

Omar Guerrero

LA
ADMINI\$TRACIÓI
PÚBLIÇA



\$

¢

¢

DERECHOS RESERVADOS

© Omar Guerrero

© Seminario de Cultura Mexicana

Presidente Masaryk 526, PB, Polanco, Miguel Hidalgo,
11560, CDMX

www.seminariodeculturamexicana.org.mx

© Booktique. Art Books and Publishing SA de CV

Privada de San Francisco 46 – 40, San Jerónimo,
10640, CDMX

www.booktiqueart.com



Diseño de Alejandro Magallanes

Edición de Karina Simpson

Primera edición: mayo de 2018

ISBN: 978-607-97821-3-9

*Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización de los
titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes,
la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o
procedimiento.*

Impreso y hecho en México.

Omar Guerrero

LA
ADMINI\$TRACIÓŃ
PÚBLIÇA



Este opúsculo, que expone una visión general de la administración pública, está dividido en dos partes, una dedicada a su objeto, es decir, la materia de la que trata; la otra versa de las fuentes intelectuales de su estudio científico. Esta segunda parte está basada en el artículo “Los Grandes Maestros de la Administración Pública” (Santiago de Chile, 2015), de nuestra autoría.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OBJETO

Definición

La idea de *administración pública* es de antigua data, procede del mundo romano, como es observable en el discurso de Acción de Gracias sustentado por Claudio Mamertino en el año 302 d.C., donde utiliza el concepto *administración de la cosa pública (administratione res publicae)*.¹

Quizá fue Johannes Althusius quien en 1603, como conocedor profundo del derecho romano, el primer pensador en distinguir dos tipos de administración: una *universal*,

otra particular.² Llamó a la primera *administración pública*, en tanto que a la segunda la denominó *administración privada*. Ello obedece a que, en la primera, el magistrado supremo está relacionado con el cuerpo total del Estado, en tanto que la última lo está con sus miembros.

El concepto de administración pública implica la existencia de una relación social que se ha desarrollado a lo largo de la historia, y es en la Edad Moderna que comienza con la extinción del Estado absolutista y la irrupción de los regímenes constitucionales. Del mismo modo, la voz *administración pública* surge en los años de la Revolución Francesa dentro de los textos legislativos de entonces, así como en las primeras compilaciones jurídicas que dieron origen al derecho administrativo en Francia. Por otra parte, su conceptualización científica primigenia tiene lugar en las páginas de un libro de Charles-

Jean Bonnin, quien en 1808 acuñó el término *administración pública* para referir la gestión de los asuntos del ciudadano como miembro del Estado.³

Administración pública significa, en efecto, la gestión de los asuntos de la ciudadanía como integrante del Estado en lo tocante a su persona, sus acciones y sus bienes. En lo relativo al ciudadano, se refiere a su condición de miembro de la comunidad de la que forma parte. La gestión pública, por consiguiente, entraña la provisión de los servicios que requiere esa comunidad y que toma la forma de bienes indivisibles. Del concepto de ciudadanía derivan las nociones de interés público, patrimonio público, utilidad pública y otras similares, que entrañan ese sentido de comunidad que adoptan los servicios en provecho de la totalidad social. En efecto, pública es el agua, el ambiente, las playas, los caminos y los canales, así como los edifi-

cios y otras construcciones hechas para satisfacer necesidades con finalidades colectivas.

La administración pública moderna descansa en el concepto del hombre como ciudadano y como individuo. Con respecto a este último, en cuanto su persona, la administración pública entraña las relaciones del individuo con la comunidad y de la comunidad entera con cada uno de sus integrantes. Es un ámbito donde las necesidades de la persona singular y lo público se tocan y se conjugan.⁴ También en lo referente a su persona, la administración pública observa al hombre individual como participante en la comunidad, donde puede asumir el papel de conscripto, contribuyente o sujeto a una carga pública. A partir de aquí, la comunidad reclama su intervención en pro de la patria, le exige su contribución a los gastos públicos o su participación en la administración de justicia. En suma, puede exigirle asumir una

tarea obligatoria y gratuita, que en sus relaciones con la comunidad es inexcusable. En fin, como propietario privado, debe participar en el sostenimiento del país, definiéndose sus *bienes* como objeto de las necesidades fiscales del Estado.

