava de lo que suele pensarse, pues entre los años 400 y 700 d.C. los eslavos la invadieron en su latitud oriental hasta el Elba. Los actuales territorios de Prusia central y oriental, Silesia y Sajonia fueron así penetrados por sangre eslava en Prusia oriental, el este de Berlín y Sajonia.¹⁸ Fue hasta la Edad Media que se operó una reconquista germana de estos países no germanos, merced a los Caballeros Teutónicos, quienes establecieron las “marcas” y colonización nuevamente estos territorios.

Quizá fue Tácito quien involuntariamente diera origen a la creencia de la pureza de raza germánica, cuando escribió que estaba “casi convencido” de que los germanos eran un pueblo sin mezcla con otras etnias, descartándose posibles migraciones o por pactos de hospitalidad. En todo caso, él se pregunta sobre un incentivo superior potencial que hiciera a un pueblo dejar Asia, África o Italia, para marchar a Germania cuyo territorio es difícil, de clima duro y “triste de habitar”.¹⁹ Fueron, pues, motivos geográficos y climáticos los que habrían anclado a los germanos en su suelo y desanimado posibles migraciones. Una etnia puramente alemana no habría podido realizar un tipo de concentración política como fue el Estado prusiano, que contenía el elemento eslavo por el hecho simple de que había mucha sangre eslava en Prusia. Sin embargo, fue la colonización germánica la que puso su sello a la nacionalidad prusiana porque no consistió en una colonización regida por la casualidad, sino en un programa continuado sistemáticamente por varios siglos mediante el cual fueron reclutadas las etnias de Alemania, principalmente sajones y holandeses, a los cuales se agregó más tarde un “fermento” francés. De esta mezcla surgió un pueblo especial que atrajo vivamente la atención de los observadores.²⁰

Cuando Luis XIV anuló el edicto de Nantes en 1685, causando la expulsión de los

¹⁷ *Ibid*, pp. 115-118.

¹⁸ *Ibid*, pp. 115-118.

¹⁹ Tácito, Cornelio, *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999 [98], p. 114.

²⁰ Fouillee, Alfred (1903), *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur, p. 297.

hugonotes del territorio francés, casi 20 mil emigrantes se refugiaron en Prusia y Brandenburgo. En su mayoría eran artesanos que impulsaron la industria y el comercio, e introdujeron nuevas manufacturas como los artículos de lujo que eran desconocidos en el norte de Alemania. La ciudad de Berlín, que entonces tenía 11 mil habitantes, albergó a 4 mil personas más provenientes de ese éxodo.²¹ Fue la migración de los hugonotes como se resolvió la carencia de población que sufrían aquellas dos regiones por causa de la Guerra de los Treinta Años. También se implementaron nuevos programas de colonización especialmente de holandeses y franceses durante en la época de Federico *El Grande*, quien incluso estableció centros de reclutamiento de inmigrantes en el extranjero.²²

Así que, además del avance territorial, otro objetivo principal de los soberanos prusianos fue el incremento demográfico, porque un Estado no puede prosperar sin una población que lo facilite. A finales del gobierno de Federico Guillermo *El Gran Elector* (1640-1688) la población total del principado no llegaba al millón de habitantes, de los cuales 400 mil correspondía a Prusia, 270 mil a Brandenburgo y el resto a otros territorios. En 1713 la situación no era mejor: el gobierno de Federico Guillermo I *Rey Soldado* (1713-1740) cubría sólo a 1.6 millones de habitantes; sin embargo, durante su reinado Prusia alcanzó un incremento demográfico sustancial de 2.25 millones de pobladores. Fue su hijo, Federico II (1740-1786) quien realizó la mayor promoción poblacional por medio de la anexión de Silesia, merced a la cual el Reino prusiano aumentó a 4 millones de súbditos. Al final de su gobierno, Prusia era una potencia demográfica con 5.4 millones de habitantes.

Fue pues, no la pureza de raza, sino su “impureza”, el ingrediente primordial de la formación del pueblo alemán y la energía vital de sus éxitos.

El Temperamento Alemán

Posible fue Machavelli quien dio inicio a los estudios sobre la “psicología de los pueblos”, como es observable en su interpretación sobre la naturaleza permanente de las naciones, mediante la cual cree que se puede determinar con certidumbre las cualidades que constituyen su carácter. Esto permite, asimismo, prever más fácilmente su conducta en el futuro.²³ Tal perspectiva desarrollada en su primer escrito sobre Alemania, se considera fundamentalmente una versión adaptada de la *Germania* de Tácito. Pero, sin descontar la influencia de gran historiador romano, en los trabajos sobre Alemania es perceptible acentuadamente el realismo de Machiavelli.

Alemania fue un laboratorio primigenio para la interpretación del temperamento de los

²¹ Uchmany, *op. cit.*, p. 84.

²² Anderson, *op. cit.*, pp. 265 y 271.

²³ Maquiavelo, Nicolás, “Tres Informes sobre Alemania”. *Escritos políticos y vida de Catruccio Castracani*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1991, p. 105.

pueblos, lo que incluye por principio la inteligencia. Sobre este punto se dice que el alemán reacciona con serenidad, y siempre en forma sostenida, si bien ocasionalmente lo hace desprovisto de flexibilidad y agudeza. El alemán se preocupa poco de los matices, y se muestra sólido y resistente, así como firme y libre con apego a la verdad. Es sabido que trabaja tenazmente, y en lugar de ser repentino en sus respuestas, su pensamiento “da vueltas y más vueltas” a los más problemas difíciles como dice Alfred Fouillee. La paciente laboriosidad ha hecho del alemán un investigador calculador y tenaz, principalmente cuando se trata de los trabajos que exigen erudición, así como los referentes al estudio de los idiomas. De aquí su afán por inquirir, inventar, arreglar y construir, que constituye un rasgo esencial del espíritu germánico.²⁴ Fouillee apunta que, lejos de ser simplista, la inteligencia del alemán tiene como fondo la dualidad de la tesis y la antítesis, pues procede dialécticamente oponiendo los contrarios. Esto era lo usual en la metodología de Hegel. Por consiguiente, el alemán gusta de la bipartición y de las clasificaciones, como los griegos, así como organizar sus ideas mediante categorías y en orden de correlación ontológica, más bien que en forma lógica. Esta es la guía para el arreglo de sus actos, que siguen principios y no el azar, pues en el alemán impera un espíritu metódico. En fin, su carácter es apreciado por su voluntad, pues la energía y la persistencia son cualidades principales en el pueblo germánico. De aquí proviene su sabida paciencia para sufrir y vencer dificultades inseparables para el éxito, así como la perseverancia, la disciplina y su aplicación al sentido del deber.

El Prusianismo

Quizá el rasgo más prominente del carácter del pueblo alemán sea el *prusianismo*, cuya explicación amerita entender algunos rasgos históricos que lo sustentan. A mediados del siglo XVIII los países germánicos alcanzaron algún grado de unidad económica y política, que entonces era su ideal común. En ese ambiente, Prusia, que fue el más moderno, realista y militar de los Estados, y se esforzaba por extender su poder y ensanchar su territorio para cubrir toda la geografía germánica. Para entonces Alemania tenía, para alcanzar el objeto común de la unidad, un único instrumento representado por Prusia. Pero ésta misma, merced a su militarismo y su burocracia, tendía a envolver “como en una vasta tela de araña” a todos los Estados hasta entonces separados dentro de la confederación germánica.²⁵ De aquí que Prusia representara dos grandes fuerzas del espíritu alemán: el patriotismo que aspira a la unidad ideal, y la ambición al dominio político y militar. Entre las antítesis fecundas del pueblo alemán se encuentra un carácter a la vez revolucionario y conservador, destructivo y constructor, que fue la esencia la Prusia misma.

El carácter prusiano es más nítidamente observable si se le distingue, por ejemplo, del temperamento inglés. Existe una diferencia patente entre un pueblo formado con la convicción de su situación insular, y otro que resguarda una región que careciendo de límites naturales está expuesto a las incursiones de los vecinos. En Inglaterra la isla fungió como reemplazo del

²⁴ Fouillee, *op. cit.*, p. 256-258

²⁵ *Ibid*, p. 296.

“Estado organizado”.²⁶ De aquí que un pueblo sin orden estricto, como el inglés, sea posible sólo bajo estas condiciones; y de aquí asimismo que el pueblo inglés se educara a sí mismo. En contraste, el pueblo prusiano fue educado en el siglo XVIII por los monarcas Hohenzollern, que aun siendo oriundos del sur, fueron embargados por el espíritu prusiano.

Existe asimismo un rasgo medular en el alemán que se expresa en la palabra “entrenamiento”, y que al mismo tiempo es el concepto que representó en su origen la diferencia principal existente entre el prusiano y los demás alemanes. El prusiano ha estado sometido a un adiestramiento que se remonta al fondo de su pasado. Llegado a una tierra nueva como colono, el prusiano se encontró emancipado de esos vínculos locales habituales en su tierra natal que ataban al campesino con su parroquia y al burgués con su ciudad; era un lazo que les impedía ver más allá. Estas instituciones medievales cristalizadas de antiguo en la sociedad alemana, no alcanzaron a consolidarse en Prusia. De tal modo que la mano de los jefes militares, los margraves, los electores y los reyes trabajaron sobre una “materia maleable y dócil”, a decir de André Siegfried.²⁷ Fue un nuevo país el que brindó oportunidades a los campesinos y la burguesía, y produjo “un pueblo de funcionarios y de soldados”. No hubo en Prusia sino “servidores del Estado”, una función en la que el príncipe daba el ejemplo. Sobre un suelo tan fértilmente preparado, los éxitos del Federico II promovieron ese orgullo nacional que caracteriza al alemán.

Oswal Spengler ha sintetizado ese papel singular de Prusia en la formación de Alemania, utilizando la voz “prusianismo”. Sin embargo, previene sobre un sentido mal interpretable del término, porque si bien el vocablo se refiere a la región donde encontró su más fiel interpretación y se desarrolló en un elevado nivel, más bien el “prusianismo es una comprensión de vida, un instinto, un espíritu de solidaridad, constituye un resuenen de cualidades espirituales y por último, también, corporales, que son desde hace mucho, características de una raza y en especial, de los mejores y más distinguidos representantes de esta raza”.²⁸ En esta expresión está condensado todo lo que los alemanes poseen, pero no en ideas vagas, ni en deseos ni ocurrencias, sino en la voluntad, el deber y aptitud para “sobrellevar un cruel destino”. Hay pues naturalezas prusianas en toda Alemania, y ello se personifica en el grandes personajes como el economista Federico List y en el prominente filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel, así como en cualquier ingeniero, organizador, inventor o sabio, pero sobre todo, apunta Spengler, en el obrero alemán. De aquí que haya un “sinnúmero de alemanes que en lo más profundo de sus almas mantienen un vestigio de prusianismo”. Creaciones elevadas del espíritu prusiano se hallan en monarcas excepcionales como Federico Guillermo I y el sempiterno Federico *El Grande*, así como en el “Estado prusiano y el pueblo prusiano”. En suma: dentro del entendimiento de lo alemán tiene especial relieve el elemento prusiano.

El papel unificar de Alemania hecho por Prusia, empero, no fue reconocido por todos los

²⁶ Spengler, Oswald, *Prusianismo y socialismo*, México, Ediciones Nacionales y Extranjeras, 1935, p. 69.

²⁷ Fouillee, *op. cit.*, p. 296

²⁸ Spengler, *op. cit.*, pp. 63-64.

alemanes, entre ellos por Hegel mismo, que incluso la concibe como un poder extranjero junto con Suecia, Inglaterra y Dinamarca.²⁹ Prusia, que ha vivido al margen del Sacro Imperio, luce una situación de exterioridad fehaciente que, sin embargo, en opinión de Hegel tiene un efecto en la constitución del Imperio.

No es de extrañar que un país así, donde impera la frugalidad y el orden riguroso, fuera llamado la “Esparta del norte”, toda vez que Machiavelli observa en su austeridad la fuente de su riqueza: “Y si yo digo que los pueblos de Alemania son ricos, esta es la verdad; lo que en gran parte les hace ricos es que viven como pobres; porque no edifican, no visten, y no tienen bienes en sus casas; les basta la abundancia de pan y carne, y tener una estufa con la que defenderse del frío”.³⁰

La Lengua Alemana

Un rasgo más a considerar sobre el carácter del pueblo alemán es su apego a la lengua. En la época en que gobernaba Augusto, fueron los romanos los primeros en adquirir conciencia de la unidad del mundo germánico, y así se transmitió hacia el presente. Para tal efecto necesitaron una voz para designarlo: *germani*. El término fue introducido en la literatura por el historiador griego Posidonio durante el siglo I a.C., y popularizado por los *Comentarios de la Guerra de las Galias* de Julio César. Sin embargo, los germanos mismos nunca adoptaron un nombre genérico para sí mismos. Sólo los que permanecieron en el continente después de la migración anglosajona a Britania se dieron tardíamente -quizá en el siglo VII- el nombre genérico de *Deutsche* (literalmente: “la gente del pueblo”), que sirvió originalmente para diferenciar entre los elementos germánicos y los romanos en el Imperio carolingio.

El descubrimiento del mundo germánico en la antigüedad clásica ocurrió primero por vía marítima durante el siglo IV a.C., después por algunos contactos con las vanguardias de las primeras migraciones de los bastarnos y esquivos en el Mar Negro a finales del siglo III a.C., y de los cimbrios y teutones en Nórica, Galia, España e Italia entre los años 113-101 a.C.³¹ Pero fue hasta las campañas de César y Augusto que se tuvo una visión de conjunto de los germanos, y tras un siglo de guerras y contactos comerciales, los romanos pudieron intentar algunas síntesis mediante las plumas del geógrafo Estrabón (hacia el año 18 d.C.), Plinio *El Viejo* antes del 79, Tácito en su *Germania* y finalmente de Tolomeo hacia el 150. Ante una multiplicidad de pueblos germánicos celosos de su independencia y cultura, la unidad se centró en orden lingüístico, más que en el espacio geográfico o el elemento étnico. En todo caso, la voz “germánico” parece ser la

²⁹ Hegel, G.W.F., *La constitución de Alemania*, Madrid, Editorial Aguilar, 1972 [1802, pp. 89-90].

³⁰ Maquiavelo, Nicolás, “Tres Informes sobre Alemania”. *Escritos políticos y vida de Catruccio Castracani*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1991 [1508, 1509 y 1512], p. 111.

³¹ Musset, Lucien, *Las Invasiones: las oleadas germánicas*, Barcelona, Editorial, Labor, 1982, p. 7.

más difundida, toda vez que la obra clásica y primigenia sobre ese pueblo se llama *De Orige et siti Germaniae*, la *Germania* escrita por Tácito presumiblemente en el año 98 d.C.³² La comunidad de origen de los germanos radica en la comunidad de lengua, y por consiguiente, *germano* era quien hablara el germánico. La lengua fue el signo distintivo esencial, y casi el signo constitutivo de la sociedad germánica.³³

La defensa y el desarrollo del idioma alemán inspiró la creación de las órdenes lingüísticas del siglo XVII, una especie de “academias” entre las que destacó la *Sociedad Fructífera* (1617-1680) integrada por funcionarios públicos, eruditos, poetas y juristas, miembros de la nobleza, príncipes y oficiales. Esas instituciones se caracterizaron por la autonomía y la indiferencia relativa frente a agrupaciones eclesiásticas, estamentales y políticas; así como por el desarrollo de reglamentos independientes, la voluntariedad y la igualdad dentro de la asociación.³⁴ Fueron miembros de la Sociedad Fructífera un rey, tres príncipes electores, 49 duques, cuatro margraves, diez landsgraves, ocho condes palatinos, 19 príncipes, 60 condes, 35 barones y 600 nobles. Muchas de estas personalidades eran alemanes beneméritos por la “espada” o por la “pluma”. Hay que destacar que, de sus 800 miembros, sólo 21 eran integrantes del clero. Como esta academia se ocupó del idioma alemán escrito y hablado, se empeñó en que sus miembros evitaran, “so multa convencional”, hablar y escribir con expresiones extranjeras, sobre todo las francesas, así como influir sobre este punto fuera de la Sociedad lingüística. De la Sociedad Fructífera surgieron ediciones y traducciones en buen alemán, así como poesías e investigaciones filosóficas amenas que fueron no sólo el resultado duradero de un ejercicio común, sino también medios para la reconstrucción de una “publicidad nacional” más allá de la academia misma.

³² Requejo, J.M., *Introducción*, Tácito, *op. cit.*, p. 107.

³³ Hubert, *op. cit.*, pp. 22, 27

³⁴ Manheim, Ernst, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, pp. 132-133 y 141-142.

IV. EL ESTADO EN ALEMANIA

Todos los rasgos de la cultura alemana que hemos analizado, convergen en concepto *Estado*, noción que sintetiza el sitio cimero que tiene en Alemania, si bien no fue solamente aquí donde los germanos dieron vida a una diversidad de sistemas de dominación. Debemos comenzar por considerar que la presencia de los antiguos germanos no fue uniforme ni duradera en toda Europa. De aquí que debamos preguntarnos qué fue lo que quedó de ellos en los países donde su lengua, que es tan relevante, no se conservó; y de tal modo testimoniar sobre la permanencia de sus establecimientos políticos por ellos creados. Para Henri Hubert “la respuesta es sencilla: queda el Estado”. Esto evidencia que en el origen de todos los Estados modernos de Europa, salvo los Balcanes, hay una creación primigenia de “Estado germánico”, pues los antiguos germanos desempeñaron el “papel de creadores de Estados en la constitución de Europa”.¹ Esta afirmación sólo es comparable con la versión turca en un tono idéntico, en el sentido de que el carácter político distintivo de este pueblo fue la creación de Estados, como lo testimonian los Imperios otomano, mogol, seljuc y safavid. Como lo apuntó Hegel, la mayor parte de los Estados europeos fueron fundados por pueblos germánicos, toda vez que su constitución se desarrolló con base en el espíritu de esos pueblos.²

El Concepto Prusiano del Estado

Sin embargo, originalmente los germanos tomaron de los celtas instituciones políticas, particularmente su tipo de realeza, sin dejar que consideraran que asimismo adoptaron principalmente las del Imperio romano y obviamente las instituciones alemanas son emanaciones de ese Imperio. Como se ha explicado acertadamente, “la monarquía franca y el Sacro Imperio Romano Germánico no han sido, sin duda, otra cosa que Estados romanos disfrazados de germánicos y hasta se puede decir que, algunas veces, Estados romanos carnalescos”.³ En su favor obró que el derecho romano aún existía y gozaba de vital salud, toda vez que estando

¹ Hubert, Henri, *Los germanos*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955, pp. 13-14.

² Hegel, G.W.F., *La Constitución de Alemania*, Madrid, 1972 [1802]. Introducción, Dalmacio Negrón Pavón, p. 96.

³ Hubert, *op. cit.*, pp. 13-14.

escrito expresaba las ideas políticas imperiales sobrevivientes. Y como tuvieron la posibilidad de persistir, esas ideas finalmente triunfaron. Las monarquías germánicas nos transmitieron la tradición del Estado romano, merced a que asimilaron el hábito del servicio romano desde antes de establecerse en el Imperio, y así los germanos “prolongaban el Imperio”.

Se ha dicho que en el alemán existe la tendencia individualista que tiene por complemento una propensión acentuada hacia la subordinación, “una especie de gusto innato por la jerarquía”. Ambos rasgos de su carácter corren a lo largo de la historia. El primero es un elemento positivo que es observable en su ambición enérgica y espíritu imbatible, mientras el segundo es negativo y se hace visible en su predisposición a obedecer.⁴ De aquí emana el conflicto entre la individualidad y la subordinación. Ambos extremos vuelven siempre a ponerse en contacto uno con otro, produciéndose un movimiento dialéctico.

Como lo explicó Oswald Spengler, el instinto alemán, y más propiamente el “prusianismo”, intuye que el poder pertenece a la comunidad. De manera que el todo es soberano y el rey no es más que el primer servidor del Estado, como lo declaró Federico *El Grande*. “A cada uno le es asignado su puesto y obedece”. En Prusia se desarrolló un Estado organizado bajo las más severas exigencias, donde no había persona privada bajo una estricta denominación porque cada cual trabajaba con la “exactitud de una máquina y formaba parte de ella en cualquier forma como parte integrante”.⁵ La conducción de los asuntos públicos no podía estar en manos de negociantes, como el parlamentarismo británico, pues constituye un empleo público y el político es un funcionario, un servidor del Estado. La fuerza motriz y la esencia de la monarquía prusiana era el ejército. Sin embargo, siendo Prusia un Estado carente de recursos naturales y teniendo una industria pequeña, sólo podía ser militarmente fuerte merced a una administración pública eficiente y económica. “Sin duda, las tradiciones de los caballeros teutónicos le servían de modelo”.⁶

Con tono muy crítico André Siegfried apunta, por el contrario, que en Alemania el Estado no se concibe como una comunidad, como ocurre en la democracia británica, sino como una armazón autónomo que funciona merced a expertos a quienes se les rinde respeto por su competencia técnica. Como individuo aislado o como ciudadano, el alemán sólo tiene una existencia restringida. Pero la cosa cambia cuando se integra en un grupo. Esta personalidad siente la necesidad de una armadura, un marco donde encajarse y realizarse con el auxilio de la asociación. Dentro de una asociación, por ejemplo, el francés supone dar más de lo que recibe, mientras que el alemán recibe y tiene conciencia de obtener del grupo más de lo que él ofrece. De aquí que acepte sus condiciones con afán y gratitud, así con una disciplina indispensable para

⁴ Fouillee, Alfred, *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur, 1903, p. 293

⁵ Spengler, Oswald, *Prusianismo y socialismo*, México, Ediciones Nacionales y Extranjeras, 1935, pp. 32, 116-117

⁶ Uchmany, Eva Alexandra, *La Proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 93

la acción común que no es una molestia, sino “una especie de alivio”. En resumen, sólo se siente a gusto en equipo, y en equipo actúa, se divierte y se entusiasma. Este es el motivo por el cual el alemán aceptó que Prusia le brindara su armazón administrativo y militar, y según Siegfried, que toda Alemania aceptara “dócilmente su forma como el agua adopta la forma de su recipiente”. Bajo ese régimen, concluye Siegfried, “el país se parecía a un clase con sus maestros, a una fábrica con sus capataces, a un cuartel con sus oficiales: la eficacia era integral, la obediencia cumplía la orden como un reflejo, como una máquina siempre engranada”.⁷ Bakunin no es menos ríspido en su apreciación de los alemanes, a quienes acredita la acostumbre al servilismo y la devoción al Estado. Es más, los alemanes tienen en la sangre la pasión por el orden y la disciplina, que es la fuente del espíritu estatal.⁸

La cultura administrativa de un pueblo puede dar explicaciones sobre el modo como él mismo se organiza para alcanzar sus fines comunes, así como aclarar el por qué de sus éxitos y de sus fracasos. Y asimismo las interpretaciones, como lo observamos pueden ir del blanco hasta lo oscuro. También existen versiones encontradas sobre la administración pública alemana, principalmente en lo que toca a su origen prusiano. Por ejemplo, Friedrich Hayek ha comentado que en Alemania el funcionario público, cuya carrera exige un ascenso gradual en el escalafón administrativo, se haya entre las personas más respetables de la sociedad.⁹ Incluso, un jefe de oficina goza de mayor prestigio que un empresario o un abogado, toda vez que los escritores, los profesores y los artistas dotados con fama y la gloria que rebasaba las fronteras germanas, sólo disfrutaban en su propia tierra la consideración derivada de un rango muchas veces bastante modesto frente a la jerarquía administrativa. Tal estigma alcanza al Estado alemán de nuestro tiempo por cuanto personifica al Estado de bienestar. Incluso, quienes lo critican buscan probar, para desacreditarlo, que padece una genealogía indeseable atribuible a las tradiciones administrativas del absolutismo prusiano, aunque atenuada con la preocupación paternalista del bienestar de los súbditos.

⁷ Siegfried, André, *L'Âme des peuples*, Paris, Hachette, 1950, pp. 130-133.

⁸ Bakounine, Michel (1873), *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967, pp. 237-238.

⁹ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1982 (1959), pp. 59-60.

El Estado de Policía

Es cierto que en el siglo XVIII la regulación de la vida privada y su actividad, bajo el poder de policía, había logrado tal intensidad bajo los gobernantes *Hohenzollern* que el Estado prusiano personificó típicamente al Estado de policía (*Polizeistaat*) europeo. Este hecho obedeció al imperativo del desarrollo en Prusia, la cual requirió una maquinaria administrativa más eficiente para hacer cumplir las reglamentaciones de policía. Pero el Estado prusiano no fue sino un aspecto de la evolución universal de las ideas y las prácticas administrativas en Europa occidental, dominantes después de la Edad Media. Entonces existía un clima universal de pensamiento que impregnó a todo el sistema estatal europeo, aunque las ideas no se expresaran uniformemente en todos los Estados.¹⁰

Por tal motivo el caso de Francia es diverso al de Alemania. El desarrollo rápido y precoz de la unidad territorial, la centralización monárquica y la modernización administración pública produjo que una problematización conceptual temprana de la policía, la cual, sin embargo, no se desarrolló del modo teórico que fue notorio en Alemania. Su conceptualización se dio fundamentalmente en la práctica administrativa, pero se llevó a cabo sin un sistema de categorías. Más bien la policía se desarrolló e institucionalizó a través de medidas administrativas, ordenanzas y edictos, así como por medio del análisis y de proyectos no elaborados en las universidades, sino preparados por personajes que merodeaban en los pasillos de las oficinas de la administración pública; principalmente administradores en activo, o bien, aspirantes a ingresar en la misma, así como individuos despedidos de entre sus filas. La policía igualmente fue un foco de atención de pedagogos políticos, principalmente los consejeros del príncipe, así como entre los preceptores de los delfines del reino. En Francia no se produjeron grandes tratados teóricos similares a la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*) alemana, ni noción alguna del Estado de policía (*Polizeistaat*). Sin desarrollo doctrinario las ideas están imposibilitadas de diseminarse.¹¹

Sin embargo, existe el voluminoso manual de Nicolas Delamare que no es nada depreciable. Delamare (1639-1723) fue un alto funcionario que gozó de la confianza de Luis XIV y de la protección de Jean-Baptiste Colbert, omnipotente funcionario del reino. Delamare consideró a París como una ciudad que merecía un código de policía. Para desarrollar su trabajo dispuso de toda la información pertinente que estaba atesorada en archivos y bibliotecas, que eran centros de documentación inapreciable establecidos y enriquecidos por Colbert. Ciertamente, Colbert reunió una cuantiosa biblioteca que constituye un modelo de centro de

¹⁰ Dowart, Reinhold August, *The Prussian welfare State before 1740*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 12-13.