Hay que hacer énfasis en el hecho de que la administración pública ha estado presente en todas las sociedades, a partir de aquellas que pasaron la etapa de la comunidad gentilicia y que estaban basadas en vínculos familiares. Pero una vez que ha surgido el liderazgo, aparece paralelamente el personal administrativo que de un modo tan vívido observó Max Weber en su obra principal.⁵ El hecho obedece, sencillamente, a que donde hay Estado hay administración pública pues esta es precisamente el Estado en acción. Incluso, desde la perspectiva de Lorenz von Stein la administración pública comprende toda la actividad del Estado, y atiende prin-

principalmente la relación de esta actividad con el exterior social por cuanto promueve los intereses vitales de la comunidad.⁶ Él infiere, bajo la presión de la creciente omnipotencia del Estado, una gestión de los interiores sociales por medio de la administración, porque “todo lo que hace el Estado es administrar”.⁷ En efecto, como lo sentenció Dwight Waldo, el Estado es administrativo o no es Estado.⁸

La Ilustración fue la atmósfera intelectual donde se concibió la administración pública moderna, con sustento en los ideales basados en los derechos del hombre y del ciudadano, un proyecto racionalista en la construcción de las organizaciones sociales y un sentido deliberado que le atribuye a esa construcción social. La administración pública, así como el parlamento, el poder judicial y otras organizaciones sociales, se edifica en forma deliberada y racional. Desde entonces, no son la

cuna, la sangre y la estirpe, ni los estamentos y las corporaciones, sino los ciudadanos quienes sirven de fuente al reclutamiento de los funcionarios públicos puestos al servicio de la ciudadanía. Igualmente, desde entonces se entiende que el administrador público no “nace”, sino que “se hace”, toda vez que el arte de administrar se ha elevado a un proceso de aprendizaje que fluye en paralelo con la educación cívica.

La administración pública es, por consiguiente, una expresión funcional de la organización de los cargos gubernamentales que detentan un carácter objetivo. Por lo tanto, los procedimientos del ingreso al puesto emanan de tal carácter. Ello obedece a que las funciones gubernamentales son de naturaleza objetiva y se desempeñan por individuos seleccionados al efecto. Georg Friedrich Wilhelm Hegel apunta que, debido a que entre el cargo y la persona no existe un nexo

natural inmediato, los individuos no están predeterminados por la naturaleza ni por el nacimiento.⁹ El Estado suprime el sistema estamental de apropiación de cargos legado por el feudalismo, eliminando paralelamente el método de ingreso de los administradores que está ligado a la cuna y la estirpe. Desde entonces, las funciones ejecutivas del Estado se atribuyen a la administración pública como responsabilidad institucional.

LO ADMINISTRATIVO Y LO PÚBLICO

La voz administración pública está integrada por dos palabras: administración y pública. Comencemos con la primera.

La administración

La palabra *administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín, como se evidencia al evocar sus raíces. Procede de la voz latina *administratio*, misma que está integrada por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar). El término era empleado por los romanos para dar significado al acto de prestar un servicio a otras personas. El foco de la pa-

labra es el vocablo *ministrare*, que emana del sustantivo *minister*, que significa “el que sirve o ayuda”.¹⁰ *Minister*, por su parte, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. De modo que el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, toda vez que su tarea consistía en la realización de funciones subalternas. En suma, *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los funcionarios: *ad ministrare*.