¹¹ Foucault, Michel, *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004, p. 325.

información para la administración pública. De hecho, la biblioteca, llamada “Colbertina”, sirvió como archivo nacional hasta ser establecida esa institución hacia finales del siglo XVII. A la muerte de su dueño la biblioteca sumaba 23 mil libros y más de 5 mil manuscritos.¹²

Delamare proyectaba completar y perfeccionar un plan original del manual compuesto en doce libros, de los cuales pudo publicar seis, quedando el texto incompleto. Los capítulos publicados definen con toda claridad el concepto de policía formulado por su autor, que se propuso tratarlo del modo siguiente: la policía en general y de sus magistrados y oficiales; la religión; las costumbres; la sanidad; los víveres y los caminos.¹³ Los otros seis no elaborados complementan por su título el sentido original del libro: la tranquilidad pública; las ciencias y las artes liberales; el comercio y cuanto depende de él; las manufacturas y artes mecánicas; los servidores domésticos y obreros, y de la pobreza. En fin, Delamare apunta que fueron los griegos quienes dieron el nombre de policía a la parte derecho público que se refiere a la ejecución de las leyes que contiene ese derecho, y de tal modo mirar por la conservación de la sociedad civil.

El desarrollo intelectual sobre el Estado de policía en Alemania ocurrió después del siglo XV. Y fue hasta el segundo cuarto del siglo XVIII cuando las universidades se convirtieron en centros de formación de los administradores públicos, los cuales se ocuparon del desarrollo de las fuerzas del Estado y de la reflexión teórica sobre las técnicas establecidas para alcanzar el crecimiento de esas fuerzas.¹⁴ De aquí la verdadera singularidad alemana, es decir, una elaboración académica inexistente en Europa: la ciencia de la policía. Que será una disciplina casi exclusivamente alemana que en el siglo XVIII se difundirá por todo el continente y entonces sí tendrá una influencia multinacional. De ella emanaron teorías sobre la policía, libros sobre la policía y manuales de policía para los administradores públicos.

Un paso trascendental fue la profesionalización universitaria de los funcionarios públicos, por medio de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística (*Professionen in Oeconomie, Polizei und Cammersachen*) en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder cuando corría el año de 1727.¹⁵ Como lo explicó Gustav Schmoller con singular elocuencia: “la Prusia anterior a 1740 parece una escuela. Los funcionarios son los maestros y el rey el gran pedagogo, que continuamente con la vara en la mano, castigando, premiando o corrigiendo, visita las clases ... la burocracia de 1740 es una *esclesia militans*, un partido reformador en el propio Estado, que con las ideas de la *Ilustración* y de la igualdad política, con la nueva educación cameralística luchaba contra una vieja sociedad y contra sus egoístas puntos de vista”.¹⁶

¹² Saunders, Stewart, “Public Administration and the Library of Jean-Baptiste Colbert”, *Libraries & Culture*, vol 26, num. 2, 1991, pp. 283-284, 288, 292-293 y 298.

¹³ Delamare, Nicolas, *Traité de la police*, Amsterdam, 1729, cuatro tomos, tomo I, p. 1.

¹⁴ Foucault, *op. cit.*, 2004, 325.

¹⁵ Small, Albion, *The Cameralists: the pioners of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909, pp. 206-215.

¹⁶ Citado por Alejandro Nieto, *El Mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962, pp. 135-136.

Las causas de superioridad administrativa prusiana no sólo deben buscarse en la organización de una jerarquía que dicta los preceptos de la división del trabajo, sino asimismo en la convicción de que administrar reclama una ciencia. La Prusia del siglo XIX hizo que se mirara como axioma que el conocimiento de la ciencia de la administración sólo podía ser adquirido por el estudio y la práctica, como cualquier actividad profesional. Y si bien es cierto que el talento innato puede hacer mucho en provecho del desempeño de los funcionarios, incluso dotados de inteligencia superior, ello es insuficiente para que ingrese al servicio público.¹⁷ Antes es necesario adquirir experiencia en el campo de trabajo administrativo, así como el aprendizaje en las aulas.

El concepto clave en esta evolución fue la voz *policía*, la cual, como lo observaremos, en Alemania vino a representar una cadena de sucesos ligados a la formación del Estado para los cuales los germanos no tenían una palabra adecuada.

La Voz Policía

En el siglo XVIII el Estado de policía prusiano había adquirido un estatus, un carácter de tal relevancia histórica distintiva, que posiblemente pueda ser descrito como el prototipo del postrer Estado de bienestar europeo. Sin embargo, hasta el final del siglo XVII hubo escasa atención a las teorías y prácticas relativas al gobierno de los príncipes *Hohenzollern*.¹⁸ De aquí que las ideas que se movieron más tarde provinieron del Sacro Imperio, y no fue sino hasta el final del siglo XVII que Brandenburgo tuvo un liderazgo en el terreno de las ideas porque operó como ventana para la observación de la teoría y la filosofía del Estado dominante en el nivel nacional, y en los principales territorios y ciudades imperiales. Esto fue evidente en el desarrollo del concepto, Estado de policía, *Polizeistaat*, después de 1500, época cuando la palabra *Polizei* vino a usarse para designar la regulación legislativa y administrativa de la vida civil interna, orientada a promover el bienestar general. La definición del temprano Estado alemán como un *Polizeistaat* puede observarse mejor a través de un término francés que fue adoptado: *Polizei*, más apropiado que las frases en alemán *Gemeine Nutz* y *Gemeine Beste* (“bienestar general” y “bien general”) para significar un fenómeno emergente en la vida germana referente al orden, bienestar y seguridad. Proveniente del término francés *polir* (“establecer el buen orden”), la palabra *Polizei* fue acogida en el lenguaje jurídico alemán a principios del siglo XVI.¹⁹ Pero como no había ningún equivalente alemán, no pudo traducirse precisamente, toda vez que esa voz insinúa orden, bienestar y seguridad. Las ciudades de Alemania fueron probablemente las que utilizaron primero aquél término. Pero fue hasta la época de los grandes proyectos para reformar la Constitución del Sacro Imperio, entre 1495 y 1521, que la palabra y el concepto

¹⁷ Wehenert [Dr.], “On the Spirit of the prussian government and administratio”, *Foreing Quarterly Review*, vol. XVI, No. XXIII, 183, pp. 435

¹⁸ Dorwart, *op. cit.* p. 13

¹⁹ *Ibid*, p. 13

“regulación de policía” ingresó como parte del vocabulario jurídico y legislativo de la administración imperial, territorial y municipal.

En 1495, en la Dieta de Worms, Bertold, Arzobispo de Maguncia y líder del partido reformista en el Sacro Imperio, se propuso reorganizar su administración. Bertold había elaborado un primer plan de reforma que presentó en 1485 a la Dieta de Francfort, donde propuso un sistema monetario nacional único y un Tribunal Supremo de Justicia encargado de asegurar la paz pública.²⁰ En 1495, hizo resurgir a los antiguos ideales de paz pública, así como un tribunal imperial de justicia, si bien su deseo principal fue la institución de un Consejo Imperial permanente que representara a los electores y los demás Estados del Imperio, sin cuya aprobación no tendría validez ningún acto del emperador. La única autoridad sólida que se reservaría al soberano sería el mando supremo en la guerra, pero sin que ella fuera declarada en ningún caso sin la sanción del Consejo. Los asuntos cuya determinación envolviese grandes dificultades serían presentados, no al soberano solo, sino a él y los electores juntos.

En paralelo Bertold propuso establecer un sitio para administración de los asuntos internos relativos a la seguridad, bienestar, paz y buen orden. Para describir estas materias de gobierno adoptó la voz francesa *pollicie* que tradujo como *Pollucy* (policía). Bajo el concepto *Pollucy* incluyó temas como la blasfemia, costo de la ropa, músicos ambulantes y animadores, mendigos, gitanos, consumo excesivo de alcohol, usura y adulteración de vinos. Asimismo, la dieta de Worms de 1521 fue el modelo en cuanto al origen y prototipo de un reglamento de policía imperial (*Reichspolizeiordnung*). Fue entonces, el emperador Carlos V solicitó consejo a los Estados sobre como establecer la justicia, paz, orden y policía en el Sacro Imperio. Un proyecto de ordenanza de policía propuesto incluyó a un reglamento uniforme para el Imperio, donde se comprendió un conjunto de materias como las antes referidas.²¹

Este fue el medio como la voz *Polizei* comenzó a ser utilizada a partir de 1521, sobre todo cuando la utilizó Carlos V para comunicarse con los Estados alemanes en francés y optó por el término *Polizei* a falta de un equivalente alemán. La palabra policía también fue utilizada en 1530 dentro de un documento legislativo oficial. A partir de entonces en la proclamación de las ordenanzas de policía imperial ganó uso general para la palabra policía para toda Alemania. Asimismo, las ordenanzas imperiales se convirtieron en modelos para las ordenanzas de policía territorial entre los siglos XVI y XVII.²² Sin embargo, el concepto *Polizeistaat* como Estado que regula las actividades de individuos para la promoción del bienestar general, fue adoptado por los príncipes territoriales, no por el Sacro Imperio, incluyendo a los de Brandenburgo. Hacia el siglo XVIII la palabra *Polizei* se había convertido en sinónimo de *Wohlfahrt* (Estado de bienestar), lo que implicó a las regulaciones legislativas y administrativas en la vida pública y privada de la comunidad civil, con la finalidad de establecer el buen orden y la seguridad en pro del bien común. En fin, en ese siglo la policía adquiere un significado estricto junto con los

²⁰ Tout, F.T., “Alemania y el Imperio”. *Historia del mundo en la edad moderna*, Buenos Aires, La Nación, 1913, tomo I, pp. 493-496.

²¹ Dorwart, *op. cit.*, p. 14-15

²² *Ibid*, p. 15

conceptos de justicia, guerra y hacienda, sin perder ningún atributo de su original concepción que la identifica con “toda la actividad estatal”.²³

Los Principados

La índole del Estado de policía radica en las relaciones entre el Estado y los súbditos, y más particularmente, en los antiguos derechos de supremacía de los príncipes alemanes. El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó en la época de la disolución del Sacro Imperio a principios del siglo XIX. El absolutismo entre los siglos XVII y XVIII tuvo un gran impulso tanto fuera como por dentro de ese Imperio, particularmente porque “lo que hoy llamamos 'administración' no ha salido del Imperio alemán, sino del poder inferior llamado 'supremacía territorial'” personificada por los principados.²⁴ En los principados alemanes las relaciones entre los individuos fueron normadas por medio de la recuperación del derecho romano. Este proceso formativo se constituye por sí mismo como un conglomerado de dominios territoriales, y determina asimismo el carácter de sus relaciones con los súbditos.²⁵ Pero no es el Estado quien se presenta ante los súbditos con una noción abstracta, que aparecerá posteriormente, sino un príncipe en persona que se está investido con derechos que le son inherentes, que atañen a los asuntos de la comunidad y marcan su posición por encima del territorio y de los propios súbditos. Estos derechos de supremacía territorial se expresan hacia arriba como una expropiación al Sacro Imperio, y hacia abajo como el poder del príncipe sobre los súbditos con base un título jurídico. El poder se funda en ideologías políticas emanadas del jusnaturalismo que sustenta plasmar los derechos y deberes principescos en los fines del Estado, y esencialmente proteger y aumentar el bienestar general. Por lo tanto, los derechos del príncipe existen para lograr de este propósito, en el entendido de que los súbditos aceptan que el príncipe haga uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus derechos.

La singularidad de organización política alemana radica en una dualidad de poderes Imperio-principados, si bien la formación de los principados es análoga a la del centralizado absolutismo francés; pero con la diferencia que entre los alemanes el absolutismo no se unificó en un solo Estado, sino en una variedad de principados. Su energía vital es el derecho de policía (*jus polittiae*) como conjunto de prerrogativas principescas. Debido a que el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, para tal efecto tiene el derecho de ejercer el poder necesario sobre los súbditos para alcanzar esta finalidad.²⁶ El derecho de policía

²³ Baena del Alcázar, Mariano, *Los Estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, cap. II.

²⁴ Mayer, Otto, *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1903-1906, Édition française par l'autor, cuatro tomos, tomo I, p. 23, 25-26.

²⁵ *Ibid*, p. 26.

²⁶ *Ibid*, pp. 30-31.

no se circunscribe a lo habitual, pues consiste en una fuente perenne de nuevas pretensiones que producen más a los príncipe. La índole esencial de la policía consiste en ser un derecho al que no es posible fijarle límites.

En la época en la cual se están afianzando los poderes de los príncipes aparece la *arcana de imperio* formulada por Arnold Clapmar en el siglo XVII, y que al igual que el derecho de policía, se caracteriza ser ilimitada en su ejercicio. Clapmar distinguió dos modalidades del derecho: de imperio (*Ius Imperii*) y de dominación (*Ius Dominationis*).²⁷ El primero es la fuente de todo derecho porque de él emana el poder y es vigente en las épocas cuando reina la paz y la tranquilidad. En contraste, el derecho de dominación es vigente en épocas anormales y en condiciones sociales indómitas; es un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante*, caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. El derecho de dominación es una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, que sirve para hacer frente a situaciones excepcionales caracterizadas por el imperativo de preservar al Estado. En palabras de Clapmar, tal derecho es un privilegio supremo introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario. La similitud entre del derecho de dominación y el derecho policía, en lo tocante a la carencia de límites, fue sin duda una de las razones más poderosas para establecer al Estado de derecho.

Alemania entera fue organizada bajo la forma de Estado de policía, pues ésta fue la que imprime su marca al conjunto y sirve de instrumento que modela la masa humana que forma la materia de su cuidado para conducirla hacia un fin consistente en “la fuerza y la grandeza de la cosa pública”.²⁸ Este es la época de los grandes teóricos de la policía, como Christian Wolff, el “filósofo oficial del Estado” de Federico *El Grande*. Pero destaca sobre todo a Johann Heinrich von Justi como “el verdadero profeta de la nueva administración”. En el terreno del quehacer político fue, asimismo, la época de frases tan célebres como “El Estado soy yo” de Luis XIV.

En este contexto, uno de los actos de gobierno más eminentes de Federico Guillermo I (1713-1740) fue la expedición de la “ley doméstica” de 1713, mediante la cual el Estado fue declarado inenajenable e indivisible, incluyéndose en esta disposición a los dominios reales.²⁹ Aunque la monarquía siguió teniendo un carácter patrimonial, la “idea del Estado” fue elaborada con precisión para evitar que el príncipe dispusiera de las posesiones como si fuesen de su propiedad privada. A partir de entonces, los bienes públicos solo pudieron concesionarse en arrendamiento temporal. A mediados del siglo XVIII se consolidó la idea del Estado, toda vez que lo prevaleciente ya no es la persona del príncipe, sino la persona ideal que él representa. De aquí emana un principio germánico de que “ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata”.³⁰

²⁷ Clapmar, Arnold, *De Arcanis rerunpublicarum (De los misterios de la república, Ex Officina Iacobi Marci, 1644, p. 115 y 183.*

²⁸ Mayer, *op. cit.*, p. 43.

²⁹ Uchmany, *op. cit.* p. 88

³⁰ Mayer, *op. cit.*, p. 44.

Pero el derecho de policía no sería perpetuado por la eternidad. En la época del absolutismo francés existió un sistema de regulación establecido sobre una jungla de leyes que funcionaba en la enigmática oscuridad de los procesos administrativos, que estaba sustentado por un régimen altamente centralizado. Cuando el absolutismo fue depuesto y emergió el espíritu republicano, se recuperaron los añejos patrones romanos de gobierno republicano basados en la ley dándose cauce al Estado de derecho, cuya base es un régimen fundado en la ley impersonal e imparcial.³¹ Con base en la idea de igualdad para todos, el derecho se elevó a la condición de garantía de legalidad para la acción administrativa, así como una barrera contra decisiones arbitrarias y una previsión contra las concepciones trans-judiciales. Incluso, el establecimiento del derecho administrativo como una disciplina no fue sino la consecuencia de su desarrollo como marco normativo del Estado de derecho, cuya esencia fue la restricción de las actividades administrativas a todo aquello que era propiamente expresable a través de la aplicación de la ley.

El Estado de Derecho

El proceso de sumisión de la administración al derecho no fue sencillo. Su incorporación a una nueva sede de prescripciones legales tuvo grandes dificultades porque ellas eran

³¹ Langrod, Georges, *Some current problems of administration in France today*, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1961, pp. 7-8.

obligatorias no sólo para los ciudadanos, sino también para el Estado. Esto mismo propició que la sustancial cuantía de la actividad administrativa del Estado absolutista se redujera en forma drástica en términos cuantitativos, toda vez que el bienestar social, esencia de la antigua policía, en Francia fue casi olvidado.³² Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado de derecho, fue la línea divisoria entre el derecho administrativo dedicado al estudio de las normas que aplica la administración, y la ciencia de la administración como depositaria del temario bienestar. El resultado inmediato fue la posibilidad de subordinar la administración a la ley, como también ocurre en Francia, donde este sistema fue creado con tal finalidad. Pero, en contraste con la evolución de las instituciones y los procedimientos parlamentarios, Otto Mayer asegura que la administración alemana, contra la cual no existió la misma animosidad que en Francia, descansaba “tranquilamente en su estado primitivo”.³³

Es bien conocida la influencia del derecho público francés sobre las cartas constitucionales de muchos países, y que desde los comienzos del siglo XIX fueron elaboradas en los Estados alemanes. Pero, considerándose que en Alemania no una existió revolución como en Francia, el príncipe alemán es distinto al Jefe de Estado francés. A partir de entonces se desarrolló cierta manifestación de la voluntad soberana mediante el concurso de la representación nacional, consistente en la ley. De modo que la actividad del Estado debe estarle sometida.³⁴ Era necesario en Alemania un movimiento renovador para realizar las ideas del Estado moderno, donde ya no se podía copiar a los franceses, porque ellos mismos no habían propuesto una fórmula precisa al respecto. El pensamiento rector que indica el fin previsto por este movimiento halló su expresión en la idea del Estado bajo el régimen del derecho (*Rechtsstaat*). La palabra fue introducida al alemán en un ambiente adecuado que se comenzaba a “fermentar”, pues esa voz debía designar algo aún inexistente y que no se hallaba concluida por faltarle la concepción de lo que “debía devenir”. La voz Estado de derecho comenzó a usarse en Alemania merced a Carl Th. Welker, quien la empleó en 1913, así como por Freiherr von Aretin que la utilizó en 1924. Von Mohl fue otro de los pioneros cuando usó la voz en su trabajo sobre el Estado de derecho en Wurtemberg (1829).³⁵

Además se debía puntualizar que existe cierto vínculo entre el Estado bajo el régimen del derecho y el sistema constitucional, e incluso que ambos se identifican; pero lo que caracteriza al *Rechtsstaat* no está dado por el establecimiento de la Constitución, cosa que estaría todavía por realizarse. Como lo explica Diego Valadés, la garantía jurídica del Estado de derecho corresponde al constitucionalismo moderno.³⁶

³² *Ibid.*

³³ Mayer, *op. cit.*, 74-76.

³⁴ *Ibid*, pp. 74-76.

³⁵ Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 8.

³⁶ *Ibid*, p. 9.

La expresión así designada como “Estado de derecho” indica que el Estado debe fijar y delimitar con exactitud las vías y los límites de su actividad, así como hacer lo propio en la esfera de libertad de sus ciudadanos de conformidad con el derecho. Pero “esta exigencia va dirigida especialmente a la administración”, porque la demanda de que el derecho rija a la administración es una opinión unánime, y se considera que tal es la esencia de lo que ella debe ser.³⁷ “Este es el *Rechtsstaat*”; pues la administración debe hacerse conforme al derecho, debe estar vinculada a las reglas jurídicas. Es cierto que la Constitución ha creado con esa finalidad a ley, pero ello no basta porque es fácil observar que la actividad del Estado no puede circunscribirse sólo a la simple ejecución de leyes existentes. La administración necesita “vivir y obrar”, como lo apunta Lorenz von Stein con otras palabras, incluso cuando no tuviera normas para dirigir su actividad. Y porque asimismo existen en la administración una multitud de temas que no pueden ser previstas por reglas estrictas que de tal modo la encadenarían. En el *Rechtsstaat* se debe restringir sus exigencias a lo que sea posible, porque su “principio” radica en que la acción de la administración debe ser dirigida por reglas de derecho, pero en la medida de lo posible.

El derecho actual creó para la administración la idea de “acto de autoridad”, un concepto extraño en el derecho de policía, que se asemeja a la sentencia judicial e incluso puede adoptar íntegramente su forma. El acto administrativo es el complemento de la idea capital del Estado por cuanto sometido al régimen del derecho, por medio de la adaptación de la administración a las formas de la justicia. En suma, Otto Mayer asegura que “un Estado que no tiene para su administración, ni la forma de la ley ni la del acto administrativo, no es un *Rechtsstaat*. Un Estado que tiene lo uno o lo otro es más o menos perfecto como *Rechtsstaat*, en la medida que utiliza estas formas y asegura sus resultados.”³⁸

La teoría del Estado de derecho en Alemania ocupó al céñebre pensador Rudof Gneist también da énfasis al aporte francés al desarrollo del Estado de derecho, así como su influencia en Alemania, no sin hacer notar que su país existían antecedentes en los textos de Samuel Puffendorf y Emmanuel Kant.³⁹ Pero destaca singularmente la ordenanza municipal del Barón Karl von Stein, quien en 1808 propuso una reforma administrativa centrada en la autonomía municipal. Pero fue Robert von Mohl no sólo un pionero en el uso de la voz Estado de derecho, sino uno de sus cultivadores más eminente. Como es tradición en Alemania los estudios administrativos, económicos, financieros y políticos forman parte de las ciencias del Estado, y naturalmente el concepto *Estado* es céntrico en una variedad de estudios. Como los cameralistas, de quienes Mohl adopta el ancestral concepto policía, apunta que en el Estado se encierra toda la vida del hombre. El Estado se ocupa de su personalidad física y moral, y de su patrimonio; en fin, todo aquello que toca a su vida. Esta idea trasciende la mera noción del Estado defensor del

³⁷ Mayer, *op. cit.*, pp. 76-77.

³⁸ *Ibid*, pp. 82-82.

³⁹ Gneist, Rodolfo, *Lo Stato secondo il diritto*, Roma Biblioteca di Scienza Politica, vol VII, 1884, pp. 1157-1162.

derecho vigente, pues Mohl continúa utilizando el ancestral concepto de policía cuya objeto consiste en el bienestar de los ciudadanos.

Mohl desarrolla una tipología del Estado comenzando por el tipo patriarcal y así arribar a la definición del Estado: “de acuerdo con cada concepto general de la vida, debido a su fuerza y su orden, al pueblo corresponde una variedad de instituciones entre las cuales la más vasta es ciertamente el Estado, que es la organización de la convivencia de un pueblo en un territorio determinado bajo poder soberano”.⁴⁰ Esta definición general encierra tres especies diferentes, las cuales según su naturaleza obedecen a sus propios principios. El despotismo es inmoral, el Estado patrimonial obedece al derecho privado y el patriarcal a la familia. Pero existe una especie más: el Estado de derecho, que tiene como base el concierto interior de sus miembros, correspondiéndole por lo tanto no sólo cuidar la convivencia social, sino asimismo hacerla progresar. De aquí que el “el Estado de derecho no es otro que aquél donde del orden de la convivencia del pueblo facilita que cada miembro esté protegido y socorrido en el ejercicio del más libre y completo de sus fuerzas”.⁴¹ Tal convivencia debe ser protegida y la cooperación facilitada. La primera bisagra del concepto Estado de derecho es la libertad ciudadana, y es ella misma la que fija los límites de la razón y del derecho. Pero el Estado no debe absorber a la vida social, sino fungir como un medio para su desarrollo. Más bien su misión tiene un sentido negativo, es decir, remover todo aquello que dificulta la libre actividad de la sociedad y obstruye la iniciativa de los particulares. Para que esto ocurra cada individuo debe aportar una parte de su fuerza, para que de su suma pueda ser creada esa fuerza pública que es capaz de aliviar la impotencia individual.

El Estado de derecho no provino originalmente de Alemania, sino de Francia, pero fueron sus pensadores administrativos los que le brindaron su mayor desarrollo.

Segunda Parte **VON STEIN Y LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

V. LAS IDEAS ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA DE STEIN

⁴⁰ Mohl, Roberto, *La Scienza dell'amministrazione secondo i principii de lo Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, 1891, volume primo, pp. 13, 15.

⁴¹ *Ibid*, p. 15

La ciencia de la policía es una disciplina que se desarrolla principalmente en el siglo XVIII, como la sabiduría cuyo objeto se orienta al examen de las actividades desplegadas por el Estado para conseguir la felicidad de los súbditos.¹ La ciencia de la policía emana de la expedición de las disposiciones policiales que tienen como propósito dar arreglo a la vida pública en las incipientes ciudades que comienzan a multiplicarse. Enseguida estas providencias son codificadas, y finalmente se procede al estudio de todo aquello que yace en el fondo de las mismas donde encontramos al príncipe, su poder y sus actos de gobierno. Fue entonces “cuando la ciencia de la policía adquirió el papel absolutamente prominente en el ámbito de las ciencias camerales”.² Del mismo modo como la policía produjo a la ciencia de la policía, las instituciones políticas y administrativas absolutistas también engendraron una disciplina derivadas del desarrollo del Estado.

La Ciencia de la Policía en el Siglo XIX

Sin embargo, ciencia de la policía siguió cultivándose casi hasta mediados del siglo XIX, sobre todo debido a las sucesivas reediciones de los libros sobre la materia, o bien por sus traducciones a otros idiomas. Por ejemplo, el *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas* de Joseph Sonnenfels -publicado originalmente en 1765-1767- tuvo su octava edición en 1819, y fue traducido al italiano en 1833.³ También el desarrollo de esa disciplina ancestral es perceptible en otros países, como España, donde Valentín de Foronda produjo un libro sobre el tema que alcanzó dos ediciones. Sin embargo, su más grande cultivador fue Robert von Mohl (1799-1875).

El cameralismo surgió originalmente como una rutina administrativa practicada en las oficinas fiscales donde laboraban los empleados públicos en Alemania.⁴ Más adelante mudó en una cruzada de modernización de la administración pública, pues se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para alcanzar paralelamente la felicidad de los súbditos y el poderío del Estado. Fue, pues, una técnica y una teoría de la administración de un tipo emergente de Estado, así como una manifestación del arte del gobierno cuya organización académica se fundó en el triángulo formado por la economía, la cameralística (finanzas) y la

¹ Baena del Alcázar, Mariano, *Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, p. 41.

² Schiera, Pierangelo, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre, 1968, p. 274.

³ Sonnenfels, Joseph, *Grundsätze der polizei, handlung und finanzwissenschaft*, Wien, 1777 [1765–1767]. Sonnenfels (Signor de), *Scienza del Buon Governo*, Milano, per Giovanni Silvestri, 1832.

⁴ Small, Albion, *The Cameralists: the pioners of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909, p. 18.

policía. Sin embargo, lo propiamente administrativo estaba confundido dentro de estas materias cuyos linderos eran tan oscuros, como sus objetos de estudio. Cada una de ellas no se podía estudiar como una entidad singular, no era posible estimar su alcance cognoscitivo ni delinear las fronteras de su campo del saber. Dentro de la literatura cameralista publicada a lo largo del siglo XVIII, es fácil observar la borrosa línea fronteriza de los campos del saber entonces cultivados. Este carácter conceptual caótico del cameralismo fue resaltado por pensadores administrativos contemporáneos: Georges Langrod habla del “caos cameralista”,⁵ mientras que Mariano Baena del Alcázar reconoce el mérito de haber sentado las bases de la individualización del estudio de la administración pública, a pesar de sus imprecisiones.⁶

Como lo hace saber Robert von Mohl, la ciencia de la policía fue una disciplina tratada casi exclusivamente por escritos alemanes, porque otras naciones, aún producido excelentes trabajos, no llegaron a desarrollar un sistema científico de la misma. Mohl configura su evolución como disciplina científica: el primer periodo comienza en el siglo XVI y está caracterizado por la inmadurez de la literatura sobre la policía para asentarse sobre bases científicas. La causa obedece a la debilidad de los conceptos de Estado y administración, apenas en proceso formativo. El segundo lleva un sello significativo: ocurrido durante el siglo XVIII, este periodo corresponde al cameralismo. En él, los fenómenos administrativos se han separado de las materias relativas al derecho. Aunque el nivel científico no es elevado, el proceso formativo de las ciencias camerales es acelerado y consistente. El tercer periodo comprende la consolidación de la ciencia de la policía con base en un alto nivel científico y una poca de autonomía. Esta época corresponde, según Mohl, al tiempo en que von Justi está en actividad; es decir, en la segunda mitad del siglo XVIII. Nosotros agregamos un cuarto y último periodo, relativo a la renovación de la policía dentro del Estado de derecho, época inaugurada por von Mohl, que se prolongará a través de otros pensadores cuando la policía deja su lugar a la administración, y así culmina su mundo vital.

Johann Heinrich von Justi

La ciencia de la administración en el siglo XIX es inexplicable sin el estudio del pensamiento administrativo de von Justi, desarrollado medio siglo antes, porque su labor fue decisiva para deslindar las fronteras de la policía con respecto a la economía y la cameralística. Con von Justi el cameralismo alcanza su etapa superior, porque él entiende los conceptos como categorías científicas. Pero en su pensamiento destaca la policía, que antes del siglo XVIII no se había concebido adecuadamente al permanecer incógnita dentro de un mundo gubernamental indiviso; era todavía un suceso anónimo e indiferenciado dentro otros fenómenos estatales. La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un *logos* singular, que dejó de estar confundido o subordinado a otras materias como la política, la hacienda y la cameralística. Paralelamente, la expresión *policía* se refirió al

⁵ Langrod, Georges, *El Pensamiento administrativo no-jurídico: vicisitudes y renacimiento*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, p. 12.

⁶ Baena del Alcázar, *Prólogo*, p. XXIX.

imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva administración, cuyos integrantes se desempeñarían con mayor profesionalización. Esto mismo impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del alto servicio público en los asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la capacitación del funcionario en la retórica y la hermenéutica. Von Justi creó una ciencia fundada en principios generales, y estableció las bases generales, y las categorías abstractas y de índole universal para el desarrollo de la policía.

Von Justi partió del imperativo epistemológico de diferenciar a la policía porque entendió que “no hay regla un poco extendida que no padezca alguna excepción, sea que se trate una ciencia juntamente con otra, sea que se trate separadamente según el orden y el enlace que ella exige; sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez”.⁷ He aquí el principio de generalización de un suceso social, del cual no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares es menester no olvidar que “cada una de ellas tiene sus extensiones y limitantes”. Fue así que Justi distinguió a la policía, por un lado, y a la cameralística y la economía por el otro, y asimismo la diferenció de la política (en alemán *staaskunst* -arte del Estado-).

La policía tiene dos sentidos diferentes, uno extendido, el otro limitado.⁸ En el primero la policía es la actividad encaminada a extender el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo. En el segundo, es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia.⁹ Este es el sentido que guarda la obra de Johann Peter Willebrand, como se observa en su versión francesa, que propiamente es un manual de administración citadina elaborado con todo detalle.¹⁰ El interés de la policía es procurar las costumbres, desarrollar la vida en las ciudades y cuidar todo lo referente a la subsistencia de los habitantes. La policía está asimismo dedicada al embellecimiento de las ciudades, y el hacerlas más cómodas y atractivas a los ciudadanos. Este segundo sentido proveyó a los manuales de administración urbana, y contribuyó erelevante a la buena marcha del gobierno citadino.

El primer significado dado por von Justi a la policía fue el que proveyó el desarrollo científico de la policía, y sustentó la concepción de la administración cuando Robert von Mohl hizo transitar a esa policía del Estado absolutista, hacia el Estado de derecho. En efecto, a partir de las ideas de von Justi la policía asume el objetivo de expandir el poder del Estado, así como sus fuerzas interiores, por medio de la prosperidad de la sociedad.

⁷ Justi, Juan Enrique de (1784), *Elementos generales de policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, pp. XI y XIII-XIV.

⁸ *Ibid*, p. XVII.

⁹ Justi, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁰ Willebrand, Jean Pierre, *Abrégé de la police, accompagné de réflexions sur l'accroissement de del villes*, Hambourg, chez I. Etienne et Fils, 1765, pp. XVII y 2.

Robert Von Mohl

La policía fue cultivada a lo largo del siglo XIX, no sólo en Alemania, sino también en otros países como España, donde Valentín de Foronda desarrollaba este campo del saber.

Paralelismo con Valentín de Foronda

Valentín de Foronda fue un personaje que como von Mohl advierte el fin del absolutismo y la necesidad de acomodar a la policía en un nuevo ambiente político, dominado por el constitucionalismo. Él, antes que Mohl, observa a la policía como una energía positiva y bienhechora que se puede ajustar a los regímenes constitucionales. A principio del siglo XIX España era gobernada por una monarquía ilimitada y la disciplina relativa a ese régimen era la policía, cultivada por Valentín de Foronda como su último exponente. Los antiguos sistemas habían sentado sus reales en la Península, tiempo cuando la reforma borbónica perdió su vigor y la policía mermaba en su vitalidad como motor de la transformación. Foronda fue un hombre propio de esa época de quietud inestable, donde el *statu quo* está definitivamente amenazado por el cambio social. El problema social básico era saber si el cambio sería gradual o violento. Foronda se inclina por lo primero, aunque él participó en la guerra de independencia de los Estados Unidos. Fue un hombre de ideas progresistas cuya visión de la vida política le acarrió ser detenido en varias ocasiones en un país, donde las fuerzas del retroceso apelaban a cualquier recurso para detener la metamorfosis social.

Foronda creía que para labrar la felicidad de los habitantes de un país no basta edificar una constitución sabia sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, la seguridad, la libertad ordenada y la igualdad ante la ley; son precisos también 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. Incluso, en la segunda edición de su libro propuso que el libro se usara como texto para los funcionarios de los ayuntamientos constitucionales, los jefes políticos y las juntas provinciales bajo la Constitución de Cádiz, a la que dedicó fervorosas alabanzas.¹¹ Desde 1801 sus *Cartas sobre la Policía* sirvieron de guía a los intendentes, corregidores y alcaldes, tomando en consideración que éstos, por sus ocupaciones, no tenían tiempo de recordar lo que antes habían aprendido en los libros.¹² Ellas contienen un espíritu didáctico al exponer consejos prácticos que ayudarán a recuperar la memoria sobre cosas sabidas por los funcionarios públicos. Fueron, pues, una especie de señales que condujesen a los servidores del Estado cuando se trataran de proveer a los pueblos de víveres y de salud en general, así como de las comodidades y adornos de las ciudades. El proyecto de policía de Foronda es similar al de Mohl, particularmente porque es el más moderno de los viejos textos de policía en España, pero en cuyo contenido hay un espíritu de progreso y un sentido de libertad frente al absolutismo

¹¹ Foronda, Valentín de, *Cartas sobre la Policía*, Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo, 1820, pp. 3 y 8.

¹² Foronda, Valentín de, *Cartas sobre la Policía*, Madrid, en la Imprenta de Cano, 1801.

decadente, que anuncia el temario de una nueva disciplina administrativa propia del moderno Estado de derecho que aún no llegaba a España: la ciencia de la administración.

Robert von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la moderna ciencia de la administración en Alemania, y a la vez, como un tratadista principal de la ciencia de la policía en el siglo XIX. Su prestigio nace asimismo de sus contribuciones a la ciencia política, o como él la concibe: ciencia del Estado. Mohl fue un hombre experimentado, pues además de fungir como profesor de ciencia política en las Universidades de Stuttgart y Hidelberg, se desempeñó como Ministro de Gracia y Justicia en el bienio 1848-1849.

Mohl vive una atmósfera similar a la de Foronda. Él no percibe dificultad alguna para dar cabida a la antigua policía dentro del orden constitucional emergente en su tiempo. La policía en Alemania, en contraste con Francia, no padece el estigma que la liga al absolutismo y a éste con la tiranía abolida con el último de los Luises. En su patria, la policía incluso se enseña en las universidades y es una disciplina respetable. La ciencia de la policía ocupa un lugar en el sistema de conocimiento, ella es parte de las “ciencias de la vida interior del Estado”. La policía no es un apartado del derecho político, sino una materia de la política estatal interna, es decir, de la “ciencia de la organización y dirección racional del Estado en sus relaciones interiores”.¹³ Asimismo, no existe motivo alguno para separar partes de la ciencia de la policía y tratarlas como disciplinas autónomas, ni justificación razonable cuando se elude atribuir a la policía toda la actividad de fomento en pro de que los ciudadanos logren sus intereses. En fin, tampoco es aceptable que alguna actividad del Estado sea criticada por realizarse en demasía, como ocurre cuando se le reprocha que un sistema de ciencia de policía implica “demasiada política económica”.

Siendo Robert von Mohl un hombre de ideas liberales y, todavía más, un teórico de la administración del Estado de derecho, piensa de un modo diverso a los tratadistas del derecho administrativo, pues no cree que el Estado se ciña a la mera defensa de la esfera privada. Su actividad es trascendente porque tiende a fomentar las facultades colectivas de los hombres. Por consiguiente, la ciencia de la policía consiste en “la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los obstáculos eternos prepotentes”.¹⁴ Pero en el pensamiento de von Mohl la policía sufre una desnaturalización, pues de ser activa y positiva, muda a funcionar sólo como un puro mecanismo que despeja el camino a los particulares.

Dentro de una amplia perspectiva de la ciencias sociales, von Mohl ocupa un lugar destacado en el ambiente de la teoría política germana. Pero quizá su texto más importante sea administrativa, a saber: *la Ciencia de la Policía de Acuerdo con los Principios del Estado de Derecho (Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates)*, publicada

¹³ Mohl, Robert, “El Concepto de Policía y el Estado de Derecho”. Varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987 (1841), pp. 152-153.

¹⁴ Schiera, *Ibid*, p. 84.

originalmente en Tubinga (1832, 1833) .¹⁵ En sus páginas se observa un fenómeno recurrente en la historia de las ideas: la perpetuación de un concepto y su reivindicación como representación de fuerzas y fenómenos persistentes, no en forma igual al pasado, sino transfigurados al tenor de nuevos tiempos. Este rescate venturoso de una idea cuya voz es incluso disonante con el tiempo en curso, fue lo que facilitó a Mohl su intento de conciliar la idea del Estado de derecho y la policía, labor que consideraba como culminación del proceso por el cual en Alemania el Estado jurídico formulado por Emmanuel Kant pudo mudar como Estado de derecho. Esa labor fue, asimismo, un avance del pensamiento liberal dentro de un ambiente intelectual hasta entonces algo refractario en ese país.

Sin embargo, su proyecto fue un audaz esfuerzo a favor de aclimatar a la ciencia de la policía en el Estado de derecho como puente hacia el desarrollo efectivo de una ciencia de la administración, acorde con ese Estado, lo cual no era su propósito; pues no proyectaba la fundación de una nueva disciplina que para entonces ya se cultivaba en Francia y España, en lugar de la policía. Mohl sólo aspiró a renovar a la policía al tenor de su época, donde el derecho público prosperaba, y así someterla a las leyes para eliminar la arbitrariedad. Esta consideración no debemos olvidarla, pues en la única traducción conocida de su escrito -al italiano-, cuando se reemplaza la voz “policía” por “administración”, se provoca una inevitable confusión terminológica. Debemos pues festejar que tenemos la enorme fortuna de contar con una traducción parcial del tratado de la policía de von Mohl, realizada poco después de aparecer su segunda edición (1844). Lleva por título: *La Scienza dell'Amministrazione secondo i Principii de lo Stato Legale*.¹⁶ Se trata de un experimento trascendental a pesar de que se publicó un sólo fascículo de los 20 previstos, y parece ser el único editado constando de 64 páginas. El plan editorial era amplio, habría tres volúmenes, dos de los cuales trataría a la ciencia de la administración (léase policía) y el último abordaría de la justicia preventiva. Por su parte, el fascículo preservado contiene dos prefacios, uno de 1832 y el segundo de 1844. Mohl realizó una tercera edición en alemán en 1866.

Debemos insistir que resulta evidente la diferencia esencial que se patentiza en la edición alemana y la italiana, pues como lo adelantamos, en la primera se habla de policía, y en la segunda de administración. Pero, para no violentar el propósito del traductor italiano Gambbioneta Gualtieri, conservaremos la voz administración entendiéndose que Mohl se refiere a policía, toda vez que la versión italiana será el material fuente de la obra principal de Mohl. Pues bien, Robert von Mohl asume estar tratando un nuevo sistema de ciencia de la administración, que hasta entonces ha sido poco tratado en su país, y por lo tanto, aún no existe literatura suficiente que la aborde.¹⁷ Él ha impartido lecciones sobre el tema y su propósito consiste en enriquecer los estudios sobre esa disciplina. Anteriormente ya editó su derecho público de Württemberg donde adelantó sobre el mismo tópico.

¹⁵ Mohl, Robert von, *Die Policey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tubingen, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1832-1833, tres tomos. La obra fue reimpressa en 1845 y 1845, así como en 1866.

¹⁶ Mohl, Roberto, *La Scienza dell'amministrazione secondo i principii de lo Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, 1891, volume primo.

¹⁷ *Ibid*, pp. 7-8.

Robert Mohl estuvo primordialmente interesado en el Estado, así como de la policía dentro de ese Estado, y todo aquello que exploró en otras ciencias sociales sólo se encaminó a despejar lo que se halla fuera de ese interés principal.¹⁸

La administración pública

Para von Mohl el concepto “administración” deriva del alcance del Estado. Como lo adelantamos, este alcance consiste en remover los obstáculos que se oponen al desarrollo humano, para lo cual existen dos instituciones. La primera es la *justicia* por la cual se dirimen los conflictos, y a través de los tribunales se ejercen los castigos cuando hay lugar. También el desarrollo humano tiene en la administración un modo de remover los obstáculos que obran contra de su desarrollo, para lo cual son estatuidos ordenamientos por los cuales actúa la fuerza pública. En tanto la justicia atiende problemas que derivan de la voluntad humana, la administración trata con el poder de sucesos que le son independientes.¹⁹

Definida la administración de conformidad con la idea cardinal del Estado de derecho, Mohl patentiza que de ese concepto emana el principio de la “actividad administrativa del Estado” cuyo propósito es procurar la “libertad del ciudadano”.²⁰ De aquí la importancia de un principio más, relativo a lo que la administración debe hacer. Para Mohl, el desarrollo del asunto relativo a “como debe actuar el Estado” es muy importante porque determina lo que debe conocer y, asimismo, cuando debe intervenir, cuestión que se presenta en forma negativa y positiva. En el primer caso el asunto radica en que el Estado se reduzca a actuar limitándose a lo necesario, es decir, “que no deba gobernar mucho”. En este caso, como el Estado debe cuidar la libertad personal, sólo actuará en lo necesario para tal efecto; o bien, cuando un caso puntual así lo reclame. En caso positivo, la acción del Estado debe acomodarse a las leyes de la moral, principalmente fomentando la educación del pueblo. Tres son los objetos de la actividad administrativa: la persona física y moral del ciudadano, y sus relaciones con los medios materiales. En el primer caso, la administración se relaciona con el territorio y la población, así como con la salud pública orientada al cuidado de la vida. Una tercera dirección apunta al sustento de esa población, motivo por el cual la administración previene la carestía y cuida del abasto de alimentos. Asimismo, la administración puede actuar de un modo coactivo para reglamentar los deberes del ciudadano, y también puede hacer su labor de un modo benéfico en provecho de ese ciudadano.

La obra de von Mohl deja ver con claridad que, dando una concepción liberal a la policía, ella deja de tener el significado positivo y activo que le imprimió Justi, y queda así

¹⁸ García Pelayo, Manuel, “Robert von Mohl y el Nacimiento de las Ciencias Sociales”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 35 num. 55, 1951, p. 112.

¹⁹ Mohl, *op. cit.*, pp. 16, 17 y 20.

²⁰ *Ibid*, pp. 21, 29-31, 48-51.

limitada a ser una mera policía de seguridad y un complemento en favor de los particulares. Ha sido vaciada por Mohl de su contenido original. Esto podría explicar el deseo del traductor italiano del libro de Mohl por cambiarle de nombre, pues en Italia la administración pública se estaba cultivando desde mucho tiempo atrás y en algunos casos se abordaba bajo la perspectiva liberal.

No hemos podido corroborar si existen más trabajos de von Mohl vertidos a lenguas diversas al alemán. Hasta donde lo pudimos constatar -además del texto en español aquí consultado-, hoy parece que su pensamiento administrativo sólo llegó a Italia a través de la traducción de su texto sobre la policía. La presencia de von Mohl en Italia precedió a von Stein por algunos años, sin que sepamos con precisión hasta donde alcanzó su influencia entre los estudiosos italianos de la ciencia de la administración.

No fue Mohl, sino von Stein, quien conserva la idea original de la policía y la traduce a través del concepto *administración interna*; pues el interés de la ciencia de la administración radica en el examen de lo que ella puede “hacer y querer, siguiendo al efecto sobre todo el ejemplo de los antiguos autores que trataban de la policía”.²¹

De la Ciencia de la Policía a la Teoría de la Administración

Entre el segundo y tercer cuarto del siglo XIX la ciencia de la policía se va transformando en la ciencia de la administración.

El desenvolvimiento de la teoría de la administración como una ciencia independiente es propia del siglo XIX, pero a partir de sus disciplinas precursoras: las ciencias camerales y especialmente la policía. De hecho, “especialmente aquellas cuestiones que ahora forman con frecuencia el contenido de la teoría de la administración en sentido estricto, se elaboraron primero como objeto de la ciencia de la policía (*Polizeirwissenschaft*)”. Esta misma era una disciplina científica independiente a mediados del siglo XVIII, toda vez que tuvo un desarrollo doctrinario consistente donde despuntaron von Justi y Sonnenfels. Según lo expresa J. Mayer, su punto culminante tiene lugar mediante la construcción científica más importante sobre la ciencia

²¹ Mayer, Otto, *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1903-1906, édition française par l’auteur, cuatro tomos, tomo I,

de la policía el siglo XIX, merced al trabajo de Robert von Mohl en su libro “*La Ciencia de la Policía Según los Principios del Estado Jurídico (Die Polizeivissenschaft nach den Grandsdtzen des Rechtsstaates)*”.²²

La mutación fue así: mientras la *ciencia de la policía* trataba de los principios de la administración interior, esencialmente desde el punto de vista del bienestar, las obras mismas que versaban sobre el derecho de policía (*Polizeirechts*) eran ajenas al sentido jurídico y no se consideraba textos de derecho político. Y junto a las materias de derecho constitucional se comprendían las de derecho administrativo. Había una separación, entonces, entre policía y derecho como materia jurídica. Esta situación cambió en el siglo XIX, particularmente con las disciplinas relativas al derecho político de los Estados. Desde entonces la teoría de la administración toma un gran incremento en ese siglo merced a los trabajos de Gneist y de Stein. Particularmente, Gneist, con sus estudios sobre el derecho político en Inglaterra demuestra la importancia de la administración en la vida constitucional del Estado. Lorenz von Stein, “por su parte, desarrolló los conceptos fundamentales de la administración haciendo una exposición comparada del derecho administrativo inglés, francés y alemán”.²³

El resultado de ese proceso a la vez histórico y científico fue la teoría de la administración, a la que J. Mayer define como la exposición científica de los principios relativos a la propia administración, y a la que divide en derecho administrativo y política administrativa. Al primero le asigna como objeto los principios de derecho referidos a la administración, mientras que la segunda trata con las “consideraciones de oportunidad y conveniencia a que la administración debe acomodarse”.²⁴ J. Mayer también atribuye a la voz alemana *Verwaltungslehre* (teoría de la administración) un sentido más restringido por el cual indica no tanto la exposición científica de la administración, sino especialmente la administración interior, considerando como fuente no a Stein, sino a un autor de apellido Schonberg.

En Alemania ocurrió la refundación de una disciplina por mano de Lorenz von Stein, que merced a su pluma se comenzó a llamar ciencia de la administración.

La actividad intelectual de Lorenz von Stein comienza en el segundo tercio del siglo XIX, pero sus dos grandes tesoros administrativos los escribe en su segunda mitad. Mundialmente hablando, ese tiempo es dominado por la teoría de la administración de Stein por sí mismo, o por el trabajo de sus discípulos.

Johann Kaspar Bluntschli

Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881) no ha sido reconocido aún con todos los créditos a

²² *Ibid*, pp. 127-128.

²³ *Ibid*, pp. 110-111.

²⁴ *Ibid*, pp. 24-125.

que tiene derecho, pese a que sus grandes contribuciones fueron producidas hace más de cien años atrás. No está de más insistir en que los estudiosos estadounidenses están en deuda con él, pues gracias a su obra la ciencia de la administración pública fue adoptada en los Estados Unidos siguiendo la ruta de Stein.

La obra de Bluntschli

Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881) es autor de un libro publicado entre 1863-1868, ampliamente difundido en su época, y que quizá fue su trabajo más importante. Su título en alemán es *Allgemeines Statsrecht*.²⁵ En español lleva por título: *Derecho Público Universal*. La versión castellana fue publicada en Madrid, sin que se consigne el año.²⁶ Debemos resaltar que, si bien dedica un capítulo específico a la administración pública, Bluntschli la estudia asimismo en otras partes del libro, particularmente cuando examina los servicios y las funciones públicas, así como su nombramiento, sus derechos y deberes. Trata igualmente del gobierno, los ministros, el consejo de Estado y la policía. El libro sexto del segundo volumen está dedicado al examen de la administración estatal, en el que puntualiza las relaciones entre el Estado y la iglesia, y entre el propio Estado, la ciencia y el arte. También comprende el estudio de la administración económica, donde aborda los temas de la economía y las finanzas. Hay un capítulo más dedicado al municipio.