A pesar de la nitidez de su significado, en el siglo xvii *lo administrativo* estaba confundido con otras materias, como la justicia, la economía y las finanzas. Por este motivo, las organizaciones gubernamentales tenían una índole plurifuncional y realizaban al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Sin embargo, a partir del siglo xix, la administración se fue inde-

pendizando y desarrollando su sustantividad social. Bonnín descubrió que algunos reglamentos antiguos y ciertas leyes nuevas pudieron hacer sospechar que la administración tenía sus propios elementos, divisiones y leyes. Pero no se tenía una idea de lo que es la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones. El Estado administraba de antiguo, pero la administración era anónima, incógnita, y vivía confundida con otras manifestaciones del Estado.¹¹ Poco después, otro pensador explicó que es “administrando” como se realizan con regularidad los servicios públicos, toda vez que estos servicios son los que determinan la materia administrativa. Al mismo tiempo, los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales.¹²

Bonnín apunta que el surgimiento de la administración pública obedece a la elevación

de lo público como un problema central de la sociedad, motivo por el cual las leyes de interés común fijaron la atención del gobierno, en tanto que las primeras leyes emitidas “sacaron a plena luz la parte administrativa”.¹³ Por consiguiente, fue hasta que la legislación en general se convirtió en objeto de estudio y enseñanza, cuando la ciencia de la administración emergió entre las concepciones más útiles para la humanidad. El rasgo esencial y distintivo de la administración es, ciertamente, que regula las relaciones de “cada uno con todos”.

Como la administración concierne a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, “actuar” es su índole. De modo que su primer principio consiste en el gobierno como voluntad pública actuante, como distinto de los cuerpos legislativos que constituyen la voluntad pública ordenante. Esta noción será el núcleo esencial de la administración públi-

ca a través del tiempo y el espacio, entendida como *actividad*, es decir, como una cadena de actos.

Bajo el poderoso impulso de la gran mutación de las corporaciones sociales complejas, emergieron nuevas concepciones de la sociedad organizada que convergen en un punto: la exaltación de la *administrabilidad* de las grandes organizaciones por medio de funcionarios profesionales y procedimientos técnicos. Así, la burocratización del mundo y el ascenso al poder de los administradores fueron observados como una tendencia inevitable que fue acentuando la importancia del aspecto administrativo del Estado, pero obviando en ese entonces su semblante público.

Lo público

La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está determinada por naturaleza social. Charles-Jean Bonnin explica que “la administración es una consecuencia natural del Estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; es así que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Por lo tanto es evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla; es decir, para determinar su modo de existir pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad”.¹⁴ Tal es la razón por la cual

la función del orden jurídico no consiste en instituir a la sociedad ni tampoco a la administración pública, sino más bien establece su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en una determinada dirección.

La voz *pública* y el vocablo *política* tienen la misma raíz etimológica e histórica, porque ambas palabras proceden de *pul*, que significa multiplicidad o amplitud. De esta misma voz deriva la palabra *polis* (ciudad, Estado) en el griego, origen del concepto de política, y en el latín *populus* (pueblo), que es un sustantivo producido por la duplicación de la voz *pul*. Este sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde derivó la palabra *público*.¹⁵ Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado compartido pues ambas se refieren a lo común en una sociedad. Cier-

tamente, es la palabra *pública* la que define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública, porque no sólo son una técnica y dirección eficientes, y más bien se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo: polis y república.

Tomando como base su aspecto semántico y conceptual, podemos referirnos a la *administración popular* o la *administración del pueblo*, cuando de administración pública se trata. Con fundamento en nociones precedentes, Marshall Dimock explicó que, cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos entonces lo que se llama administración pública.¹⁶

La administración pública contemporánea encara un destino cuyas grandes líneas

proyectan principalmente un horizonte en el cual el desarrollo de la *administratibilidad* del Estado comparte estelares con la *civilidad* de la sociedad. A través del humanismo cívico, que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado administrativo comparte su lugar con la idea del *Estado cívico*. Este proceso ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba de que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública;¹⁷ hoy en día, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohiendo de tal modo al Estado cívico. La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática, al desarrollo de una administración popular.