Dentro de la obra se refrenda la germánica postura del suizo Bluntschli, en la que sitúa a la administración pública como el núcleo de la ciencia del Estado; así como su perseverante esfuerzo por estirar hasta los últimos años del siglo XIX las añosas contribuciones cameralistas, gloria y orgullo de las ciencias sociales alemanas del siglo precedente. Sin embargo, sólo son los estertores de la policía, la cual, irremediamente, está siendo sustituida por la administración. Si en el pensamiento de von Stein la administración ocupó el nicho más alto en el Olimpo estatal, fue con Bluntschli que adquiere sus rasgos modernos y se incorpora más decididamente a los progresos administrativos provenientes de Francia, como se corrobora en las diversas referencias que hace al texto de Vivien. Con Bluntschli la ciencia de la administración pública es menos teutónica y más universal, y él mismo torna ser más un pensador “europeo”.

²⁵ Bluntschli, Johann Kaspar, *Allgemeines statsrecht*, München, Literarisch-Artistische Anstalt, 1863-1868, dos tomos. Hay una edición facsímil: Elibron Classics, Adamat Media, 2005. El libro fue publicado originalmente en 1852 en un volumen. Con el paso del tiempo, habida cuenta de su evolución y crecimiento, aumentó a dos volúmenes, y luego a tres, cuando se añadió la tercera parte dedicada a la política (1876). De modo que mientras los dos volúmenes precedentes corresponden a la edición de 1852, el último, que contiene su teoría de la administración pública, es el utilizado aquí. Existe una versión en inglés: Bluntschli, J.K., *The Theory of State*, Oxford, at Clarendon Press, 1885. Esta versión, según lo hacen ver sus autores, correspondería con proximidad a la versión original de 1852.

²⁶ Bluntschli, Gaspar, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos tomos.

La teoría de la administración

Bluntschli, para quien la policía y la administración coexisten y se complementan, observa un problema fundamental en su relación. Apenas iniciado el tratamiento de la administración declara que “esta expresión, que ha destronado en parte a la de policía, sólo fue puesta de relieve con claridad por la escuela moderna”.²⁷ Sin embargo, existen diversas acepciones del concepto *administración* porque en cada caso se le señalan demarcaciones estrechas o atribuciones muy amplias. Asimismo, hay significados del propio Bluntschli acerca de la administración que se elaboran en oposición a otros fenómenos como la constitución, la política, la justicia y la administración privada, así como una definición *strictu sensu*: por administración debe entenderse una expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente.²⁸ De aquí que la Constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse que en tanto la Constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones. Los ecos de Stein no pueden dejar de ser escuchados, a pesar de que Bluntschli ha procurado tomar distancia a los largo de su obra e incluso tácitamente expresar su separación epistemológica.

Lo anterior es explicable, en el entender de Bluntschli, cuando podemos remontamos a la idea de Rousseau acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción, que fue desarrollada y ampliada por Lorenz von Stein. La ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular, así como el orden general y la disposición especial, pues la ley fija los principios y los límites de la administración, y sin embargo se mueve libremente en este cuadro legal sin llegar a ser su simple aplicación.²⁹ Del mismo modo, la administración se opone también a la política, porque mientras que ésta comprende la alta dirección general del Estado, aquella otra se refiere a la actividad detallada inferior. Ciertamente, una es la misión del hombre de Estado, la otra de los funcionarios técnicos. En fin, el gobierno decide sobre la paz y la guerra, en tanto que la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Pero la reserva de Bluntschli acerca de que esta oposición es naturalmente muy elástica, pues la política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración. En realidad, muchos actos administrativos toman un carácter político por su importancia general, haciendo que esos actos reclaman la atención del estadista.

Siguiendo el hilo del argumento precedente, Bluntschli apunta que la administración

²⁷ En la edición española titulada *Derecho Público Universal* se aclara que la obra fue expurgada, por lo que desaparecieron algunas de sus partes. Una de éstas es la citada, que sobrevivió en la versión francesa. Bluntschli, M. [Johann Kaspar], *La Politique*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie., 1879, p. 299.

²⁸ Bluntschli, *Derecho público universal*, II, p. 247.

²⁹ *Ibid*, p. 248.

también se opone a la justicia -civil, penal y administrativa-, toda vez que ésta protege al derecho perturbado y la primera busca y realiza la utilidad.³⁰ Aunque no aporta mayores argumentos sobre el punto, vale al menos que comentemos que autor separa la administración y la justicia de un modo similar como lo hacen algunos pensadores administrativos franceses y españoles. Asimismo, distingue la administración civil y las ramas que la forman, a las que propiamente define como administraciones especiales o “técnicas”, a saber: las administraciones militar, financiera, de obras públicas y educativa, que evocan las ideas de von Stein. Estas administraciones se relacionan con la administración civil, que es la que las conjunta.

Muy dentro del estilo de la cultura administrativa alemana, Bluntschli sigue tratando el tema de la policía, punto sobre el cual alega que se trata de un aspecto de la administración; pues considera que la policía es el verdadero centro y la más clara expresión de la administración del Estado, y esta antigua teoría antaño daba su nombre al conjunto de la administración civil.³¹ Para dar fundamento a su postura, Bluntschli invoca la gran autoridad académica en la materia, Robert von Mohl.

Bluntschli crea la dicotomía como un método de definición que será clásico en administración pública, el cual, como lo observamos, a través de la luz y la sombra, y de la sombra y la luz, hace notar con claroscuros los marcos definitorios de la administración pública. De aquí uno de sus grandes aportes por el cual, al tiempo que distingue los contornos propios de la administración pública y de la administración privada, delinea quizá por primera vez una representación teórica de la naciente gestión de los negocios privados.

A lo largo del siglo XIX los estudiosos del tema optaron por la voz *administración pública*, pues en 1808 Charles-Jean Bonnin la acuñó y la brindó como rótulo de la disciplina. Sin embargo, muchos profesores franceses y españoles se han referido simplemente a *administración*, o *administración civil*, en tanto que los alemanes prefieren *administración del Estado*. No se trata de caprichos idiomáticos sino de razones de fondo, como lo hace ver Bluntschli, quien parte de la idea que el concepto *administración* en su sentido amplio tiene un significado más general que el relativo a la administración pública, pues abarca fenómenos diversos que deben mantenerse diferenciados. Él gusta de hablar también de administración del Estado, toda vez que paralelamente existe una administración de la iglesia, otra del culto y una más de la corporación.

Otto Mayer

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada con justicia, la figura de Otto Mayer (1846-1881). Su prestigio tiene como base un libro muy importante: *Derecho administrativo alemán*, publicada originalmente en su lengua natal cuando corría el año de en 1895. El libro mereció una versión francesa hecha por la pluma del propio Otto Mayer, que

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid*, pp. 148-149.

apareció en 1903, a la que le siguió una versión en español de 1949. Ciertamente es un trabajo dedicado al derecho administrativo, pero en sus páginas se da cabida a un breve aunque interesante estudio sobre la ciencia de la administración.

Por principio, Otto Mayer argumenta que el origen del derecho público en su patria deriva de la influencia de esa disciplina desde suelo francés. Y que con respecto al derecho administrativo esa influencia no fue menor, pues es el propio Otto Mayer quien declara que es su propósito es establecer un sistema puramente jurídico, separado del “punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política”.³² El objeto del derecho administrativo también es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos: la administración. Desde su punto de vista, “el Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses”; en tanto que “la administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines”. Así entendida, ella se opone a la Constitución cuyo objeto es preparar esa actividad. La administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado tiene la capacidad de obrar. Estas notas rememoran inmediatamente a Bluntschli, pero el eco más sonoro se remonta a Lorenzo von Stein, quien provee a Mayer del marco conceptual céntrico de su planteamiento.

Una vez que han sido establecidos los poderes estatales, entonces comienza la actividad que se orienta a la consecución de los fines del Estado. Tal es la administración, que está sujeta a esos poderes, junto con la legislación y la justicia, a las cual también se opone, siguiendo Otto Mayer el trazo epistemológico de Bluntschli. Empero, existe “cuarta especie de actividad”: el gobierno, al cual concibe como la alta dirección, el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y el interés general.³³ Pero como la legislación y la justicia son formas de actividad del Estado, dicha actividad no se ciñe a la administración. Aquellas también contribuyen a la realización de los fines del Estado. De manera que la distinción entre la legislación, la justicia y la administración radica en la forma en que se lleva al cabo su actividad, y ello está condicionado por su desarrollo histórico. Otto Mayer recuerda que la administración es opuesta a la Constitución, pero para que esta última pueda funcionar requiere de la administración, que para cumplir con este cometido se divide en cinco ramas: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. Nuevamente la imagen conceptual de Stein se hace presente, que hace engrandecer esta socorrida partición de materias que colonizó la mente de sus colegas alemanes.

Entrando al terreno de la ciencia de la administración, Otto Mayer apunta que es una rama especial de las ciencias políticas que trata con la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto. Aún más, esa disciplina enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace algo y que razonablemente debe hacerse.³⁴ Esta idea también tiene su

³² Mayer, Otto, *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1903-1906. Édition française par l’auteur. Cuatro tomos, tomo I, p. XXIV y 1.

³³ *Ibid*, p. 3.

³⁴ *Ibid*, p. 18.

fuentes de inspiración en Stein, a quien Otto Mayer cita a través de sus escritos *La teoría de la administración* y el *Manual de teoría de la administración*. Más precisamente, Mayer recoge de von Stein la idea de que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración interior, ciencia de la hacienda y ciencia de la administración del ejército. Otto Mayer hace saber que von Stein también es consultado por los cultivadores del derecho administrativo. Citando a un señor de nombre Gotefend, toma de él la afirmación de que las obras de Stein han llegado a ser la piedra fundamental de toda doctrina de derecho administrativo. No obstante lo dicho, Otto Mayer encuentra inexactitudes jurídicas en los trabajos de Stein que no quiere dejar de mencionar. Pero, en tono autocrítico, Otto Mayer insiste en que su trabajo es ajeno a la ciencia de la administración y que ello explica su posición ante los trabajos de von Stein. Este último comentario es importante pues señala que, a finales del siglo XIX, existía una separación disciplinaria entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, y que von Stein aportaba a las dos disciplinas, pero con preponderancia de esta última.

J. Mayer

Gracias a don Adolfo Posada ha llegado a nuestras manos dos opúsculos muy interesantes sobre la administración alemana. Ambos, traducidos por Posada, dejan ver una huella muy fuerte de Stein, junto con ideas muy interesantes del propio Mayer y el lugar que ocupa su pensamiento hacia finales del siglo XIX. El primer escrito se denomina “La Administración: Su Concepto, Esencia y Objeto” y el segundo “La Organización de las Autoridades de la Administración Interior”. Ambos textos son anteriores a 1892, año en que fueron publicados por Posada, que juntos el traductor los tituló *La Administración y la Organización Administrativa*.

J. Mayer no disfruta del prestigio de los autores alemanes a pesar de su activismo como escritor, pues él mismo nos hace saber que publicó un *Tratado de Derecho Administrativo Alemán* (dos tomos, 1883-1884), así como un *Tratado de Derecho Político Alemán* del cual no menciona fecha de edición. Aquí nos centraremos en el primer opúsculo mencionado porque entre sus páginas hay una nítida explicación del tránsito de la policía, a la administración.

Mayer explica que se llama “administración” (*Verwaltung*) a la actividad política dirigida a promover, al mismo tiempo, los intereses del Estado y los del pueblo (*Volk*). La administración se diferencia de la legislación (*Gesetzgebung*) como la actividad que tiene como objeto establecer la regla de derecho; y de la administración de justicia (*Rechtspflege*) que es la actividad que se propone el mantenimiento del orden jurídico.³⁵ Sin embargo, Mayer aclara que el concepto administración no se desarrolló ni se formó en Alemania en forma abstracta, sino más bien merced a un proceso histórico, a saber: siguiendo la organización de las funciones de la autoridad, del mismo modo que la administración se diferenció de justicia y la legislación. Junto con esta determinación de límites entre la administración, la legislación y la justicia, para fijar el concepto material de la primera, fue desenvuelto un concepto formal. Consiguientemente, Mayer apunta que se “denomina administración a la actividad del conjunto de los órganos administrativos”, siguiendo con apegada proximidad las ideas de Stein.

³⁵ Mayer, J., *op. cit.*, pp. 85-87.

Hasta este punto la imagen de Stein está apenas presente. Pero aparece cuando J. Mayer se refiere la diversificación de la administración, que clasifica en administración de los negocios extranjeros (ordenación de las relaciones del Estado con los demás); administración de los negocios interiores (promover los intereses del pueblo mediante la acción tutelar); administración de justicia (organización y nombramiento de las autoridades establecidas para la administración judicial); administración militar (funciones y organización de la fuerza armada); y administración financiera (suministro y empleo de los bienes materiales necesarios para los fines del Estado).³⁶ La famosa pentapartición de las funciones administrativas formulada por Stein, y adoptadas y adaptadas por diversos autores, también aquí presente, patentizan que J. Mayer conocía muy bien al profesor de la Universidad de Viena. Cita pues la *Teoría* y el *Manual* cuando trata con alguna extensión la autoadministración. Igualmente, escribe largamente sobre la administración interna, a la que juzga como propia de nuestro tiempo. Incluso, cuando aborda a la policía, J. Mayer alega que ésta fue reemplazada por la administración interior. Este hecho tan singular, conceptuado por Stein, refrenda el débito de J. Mayer a su persona.

El tratamiento de la administración interior es un buen ejemplo del desarrollo administrativo, proveniente del concepto policía, que en la obra de J. Mayer se expresa con toda nitidez. J. Mayer realiza una exposición cronológica de ese concepto steiniano donde la evolución progresiva de la sociedad va acompañada del desarrollo administrativo perceptible en la ampliación de las actividades del Estado, merced a la expansión de sus deberes.³⁷ Así, al lado de las funciones de autoridad, la administración asume las funciones de tutela cuyo rasgo esencial es la policía. Ciertamente, todas estas manifestaciones de la actividad del Estado, que tienen por objeto la tutela de la población contra los peligros, así como promover la cultura y el desarrollo económico, tuvieron el nombre de policía. El proceso histórico culmina en el siglo XIX cuando las actividades de la administración interior se dividen en actividades de autoridad (referidas al ejercicio de los derechos de soberanía) y actividades protectoras (tutela del Estado), dirigidas a promover el bienestar individual y comunitaria mediante la prestación de ayuda y a través de instituciones de interés general.

Las ideas administrativas alemanas del siglo XIX, principalmente en la segunda mitad, fueron las más avanzadas de Europa. Y el pensador administrativo más relevante en ese tiempo fue Lorenz von Stein, más no sólo en el suelo europeo, sino en el mundo entero.

³⁶ *Ibid*, pp. 87-88, 98 y 107-123.

³⁷ *Ibid*, pp. 110-111, 115-116.

VI. EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LORENZ VON STEIN

Con los trabajos de Lorenz von Stein la ciencia de la administración llega a la cúspide en el último cuarto del siglo XIX. Su pluma da vida *Manual de Teoría de la Administración*, uno de los textos monumentales del saber administrativo en todos los tiempos.

Stein no utiliza el término “administración pública”, sino “administración” (*verwaltung*), salvo en la página 63 de la versión alemana del *Manual de Teoría de la Administración* cuando utiliza en in título la voz “administrative”. Tal es la tradición germánica con respecto a esa voz, y que por medio de su docta pluma toma mayor fuerza que nunca. También en España se habla con frecuencia de “administración”, y un poco menos en Francia, donde el término “administración pública” asume un vigor incomparable y así llega hasta nuestros días. De modo que, para ser congruentes con el discurso de Stein, en páginas previas nos referimos a “administración” y en las siguientes lo seguiremos haciendo, pero entendiéndose que esta voz implica por antonomasia: administración pública. Sin embargo, debemos comentar que la voz *administración pública* fue empleada en Alemania por Johann Althusius en su texto *Política*, publicada en 1603.¹ Basada en el ejercicio de la prudencia política considerada como

¹ Altusio, Juan, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (1614 [1603]), p. 382.

una norma necesaria, la administración del Estado es abordada como uno de los temas centrales de esa materia. Althusius, profundo conocedor del derecho romano, distingue dos tipos de administración: una *universal*, otra particular. La primera es la *administración pública*, la segunda es la *administración privada*. En aquella, el magistrado supremo está relacionado con el cuerpo total del Estado, en tanto que en esta otra lo está con sus miembros y con las partes del mismo. El desuso de la palabra administración pública quizá obedeció a que el libro fue publicado en latín, no en alemán, cuando en el país fructificaba un esfuerzo muy consistente en favor de su lengua.

En Pro de una Nueva Ciencia

Lorenz von Stein comienza el *Manual* dando como hecho que, en sus páginas, da a luz una nueva disciplina:

“con la presente obra que entrego al público lector concluyo al menos formalmente, el intento de elevar la doctrina de la administración a ciencia sistemática” (p.7).

El móvil directo e inmediato del libro es poner una base adecuada a los cursos de teoría de la administración. Se trata, entonces, de un texto para la enseñanza de la disciplina que prolonga la ancestral tradición germánica tanto en la materia que se remonta a 1727, cuando se estableció la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística* en las Universidades de Halle y Frankfort del Oder.² Un móvil más que debemos considerar es el dicho de Stein en el sentido de que la “obra mayor” (*La Teoría de la Administración*), que realizó diez años atrás, es tan voluminosa que la hace inapropiada para el estudio general de la teoría de la administración. Pero lo más trascendente es que Stein se propuso “demostrar que las cuestiones positivas y prácticas de la administración son capaces y dignas de recibir un tratamiento científico mayor”; algo que en nuestros días está fuera de duda. Y si bien, él apuntó a finales del siglo XIX que se “sentiría feliz si hubiera conseguido que otros compartan esta convicción”, hoy mismo, si él viviera, podría corroborar que todos los administradores públicos comparten su convicción y de seguro sería muy dichoso (p. 7).

Manuel García Pelayo otorga la paternidad de la “ciencia de la administración pública” a Lorenzo von Stein, pero de la mano de Robert von Mohl, pues a través de la labor de ambos fue “reemplazada” la ciencia cameralista.³ Sin embargo, cuando von Stein escribió su libro (1870) en Europa y América Latina ya se había publicado una decena de libros sobre la administración pública a partir de 1808, cuando Charles-Jean Bonnin publicó la edición príncipe de sus *Principes d'Administration Publique*, bajo un título diverso que se debe considerar como un

² Small, Albion, *The Cameralists: the pioneers of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909, pp. 206-215.

³ García Pelayo, Manuel, “La Teoría de la Sociedad en Lorenz von Stein”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 27, num. 47, 1949, p. 48.

preliminar.⁴ Debemos entender, entonces, que la declaración de Stein se refiere al caso alemán donde la ciencia de la policía será *refundada* por él mismo como ciencia de la administración. En la edición Brunialti, Stein explica que los quehaceres insignes de la administración la han elevado al pedestal superior entre las ciencias del Estado, porque su tarea consiste en demostrar, para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital existente entre las funciones específicas y la actividad administrativa; y la más alta distinción y perfección de todos los individuos donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores.⁵ Este concepto tuvo gran influencia en Italia, donde Augusto Barbieri, luego adoptar la quíntuple división de la administración pública de la trataremos más adelante, define a la ciencia de la administración como el estudio del modo como el Estado ejercita su acción sobre la sociedad, y cuál es esa acción, cuyo propósito es su desarrollo económico, físico e intelectual.⁶

Sistema de la Ciencia Política Positiva

En la edición Brinialti, Stein apunta que la acción administrativa del Estado es el campo más vasto del examen no de uno, sino de un conjunto de conocimientos que constituyen el sistema de la ciencia política positiva formado por el estudio del ejército, las relaciones internacionales, las finanzas, la administración de justicia y la administración interna, las cuales, sin embargo, son ciencias independientes. Todas ellas tienen como finalidad facilitar el libre y perfecto desarrollo del individuo, que constituye el núcleo del concepto de los asuntos interiores y la acción relativa que se denomina *administración interna*. Esta última estudia el modo y los medios con los cuales el Estado actúa en provecho de los intereses comunitarios, que a su vez comprende a la estadística, la policía y la alta superintendencia. Desde la perspectiva de von Stein la ciencia de la administración, que comprende la actividad toda del Estado, atiende principalmente la relación de esta actividad con el exterior social por cuanto promueve los intereses vitales de la comunidad. Es decir, comprende el conjunto de conocimientos contenidos en la economía política, hacienda pública, política, ciencia de la policía y administración de justicia, que constituye la esfera de las ciencias del Estado consideradas desde el ángulo de la actividad, pues “son administración”. Von Stein establece como objeto de la administración la vida del Estado en “el hecho”, esto es, actuando, así como la comprensión como problema de la administración misma el problema social desde el punto de vista del Estado. Él infiere, bajo la presión de la creciente omnipotencia del Estado, una gestión de los interiores sociales por medio

⁴ Bonnin C.J., *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808. En efecto, al año siguiente Bonnin cambió su título por: *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*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition.

⁵ Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. 17 y 37.

⁶ Barbieri, Augusto, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Bologna, Nocola Zanichelli, 1888, p. 22.

de la administración porque “todo lo que hace el Estado es administrar”.⁷

Pocas exposiciones desarrollan una idea administrativa de un modo tan pleno. Si alguna persona dudara todavía de los alcances teóricos superiores de la administración, bastará lo aquí expuesto para dar plena justificación al imperativo del temario administrativo como más que mera práctica. Sin dejar de lado el entramado complejo de las categorías y de sus relaciones dentro del discurso de Stein, no se puede obviar que en sus escritos se palpa la trascendencia de la administración visualizada como un factor relevante para comprender los alcances de la vida social, así como el destino de los individuos. Asimismo, la administración social queda explicada con toda claridad, pues en todo caso los deberes sociales inherentes a las funciones estatales obedecen a la idea de la constitución como el espacio de la ciudadanía y de la libertad, y que la administración no tiene vocación más elevada que el hacerlos realidad. En el pensamiento administrativo de Stein se puede comprobar plenamente que la administración significa un conjunto de relaciones complejas, que implican la intervención del pensamiento científico. Con Lorenz von Stein la ciencia de la administración consolida su merecido lugar en el concierto de las ciencias sociales.

La idea de Stein sobre la actividad del Estado como base que integra un Sistema Positivo de Ciencias Políticas, es muy útil para comprender un prospecto pandisciplinario para abordar a los fenómenos políticos. El Sistema de Stein precedió el concepto *Ciencias del Estado* formulado por Franz von Holtzendorff a finales del siglo XIX (1879), en el que comprende a la teoría del Estado, el derecho político, el derecho internacional, la economía política, la hacienda y la ciencia de la policía.⁸

Mutación Conceptual de la Policía

Lorenz von Stein se propuso crear enteramente un concepto de administración singular, procurando principalmente tomar distancia de la policía a la cual refiere en el *Manual* como una disciplina del pasado. Como lo declara con nitidez, “en ninguna otra parte de la teoría de la administración es tan importante una definición del concepto lo más clara posible como en lo que se refiere al sistema de la policía, porque por razones históricas en ninguna otra parte ha imperado una incertidumbre y oscuridad tan grande del concepto” (p. 121). De aquí que tampoco sea posible ofrecer una definición puramente formal, pues el concepto debe ser expuesto históricamente y como ha surgido. Antes de la época de Stein la policía significaba, propiamente hablando: “todas las formas en las cuales tiene lugar en general una intervención del gobierno en la administración” (p. 121). Es hasta su tiempo cuando la policía adquiere un significado diferente y definido porque se convirtió en una relación singular entre gobierno y administración, y sin embargo, todavía se manifiesta como una parte de la “teoría de la administración”.

⁷ Posada, Adolfo, Introducción y Exposición de la *Organización administrativa en España*. Madrid, España Moderna, 1892, 41-43.

⁸ Holtzendorff, Franz von, *Principios de política*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1888, pp. 1-5.

La policía, por cuanto la palabra y el contenido, surge con el nacimiento del gobierno y se entiende como el arte del Estado que, en oposición a la política, comprende “todas las actividades del mismo” (p. 121). Stein explica que en el siglo XVII la policía se transformó en una ciencia cuyo fundamento fue la novel filosofía del derecho, que le brindó su principio y sistema por medio del derecho natural (*jus naturae*). Este principio, que se extiende al conjunto de todas las tareas de un gobierno, es más visible bajo la forma del *eudemonismo*. Sin embargo, este mismo principio es el origen de una primera escisión en el concepto de policía, que distingue policía del bienestar y policía de la seguridad. Sin embargo, como por medio de esta distinción la policía abarca todas las relaciones del gobierno con el pueblo, surgió la idea de que la ciencia de la policía es idéntica a la ciencia del Estado; mientras que, por otra parte, no se puede negar que la ciencia de la policía no agota el ámbito de la ciencia del Estado. Lo dicho explica la incertidumbre y la oscuridad del término *policía*, que también suele identificarse con el derecho público, o bien, con las ciencias camerales. Pero también se confunde ocasionalmente como el “ámbito completo de la administración interna en general”, como un espacio autónomo que está separado de las finanzas y la economía nacional, y que abarca todas las relaciones cuando aún no se conocía el concepto de *administración interna* propiamente dicha. Stein concluye que este criterio fue fundamentado por Nicolas Delamare, practicado por Johan Henrich Justi y Joseph Sonnenfels, y conservado por Robert von Mohl. Formalmente la policía siguió en pie hasta la época de Stein, mientras que la vida real entró con el comienzo de siglo XIX dentro de una órbita completamente nueva signada por la evolución del derecho público, órbita que justifica todavía el uso del concepto de la policía en su tiempo (pp. 121-122).