Por todo lo anterior, hoy en día se ha desechado el monismo inherente al concepto de esfera pública, en pro de una pluralidad de los espacios públicos. Ello obedece a que esos espacios reflejan su variedad a través de la emergencia de los impresos y de su difusión, así como la extensión de la lectura entre los ciudadanos.¹⁸ En contraste con la noción de una esfera pública singular, los espacios públicos son tan concretos como la calle y la plaza, así como el Parlamento, el café, la imprenta y la ciudad. Esta última es el sitio por excelencia donde se ejercita la política, donde los encuentros humanos ocurren en el espacio compartido de las relaciones personales, el vecindario y la pertenencia a las instituciones comunes. Pero sobre todo, el público es el pueblo concreto en sus diversidades.

ESTADO DEL ARTE

Como cualquier campo del saber social, el futuro de la administración pública está determinado por su desarrollo como disciplina científica. Esto es observable en su sentido estático por cuanto conocimiento acumulado y sistemático, así como en su significado dinámico como actividad de investigación continua. De manera que, sobre todo, se deben fortalecer los carriles epistemológicos de su progresión como disciplina independiente; es decir, afianzar lo que Dwight Waldo denomina su “autoconciencia”.¹⁹ La administración pública es una disciplina científica, no hay duda alguna. A favor de lo dicho

abonamos el caudal de trabajos sobre el tema, muchos muy añosos, así como definiciones ancestrales de su campo y un ejercicio continuo de investigación. Como lo adelantamos, el concepto de ciencia implica consideraciones estáticas y dinámicas pues no consiste en un puro conocimiento acumulado. Ello significaría asumirla de un modo estacionario. Más bien, ciencia implica la visión de algo persistente por su movimiento, pues es gracias a la investigación que se avanza. Porque de cesar la investigación se paraliza el avance progresivo del conocimiento científico.²⁰ Sobre esta línea, debemos recordar que un eminente metodólogo apuntó que la ciencia no es una creación absoluta del saber que parte de nada, sino un incremento, transformación y esclarecimiento del saber existente de antemano.²¹

De modo que las líneas de investigación en curso deben fortalecer un camino parcialmente soslayado, comenzando por la reivin-

dicación de la teoría del Estado. Se deben redoblar los estudios del Estado de derecho que regula; es decir, que gobierna todo aquello que exige el interés público. Por extensión, el gobierno debe fortificar su esencia sin menoscabo del uso actual de antiguas fórmulas derivadas del mismo, como la “gubernancia”, que evoca las nociones de coordinación horizontal carentes de autoridad. El gobierno como organización del poder hace comprender el significado de los regímenes y, por extensión, las modalidades que asume la administración pública en su seno. Al comprender un Estado que *gobierna* y un gobierno que *administra*, se entiende mejor una administración pública que *gestiona* la cosa pública. En efecto, estamos ante el caso de “gigantescos Estados ministrantes” de servicios públicos, debido principalmente a que existe una abundante legislación secundaria que demanda una aplicación puntual, cotidiana e inmediata

por medio de una corporación administrativa estable.²² Es un Estado administrativo con ánimo reforzado para proveer los servicios fundamentales de la sociedad.

La ciudadanía se ubica sólidamente como una línea de investigación que sirve no sólo como centro gravitacional donde se le entiende formando al Estado, sino también como expresión plena de sus derechos, tanto los humanos como los políticos, mismos que han dado vida a nuevas organizaciones de la administración pública.

Dentro de la agenda actual destaca el cultivo de temas que, siendo de interés ancestral, han obtenido renovado interés y enriquecimiento conceptual. Destaca la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia, tres fórmulas que favorecen la publicización del actuar administrativo, así como la transparencia de lo que aún son espacios opacos del trabajo burocrático. Un

tópico más consiste en la idea de la administración por resultados, como contraparte del usual procedimiento de apego al reglamento, que no es otra cosa que el ritualismo imperante en las faenas gubernamentales.

También el estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. En la actualidad, la expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del orbe. Una de sus manifestaciones más transparentes es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Hoy en día, han proliferado por doquier las comisiones y corporaciones de promoción de los derechos humanos.

En Estados Unidos, la Conferencia Minnowbrook II, una reunión académica de profesionales de la administración pública,

servió de marco a la discusión de las líneas del desenvolvimiento de la disciplina. Uno de los temas relevantes, relativo a la equidad y la justicia social, propició una reevaluación de la ética, el civismo, la responsabilidad pública y los valores sociales. En algunas ponencias se puso el acento en la necesidad de que la administración pública desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios que laboran en su seno.

Hoy en día, en los libros y revistas, así como en los currículos universitarios, han sido recuperados los tópicos clásicos relativos a la democracia, la teoría política y filosofía, y tienden a un desenvolvimiento muy vigoroso. Los estudios sobre la administración pública en Estados Unidos, así como en Europa y varios países iberoamericanos, están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y aspectos de las responsabili-

dades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía.

La agenda contemporánea de la administración pública, en suma, pone el acento en el público y en las artes de su conformación como la esencia de la administración que le es propia, ya se trate de lo relativo a la construcción del conocimiento, ya lo sea por cuanto al ejercicio de su arte y práctica.

Esa agenda también está relacionada con el manejo del cambio en la búsqueda de la publicidad definida por los valores sociales. Esta definición tiene como fundamento no sólo la tradición de la disciplina, sino la perpetuación de un temario general y permanentemente renovado que incluye la responsabilidad democrática, gobernabilidad, burocracia, ética, ciudadanía y educación cívica, dinámica organizativa e implementación.²³ Cabe destacar el sentido de reno-

vación que continúa empeñado en el examen de las organizaciones públicas en el proceso de gobernabilidad, junto con un esquema de innovación abierto que ha dado cabida al estudio de las redes interorganizativas y los modelos económicos de la conducta burocrática. Tal como lo ha explicado Robert Denhardt, la imagen de la teoría de la administración pública que emerge de la literatura periódica refleja el desarrollo de un campo dinámico y cambiante.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESTUDIO

Las ciencias sociales entrañan un ejercicio continuo de colaboración entre quienes las cultivan. Como en todas las ciencias sociales, en la administración pública existen pensadores que sobrepasan a sus colegas por la eminencia de sus contribuciones. Su prominencia puede emanar del hecho de encabezar una corriente de pensamiento, o por haber creado la disciplina que es el objeto de su estudio. También su elevado prestigio puede ser el producto de haber planteado un paradigma revolucionario por el cual se reconstruya una ciencia; o bien, que los reconocimientos que

lo adornan procedan de una actividad de recreación de un campo del saber hasta llevarlo a planteamientos tan insólitos, como variados. Todos estos grandes pensadores son los líderes de una disciplina.

En la administración pública sobresalen Johann Heinrich von Justi, Lorenz von Stein, Charles-Jean Bonnin y Florentino González, todos ellos por ser pioneros en aspectos significativos del saber administrativo. Von Justi destaca por ser quien, en Alemania, durante el siglo XVIII, sistematizó el estudio de las “ciencias camerales” diferenciando y definiendo a la “ciencia de policía” dentro de su conjunto. Lorenz von Stein, a mediados del siglo XIX, hizo una refundación de esa ancestral ciencia de la policía bajo la forma alemana de ciencia de la administración, centrando su desarrollo en las funciones sociales del Estado. En Francia, la policía no alcanzó el estatuto de disciplina, sino básicamente un

desarrollo aplicado en estatutos, reglamentos y consejos para los funcionarios. De aquí que su contenido fue asumido por la ciencia de la administración pública, cuya conceptualización y desarrollo doctrinario emanaron principalmente de la Revolución. Charles-Jean Bonnin, en 1808, dio vida a la primera definición con la voz “administración pública”. Bonnin fundó este campo del saber tal y como lo cultivamos hoy en día. Sin embargo, la nueva disciplina no se había ensayado en un régimen republicano, labor y honor que tuvo Florentino González, cuyo libro redactado en su natal Colombia en 1840 ostenta ese enorme merecimiento.