Sin embargo, esta reforma no fue sencilla. El carácter del derecho público en el siglo XVIII consistió en la fusión de legislación y administración, lo que explica lo que Stein llama “omnipotencia del Estado”. Pero en el siglo XIX ambas se separaron porque en ese entonces entró en escena el “gran principio de que la ley es la que debe ordenar todas las actividades del poder del Estado” (p. 122). De aquí emana el concepto autónomo del poder ejecutivo, y su primera y más comprensible forma es gobierno. Asimismo, aquí resulta evidente que el gobierno ya no es “mera policía”, toda vez que ésta se convierte en una “parte, una función y un derecho del gobierno”. Se trata de un axioma que constituye al nuevo derecho público alemán. A partir de esto se planteó la cuestión sobre a cuál parte de la función del gobierno le corresponderá la policía. Pero esto no se había descubierto porque faltaba el concepto general del poder ejecutivo, así como la “idea sistemática de la administración interna” que fue inaugurada y desarrollada Stein. “Y así se daba aquí precisamente la impresión de la insuficiencia de lo viejo, pero no había ninguna conformación de lo nuevo” (p. 122).

De hecho, esto último Stein también lo juzga difícil por tres razones: en primer lugar, la policía se convirtió en un órgano de la administración conforme al derecho penal, y en este punto fue difícil trazar una frontera entre la policía y el tribunal. En segundo lugar, no se debe desconocer que, admitiendo el imperio de la ley, debía asignarse a la policía cierta facultad para generar preceptos válidos también fuera de la ley, si es que debe llevar a cabo su actividad. Y, en tercer lugar, tampoco se debe desconocer que la policía aparece en todos los ámbitos de la administración, estén o no regulados por leyes especiales; mientras que la administración abarca sólo una parte de estos mismos ámbitos. De ahí que Stein concluya que fue muy difícil establecer el concepto y fijar los límites de la policía y su respectivo derecho (p. 122).

Stein ha identificado con precisión el concepto de policía como relativo a “todas las actividades” del Estado, pero paradójicamente su idea de administración es, si no idéntica, sí extraordinariamente similar. Como lo hizo notar Adolfo Posada, “para Stein, en definitiva, todo lo que hace el Estado es administrar”... “llevado Stein del amor a su especialidad, dio a la administración como ciencia tal amplitud, que viene a ser el núcleo central de las ciencias del Estado”.⁹ Siguiendo el trazo de su ancestral cultura administrativa basada en reformar, los alemanes no tuvieron que crear una nueva ciencia, sino transformar la que habían establecido más de un siglo antes. Asimismo, la policía ha desaparecido en el siglo XIX con su concepto original, pues por un lado llenó del todo a la administración interna, y por el otro, permaneció con su antigua denominación sólo como policía de seguridad. Este hecho se corrobora plenamente en las páginas del libro de Joseph von Sonnenfels, catedrático de ciencia de la policía y finanzas (*Polizei und-Finanzwissenschaft*) en la Universidad de Viena en 1763. Producto de su labor profesoral, en 1765 escribió su obra principal, un voluminoso libro dividido en tres tomos en cada uno de los cuales examina las materias de su título: *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas*. Existe un texto de Sonnenfels traducida al italiano en 1832, que parece ser la primera parte del *Tratado*, según se desprende de la nota de su traductor al referir las otras dos partes, más no incluidas en su trabajo.¹⁰ El asunto es que la primera parte referente a la policía, traducida al italiano como “arte del gobierno”, está dedicada principalmente a la seguridad pública tal como lo estableció Stein. Como en el caso de la mayoría de los cameralistas, el origen del texto de Sonnenfels fue la cátedra, para la cual lo elaboró. El trabajo mereció sucesivas ediciones, entre las cuales la quinta apareció en 1787.

El *interregno* habido entre la “insuficiencia de lo viejo” y “ninguna conformación de lo nuevo”, se disipó cuando la administración fue sujeta al imperio de la ley, y el Estado de derecho reemplazó al Estado de policía. Pero el activismo extraordinario de la policía permaneció de pie, y Lorenz von Stein la convirtió en lo que denominó administración interna. Este es uno de los más grandes actos creativos del pensamiento administrativo alemán, cuyo mérito es de Stein, toda vez que de esa administración él desarrollará la teoría del Estado de bienestar. La idea de administración interna es similar a un concepto desarrollado por Charles-Jean Bonnin que definió como “moral de la administración” y comprende el conjunto inmenso de funciones antaño a cargo de la policía, con la variación relevante de dotarles con el sentido moderno de la discrecionalidad; es decir, sometidas al derecho pero enriquecidas con la potestad de interpretación que requiere el la gestión administrativa.¹¹

Pero no debe sorprender que la ciencia de la policía siguiera cultivándose hacia el final del siglo XIX, como lo hace Franz von Holtendorff, para quien es una disciplina que comprende los

⁹ Posada, *op. cit.*, pp. 37, 41-43.

¹⁰ Sonnenfels (Signor de), *Scienza del buon governo*, Milano, per Giovanni Silvestri, 1832, pp. 15-21.

¹¹ Bonnin, C.J.B., *Abrégé des principes d'administration*, D'après la troisième édition, Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur, 1829, libro II, capítulo II.

principios mediante los cuales se asegura la prosperidad de la sociedad y se previenen los daños que la amenazan hasta donde es posible. Holtzendorff toma la definición de Mohl, a quien considera la “más alta autoridad en la materia”, y de quien reproduce su definición: la ciencia de la policía es el estudio de la organización de las todas fuerzas del Estado con el objeto de favorecer los intereses lícitos, que concerniendo directamente a los individuos, son ellos por sí solos impotentes para satisfacerlos plenamente.¹² No todos los autores, consiguientemente, cultivaban entonces a la nueva ciencia de la administración, prefiriendo todavía el estudio de aquella otra que la precedió, a pesar que como Holtzendorff conocieran la obra de Stein.

Constitución y Administración

Una de las tesis centrales de Stein en el Manual, apunta que el siglo XIX representa una etapa superior de progreso y que su carácter es un tránsito de la época relativa a la Constitución, hacia el tiempo cuando la administración es el centro de gravedad de esa evolución. Pero no significa que la Constitución perdiera importancia por efecto de esta mutación, sino que “por medio de la Constitución llegamos a la administración” (p. 25). La nueva era tiene ante sí la gran tarea consistente no sólo en cultivar científicamente a la administración, sino asimismo convertirla en una parte ínsita y viva de la vida pública, a través de sus principios. Hasta la época de Stein se ha fomentado la idea de que cada ciudadano debe tener consciencia de la Constitución política de su Estado; pero en el futuro la verdadera justificación para tomar parte en la vida pública radica, en igual medida, en una consciencia clara de la administración; así como de sus tareas y de su derecho. Efectivamente, Stein asegura que “ningún Estado se ha formado cabalmente si no pone la teoría de la administración *aequo iure* al lado de la teoría de la constitución”. El poder ejecutivo es el organismo por medio del cual los principios de la Constitución se convierten en administración, pues en cada punto de esta última, la Constitución produce la ley que el poder ejecutivo pone acción. El elemento que une la idea del Estado y la administración en general, y especialmente la administración interna, es el poder ejecutivo. Es de tal manera como el “Estado vivo” emerge en la Constitución, la ejecución y la administración (p. 26).

En la versión Brunialti, Stein explica que la medida en la que el desarrollo de la individualidad representa el grado del desarrollo colectivo de la vida del Estado, así su acción debe tener por objeto las condiciones del adelanto de todos aquellos hombres cuya asociación forma al propio Estado. La administración, considerada como un medio del obrar activo y eficaz

¹² Holtzendorff, *op. cit.*, pp. 5-6.

del Estado relacionado con la vida real, sus fenómenos y su fuerza, se distingue de la Constitución que, como determinación de la voluntad de la personalidad universal, considera al Estado sólo en esa misma voluntad. La administración es, entonces, la realización de esa voluntad. Consiguientemente, una Constitución sin el actuar de la administración está privada de contenido, de objeto, en tanto que la administración sin la constitución torna en impotente. La administración tiene la tarea de hacer consciente en el poder constituyente, aquellos hechos de la vida real sobre los cuales fundar el libre desarrollo de la vida del Estado.¹³ Stein asegura que “la idea más alta y noble de la administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar”. Incluso, el papel de enorme relevancia que imprime von Stein a la administración implica la facultad de proponer proyectos de ley e iniciativas legislativas; de tal forma que cuando una ley elaborada de esa manera se pone en ejecución, es la administración la que lo hace debido a su “perfecto conocimiento” sobre la medida y naturaleza de los fenómenos por los cuales la ley fue creada.

También en la versión Brunialti la idea abstracta de la administración muda en un organismo activo y opera de un modo concreto en diversos campos de la vida real. Sigue aquí un proceso que Stein divide en dos etapas: la vida de la sociedad humana que se desarrolló en conformidad con leyes propias y se plasma en lo que se llama civilización de los pueblos; y, segundo, la fuerza del Estado que somete a las personalidades individuales a la vida colectiva, y donde la doctrina de la administración se confunde en este aspecto con la doctrina de la organización social y el poder político, y viceversa.¹⁴ De aquí que la administración debe variar la extensión de su campo de acción conforme se transforman los elementos de la vida colectiva de la sociedad; a saber: la densidad de la población, el movimiento económico de la riqueza y las diferencias sociales.

Algunos estudiosos han percibido el sentido amplísimo del concepto de la administración formulado por Stein, que a primera vista abarca mucho más que al poder ejecutivo. Observada más en su conjunto ese término se desborda hacia la política -fuerza del Estado actuando- y administración misma -acción del Estado en relación con sus fines-, así como a la dirección de la ordenación de los medios económicos y a garantizar los derechos por medio de la administración de justicia.¹⁵ En fin, abarca la intervención del Estado en la dirección suprema de la vida social, por cuanto su poder se relaciona con todas las energías, fuerzas y elementos constitutivos de la sociedad. En el concepto de Stein se llama administración interna. La nota común que distingue este concepto es el reconocimiento de la doctrina de la injerencia social del Estado.

¹³ Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, pp. 16 *Ibid*, pp. 15-16.

¹⁴ *Ibid*, p. 16.

¹⁵ Posada, *op. cit.*, 1892, pp. 40-41.

Teoría del Estado

La teoría del Estado es el tema más hegeliano en el pensamiento de Stein, y por consiguiente, el más complejo para entender. Su entendimiento es esencial para comprender su teoría de la administración. Stein apunta que el Estado se explica a partir de la comunidad de individuos por cuanto constituye un elemento de los mismos, que es dado por la esencia de la personalidad individual. Por cuanto vida *sui generis* -que no brota de la voluntad ni del arbitrio-, la comunidad se convierte en el Estado como personalidad autónoma, consciente de sí y asimismo actuante. Para tal efecto el Estado posee los elementos que dispone toda existencia personal, comenzando por una existencia positiva que consta de cuerpo y de alma (p. 27). En segundo lugar es un ser autodeterminado, toda vez que su autodeterminación descansa en los tres elementos que constituyen el contenido de la misma: tiene su yo, su voluntad consciente y su acto. Por esto mismo es la forma superior de la personalidad, porque en él estos tres elementos se convierten en organismos autónomos que son comprensibles cada uno por separado. En la escisión de estos organismos descansa su función autónoma pues cada uno tiene su tarea, y la cooperación entre ellos constituye lo que propiamente es “la vida del Estado”. Por lo tanto, la existencia ordenada del Estado consiste en la que cada órgano cumpla solamente sus funciones, y consiguientemente muda en inorgánico cuando un órgano singular toma su cargo la función del otro produciéndose un traslape nocivo.

Como el cuerpo del Estado es su territorio, la heterogeneidad territorial es tan importante para el Estado como lo es la heterogeneidad del cuerpo para el ser humano. Corresponde pues a la geografía la descripción del territorio, toda vez que la idea superior del territorio da su fisiología de la vida al Estado. Por su parte, el alma del Estado es el pueblo, siendo la descripción del pueblo materia de la etnografía. Stein anota que, desde un punto de vista superior la etnografía, se concibe la especificidad del pueblo como factor constitutivo del Estado. Pero tal especificidad puede ser vista sólo con “los ojos de la mente”, pues se trata de un tema conceptual, más que sensible, y por lo tanto no se puede captar por los sentidos (p. 27). Del país

y del pueblo toma el Estado su individualidad porque, si bien ambos obran independiente, en forma recíproca actúan al unísono. De aquí que de la comprensión de este influjo recíproco emana el inicio y el fundamento del entendimiento de la evolución y de la forma del Estado. En esta incesante reciprocidad se origina lo que Stein llama “vida natural del Estado”.

El edición Brunialti, el Estado es estudiado por Stein como personalidad universal que está situado en medio de una infinidad de fuerzas y fenómenos, que forman el mundo externo y que son sobre las cuales actúa. Como la acción estatal imprime a las fuerzas y fenómenos el movimiento y su modo de ser, en él crea las condiciones que facilitan la actuación de su voluntad.¹⁶ Para entender el proceso intrínseco y la acción de la personalidad estatal sobre el ambiente, Stein argumenta que deben explicarse primero los conceptos *acto* y de *actividad*. Porque el primero es el proceso por el cual la personalidad ejerce su absoluta autodeterminación. Frente al acto todo el mundo debe inclinarse porque domina, señorea y produce nuevos elementos, pues tiene un espíritu creador que se denomina *genio*. Pero el acto como una fuerza destructiva y negativa -que en el derecho privado se denomina “delito” y en el derecho público “guerra y conquista”- puede convertirse en *obra* cuando su voluntad, en su acción sobre el mundo externo, considera la naturaleza y el derecho de los fenómenos sobre los cuales pretende influir. Mientras que el acto no tiene límite alguno, la obra observa y sigue una justa medida en la manifestación de la fuerza, porque reconoce que todo cuanto existe tiene el derecho de ser. La obra de la personalidad universal del Estado apunta hacia lo que se llama *administración*. La idea de la administración nace, entonces, de la idea del Estado operante porque mientras la constitución como organismo en sí representa la voluntad, la administración consiste en la obra. Este asociación entre voluntad y obra producirá, como veremos adelante, un poderoso influjo en el pensamiento administrativo estadounidense primigenio.

El Estado encarna en una estructura cuyo primer órgano es el Jefe de Estado, cuya función consiste en la unidad personal de todos los factores del Estado, así como el representarla en la existencia y la voluntad de una persona, pues es el “yo del Estado”. No puede existir un Estado sin un jefe autónomo porque en él radica el punto donde la vida del Estado, elevándose por encima de toda particularidad y de todos los intereses, “siente y hace valer su suprema unidad personal”. Su segundo órgano es la *voluntad* del Estado por cuanto él es primero la unidad de las personalidades individuales, y así la voluntad del Estado puede ser también el primer lugar la voluntad puramente personal del jefe del Estado. Del mismo modo como cada personalidad individual ee autodeterminada por naturaleza, así la voluntad del Estado es inorgánica mientras no se asuma este elemento de autodeterminación individual en la voluntad del Estado. Stein llama libertad al reconocimiento de la autodeterminación del individuo, dentro de la unidad del Estado. La voluntad del Estado sólo es una voluntad orgánica cuando es libre. Asumir la autodeterminación individual dentro de la voluntad personal del Estado requiere un organismo, así como la formación de la voluntad unitaria a partir de la autodeterminación de todos los individuos como un proceso. Conforme lo expuesto, Stein llama “Constitución a aquel organismo que en virtud de este proceso constituye la voluntad libre del Estado” (p. 28).

El tercer órgano es el *acto* del Estado, que se origina cuando se realiza en las condiciones

¹⁶ Stein, *op. cit.*, pp. 6, 12 y 14.

concretas de la vida aquella la voluntad conformada orgánicamente en la Constitución. Estas condiciones, sin embargo, son distintas y perpetuamente cambiantes en el territorio y el pueblo, la economía y la sociedad. La voluntad del Estado, por su parte, es como toda voluntad una unidad. Entre estos dos grandes factores, el de la particularidad de la existencia concreta que abarrotaba al Estado, y la unidad de su voluntad que impera sobre la particularidad, existe una lucha constante e incansable donde ambos elementos consciente o inconsciente se llenan recíprocamente, se substituyen y se empujan hacia el futuro al servicio de la idea suprema del desarrollo personal. Stein califica como “maravilloso proceso del devenir” a esta forma suprema de la lucha entre naturaleza y personalidad, que constituye la vida del Estado. La comprensión de esta vida, reducida a la comprensión orgánica de los factores individuales que la determinan, es la historia. Y como Hegel lo apuntó en su día, Stein hace ver que únicamente la “humanidad tiene en su Estado una historia”; pues sólo para la existencia de la persona, y no para la naturaleza, “hay tiempo”, así como sólo para este mismo hay “medida”. En fin, todo lo dicho vale no meramente para el Estado en su conjunto, sino también -“y ésta es la riqueza de la vida humana”- para cada parte individual del mismo. La parte de la que habla Stein es la administración. (pp. 28-29). Hegel, en efecto, explica que la historia, como historia de la libertad, llega a su fin con el advenimiento del Estado moderno, ese mismo Estado que trata Stein; el cual, en la época de Hegel había alcanzado su meta. Esta última es la forma superior del Estado por estar dotada de una Constitución, es decir, porque existe propiamente como un Estado de derecho.¹⁷ Para Stein, igual que Hegel, el Estado es el sujeto de la historia.

Merced a la esencia orgánica de la administración, ella se relaciona con la voluntad personal del Estado, es decir, la ley, “voluntad que la administración está destinada a hacer efectiva”. Pero no basta con que la administración simplemente ejecute unilateralmente la voluntad del Estado, sino más bien cumplir con la legislación y en parte sustituirla en caso dado. Pues ella no está simplemente subordinada a la legislación, porque más bien debe “expresar y hacer valer, junto con la legislación, el ser general del Estado” (pp. 31-32). Stein juzga que la teoría de la administración debe ser cultivada con base en la teoría del Estado, pues pudiera ocurrir que sea incapaz de desarrollarse por no tener una visión clara del ser del Estado. “Sólo en este sentido la administración no es solo el ámbito más importante y más poderoso, digamos, del conocimiento positivo de los órdenes existentes, sino la consumación práctica de la Ciencia del Estado” (pp. 31-32).

¹⁷ Marcuse, Herbert, *Reason and revolution*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1968 (1941), p. 235.

Teoría de la Administración

El tema central del pensamiento de von Stein es la teoría administración. Stein explica que la administración es, bajo un concepto general, el ámbito de la vida orgánica del Estado donde su voluntad se realiza mediante el acto de los órganos destinados para tal fin; así como dentro de los elementos naturales y personales de la vida del propio Estado. En tanto la legislación es la voluntad el Estado, la “administración es el Estado en acto”. Dentro de este concepto general la administración despliega sus dos aspectos: toda acción es primero un organismo formal, y después lo que Stein llama factor orgánico de la vida de los Estados. El ser superior del Estado consiste en que dentro de su seno aparecen, como órganos autónomos, los elementos que permanecen indistintos en la personalidad individual. En la administración se distingue el “acto en sí” y la “actividad efectiva”; esto es, la *ejecución* y la *administración* propiamente dicha (p. 29). Toda administración es primero una función autónomamente pensada sobre la realización o “ejecución en sí”; sin tomar aún en consideración las modificaciones que origina la tarea especial de la ejecución en la actividad práctica efectiva, es decir, su implementación. Esta función aparece exteriormente como un organismo destinado a la ejecución, mientras que en el interior contiene las condiciones de la ejecución, a saber: el derecho a todo aquello sin lo cual no es posible la ejecución. La ejecución de la voluntad del Estado, puesta autónomamente y dotada de su propio órgano y su propio derecho, es el poder ejecutivo. Por su parte, el contenido de la administración efectiva surge cuando, en segundo lugar, se considera a los grandes ámbitos -asimismo pensados como autónomos- de la vida del Estado, los cuales, en tanto tareas autónomas de la legislación, así como de la ejecución, Stein llama ámbitos de la administración que no son otra cosa que los ministerios de Estado.

Los Cinco Ámbitos: los Ministerios de Estado

De la esencia del Estado deriva el que los ámbitos de la administración se dividan en dos grupos, el primero de los cuales se refiere a las relaciones de un Estado con otros Estados; el segundo consiste en las relaciones de su vida interna. De la relación con otros Estados procede primeramente su tarea de regular el comercio con los mismos. Stein define al comercio como un

intercambio entre los Estados como personalidades unitarias, o bien, como un intercambio comercial entre sus ciudadanos. La administración de los primeros es la *administración de los asuntos exteriores* -a través de su propio Ministerio-, en tanto que la administración de los segundos es el sistema de consulados. Por otra parte, la soberanía, el honor y el poder del Estado frente a otros Estados es el objeto de la administración del poder militar, a cargo del Ministerio de la Guerra. El sistema jurídico inherente a los dos ámbitos de la administración es el derecho de gentes, en tanto que la ciencia del primero es el arte del Estado y del segundo la ciencia de la guerra (p. 30).

Ahora bien, en las relaciones de la existencia interior, el primer objeto de la administración es la vida económica del Estado a la cual Stein llama *finanzas*, mientras que su administración se la denomina *administración de las finanzas* a cuyo cargo está el Ministerio del mismo nombre. El conjunto de las disposiciones vigentes en este ámbito es el derecho financiero, en tanto que la ciencia de las finanzas trata de los principios por los cuales debe proceder su administración. El segundo objeto consiste en la conservación de la invulnerabilidad de la personalidad individual dentro del intercambio comercial con otra persona, que entraña el ejercicio del derecho privado. El derecho civil y el derecho penal contienen el conjunto de las disposiciones vigentes al respecto. En suma, el cúmulo de reglas a las cuales se ceñe la administración en ambos ámbitos de la ley comprende al derecho procesal, tanto penal como civil. La ciencia de este segundo objeto es la ciencia del derecho, en tanto que su administración es la *administración de justicia* por medio del Ministerio de Justicia (p. 30).

Hasta este punto Stein ha tratado a la administración dentro de sus clásicos renglones del desarrollo organizativo, si bien su abordaje es singular y relevante. Sin embargo, va a desenvolver todavía más una de sus grandes contribuciones: la administración interna. Pues bien, el tercer ámbito de la vida interior radica en el hecho de que el Estado consiste efectivamente en el conjunto de los miembros que lo integran, y por lo tanto, depende del grado en que el desarrollo personal de cada individuo se convierte al mismo tiempo en el grado del desarrollo del Estado. De aquí que el progreso de cada individuo se transforme en una tarea esencial de todo el conjunto (pp. 30-31). A la actividad respectiva Stein la llama administración interna, mientras que al derecho vigente lo denomina derecho administrativo interno. Por extensión, los principios por los cuales debe proceder la administración interna son los propios de la “teoría de la administración”, y el organismo respectivo es llamado “administración interior”. Nótese que el profesor de Viena no encierra a la administración interna en el seno de un Ministerio, pues como lo observaremos, será la responsabilidad de un conjunto de dependencias gubernamentales. Más adelante haremos una referencia más extensa de esta administración.

La Autoadministración

Cuando de autogobierno se trata normalmente evocamos el caso británico (*selfgovernment*), tan estudiado por el contemporáneo de Stein, Rudolf Gneist.¹⁸ El caso alemán

¹⁸ Gneist, Rudolf (1892), *History of the english parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised.

no es menos interesante y ciertamente muy ilustrativo, por desarrollarse en un ámbito diverso y característico. Stein aborda un aspecto del régimen alemán muy atrayente relativo a la autoadministración (*Selbstregierung*), a la que define como la primera forma en la cual se realiza la idea de la administración libre como participación organizada y legítima de los ciudadanos; en la función ejecutiva en general y en la administrativa en particular” (p. 47). Pero la autoadministración surge no tanto de la voluntad libre y autónoma del individuo, como de la naturaleza de ciertas condiciones dadas que produce y hace necesaria esa participación. De aquí que la autoadministración descansa sobre el conjunto de esos factores naturales que la producen. Asimismo, no es un concepto simple ni tiene ni una función sencilla, sobre todo porque abarca al Estado entero y constituye un segundo sistema orgánico de la función ejecutiva junto al sistema del gobierno, de cuyas mutuas relaciones procede el derecho de ambos.

Del mismo modo que hay dos son grandes ámbitos de la vida con los que se relaciona la función ejecutiva, la autoadministración tiene también dos formas fundamentales: un primer ámbito se refiere a los intereses; el segundo de la propiedad fija y limitada de bienes raíces. La organización de la participación de la ciudadanía en la función ejecutiva relativa a los intereses, Stein la llama “representaciones”; la referente a la propiedad inmobiliaria localmente limitada es la “autoadministración” propiamente dicha. Cada una de estas organizaciones activas en un determinado ámbito, constituye “un cuerpo administrativo autónomo” (pp. 47-48). La autoadministración toma forma en la provincia, que es donde descansa el desarrollo histórico del Estado, y abarca el territorio y la estirpe. También comprende al municipio como organización de la autoadministración local, y por lo tanto, funge como “educador del individuo para la vida civil” (p. 49).

Por todo lo señalado, es muy importante diferenciar con precisión el “autogobierno” (*selfgovernment*) británico y la autoadministración (*Selbstverwaltung*) alemana. Johann Kaspar Blunstchli dedica un capítulo de su obra principal a este propósito.¹⁹ El primero es propio de lo que él llama pueblos anglosajones, tocando a Inglaterra darle origen y a los Estados Unidos desarrollarlo. Blunstchli define al autogobierno como una clase determinada de gobierno local, que no se opone al gobierno nacional. En cambio, “autoadministración” (*Selbstverwaltung*) es algo opuesto al “autogobierno” (*Selbstregierung*), que comprende como un todo a la legislación, el gobierno y la justicia; y se refiere a la administración del Estado, provincias, círculos, distritos y asociaciones del Estado.