Los cuatro eminentes autores tienen el mérito de haber participado directamente en la formación y en el desarrollo inicial de la ciencia de la administración pública.

Johann Heinrich von Justi
La Ciencia de la Policía

La obra de Johann Heinrich Gottlobs von Justi (1717-1771) sobre la ciencia de la policía representa la etapa de culminación del “cameralismo”, un movimiento surgido originalmente como una mera rutina en las oficinas fiscales donde laboraban los empleados públicos en Alemania.²⁴ Posteriormente mudó en una cruzada de modernización de la administración pública, pues operó como racionalización del trabajo administrativo para alcanzar paralelamente la felicidad de los súbditos y aumentar el poderío del Estado. En suma: el cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado emergente, 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 policía.

Durante muchos años los aportes de Von Justi sobre policía permanecieron latentes en las páginas de algunas obras, hasta ser revalorados por Michel Foucault en la segunda mitad de la década de 1970.²⁵ Este hecho significativo ocurrió cuando Foucault impartió su curso anual en el Colegio de Francia (1977-1978). La fuente de sus lecciones fue la versión francesa del libro de policía de von Justi,²⁶ el cual, traducido al español por Antonio Francisco Puig y Gelabert, fue consultado por nosotros. Desde entonces, algunos pensadores se han ocupado de revalorar y enaltecer el pensamiento del prominente pensador administrativo alemán. Destaca Keith Tribe, quien se ocupa de la policía y del papel eminente de Von Justi, principalmente con referencia la función de la policía como técnica de gobierno y herramienta de la circulación mercantil.²⁷ Con respecto al tema económico, se debe mencionar de ma-

nera relevante a Jürgen Georg Backhaus, que declara sin reserva alguna que von Justi es el fundador universal de la economía a través de sus lecciones en la Academia Teresiana de Viena, dictadas en 1750.²⁸ Asimismo, Ulrich Adam también atribuye a Von Justi ser uno de los fundadores de la economía, pero principalmente haber perfeccionado al cameralismo.²⁹ Este último agrupa a una triada de ciencias en cuyo centro reina la policía, la cual, según Adam, es “hechura de la política económica” (*economic policy-making*).

Origen de la Ciencia de la Policía

Con Von Justi, ese movimiento alcanza su etapa superior, porque él entiende los conceptos como categorías científicas. En su pensamiento destaca el estudio de 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 de otros fenómenos estatales. La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un conocimiento singular, que dejó de estar confundido o subordinado a otras materias como la política, la hacienda y la cameralística. Paralelamente, la expresión “policía” emanó del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva administración cuyos miembros obtendrían mayor profesionalización. Esto mismo impulsó una formación propiamente administrativa del alto servicio público en los asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la preparación del funcionario en la retórica y la hermenéutica. Von Justi creó una ciencia fundada en principios generales, y estableció las bases y las categorías para el desarrollo de la policía.

Partió del imperativo científico de diferenciar la policía y otras disciplinas, porque juzgó que no existe regla general que no tenga excepción, sea entre ciencias emparentadas, sea una disciplina que se aborde separadamente. En todo caso, es útil para el progreso de las ciencias que se fijen sus límites con claridad, porque no se conoce una disciplina sino de manera imperfecta cuando se obvian todas sus partes y se pasan por alto temas útiles cuando se tratan muchas ciencias al mismo tiempo.³⁰ He aquí el principio de generalización de un hecho social del que no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares, Justi asegura que es menester no olvidar que “cada una de ellas tiene sus extensiones y limitantes”. De manera que la policía entraña una dualidad funcional: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad;

tiene, pues, que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor.³¹

Lorenz von Stein

De la Policía a la administración pública

Con los trabajos de Lorenz von Stein (1815-1890) llega a su último tramo vital la ciencia de la policía, y es reemplazada por la ciencia de la administración pública.

Von Stein se propuso crear un concepto de administración tomando distancia de la policía, a la cual considera como una disciplina del pasado. Para alcanzar su propósito, explica que para la teoría de la administración es muy importante definir claramente el concepto de policía, merced a la incertidumbre y oscuridad que le rodea.³² Sin embargo, es insuficiente una definición puramente formal, siendo más bien necesario que su idea sea

expuesta históricamente tal y como surgió. Porque en el siglo XVIII la policía significaba el conjunto de las formas mediante las cuales se realizaba la intervención del gobierno en la administración pública.

Evocando el pensamiento de Von Justi, Von Stein apunta que la policía surgió con el nacimiento mismo del gobierno y se entendía como el arte del Estado el cual, en contraste con la política, abarcaba todas las actividades del propio Estado. En el siglo XVII la policía apenas comenzaba a sistematizarse alrededor del derecho natural, como un principio que se extiende al conjunto de todas las tareas de un gobierno y que se sintetiza en el eudemonismo. Este mismo principio es, asimismo, el origen de la posterior escisión del concepto de policía, donde se distingue la policía del bienestar y policía de la seguridad. Con el paso del tiempo la policía del bienestar fue evolucionando bajo

la forma de administración interna, como un espacio autónomo separado de las finanzas y la economía. Al final del proceso, la policía se desvaneció y quedó en su lugar la administración interna propiamente dicha.³³ En el siglo XVIII la policía adquirió un significado diferente porque se convirtió en una relación singular entre gobierno y administración, agregándose como un tema de la teoría de la administración pública. La índole del derecho público en ese siglo radicaba en la fusión de la legislación y la administración, suceso que explica lo que Von Stein califica como omnipotencia del Estado. Pero en el siglo XIX ambas se separaron porque en ese entonces entró en escena un principio por el cual la ley ordena todas las actividades del poder del Estado. De aquí que el gobierno ya no es mera policía, toda vez que esta se convierte en una parte, en una función y en un derecho del gobierno.

Von Stein, quien identificó con precisión el concepto de policía como inherente a todas las actividades del Estado, paradójicamente desarrolló una idea de administración pública muy similar. Este hecho explica por qué en Alemania no se creó una nueva ciencia, sino que se transformó la que se había establecido más de un siglo antes. La policía fue reemplazada por la administración pública, pero su desvanecimiento no fue de un solo golpe, ni tampoco de súbito. Incluso hallamos su rastro hacia el final del siglo XIX, en un libro de Franz von Holtendorff, quien concibe a la policía como una disciplina que comprende los principios mediante los cuales se asegura la prosperidad de la sociedad y se previenen los daños que la amenazan hasta donde es posible.³⁴ Pero Holtendorff no invoca el pensamiento de Lorenz von Stein, sino las ideas de Robert von Mohl, quien por su parte define a la policía como la ciencia de

la organización y dirección racional del Estado en sus relaciones interiores.³⁵ No todos los autores cultivaban en ese entonces a la ciencia de la administración, prefiriendo todavía el estudio de aquella otra que la precedió.

*Refundación de la Ciencia de la
Administración Pública*

Von Stein se ocupó con profundidad de la policía con el objeto de recrear una nueva disciplina, a partir de su transformación. Y de tal modo lo hace saber, cuando afirmó que con la publicación de su manual sobre la teoría de la administración pública, ofrece al público su esfuerzo por elevar la doctrina de la administración a la condición de ciencia sistemática.³⁶ Von Stein es autor de un libro enorme que tituló Teoría de la Administración (*Die Verwaltungslehre*), pero que, siendo tan voluminoso en sus diez tomos, lo consi-

deró inapropiado para el estudio general de esa teoría.³⁷ Este escrito, al que el propio von Stein consideró como “obra mayor”, debió ser acompañado por un libro sintético apto para la enseñanza de la disciplina, un texto más digerible que von Stein tituló Manual de Teoría de la Administración (*Handbuch der Verwaltungslehre*), y que fue publicado en 1871. En suma, a través de este libro, von Stein se propuso demostrar que las materias prácticas de la administración pública son dignas de recibir un tratamiento científico superior.