Un año después de ser publicado el *Manuel*, en Prusia se llevó a cabo una reforma regional mediante la cual se reorganizó la administración de las provincias, entonces integrada por Prusia misma, Brandemburgo, Pomerania, Posnania, Silesia, Sajonia, Wesfalia, Provincias Renanas, Hanover, Hesse-Nassau y Schlewig-Hosltein -la patria de Stein-. Sin embargo, la reforma provincial sólo comprendió a las seis primeras, agrupadas como provincias orientales, y que según el ordenamiento de diciembre de 1872 tendrían un régimen más autónomo cuya base sería distrital.²⁰ Lo destacable es que, a decir de Carlo Ferraris, la autoadministración alemana se

¹⁹ Blunstchli, Johann Kaspar, *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos tomos, II, pp. 147-150.

²⁰ Ferraris Carlo F., “La Riforme Administrative in Prussia”. Ferraris Carlo F. (1878), *Scienza dell'amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del decentramento*, Torino,

asimilaría a una tendencia europea, especialmente en Italia y Francia, donde se estaba suavizando la centralización e introduciéndose algún ingrediente de autonomía. Este proceso sería en Prusia la culminación del ideario reformista del Barón Karl von Stein, en pro de la vitalización ciudadana a través del régimen municipal.

La Administración Interna

Quizá la contribución más relevante de Stein al estudio de la administración pública, sea el concepto *administración interna*; a la cual define como “el conjunto de todas aquellas actividades del Estado que le brinda al individuo las condiciones de su desarrollo individual, y que él mismo no puede alcanzar por su propia fuerza y esfuerzo” (p. 66). La idea de esta administración implica el propósito ideal de que el desarrollo del hombre se refiere a un ser humano perfecto. Pero como es imposible que el individuo alcance su perfección sólo por sí mismo, es la comunidad de los seres humanos la que tiene la capacidad de suplir sus deficiencias “al estar todos en ella y mediante ella” al servicio de cada individuo; porque cada individuo “es él mismo”, a su vez que una parte de la comunidad. El progreso del individuo mediante la ayuda de la comunidad es lo que eleva e incrementa la fuerza de la comunidad misma, para cuidar de cada uno de ellos. Por este motivo el desarrollo de cada individuo por medio de la ayuda activa de todos, es en la condición orgánica de la comunidad para que sea más fuerte y capaz, y por lo tanto, más provechosa a cada miembro. A través de la actividad a favor de cada individuo, la colectividad cuida de sí misma y, mediante ella el individuo vela a su vez por el otro individuo. De aquí que Stein declare en forma apoteótica que “sólo en la administración interna se convierte en acto el supremo principio de toda vida humana colectiva, conforme a la cual el desarrollo de todos los individuos se condiciona y genera recíprocamente” (p. 66).

El principio de la administración interna implica que, dentro de la comunidad, cada individuo permanezca como personalidad autónoma. Pero para que la comunidad tenga un verdadero desarrollo, ella cuenta sólo con aquello que los individuos ganen para sí mismos por su actividad. Stein argumenta que el límite de la administración interna está dado por el hecho de que la comunidad jamás debe brindar al individuo, lo que éste puede conseguir por su propio esfuerzo. Esa administración debe brindar no tanto el desarrollo personal, espiritual, físico, económico o social; sino solamente las condiciones de ese desarrollo. Y Stein apunta con énfasis que “toda administración que de más, echa a perder el progreso del pueblo; cada administración que dé menos, lo obstruye” (p. 67). La máxima comprensión de toda administración interna radica en encontrar y limitar la medida correcta, primero en sí misma, y luego en la realidad, de las respectivas condiciones dadas y cambiantes. Pero esto, concluye el gran profesor de Viena, “de ninguna manera es una tarea fácil” (p. 67).

De los conceptos precedentes emana el “sistema de la administración interna” porque el objeto de dicha administración, la vida de la personalidad en la comunidad humana, constituye

una unidad orgánica que conforma un todo a partir de ámbitos distintos. Pero mientras que la idea de administración se concentra en el todo, la diversidad de los ámbitos individuales exige asimismo una actividad comunitaria diferente. En este punto Stein expresa que la “teoría de la administración” es la consumación del autoconocimiento de la comunidad humana, considerando la plenitud de sus hechos orgánicos, del mismo modo que el derecho administrativo es la fijación de la comunidad humana en un momento determinado dado (77-78).

La administración interna está integrada por tres relaciones, la primera de las cuales vincula a la administración y la vida personal, seguida por el nexo entre esa administración y la vida económica. En fin, existe una relación entre la administración y la vida social.

La Administración Interna y la Vida Personal

Para la administración interna, la vida personal contiene al ser humano por cuanto individuo es miembro de la comunidad, y está privado todavía de todos los factores evolutivos que tienen su origen en la vida de las mercancías y el orden social. Esto se refiere al grado en que el individuo, en su existencia puramente personal, determina por un lado a la comunidad, y por otro es determinado por ella. Por lo tanto, la vida personal tiene dos ámbitos, el primero de los cuales es su personalidad física, y el segundo su vida espiritual. En los dos ámbitos el ser humano avanza y se desarrolla, y como individuo también adelanta en pro de la comunidad. Pero como la existencia y el progreso del individuo enfrenta condiciones que no puede vencer por sí mismo, brindarle apoyo para evitar que su autonomía personal no se restrinja es la primera tarea de la administración interna. Esta administración se divide asimismo en dos materias de su atención: personalidad física y vida espiritual. En cada una de estas partes se manifiesta sólo lo que es objeto de la comunidad y su tarea, pero no en lo que el “individuo debe ser para sí y por sí solo” (pp. 78-79). Stein advierte que ya trató exhaustivamente esta parte en el libro *Teoría de la Administración (Verwaltungslehre*, particularmente en los tomos I y VI), y que en el *Manual* sólo hará un breve extracto.

La administración y la vida física. Stein explica que la vida física del individuo es ante todo su hecho como parte de la vida y existencia físicas de la comunidad. Las relaciones en las cuales la vida física del individuo está relacionada con la vida física de la comunidad, se manifiestan en cuatro categorías: por principio, el individuo es un hecho singular, una persona que pertenece a la comunidad, y su comportamiento como persona con respecto a esta última constituye la población. En segundo lugar, con base en su fuerza y salud físicas singulares, el individuo participa y es factor de la fuerza y salud colectivas, originándose aquí el sistema de salud. En tercer lugar, el individuo tiene en su inviolabilidad singular la primera condición externa puramente material de su existencia y de su progreso, y tal condición la satisface la comunidad mediante la policía. En fin, el individuo requiere en ciertas circunstancias de una extensión públicamente reconocida de su personalidad, que se lo brinda el sistema de tutela y curaduría (p. 79).

La administración y la vida espiritual. Stein pasa al análisis del segundo gran ámbito de la administración de la vida personal, es decir, el “espíritu” y su desarrollo. Tal ámbito está

centrado particularmente en la *instrucción*, a la que define como el estado determinado del desarrollo espiritual del individuo que constituye la suma total de los bienes espirituales adquiridos por él. Stein enfatiza que la instrucción es el valor supremo de cada individuo, pues es la condición y la consecuencia de todo progreso. Es más, su medida y su profundidad son la proporción y el valor del individuo. La instrucción tiene sus propias leyes y ámbitos, y con su contenido espiritual llena toda la existencia humana. Pero hay que destacar que tampoco en el ámbito de la instrucción el hombre es un ser solitario y aislado, porque en este espacio también depende de los demás seres y a través de ella influye en todos los demás. Esta comunión de instrucción Stein la llama *civilización*, es decir, la educación de todos los individuos como el hecho más importante de la vida pública (p. 134). Asimismo, la instrucción es el ámbito de la *profesión* a la que define como la tarea específica de la que el individuo toma consciencia y a la que dedicará toda la vida. La profesión se manifiesta públicamente cuando el individuo declara querer dedicar asimismo su actividad práctica al ejercicio de esta profesión (p. 154).

La Administración y la Vida Económica

La parta más extensa del *Manual* está dedicada al examen de la vida económica. Ella constituye el segundo gran ámbito de la vida y entraña el cumplimiento de la existencia natural con el trabajo y los fines de la personalidad, así como el “dominio humano organizado sobre la naturaleza”. No debemos olvidar que la carrera académica de Stein comenzó con la cátedra de economía, y que asimismo preparó un libro sobre el tema: *Tratado de Ciencia de la Economía Popular (Lehrbuch der Volkswirtschaft)*, publicada originalmente en 1858.²¹ Fue, entonces, una persona docta en la materia. Los conceptos fundamentales que Stein plantea, así como de las leyes económicas, constituyen lo que llama teoría de la “economía social”, materia en la cual Stein realizó apreciables contribuciones. La teoría de la economía social también muestra que tampoco en su ámbito el individuo puede cumplir su destino contando sólo con sus propias fuerzas. Como en otros ámbitos, aquí también tiene necesidad de la creación de las condiciones que son el requisito previo de su desarrollo económico individual. Para alcanzarlo, antes debe brindar al Estado los medios económicos adecuados en forma de impuestos. El Estado, paralelamente, se convierte en un cuerpo económico, y de tal modo se origina el concepto y el contenido de la “economía del Estado” en la cual el propio Estado aparece como personalidad económica con ingresos, egresos y reproducción, de manera similar al individuo. Al usar el Estado los medios puestos a su disposición, principalmente las contribuciones, crea las condiciones del desarrollo económico de cada individuo, sin las cuales no es posible el desarrollo. De aquí surge el cuidado de la economía social como ámbito de la administración interna, cuya tarea es el desarrollo y el perfeccionamiento de la economía social mediante la actividad organizada de la comunidad. Su finalidad es crear las condiciones materiales previas sin las cuales el individuo no puede alcanzar su destino económico. Por esta razón Stein la llama la “administración económica” (p. 171).

En Alemania se desarrolló teóricamente un sistema denominado “eudemonismo” cuyo

²¹ Nosotros consultamos la edición italiana: Lorenzo de Stein, *Il Sistema dell'economia politica*, Verona, Libreria H.F. Münster, 1879. Esta versión fue aprobada por el propio Stein

principio consiste en la promoción general del bienestar del pueblo, que constituye la materia propia de la cameralística (pp. 172, 354). En el siglo XVIII la totalidad del cuidado y la promoción de la economía social estaba sólo en las manos del Estado, pues la atención y el fomento de la economía social era una parte de la ciencia de la policía. En contraste, el carácter de la época de Stein consiste en facilitar “más y más la intervención de la administración libre en la economía social” (p. 174). Este apotegma formulado por el ilustre economista vienés luce principalmente cuando aborda la relación entre la industria y la administración. Stein describe a la industria como aquella que abarca el conjunto de las producciones económicas, que tienen como base el empleo de las máquinas como fuerza de trabajo. De aquí deriva la naturaleza superior de la industria porque, mediante las máquinas, el capital de bienes se convierte en condición del empresario, y el capital personal ya no es suficiente. La consecuencia es que, mientras que en el oficio el capital y el trabajo “van de la mano”, en la industria se separan. Por consiguiente, cuando ocurre esta división ya no hay intereses autónomos y sí su mutuo antagonismo. De aquí que la tarea de la administración no consiste meramente en crear las condiciones para cada uno de ambos elementos, que no se pueden dar a sí mismos; sino establecer “la armonía” como gran condición de todo desarrollo industrial y del contenido social del régimen industrial. La administración interviene en los grandes factores de la industria cuando la perturbación de los mismos se torna en peligro para la industria. En este sentido, Stein apunta que se debe hablar de un sistema autónomo de la administración de la industria (pp. 397-398). Lo dicho significa que “mientras todas las otras partes nos muestran lo que ha de hacer el gobierno, la industria nos muestra lo que puede y debe suceder sin el gobierno” (p. 401).

Estas tesis de Stein son similares a algunos planteamientos económicos y sociales formulados por Karl Marx. De aquí la exploración de los vínculos intelectuales entre ambos pensadores, que efectivamente existieron, y de lo cual dimos noticia al principio de este estudio.²²

La Administración y la Vida Social

La tercera parte del *Manual*, aquella que le bridó a Lorenz von Stein su reputación como padre del Estado de bienestar, trata de la administración y la vida social. El tercer gran ámbito de la vida colectiva, y por lo tanto de la administración, Stein la llama *sociedad*. Pero en este ámbito de la “teoría de la administración” Stein afirma no tener la ventaja que disfrutó en los dos ámbitos precedentemente abordados de la vida personal y la economía, cuando pudo apoyarse en “conceptos conocidos y reconocidos”. De ahí que en este punto esa teoría debe crear en cierta medida el ámbito que va desarrollar. Para tal efecto dos cosas son necesarias, la primera de las cuales es que todas las partes individuales de este ámbito estén estudiadas a fondo y sólo falte su sistematización orgánica. La segunda es que el principio conductor no se establece en la teoría de la administración misma, y es menester asumir la vida social como una parte que es autónoma de la administración y se debe hacer valer el principio de ella misma (p. 493). Stein está

²² Singelmann, Joachim y Peter Singelmann, “Lorenz von Stein and the Paradigmatic Bifurcation of Social Theory in the Nineteenth Century”, *The British Journal of Sociology*, vol. 37, no. 3, 1986, pp. 447.

intelectualmente muy bien dotado en esta materia, pues desde la época de París fue testigo presencial de la emergencia de la sociedad a la cual él mismo contribuyó a identificar y definir en sus obras sobre el tema.

La base de la sociedad es el concepto *comunidad humana*, que contiene la totalidad los individuos como personalidades dotadas con derechos iguales y con idéntica definición. De esta comunidad humana procede la sociedad, principiando con el hecho de que el reparto de los bienes y factores personales, económicos y espirituales entre los individuos, produce una disparidad. Esta disparidad se vuelve diversidad en toda la vida exterior cuando configura la diferencia de las fuerzas, las opiniones y las aspiraciones, de las necesidades y finalmente de la personalidad entera. Posteriormente esa disparidad se expresa cuando los estadios inferiores reconocen a los estadios superiores del desarrollo personal, y cuando el prestigio procede del respeto superior en conjunción con la posesión de los medios de ayudar o dañar a otros. Las dos formas en las cuales el respeto y el prestigio gozan de una imagen pública que es reconocida en la vida colectiva, son el *honor* y el *poder*. De ahí que la diversidad de los seres humanos origina una variedad en el honor y el poder, que comprende su vida entera (pp. 493-494). La disciplina que estudia el conocimiento del dominio de conceptos y leyes elementales en la vida de la sociedad, es la “ciencia de la sociedad”, y la exposición de la misma es la “teoría de la sociedad” (p. 445). Es sabido que Rudolf Gneist no era del todo proclive a dar créditos intelectuales a Stein, pero ciertamente lo hace muy puntualmente cuando en su libro sobre el Estado de derecho aborda la distinción de entre Estado y sociedad, como es notorio en los capítulos I y II.²³ La fuente de Gneist es el libro referente a la historia de los movimientos sociales de Francia.

El principio de la diversidad de vida en la sociedad enfrenta, entonces, el interés de las clases. Stein explica que este “interés trabaja a su modo” porque no es lo mucho o poco lo que posean los individuos, sino que la diferencia habida entre ellos es el punto crucial. Y “aquí radica la contradicción más profunda en la vida de la humanidad”, y asimismo se encuentre el ámbito donde el Estado como forma personal suprema “interviene enérgicamente en la sociedad”. Las tareas de la vida pública que de aquí proceden, y están en una relación de dependencia íntima con ese “ser superior de la sociedad” que es el Estado, constituyen los principios y el contenido de la administración de la sociedad (p. 450).

La administración social. Stein observa que, si tal es la situación vigente, entonces como resultado de la misma se obtienen dos ideas fundamentales que guían la conducta del Estado con relación a la sociedad. En primer lugar, el Estado no puede configurar a la sociedad ni conducir su ordenamiento mediante su poder, porque los fenómenos sociales se forman a sí mismos de un modo similar como lo hace la economía social. Es decir, viven conforme a sus “propias leyes que siguen imperturbablemente su camino”. Stein se asoma al concepto del desarrollo social, tal como lo encuentra en la categoría inherente al movimiento ascendente de clases; donde el “Estado no puede ni debe producir él mismo este desarrollo ni este movimiento”, pues ellos ocurren por y para el individuo libre. Más bien, el Estado debe crear las condiciones donde el individuo ya no puede procurarse por su propia fuerza en un ordenamiento social dado, para

²³ Gneist, Rodolfo, *Lo Stato secondo il diritto*, Roma Biblioteca di Scienza Politica, vol VII, 1884 [*Der Rechtsstaat*, 1872], pp. 1141-1156.

ascender de la clase inferior a la superior. El principio de la autodeterminación personal exige que la actividad del Estado comience sólo donde la fuerza del individuo es incapaz de hacer realidad esa meta. El Estado, como unidad personal de todos, es al mismo tiempo el representante de la armonía de los intereses de todos. De modo que trabajará en provecho de la armonía o él “mismo se irá a pique por carecer de esta capacidad”. Stein concluye que, cuando el Estado no es capaz de cumplir su suprema función social, que no radica en someter unos intereses a otros, sino en resolver armoniosamente sus conflictos, la energía elemental de las fuerzas físicas ocupan su lugar y la guerra civil aniquila, junto con el bienestar de todos, también a un Estado incapaz de protegerlo. Aquí brota el “principio general de la administración social” (p. 451).

Stein explica que el sistema de la administración social no es el sistema propio de la sociedad, del mismo modo como el sistema relativo a la administración económica tampoco es el incumbente de la economía social. El carácter peculiar del sistema de la administración social se caracteriza por contener tres ámbitos propios, el primero de los cuales es la *libertad social*, espacio donde el Estado es el que elimina los obstáculos jurídicos que se oponen a su movimiento. El segundo consiste en la preocupación del Estado por la *penuria social*, la cual brinda al individuo los presupuestos físicos de su autonomía personal. Así, la penuria es el segundo obstáculo que se opone al libre movimiento social, porque entraña la falta de las condiciones materiales para la existencia personal. Stein, por consiguiente, considera que su eliminación es la segunda gran condición previa del desarrollo en la sociedad. Pero debido a que el concepto mismo de penuria presupone que el individuo no se puede defender por sus propias fuerzas, ella “es una tarea de la administración y esta tarea constituye luego la segunda parte de la administración de la sociedad” (p. 462). El tercer ámbito, en fin, es el *desarrollo social*, un espacio dedicado al movimiento ascendente de las clases. Cada uno de estos espacios tiene a su vez su sistema y su cometido, que son todavía más nítidos cuando se considera a la administración con referencia al mundo social. En ninguna otro sector de la administración, el carácter del poder ejecutivo es tan preciso como en este punto, pues la creación de la libertad social es la tarea esencial de la legislación y del gobierno, así como el combate a la penuria social es la labor de la autoadministración, y del desarrollo social como obra del sistema de las asociaciones (p. 452).

La Cuestión Social. Quizá la parte más jugosa de este gran apartado sea la referente a la relación entre la administración y el desarrollo social, donde Stein examina al concepto *cuestión social*. Según lo hace saber, cuanto más avanza la civilización tanto más se apartan entre sí el sistema de asistencia a los pobres y la cuestión social. De manera que no es posible dominar este ámbito cada día más relevante sin estudiar la cuestión social con la mayor profundidad, porque su esencia deriva por sí misma de la ciencia de la sociedad (p. 495). Stein, de tal modo, diferencia nítidamente la “asistencia” y el “bienestar social”, como más adelante los denominará.

La sociedad se divide en clases. La naturaleza de la libertad personal genera en ellas lo que Stein llama un movimiento ascendente, que existe como necesidad orgánica de la vida social. Porque donde este movimiento deja de ascender surge en los pueblos libres un peligro que amenaza la situación colectiva, mientras que donde ocurre hay un bienestar general. Su presupuesto es la libertad social, por una parte, y el combate a la penuria social por la otra. Stein explica que su contenido radica en la capacidad del individuo para conseguir capital económico,

mediante su capital personal. De aquí que la realización efectiva de este propósito radica en la adquisición igualmente efectiva de capital. Sin embargo, frente a esta realización individual está no sólo el interés del capital que quiere explotar en su beneficio el trabajo productivo de quienes no lo tienen, sino asimismo la ley conforme a la cual el gran capital superara al pequeño en la competencia; y tal es “la magna ley de los grandes capitales”. Surge pues un antagonismo del que emerge una profunda contradicción en la sociedad que obstruye su libre desarrollo, y que paralelamente es sentida por los individuos como falta de libertad económica, y por extensión, como ausencia de libertad personal. De esta contradicción surge una pregunta: ¿cómo puede el trabajo productivo desprovisto de capital, llegar a la autonomía económica mediante la adquisición de capital? “Esta es la cuestión social” (pp. 495-496).

Stein explica que está claro que la cuestión social es esencialmente diversa a la cuestión de los pobres, y que aquella constituye una parte muy principal y al mismo tiempo autónoma de la administración. De aquí que el conjunto de actividades e instituciones de la comunidad y del Estado establecidas para resolver este problema, constituye la administración del progreso social. Hay que enfatizar que la cuestión social tiene su propia historia, organismo y sistema, pero que ella es reciente por comenzar a desarrollarse a partir del siglo XIX. Aquí el punto radica en saber si el Estado, que representa los intereses sociales del movimiento ascendente, debe dejarlo a merced de sí mismo. Stein es de la idea de que se trata de un tema en el que no se hay claridad plena, pues “la cuestión del futuro próximo es la cuestión del límite de la administración en el movimiento social”(p. 496). Un límite semejante sólo es posible mediante un principio, pero cuanto más lejos se llega tanto más se despliega este mismo principio, pues: la “esencia de la administración social consiste en que no es sólo un determinado ámbito individual, sino también la entera administración esté penetrada e inspirada cabalmente en todos sus puntos por el principio según el cual han de brindarse a las clases trabajadoras todas aquellas condiciones del desarrollo que no se pueda procurar por sí misma a causa de la falta de capital; para desplegar su capacidad de obtener una ganancia conveniente tanto física como espiritual, pero dejándolas a merced de sí mismas en la adquisición efectiva del capital” (p. 496).

De ahí que no exista un sistema especial de la administración social que trascienda al sistema de autoayuda, sino sólo un “espíritu social de la administración” (p. 497).

El Estado de bienestar. La versión de Stein sobre la administración social, es diversa a la noción de Estado asistencialista. Antes debemos recordar que hacia el final del siglo XV y el comienzo del XVI, el término *policía* se usó para designar las grandes áreas de actividad individual y comunitaria, las cuales requieren de regulación legislativa para preservar el buen orden en la sociedad, así como promover el bienestar general y el bien común. Los historiadores alemanes más tarde adoptaron el término Estado de policía para describir el tipo estatal que se desarrolló después de 1500.²⁴ Más adelante la antigua definición de Estado de policía (*Polizeistaat*) ya no favoreció una traducción adecuada en el siglo XIX, a pesar del meritorio esfuerzo de Robert von Mohl en pro de la voz policía. Para entonces una versión literal de “Estado policial” omitía completamente el objetivo del bienestar general. Una versión más

²⁴ Dorwart, Reinhold August, *The Prussian welfare State before 1740*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 3-4.

apropiada del *Polizeistaat* era más congruente con la noción “Estado de bienestar” (*Wohlfahrtsstaat*), que no utiliza Stein, aunque lo aborda profundamente en el *Manual*.

Atinadamente Reinhold Dorwart apunta que aquellos que se sienten perturbados por equiparar al Estado de policía con Estado de bienestar son cautivos en las definiciones del Estado de policía y del Estado de bienestar usadas en el siglo XX. Asimismo, como parece que ninguna filosofía coherente existe para conceptuar al Estado de bienestar, todas las definiciones enfatizan como asunto medular la asistencia social y los servicios de protección contra los peligros de la economía industrial moderna.²⁵ Un autor define el Estado de bienestar como un Estado democrático en el que su poder se usa deliberadamente para redistribuir e ingreso. Otro pensador lo conceptúa como un Estado de servicio, y uno más como un Estado de servicio social. Más bien el Estado de bienestar podría definirse como “un Estado regulador”, como lo entiende Stein, pues el Estado de bienestar es un producto del poder de policía inherentes al Estado en sí, pues esa potestad precisamente regula las actividades del individuo para su propio bienestar, así como para el bien común. Su herramienta principal para regular fue el poder de policía. Como lo estableció con toda claridad Stein, el propósito del Estado a través de la administración social es la promoción del bienestar individual y general. De manera que la definición del Estado de bienestar tiene su fundamento en la regulación, la intervención, la coacción y restricción de la acción individual, que no es otra cosa que la definición del Estado como tal. La prevención del delito, el mantenimiento de la paz interna y del orden, así como la protección de vidas y bienes en forma permanente han sido funciones básicas del poder coercitivo del Estado.

En suma: Estado de bienestar es igual a Estado, porque un Estado que no provee bienestar es un contrasentido. Para realizar su objeto vital, Stein, padre del Estado de bienestar, simplemente estudia las funciones del Estado como Estado. La voz policía, por lo antedicho, comienza a ser disonante en el siglo XIX; parece más adecuada administración interna, como lo propuso Stein, que llena su contenido temático considerado desde el punto de vista de su sujeción al derecho.

²⁵ *Ibid*, pp. 3-4.

VII. LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO DE STEIN EN EL EXTRANJERO

La influencia intelectual de Lorenz von Stein fuera del mundo germánico fue no sólo relevante, sino de enorme trascendencia, porque a través de la difusión de su pensamiento la ciencia de la administración floreció en otros países, principalmente en Italia, España y los Estados Unidos. El impacto académico de Stein es perceptible sobre todo en los fundadores de disciplina en su país, como Woodrow Wilson y Frank Goodnow en los Estados Unidos; o bien, en profesores destacados que realizaron la síntesis locales de la ciencia de la administración, como Carlo Ferraris en Italia. En fin, influyó determinadamente a Adolfo Posada cuando en España había casi desfallecido el estudio de la administración, y él le dio una nueva vida.

Italia: Carlo Ferraris

Las ideas administrativas italianas en el siglo XIX son impensables sin la presencia de Stein. Merced a su pensamiento, en Italia surgió un movimiento intelectual que hizo florecer un concepto de la administración sobre una base activista sin paralelo. En muchos aspectos, la teoría de la administración italiana no sólo extendió las ideas de Stein, sino que las hizo evolucionar en modalidades que con el tiempo tomaron una fisonomía propiamente local. Entre un gran número de estudiosos italianos destaca pues Carlo Ferraris, quien merece ser reconocido entre los más grandes pensadores administrativos de siempre. Ferraris es discípulo de Stein.

Más aún Carlo Francesco Ferraris (1850-1924) es el más eminente cultivador de las ciencias sociales con merecimientos tan grandes como los que disfrutaban hoy Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca, contemporáneos suyos. Dedicado al estudio de distintas disciplinas sociales, empero su fama deriva de sus trabajos en administración pública. Despunta su opúsculo titulado *Teoria del Dicentramiento Administrativo*,¹ un examen conceptual muy preciso sobre el problema de la descentralización jerárquica y autárquica, así como un estudio sobre la reforma administrativa en Prusia.² Ambos trabajos emanaron de sendos viajes a Inglaterra y Prusia, donde las experiencias de administración local de esos países le causaron gran impresión. Pero lo más importante fue su estancia en Alemania entre 1872 y 1874, pues allí estudió con el jurista Rudolf Gneist -como lo hizo Frank Goodnow-, con el politólogo J.W. Holzendorff y con el economista Adolf Wagner, cuyas huellas se perciben en su trabajo. Sin embargo, fueron las lecturas de Lorenz von Stein las que dejaron la mayor influencia en su pensamiento administrativo. En todo caso, Ferraris estudió y se formó en “la tierra clásica de la ciencia de la

¹ Ferraris Carlo F., *Teoria del dicentramiento administrativo*, Milano, Remo Sandron Editore, 1899.

² Ferraris Carlo F., “La Riforme Administrative in Prussia”. Ferraris Carlo F. (1878), *Scienza dell'amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del dicentramiento*, Torino, Claudina, 2007, pp. 44-75.

administración”,³ como él la llamó.

Ferraris estuvo permanentemente interesado en el estudio de la ciencia de la administración, pues desde 1878 manifestó preocupaciones intelectuales muy profundas sobre la materia cuando profesó cátedra en la Universidad de Pavía,⁴ luego de las cuales se publicaron dos ensayos administrativos que han pasado a la posteridad por su enorme valor.⁵ La ciencia de la administración se auxilia con la economía política, la demografía, la pedagogía y el derecho administrativo. Pero, en tanto que el derecho administrativo tiene una idea abstracta del Estado y define sus funciones también abstractamente; la ciencia de la administración lo concibe apoyándose en los elementos sociales. Ella procura que la acción del Estado sea permanente, sistemática y prudente.

Lo relativo a la administración, o como dice Ferraris, la cosa (*res*) de la administración, comprende todas las misiones del Estado y su acción sobre la sociedad para promover su desarrollo físico, económico e intelectual,⁶ como lo argumentó Stein con anterioridad. La disciplina relativa a esta materia se llama *ciencia de la administración*. Ella no comprende la justicia, no se refiere tampoco a las relaciones exteriores, ni a lo relativo a la Iglesia. Von Stein llamaba a esta disciplina, más precisamente, *ciencia de la administración interna*, noción que no agrada del todo a Ferraris, pero que tampoco desaira. Pero prefiere la denominación *ciencia de la administración social* -un concepto más amplio tomado de Stein- la cual incluye el estudio de las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército, pero que excluye todo lo relativo al culto religioso. Esta noción proviene, asimismo, del tesoro intelectual de Stein.

No debe extrañar que Ferraris sea un estudioso de la sociedad, porque la ciencia de la administración la examina desde su perspectiva administrativa y sólo al través de ella. La sociedad es el ordenamiento de los individuos que pertenecen a un pueblo dado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales, en tanto que el Estado es el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo.⁷ Como tal, debe mantener o restablecer las condiciones de la libertad social, asegurando a todas las clases libertad de movimiento y acción, así como darles el beneficio de la cultura. Stein sigue presente, pues Ferraris sostiene que tratándose del Estado, corresponde a la ciencia de la

³ Ferraris Carlo F., “Relazione della Scienza dell’Amministrazione col Diritto Amministrativo”. Ferraris, Carlo F., *Saggi di Scienza Dell’amministrazione E Di Economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos, tomo I, p. 71.

⁴ Brunialti, Attilio, *Prefazione*. Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp. I-LXVII.

⁵ El primer ensayo se titula: “La Scienza dell’Amministrazione”. Ferraris, Carlo F., *Saggi di Scienza dell’Amministrazione e di Economia*, Roma, Ermanno Loescher, I, pp. 3-37.

⁶ Ferraris, “Relazione della Scienza dell’Amministrazione col Diritto Amministrativo”, *Saggi di Scienza dell’Amministrazione e di Economia*, Roma, Ermanno Loescher, I, p. 55.

⁷ Ferraris, “La Scienza dell’Amministrazione”, pp. 20.

administración aquello que se refiere a su *acción*. Ferraris agrega que la sociedad está dividida en tres organismos: económico, físico e intelectual. El organismo económico nace de la producción de la riqueza e incluye la circulación, la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras, la agricultura, el comercio y la población en general.⁸ El organismo físico, por su parte, se refiere a la población considerada en su estado y en su movimiento. Finalmente, el organismo intelectual es la consecuencia del movimiento de los bienes intelectuales y abarca al ejercicio de las profesiones liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Estos organismos suman “las clases de la sociedad”, que ejercitan sobre el individuo una influencia decisiva. De su propia cosecha, Ferraris distingue a la sociedad y la humanidad cuando apunta que la primera es el ordenamiento de los individuos en clases fundadas en los intereses mencionados, mientras que la humanidad es el ordenamiento de los individuos en grandes grupos fundados sobre las condiciones de la nacionalidad o la confesión religiosa.⁹

A partir de las fuentes intelectuales de Stein, Ferraris asume que la sociedad está basada al mismo tiempo en la armonía y los antagonismos de los intereses, en tanto que la humanidad lo está en la armonía y los antagonismos de las naciones y las creencias. De aquí se generan agitaciones que arriban al Estado para producir movimientos que alteran su organismo y el funcionamiento de la administración de justicia. Esos movimientos son el objeto de la ciencia política, la cual implica un conjunto de disciplinas especializadas. La primera es la *política* en sentido estricto, que constituye la teoría general del objeto del Estado; la segunda consiste en la *política interna -o constitucional-*, que estudia el organismo político-administrativo del Estado con referencia a las relaciones sociales del pueblo. La tercera trata la acción del Estado sobre la vida de la humanidad, y se llama *política internacional*. La cuarta aborda la conducta del Estado ante la iglesia y los cultos cuando tienen un carácter público, denominándose *política eclesiástica*.¹⁰ En fin, la quinta es la *política administrativa -socialpolitik* en Alemania-, o *ciencia de la administración*, que se divide en *ciencia de la administración política* y *ciencia de la administración social*, noción que más tarde adoptará Adolfo Posada por iniciativa propia. La primera investiga el modo como el Estado procura los bienes económicos y los servicios personales (físicos e intelectuales) que necesita, para lo cual crea y desarrolla las finanzas, el ejército y la jerarquía civil. La administración social, por su parte, estudia la acción positiva y directa del Estado en la vida física, económica e intelectual de la sociedad.

Pero Ferraris es un discípulo de Stein algo arisco, pues el tiempo que abreva en sus planteamientos teóricos, desarrolla sus ideas hasta un punto en el cual adquieren su propia fisonomía. Ferraris rechaza que el Estado deba actuar sobre la vida moral, salvo para crear las condiciones de su desarrollo. Para ello apela a la ciencia de la policía, a la que toma como ejemplo, pero de la que dice -en oposición a Stein- que se trata de una disciplina independiente, no de una parte de la ciencia de la administración. En todo caso, la acción de aquella otra sobre la vida social no es positiva, sino negativa. Insiste en la importancia de los fenómenos

⁸ *Ibid*, p. 12.

⁹ Ferraris, “Relazione della Scienza dell’Amministrazioni col Diritto Amministrativo”, p. 47.

¹⁰ *Ibid*, pp. 48-49.

económicos, cuando apunta que en el orden social son los que sobresalen. Ciertamente, el último móvil de cada distinción social está en el elemento económico, y es cierto que la civilización actual tiene en él su factor principal. Los intereses materiales alcanzan un puesto muy elevado sobre la vida pública. Se oye hablar de agricultura, comercio y medios de comunicación, de aquí que el Estado debe ocuparse principalmente de promover el desarrollo económico de la sociedad.¹¹

Lo anterior sirve de preámbulo para externar el concepto de su disciplina favorita, pues “la ciencia de la administración investiga, antes que nada, todos los principios generales que dirigen al Estado en su acción social”.¹² El Estado debe promover la actividad individual y esta actividad encaminarse al interés público. Le corresponde -como también lo sostiene Stein, y siguiendo asimismo a von Mohl- demostrar el modo en que la acción del Estado remueve los obstáculos que se alzan ante la actividad individual, en especial aquellos que aún permanecen de antiguo, desde la época medieval, supliéndolos con la libre asociación, con la vocación libre, con la libre unión de intereses. Aún más, Ferraris proclama que los principios de la libertad y la igualdad vienen a elevarse a la dignidad de principios orgánicos de la administración social. Eso explica por qué el Estado crece organizativamente cuando aumentan y se complican los fenómenos sociales. Pero el Estado no debe actuar sobre la sociedad si antes no conoce sus condiciones reales. Y toca a la ciencia de la administración señalar los medios por los cuales el Estado actuará en el seno de la sociedad civil.

La ciencia de la administración tiene un campo particular de investigación en el que debe indagar: 1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación y las invenciones industriales; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio, y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos, y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo y autorizando sus organizaciones. Este vasto conjunto, que constituye la primera parte de la ciencia de la administración, se denomina *ciencia de la administración económica*, usando Ferraris idéntica concepción a la de Stein.

La población es un objeto más de estudio de la ciencia de la administración, a la que Ferraris concibe como segundo elemento orgánico, que comprende el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública. Todas ellas garantizan las condiciones de existencia de la sociedad. Esta segunda parte se llama *ciencia de la administración interna*, -según el concepto de von Stein-, y aunque Ferraris juzga que la denominación es imperfecta, en todo caso es útil para comprender el fenómeno que ella aborda. Culmina el alcance del estudio de la ciencia de la administración con el examen de la vida intelectual. Toca al Estado emprender un vigoroso esfuerzo a favor del desarrollo de la

¹¹ Ferraris, “La Scienza dell’Amministrazione”, p. 23.

¹² *Ibid*, p. 21

educación y la cultura.¹³ Debe, asimismo, asegurar la tolerancia religiosa y la libertad de expresión. Por lo tanto, corresponde al Estado establecer la educación elemental obligatoria y gratuita; promover la educación secundaria y fomentar la técnica; y desarrollar la educación superior, las ciencias y las artes. Pero sus tareas educativas son incompletas si el Estado no prepara a las mujeres para ser incorporadas al ejercicio de las profesiones liberales, y si no establece bibliotecas que ayuden a la difusión de la cultura. Esta tercera parte de la ciencia se llama *ciencia de la instrucción pública*. La cuarta parte de la ciencia de la administración se refiere a la administración de las clases sociales, también inspirada en los conceptos de Lorenz von Stein, y que Ferraris considera incluida en la anteriormente analizada.

En fin, Ferraris define a la ciencia de la administración como “la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado”, concepto que le brindó fama y reconocimiento.¹⁴ Esto mismo ofrece una imagen clara de esa disciplina, puesto que sus partes integrantes se pueden precisar: es *acción* por cuanto consiste en la intervención del Estado por medio de los instrumentos legales o por conducto de sus organismos centrales o locales. Se trata de la acción del Estado, pero no del poder ejecutivo, punto en el cual es discordante con Stein. Es *acción social* porque implica la injerencia del Estado en la vida física, económica e intelectual de la sociedad. Es *acción social positiva* para distinguir a la ciencia de la administración, ante la ciencia de la policía, cuya actividad Ferraris considera como *negativa*. Es *acción social directa* para distinguirla, igualmente, de las ciencias de las finanzas, la justicia, el ejército y la jerarquía civil. La acción del Estado no debe ser ciega ni casual, sino permanente, sistemática y prudente. Ferraris coloca a la ciencia de la administración en el seno del sistema de las ciencias políticas -como también lo hizo Stein-, junto con las ciencias de la policía, las finanzas, la administración militar y la administración civil. Ferraris apela a las categorías *Estado* y *sociedad* como fundamentos sobre los cuales se levanta la ciencia de la administración, que se ocupa de toda aquella institución social relacionada con la actividad del Estado.

La construcción epistemológica del escrito de Carlo Ferraris, tan apegada al ideario de Stein al utilizar el concepto *acción*, es empero diversa por cuanto se extiende fuera de los marcos liberales donde se mueve el profesor de la Universidad de Viena. Ferraris no es un émulo servil de Stein, sino el autor que más extiende y reelabora sus ideas administrativas hasta convertirlas en conceptos propios. Con Ferraris, Italia pasó del monopolio del derecho administrativo a la vigorosa autonomía de la ciencia de la administración. El propio Ferraris recuerda que en su tiempo la ciencia de la administración era ignorada en Francia, Italia e Inglaterra, no así en Alemania, donde fue alimentada por un notable desarrollo científico. A su cabeza estaba Lorenz von Stein.

XXX

España: Adolfo Posada

¹³ *Ibid*, pp. 26-28.

¹⁴ *Ibid*, pp. 31-34.

Hacía tiempo que había menguado el cultivo de la ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados Agustín Silvela, Alejandro Oliván y José Posada de Herrera, cuando Adolfo Posada (1860-1944) produjo dos libros muy significativos para el estudio de la administración del Estado: *La Administración Política y la Administración Social, y Organización Administrativa en España*.¹⁵ Corrían los últimos años del siglo XIX y principiaría en breve el siglo XX, cuando en la península dominaba el estudio del derecho administrativo que casi había desplazado del todo a la ciencia de la administración.

Posada representa la más significativa recuperación de la ciencia administrativa en España, principalmente por efecto de la divulgación de las obras de Lorenz von Stein. Como los pensadores italianos de su época, a quienes cita frecuentemente, Posada es un discípulo directo de Stein. Dedicó parte de su tiempo a la teoría del Estado, si bien sus inquietudes intelectuales abarcaron la ciencia política, la sociología, y el derecho político y administrativo.¹⁶ Sin embargo, sus contribuciones cimeras, más extensas y difundidas fueron las administrativas. Como lo podremos apreciar, a través de Posada es observable la labor trascendental de von Stein, primero, como sustento original del renacimiento de la ciencia de la administración en España; y segundo como una reproducción magistral de sus concepciones mediante la pluma de uno de sus discípulos más destacados. Debemos hacer notar que Posada no utiliza el término “administración pública”, sino excepcionalmente, y que fiel a la tradición germánica emplea administración, o bien, *administración del Estado*, voz a la que da precisión y riqueza semántica.

El estudio de la administración del Estado supone los siguientes problemas: determinar el concepto administración, delinear las relaciones entre la administración y la constitución del Estado, clasificar las diversas ramas administrativas, así como distinguir la administración del Estado y el derecho administrativo.¹⁷ Estas son las cuestiones que con algunas variaciones y bajo términos análogos, están representados en el estado del arte en los días de Posada. Lo dicho es observable cimeramente en el *Manual* de Lorenz von Stein, en cuya *Introducción* se tratan cuestiones semejantes a las indicadas, así como en los escritores italianos que se inspiran en Stein, principalmente Ferraris. Asimismo, Posada enfatiza que esas cuestiones suelen faltar en casi todos los tratadistas franceses.

La época en la cual Posada realiza sus textos está caracterizada por una gran crisis del

¹⁵ Posada, Adolfo, *La Administración política y la administración social*, Madrid, España Moderna, sin año (publicado antes de 1892). Posada, Adolfo, *Introducción y exposición de la Organización administrativa en España*. Madrid, España Moderna, 1892. Mayer, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*. Madrid, España Moderna, 1892.

¹⁶ Posada, Adolfo, *Ciencia política*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, Editores, sin año. *Sociología*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, Editores, sin año. *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, dos tomos.

¹⁷ Posada, Adolfo, *Introducción*. Meyer, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, pp. 27-29.

Estado, merced a la controversia existentes sobre sus fines, los límites de su acción e incluso su morfología. Hay que añadir la índole de las actividades del Estado en la política práctica, donde también reina notable confusión por causa de que hay funciones esenciales del Estado, que no concilian adecuadamente con los órganos que las desempeñan.¹⁸ En fin, la administración misma supone todavía un concepto que no encuentra términos propios dentro del carácter “moderno” del Estado representativo y constitucional, y que es precisamente lo que exige su estudio detenido y serio. Dicho de otro modo, la cruzada en pro de situar al Estado en el derecho para diferenciar a su administración moderna, ante la antigua policía, en España se retrasó. De manera que el adelanto de la disciplina es perceptible en Alemania gracias a las obras de von Mohl y von Stein, lo que contrasta fuertemente con el retardo administrativo hispánico.

Dicho lo anterior, Posada procede a definir la *administración*, sobre la cual explica por principio que no ocurre con la palabra lo que con otras voces que forman parte de la ciencia del Estado, es decir: que están dotadas de un valor especial de tipo “técnico”, como sucede con política. Mientras ésta última se refiere al Estado, la administración “no se refiere al Estado político sola y necesariamente”.¹⁹ Posada intuye un sentido más amplio a esa dicción, pues la voz “administrar” implica una actividad dirigida a un fin determinado, noción común y corriente que se atribuye a toda persona, sea individual o social. Por lo general esa actividad significa que toda administración supone la gestión de negocios, el arreglo de intereses, y la dirección inteligente y racional de todo lo que importa a una “vida buena y ordenada”. Debe advertirse que la administración no se refiere a la ordenación de la vida en sí misma, sino más bien, a poner en disposición conveniente los medios por los cuales aquella ordenación se logra y reina, tesis cuyo origen se halla en el pensamiento de Stein. Se trata de un planteamiento que se mueve en el justo medio de la libertad y la actividad del Estado por cuanto sujeto al derecho.

Con base en ese supuesto, debemos entender que administran todos los seres racionales: el individuo en su esfera y la familia en la suya, así como el municipio, la nación, la iglesia y la universidad; de modo que existe una administración individual, doméstica y municipal, en lo que toca a los individuos, familias, municipios y asociaciones humanas. Es decir, todos ellos disponen con libertad racional lo conducente para que en la ordenación de su vida estén los medios adecuados y todas las condiciones exigidas. Debemos hacer notar en este punto la creatividad conceptual de Posada, que escala algunas ideas de Stein y las reconstruye y extiende, además de producir categorías de su “propia cosecha”. En suma: Posada apunta que la “ciencia de la administración” abarca en la unidad de su concepto todas esas manifestaciones. Es decir, como la economía, ella no se refiere sólo a la vida social ni a la vida del Estado, sino a la vida del hombre en todas sus esferas y determinaciones. Naturalmente, la administración que más interesa a Posada no implica semejante amplitud, pues sólo se refiere a la administración del Estado.

Dentro de esa postura epistemológica destacan Lorenz von Stein y Carlo Ferraris, quienes atribuyen toda la actividad del Estado a la administración. Stein es un caso singular dentro del estudio de la disciplina, pues como lo asegura Posada, “llevado Stein del amor a su especialidad,

¹⁸ *Ibid*, pp. 30-31.

¹⁹ *Ibid*, pp. 31-33.

dio a la administración como ciencia tal amplitud, que viene a ser el núcleo central de las ciencias del Estado”.²⁰ En efecto, von Stein, atendiendo el significado del término administración, analiza la composición interna del Estado para destacar en su seno a la función administrativa. Esta visualización contrasta con la más restringida concepción de Robert von Mohl, quien considera a la administración como el conjunto de las providencias y acciones destinadas a aplicar a las cosas concretas el contenido de la Constitución y dirigir de conformidad con ella la vida entera del Estado.

En el Estado existe la distinción de dos elementos: la función y el órgano, puesto que aquélla se realiza mediante el último, el cual, junto con el factor ideal, propulsor y generador de la vida del Estado, tiene un componente material, fisiológico u orgánico que exige su conservación, cuidado y determinación de la actividad; es decir, una función que lo atienda. La presencia de Stein en este punto se deja ver con toda su fuerza, más precisamente cuando Posada argumenta que el organismo del Estado -como todo organismo- tiene vida propia (interna) y diversa de la existencia que es objeto del empleo directo de su actividad en la consecución del fin jurídico. Y de aquí la definición de Posada cuyo ADN es asimismo steiniano: “en mi concepto, aquí está la función administrativa. Administrar, esto es, cuidar de nuestros asuntos, ordenar nuestros medios para conservar y perfeccionar nuestro organismo, y los instrumentos con los cuales realizarnos nuestros fines”.²¹ El Estado administra cuando su actividad plena atiende su propio organismo como organismo político, en la medida que lo permiten las exigencias temporales; en otros términos, cuando el Estado, como un todo, no meramente constituido bajo una forma singular de gobierno, “se toma a sí mismo como objeto inmediato de su actividad”. En suma, Posada apunta que puede afirmarse que la administración es la función del Estado que tiene por objeto la conservación y perfeccionamiento del organismo político. Considerada la administración con un objeto propio, es decir, la conservación y perfeccionamiento del organismo político, y el Estado como sujeto de su actividad, es a él a quien corresponde administrar por el medio que juzgue más adecuado.

En contratase, el Estado no administra al cumplir su fin científico, al obrar religiosamente; al conducirse como ser moral y jurídico, al realizar la misión de caridad, al defender la integridad de su persona, al prestar condiciones de auxilio a un semejante. Sí administra al atender sus medios por virtud de los cuales su ser está en buenas condiciones para realizar aquellas funciones y fines diversos, porque administrar es procurarse medios de existencia, y gestionar cuanto a este fin conduzca. Con esta ilustrativa distinción entre no administrar y administrar, Posada escala un peldaño más del curso que Stein dio a la ciencia de la administración, donde junto con Ferraris, prolongaron el pensamiento de Stein por Europa.

Los Estados Unidos

Una de las contribuciones más trascendentales de Lorenz von Stein, es su papel como fuente de la ciencia de la administración pública estadounidense, como es observable en sus dos

²⁰ *Ibid*, p. 37.

²¹ *Ibid*, pp. 47-48 y 58.

fundadores: Woodrow Wilson y Frank Goodnow. Ambos autores testifican sin reservas que sus ideas administrativas proceden de Europa, y una vez que son analizadas, salta a vista que su procedencia específica se remonta al suelo alemán. En la época en la cual aquellos dos autores realizaban su labor académica, la formulación de referencias no se había fijado con reglas de uso común. Existía enorme libertad en el uso bibliográfico y ello oscureció la ubicación de las fuentes intelectuales empleadas. Este es el caso de Stein dentro de los textos de Wilson y Goodnow, donde su pensamiento se haya presente de un modo claro y casi tácito, pero su nombre es obviado. Wilson parece haberlo conocido por segunda mano, quizá por medio de Bluntschli, mientras que Goodnow, posiblemente siguiendo la práctica de su maestro Rudolf Gneist -que consultaba y empleaba las ideas de Stein, pero no las citaba- omitió referirlo.²²

Woodrow Wilson

Con justicia se acredita a Wilson ser autor del primer trabajo estadounidense sobre la materia, y por lo tanto, introducir a los académicos de su país en el cultivo de una disciplina ignorada en los Estados Unidos cuando finalizaba el siglo XIX. Su “Estudio de la Administración” (“Study of Administration”, 1887) es el escrito administrativo que mejor representa el ambiente y la tónica de académica cuando es concebida la ciencia de la administración en los Estados Unidos. De suyo, este trabajo que tiene el doble mérito de fundar a la disciplina y sentar bases sobre las cuales se planteó la necesidad del servicio civil. A través de sus páginas es observable el afán generalista de Wilson dentro de la voz “administración”. Sin embargo, una vez que se constata la fuerte influencia germánica en su obra, no se puede soslayar el ánimo latente de la *Verwaltung* alemana.

Wilson fue poderosamente influido por Stein, como es visible particularmente cuando explica que la administración es la parte más obvia del gobierno, pues es gobierno mismo en “acción”. Es, por consiguiente, el aspecto más visible del gobierno por cuanto encarna en el ejecutivo, el cual asimismo Stein trata extensamente en el *Manual*. Es, casi parafraseando a von Stein, el “operativo”.²³ De suyo que Wilson define a la administración como “el gobierno en acción”, y se pregunte con sorpresa acerca de la causa de que este gobierno en acción no hubiese interesado a los estudiosos de su país. La administración es una disciplina extranjera que Wilson aclimató en su nación.

Wilson está consciente de que la ciencia de la administración no ha sido cultivada en su país, donde no se puede encontrar un método científico imparcial en las prácticas administrativas. No existe tampoco un sentido elemental de buena administración, sino una situación caótica y de corrupción. Ciertamente, los escritores estadounidenses no han tomado parte hasta en el avance de esa disciplina. Más bien ha sido cultivada en Europa, principalmente

²² Smith, Munroe, “Four German Jurist. IV”, *Political Science Quarterly*, vol. 16. Num. 4, 1901, pp. 654-655.

²³ Wilson, Woodrow, “Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2. 1887, p. 197.

por profesores franceses y alemanes -si bien nosotros debemos añadir a los profesores españoles, hispanoamericanos e italianos-. Wilson no sólo reconoce en el absolutismo el origen de la administración que arribó a su país, sino que los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero que estuvieron iluminados con la idea “evidente a todos menos para los ciegos”, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados; haciendo una paráfrasis de la frase de Federico II como “primer servidor del Estado”. Ciertamente en esos gobiernos la administración fue organizada para servir al propósito general con la simplicidad y la efectividad, propias de las iniciativas regidas por una voluntad únicas.²⁴

Existe una referencia explícita de Wilson sobre los pensadores europeos, particularmente de Kaspar Bluntschli -cuya libro había sido traducido al inglés en 1885-,²⁵ de quien toma la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo hace con las actividades individuales y pequeñas. La política, agrega, es propia del estadista, y la administración corresponde al funcionario técnico.²⁶ No debemos olvidar que, en el pensamiento de Stein, fue el derecho público la piedra filosofal que convierte, no un metal común en oro, sino a la policía en administración. Ese efecto de mutación es la base sobre la cual Wilson explica que la administración “es la ejecución detallada y sistemática del derecho público”.²⁷ Stein sigue contribuyendo al pensamiento de Wilson, quien asegura que cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, que está por encima de él. El imperio de la ley, que constituye el principio de la administración, permite distinguir los planes generales de acción gubernamental que no son administrativos, de la ejecución detallada de los mismos que si es administración. Stein sigue presente cuando Wilson asegura que esta no es una distinción entre *voluntad* y *hecho*, porque el administrador público debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar al cabo su tarea. La distinción se plantea entre planes generales y medios especiales.

El mérito de Woodrow Wilson fue llevar a su patria la ciencia de la administración, proponiendo la forma de acomodarla a sus instituciones. No es un creador de la ciencia de la administración. Como lo hemos podido constatar, la adopción de la ciencia de la administración creada en Europa siguió la vía alemana, motivo por el cual los estadounidenses son deudores del pensamiento administrativo germano. Tal es el motivo por el cual, la raíz del pensamiento estadounidense debe buscarse en Lorenzo von Stein.

Frank Goodnow

²⁴ *Ibid*, p. 204.

²⁵ Bluntschli, J.K., *The Theory of State*, Oxford, at Clarendon Press, 1885.

²⁶ Wilson, *op. cit.*, pp. 210-211.

²⁷ *Ibid*, pp. 210, 12-14.

Frank Goodnow fue un conspicuo cultivador del derecho administrativo, la ciencia política y la ciencia de la administración. Algunos profesores piensan que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración estadounidense, no a Wilson, como lo argumenta Dwight Waldo.²⁸ Goodnow escribió en 1893 el primer libro de derecho administrativo en su país, texto que es asimismo un tratado relevante de administración; es asimismo autor el primer tratado de ciencia de la administración propiamente dicha, cuando corría el año de 1900. Sus obras son: *Derecho Administrativo Comparado (Comparative Administrative Law)* y *Política y Administración (Politics and Administration)*.

Con respecto al primer trabajo, Goodnow aclara que ella no abarca al derecho administrativo en su conjunto, sino más bien los métodos de organización administrativa adoptados en los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Como base en el propósito que lo animó a escribirlo, explica que los grandes problemas del derecho público moderno son de un carácter casi exclusivamente administrativo, recordándonos inevitablemente el ideario de Stein. Y sin referirse directamente al catedrático de la Universidad de Viena, observa que así como el periodo pasado (siglo XVIII) fue una época de reforma constitucional, el presente (siglo XIX) es de reforma administrativa.²⁹ Parafrasea de tal modo la célebre sentencia del pensador alemán, en el sentido de que el siglo XIX es la era de la ciencia de la administración. La frase parece sacada de un libro de Stein, quien apuntó que la historia trata con el cuerpo viviente del Estado en su origen, su vida y su progreso, hasta llegar al presente, y no sólo de sus expresiones formales ni de sus principios jurídicos.

En las condiciones reinantes de su época hay grandes exigencias para la esfera administrativa del gobierno, exigencias que pueden ser atendidas positivamente mediante el derecho administrativo y la ciencia de la administración. Nótese que Goodnow, al estilo alemán, trata con la voz “administración” más que con administración pública. El hecho de que conserve en uso la categoría *ciencia de la administración* habla claramente de la influencia europea en su pensamiento administrativo. De aquí que en la elaboración de su texto se basó primariamente en libros de derecho administrativo extranjeros, porque los consideró más provechosos que otros. Pero no fue una adopción irreflexiva, sino el nacimiento de un método de trabajo académico aplicable al derecho de su país, aunque en las páginas de su texto se nota que domina un punto de vista externo.³⁰ Ciertamente en la situación vigente en su país, es decir, de ayuno intelectual en administración, los autores extranjeros deben ser consultados necesariamente toda vez que se trata de un movimiento proveniente del otro lado del Atlántico donde ocupa un lugar eminente Rudolf Gneist, su profesor en la Universidad de Berlín.

Goodnow fue un discípulo fiel de la tradición germánica y apunta que la administración debe tener un significado unívoco, por lo cual la define como la actividad de los funcionarios

²⁸ Waldo, Dwight, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948, p. 79.

²⁹ Goodnow, Frank, *Comparative administrative law*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1897 (1893), dos tomos, tomo I, pp. 1-2.

³⁰ *Ibid*, p. 2.

ejecutivos del gobierno. Siempre que veamos al “gobierno en acción”, a diferencia cuando delibera o pronuncia una sentencia judicial, se dice que “administra”. La administración, entonces, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva. La presencia de Stein es patente, pues como su paisano Woodrow Wilson, Goodnow da énfasis al concepto “gobierno en acción” y lo vincula con la función ejecutiva, como se observa nítidamente desarrollado en el pensamiento de Stein.³¹ Es más, directamente influenciado por Stein, Goodnow estudia a la administración a partir de su división funcional en las relaciones exteriores, los asuntos militares, los negocios de la justicia, las finanzas y lo interior.

Una de sus grandes contribuciones consiste en adoptar la idea de la administración social de Stein, pues Goodnow explica que las actividades de la administración se extienden hasta alcanzar los fines del Estado, y particularmente contribuir a ensanchar el círculo de beneficios sociales y preservar la esfera de la libertad del individuo. Asimismo, como lo explicó Stein, la administración debe ocuparse en ayudar al hombre en su conflicto con la naturaleza, tanto como a ordenar las relaciones con sus semejantes. Para tal efecto la administración ofrece a los habitantes del país los medios de comunicación, los caminos y los correos; y los protege contra la naturaleza, vigila las transacciones económicas y valida los documentos. Cuando la administración actúa del modo tal, ello obedece a la ineficacia de la iniciativa particular, o bien, porque contribuye a mejorar las condiciones sanitarias y morales de la sociedad. La concepción de Goodnow sobre la administración, basada en la categoría “acción social de la administración”, es el mejor testimonio del ingreso de la ciencia de la administración a los Estados Unidos por la vía alemana inspirada en Stein. En fin, Goodnow asegura que la actividad administrativa, cuyo fin es el fomento directo del bienestar común, puede llamarse propiamente *administración social*.

El libro *Derecho Administrativo Comparado* representa el vehículo de ingreso de la ciencia de la administración alemana a los Estados Unidos. En cambio, *Política y Administración* es la conversión de la ciencia de la administración europea, en la teoría estadounidense de la administración.³² Es un puente al través del cual se comienza a abandonar la ciencia de la administración del Viejo Continente, para dar paso a una nueva disciplina al estilo estadounidense. La tesis central es que el estudio del gobierno debe ser modificado, porque a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen más influencia para dar su carácter a un sistema político, que la pura forma jurídica.³³ Tal el método empleado por el profesor Rudolf Gneist al examinar al sistema parlamentario británico, del cual dijo que era imposible su comprensión sin el estudio del sistema administrativo. En efecto, Gneist apuntó que la historia constitucional debe retratar la acción recíproca continua entre el Estado y la sociedad, la iglesia y Estado, y la constitución y la administración.³⁴

³¹ *Ibid*, pp. 2-5.

³² *Ibid*, II, pp. 130 y 134

³³ Goodnow, Frank, *Politics and administration, Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900, pp. 1 y 5.

³⁴ Gneist, Rudolf (1882), *The History of the English constitution*, New York, G.P. Putnam's

Goodnow arguye que en su tiempo han sido puestas en tela de juicio las analogías entre el Estado y los seres vivos, pero que se está aceptando la idea de la acción de las organizaciones políticas como el resultado del ejercicio de la voluntad efectiva de la persona que tiene la facultad de mandar. Se habla, pues, de una mente y una voluntad social. Sobre ello, Goodnow cita al sociólogo Franklin Giddings quien explica que el desarrollo de la mente individual es el resultado de la evolución de la mente social. Ciertamente, Giddings declara que “cada una de las varias fases de la vida mental es un producto de la evolución social”.³⁵ A partir de este planteamiento Goodnow desarrolla su teoría de las funciones primarias del Estado, cuando hace saber que las actividades oficiales se agrupan de conformidad con dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas.³⁶ Es decir, que la acción del Estado como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal, así como en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla al cabo. La voluntad del Estado debe ser ejecutada después que ha sido formulada, si esa acción es resultado de la actividad gubernamental. La cita de Giddings precedente es pertinente. Sin embargo, la concepción relativa a la expresión y la ejecución de la voluntad como funciones del Estado parecen inspiradas en Stein, si bien de un modo sesgado, pues el consícuo profesor alemán distingue más bien el acto y la actividad sin divorciarlos.

Lo que sigue es todo ello de la cosecha de Goodnow: la organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. De aquí que en una monarquía son menos complejas esas actitudes, que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. La forma de gobierno modifica menormente tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano a la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, la necesidad de la división del trabajo, incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distingan. Existen también causas psicológicas a favor de la distinción porque se requiere la formulación de la voluntad, antes de que sea ejecutada. En el seno del gobierno incluso ambas funciones las efectúan órganos diferentes, según lo dicten las condiciones políticas, y de tal modo cada órgano se encarga exclusiva o fundamentalmente de una u otra función. Goodnow concluye que tal es la solución al problema del gobierno que ha sido adoptada en términos generales por la raza humana.³⁷ Con esta estrategia se pudo superar el que cada función, que se divide a su vez en operaciones imposibles de dividir, fueran ejercidas sin dificultad. Y añade que la expresión de la voluntad del Estado la practica el pueblo cuando vota, el legislativo cuando forma las leyes y el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, las autoridades ejecutivas y naturalmente las autoridades administrativas.

sons, dos tomos, tomo I, 1886, p. IX.

³⁵ Giddings, Franklin, *Principios de sociología*, Madrid, España Moderna, sin año, p. 468. Traducción de Adolfo Posada.

³⁶ Goodnow, *Politics and administration*, p. 9.

³⁷ *Ibid*, p. 11.

Las funciones primarias del Estado, que provocaron la vigorosa argumentación de Goodnow, sin embargo, luego son identificadas po con la política y la administración sin mayor argumento de por medio: estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, designarse respectivamente como política y administración. La primera se relaciona con las *policies* o expresiones de la voluntad del Estado, y la administración con la ejecución de esas *policies*.³⁸ La administración, por consiguiente, no sólo es una función de la autoridad ejecutiva, sino también la función de ejecutar la voluntad del Estado. Esta identificación, para la cual Goodnow sólo invocó su “conveniencia”, y que lo apartó de Stein, fue una licencia que él se tomó sin haber expuesto las explicaciones del caso. Goodnow ha sido criticado fuertemente por lo que se juzgó un desliz epistemológico. Pero la réplica más ácida provino de Carl Friedrich que llamó el planteamiento de Goodnow no sólo neohegeliano, sino “fascista” y puramente especulativo. Creemos que está crítica es cierta y justificada, pero asimismo fue “rudeza innecesaria”.³⁹

En la época de Goodnow el pensamiento de Stein fue asimismo acogido en los Estados Unidos como se aprecia en un libro de enorme rareza y de gran valor, publicado en 1913. Lorenz von Stein pasa de incógnito, pero no así su pensamiento, precisamente cuando Hermann Gerlach James define a la administración como un “campo de la actividad estatal”, y clasifica su ámbito en la célebre quinteta relativa a los asuntos exteriores, militares y financieros, así como la administración de justicia y la administración interna.⁴⁰ Pero destaca principalmente la diferenciación hecha por James entre policía de seguridad y policía de bienestar, una bipartición formulada por Stein y que usualmente otros pensadores no adoptan, y que el propio James recoge en sus voces respectivas: *Sicherheitspolizei* y *Wohlfahrtspolizei*. La primera preserva la seguridad individual de los daños a su persona y su propiedad, mientras la segunda busca el bienestar público por medio de los establecimientos que brindan beneficios a los individuos y a la sociedad. En fin, James concluye que esta diferenciación aún es válida en la Prusia de su tiempo, y que entonces claramente distinguía la policía como seguridad pública y la policía de bienestar, cuya denominación es *administración interna* -como precisamente la conceptuó Stein-.

VIII. PALABRAS FINALES

Lorenz von Stein fue olvidado cuando comenzaba el siglo XX. La ciencia de la administración decreció en Alemania, si bien los escritos de Max Weber y Otto Hintze siguieron mostrando la elevada estima que se tiene de la administración pública en ese país. Stein está ausente en los trabajos de los pensadores administrativos alemanes de esa época, como Fritz

³⁸ *Ibid*, p. 11.

³⁹ Friedrich, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”. Friedrich, Carl y Edward Mason (eds.), *Public policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 5-6.

⁴⁰ James, Herman Gerlach, *Principles of Prussian administration*, New York, The Macmillan Company, 1913, pp. 2-5.

Mortier Marx y Arnold Brecht, pareciendo que Alemania cejó en su empeño de cultivar a la administración desde sus ángulos epistemológicos.

Poco conocido en América y en algunos países de Europa, Stein siguió dentro de un comprensible anonimato en otras lenguas como el inglés, donde parece que nunca se publicó alguno de sus trabajos administrativos. Lo mismo ocurrió en el idioma francés, si bien en esa lengua se publicó su trabajo sobre las comunas galas al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX. En España dejó de florecer su pensamiento cuando el libro de Adolfo Posada se fue eclipsando, y parece que en Italia sus ideas se esfumaron cuando los grandes administrativistas fueron olvidados. En Hispanoamérica Stein fue desconocido. Su obra se comenzó a cultivar en México hasta mediados de la década de 1980 y de allí posiblemente sus ideas se propagaron por otros países.

Algunos autores alemanes son sobradamente conocidos merced a la traducción de sus libros a otros idiomas. Stein no tuvo esta fortuna en lo relativo a su obra administrativa. De aquí el enorme mérito del Fondo de Cultura Económica al traducir el *Manual de Teoría de la Administración* en nuestra lengua, dando cauce no sólo a su reivindicación como uno de los más grandes pensadores administrativos del mundo, sino también el brindarle el reconocimiento mundial que merece. Merced al versión impecable del Dr. José Andrés Ancona, los lectores podrán apreciar y deleitarse con el discurso sapiente del gran pensador alemán.

Georges Langrod ha dicho, con toda razón, que las teorías de Lorenz von Stein tienen siempre vigencia e importancia actual, y que, cuando muchos años atrás se manifestó nuevamente en Alemania una tendencia a favor del desarrollo de la ciencia de la administración, el lema fue: “volvamos a Stein”.⁴⁰ Hoy en día hemos recuperado a Lorenz von Stein, quien volverá a ser conocido, toda vez que su pensamiento enriquecerá las acciones y las ideas no sólo de muchos administradores públicos; sino también de politólogos, juristas, historiadores, sociólogos y economistas, entre otros muchos más, que encontrarán en sus trabajos sobrada inspiración.

BIBLIOGRAFÍA

Altusio, Juan, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (1614 [1603])

Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

⁴⁰ **Error! Main Document Only.**Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia: Orígenes y Contorno Europeo, Actual y Pasado", San Juan, Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 3, 1957, pp. 495-526.

- Atienza, Juan, *Caballeros teutónicos*, Madrid, Planeta Agostini, 1999.
- Baena del Alcázar, Mariano, *Los Estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968.
- Baena del Alcázar, Mariano, *Prólogo*. Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Editorial Fontamara, 1987.
- Bakounine, Michel, *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967 [1873].
- Barbieri, Augusto, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Bologna, Nocola Zanichelli, 1888.
- Berman, Harold, *Law and revolution*, Harvard, Harvard University Press, 1983.
- Bielfeld, Jacobo Federico Barón de, *Instituciones políticas*, Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández, dos tomos, 1768 [1761-1762].
- Bluntschli, Johann Kaspar, *Allgemeines staatsrecht*, München, Literarisch-Artistische Ansalt, 1863-1868, dos tomos [edición facsímil: Elibron Classics, Adamat Media, 2005].
- , *La Politique*, Paris, Libraire Guillaumin et Cie., 1879.
- , *The theory of State*, Oxford, at Clarendon Press, 1885.
- , *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos tomos.
- Bonnin C.J., *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808.
- , *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, 1809, seconde édition.
- , C.J.B., *Abrégé des principes d'administration*, Daprès la troisième edition, Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur, 1829.
- , Carlo Giovanni, *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, 1824. Versión de Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti.
- Brecht, Arnold, *Federalismo and regionalism in Germany: the División of Prussia*, London, Oxford University Press, 1945.
- Brunialti, Attilio, *Prefazione*. Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.
- Burleigh, Michael, *Prussian society and the German order*, Cambridge, Cambridge University

Press, 1984.

Clapmar, Arnold, *De Arcanis rerunpublicarum (De los misterios de la república*, Ex Officina Iacobi Marci, 1644.

Cole, G.D.H., *Historia del pensamiento socialista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, tomo I.

Delamare, Nicolás, *Traité de la police*, Amsterdam, 1729, cuatro tomos.

Ferraris Carlo F., “Relazione della Scienza dell’Amministrazioni col Diritto Amministrativo”. Ferraris, Carlo F., *Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos.

----- “La Scienza dell’Amministrazione”. Ferraris, Carlo F., *Saggi di scienza dell’amministrazione e di economia*, Roma, Ermanno Loescher, 1879, dos tomos

-----, *Teoria del decentramento administrativo*, Milano, Remo Sandron Editore, 1899, segunda edizione.

-----, “La Riforme Administrative in Prussia”. Ferraris Carlo F., *Scienza dell’amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del decentramento*, Torino, Claudina, 2007 [1878].

Foronda, Valentín de, *Cartas sobre la policía*, Madrid, en la Imprenta de Cano, 1801.

-----, *Cartas sobre la policía*, Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo, 1820.

Foucault, Michel, *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004.

Fouillee, Alfred, *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur, 1903.

Friedrich, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”. Friedrich, Carl y Edward Mason (eds.), *Public policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 3-23.

García Pelayo, Manuel, “La Teoría de la Sociedad en Lorenz von Stein”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 27, num. 47, 1949, pp. 43-48.

García Pelayo, Manuel, “Robert von Mohl y el Nacimiento de las Ciencias Sociales”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 35, num. 55, 1951, pp. 111-126.

Giddings, Franklin, *Principios de sociología*, Madrid, España Moderna, sin año.

Gneist, Rodolfo, *Lo Stato secondo il diritto*, Roma Biblioteca di Scienza Politica, vol VII, 1884. Prima traduzione del tedezco con consenso dell’autore, del senatore Isacco Artom [*Der Rechtsstaat*, 1872].

-----, *History of the English parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised. 1892.

Goodnow, Frank, *Comparative administrative law*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1897 [1893], dos tomos.

-----, *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900.

Górski, Karol, *L'Ordine teutonico*, Torino, Giulio Einaudi Editores, 1971.

Halphen, Louis, *Carlomagno y el imperio carolingio*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955.

Hegel, G.W.F., *La Constitución de Alemania*, Madrid, Editorial Aguilar, 1972 [1802].

Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

Holtendorff, Franz von, *Principios de política*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1888.

Hubert, Henri, *Los germanos*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955.

James, Herman Gerlach, *Principles of Prussian administration*, New York, The Macmillan Company, 1913.

Jordana de Pozas, Luis, *Introducción. Valeriola, Tomás, Idea general de policía*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977 [1798].

Justi, Juan Enrique de (1784), *Elementos generales de policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel.

Kroeber, A.L., *The Nature of culture*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952.

Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia: Orígenes y Contorno Europeo, Actual y Pasado", San Juan, Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 3, 1957, pp. 495-526.

Langrod, Georges, *Some current problems of administration in France today*, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1961.

-----, *El Pensamiento administrativo no-jurídico: vicisitudes y renacimiento*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.

Maquiavelo, Nicolás, "Tres Informes sobre Alemania". *Escritos políticos y vida de Catruccio Castracani*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1991 [1508, 1509 y 1512], pp. 101-123.

Manheim, Ernst, *La opinión pública*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936.

Marcuse, Herbert, *Reason and revolution*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1968.

Mayer, J. “La Administración: su Concepto, Esencia y Objeto”. Mayer, J., *La Administración y la organización administrativa (Inglaterra, Francia, Alemania y Austria)*. Posada, Adolfo, Introducción y Exposición de la *Organización administrativa en España*. Madrid, España Moderna, 1892.

Mayer, Otto, *Droit administratif Allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1903-1906, édition française par l’auteur, cuatro tomos.

Mengelberg, Kaethe, *Introduction*. Stein, Lorenz von, *The History of social movement in France, 1789-1850*, Totowa, New Jersey, 1964. Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg.

Mohl, Robert von, *Die Policey-wissenschaft nach den grundsätzen des rechtsstaates*, Tubingen, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1832-1833, tres tomos.

----, *La Scienza dell'amministrazione secondo i principii de lo Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, 1891, volume primo.

----, “El Concepto de Policía y el Estado de Derecho”. Varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987 (1841).

Musset, Lucien, *Las Invasiones: las oleadas germánicas*, Barcelona, Editorial, Labor, 1982.

Nieto, Alejandro, *El Mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962.

Posada, Adolfo, Introducción y Exposición de la *Organización administrativa en España*. Madrid, España Moderna, 1892. Mayer, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*. Madrid, España Moderna, 1892.

----, *La Administración política y la administración social*, Madrid, España Moderna, sin año (circa 1892).

----, “El Proceso Lógico del Derecho Administrativo”. Posada, Adolfo, *Escritos Municipalistas y de la Vida Local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979 [1918].

----, *Ciencia política*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, Editores, sin año.

----, *Sociología*, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, Editores, sin año.

----, *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, dos tomos.

Presutti, Errico, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano, Società Editrice

Libraira, 1903.

Renan, Ernest, *¿Qué es una nación?*, Buenos Aires, Sequitur, 2006

Riggs, Fred, "The Context of Development Administration". Riggs, Fred (editor), *Frontiers of development administration*, Durham, Duke University Press, 1970.

Saunders, Stewart, "Public Administration and the Library of Jean-Baptiste Colbert", *Libraries & Culture*, vol 26, num. 2, 1991, pp. 283-284, 288, 292-293 y 298.

Scalapino, Robert, "Environment and Foreign Contribution". Ward, Robert, *Political modernization in Japan and Turkey*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 64-90.

Schiera, Pierangelo, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre, 1968.

Siegfried, André, *L'Âme des peuples*, Paris, Hachette, 1950.

Sinan Birdal, Mehemet, *The Holy roman empire and the ottomans*, London, Tauris, 2011.

Singelmann, Joachim y Peter Singelmann, "Lorenz von Stein and the Paradigmatic Bifurcation of Social Theory in the Nineteenth Century", *The British Journal of Sociology*, vol. 37, no. 3, 1986, pp. 431-452.

Small, Albion, *The Cameralists: the pioners of German social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909.

Smith, Munroe, "Four German Jurist. IV", *Political Science Quarterly*, vol. 16. Num. 4, 1901.

Sonnenfels, Joseph, *Grundsätze der polizei, handlung und finanzwissenschaft*, Wien, 1777 [1765-1767].

Sonnenfels [Signor de], *Scienza del buon governo*, Milano, per Giovanni Silvestri, 1832.

Spengler, Oswald, *Prusianismo y socialismo*, México, Ediciones Nacionales y Extranjeras, 1935.

Stein, Lorenz von, *Die Verwaltungslehre*, Scientia Verlag Aalen, diez volúmenes, 1975 [1865-1884].

-----, *De la Constitution de la commune en la France*, Bruxelles, Libraire Européenne, 1864.

-----, *Il Sistema dell'economia politica*, Verona, Libreria H.F. Münster, 1879.

-----, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

-----, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981

[1850].

-----, *The History of social movement in France, 1789-1850*, Totowa, New Jersey, 1964 [1850]. Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg.

Tácito, Cornelio, *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999 [Año 98].

TaKayama, Hiroshi, *The administration of the Norman kingdom of Sicily*, Leiden, E.J. Brill, 1993.

Tout, F. T., "Alemania y el Imperio". *Historia del mundo en la edad moderna*, Buenos Aires, La Nación, 1913, tomo I.

Uchmany, Eva Alexandra, *La Proyección de la revolución francesa en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Waldo, Dwight, *The Administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

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

Wautrain-Cavagnari, V., *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Firenze, G. Bàrbera, Editore, 1890.

Weber, Max, "La política como vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, números 16 y 17, 1959.

Wehenert [Dr.], "On the Spirit of the Prussian government and administration", *Foreing Quarterly Review*, vol. XVI, No. XXIII, 1833, pp. 421-456.

Wilson, Woodrow, "Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, num. 2. 1887.

Willebrand, Jean Pierre, *Abrégé de la police, accompagné de réflexions sur l'accroissement de villes*, Hambourg, chez I. Etienne et Fils, 1765.

Willoughby, W.W., *The political theories of the ancient world*. London and Bombay, Longmans, Green and Co., 1903.

Willoughby, Westel W., *Prussian political philosophy*, New York, D. Appleton and Company, 1918.