El esfuerzo de von Stein ha sido enaltecido por pensadores administrativos que le confieren la paternidad universal de la nueva disciplina, como Manuel García Pelayo, quien se la otorga acompañado de Robert von Mohl, pues cree que con la labor de ambos fueron reemplazadas las ciencias camorales.³⁸ A pesar de que la posición de García

Pelayo tiene fundamentos sólidos, más bien debemos entender que la cruzada científica de von 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 italiana de su obra, von Stein explica que los quehaceres insignes de la administración pública la elevaron al pedestal superior en el seno de las ciencias del Estado, porque tiene como deber la perfección de los individuos donde se tiene conciencia sólo del Estado, más que de organizaciones político-sociales inferiores.³⁹ Este concepto tuvo una gran influencia en Italia, donde Augusto Barbieri definió a la ciencia de la administración como el estudio del modo cómo el Estado ejercita su acción sobre la sociedad, y cuál es esa acción, cuyo propósito es su desarrollo económico, físico e intelectual.⁴⁰

Charles-Jean Bonnin

La Ciencia de la Administración Pública

En Francia, la policía tuvo un tratamiento diverso al que se le dio en Alemania por efecto directo de la Revolución. En ese país la policía fue inmediatamente restringida a la seguridad pública. Como lo explica Charles-Jean Bonnin (1772-1846), en tanto que la administración es la parte del gobierno destinada a poner en armonía las personas y las cosas, la policía “es el ojo de vigilancia” que previene que esa armonía se pueda turbar. La administración es la dirección de las personas en sus relaciones sociales y la policía la vigilancia de las acciones que pueden perjudicar aquellas relaciones. En efecto, “la administración dirige y la policía reprime: éstos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno y accesorio el otro”.⁴¹

Mucho tiempo antes de que en Alemania la policía fuera estrechada a la seguridad pública, y la administración se comenzara a desarrollar por von Stein como la ciencia que la reemplazó, en Francia Bonnin sentaba las bases universales de esta última.

Bonnin había desaparecido del mapa intelectual de la administración pública por más de un siglo, cuando Pierre Escoubé lo descubrió y lo rescató del silencio. Las primeras líneas de su trabajo fueron para decir “que el nombre de Bonnin está, actualmente, totalmente olvidado”.⁴² Hoy en día se ha vuelto a rendirle el tributo que merece: Georges Langrod dijo con toda razón “que la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Charles-Jean Bonnin, autor de los *Principes d'Administration Publique*, cuya primera edición se remonta a 1808”.⁴³ Igualmente, Jacques Chevallier y

Dániele Loschak comentaron que “puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa”.⁴⁴

Definición de Administración Pública

Incluso la definición de administración pública emana de una nueva fuente: la sociedad. Bonnin fue uno de los primeros pensadores en observar a la sociedad como algo emergente de la modernidad, cuyos integrantes habitan un ancho mundo de publicidad donde sus relaciones se multiplican acrecentando su interdependencia. La sociedad entraña propiamente los asuntos públicos (*affaires publiques*), es decir, materias de la sociedad misma como conjunto, así como la manera en que ellas se conducen. Pero la dirección de los negocios públicos tiene tal grado de complejidad que requiere dos tipos de gestión diferentes, para atender las necesidades

del Estado. En efecto, un primer tipo de gestión refiere el conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas especializadas, como los impuestos o los bosques. El otro tipo, que es el principal porque constituye una definición primigenia, tiene un carácter general y propiamente se trata de “la administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado”.⁴⁵

Este concepto sistemático es la primera definición de la administración pública, tal como brota de los procesos políticos de la Revolución que maduraron en el Imperio con Napoleón. Como lo mencionamos páginas atrás, la administración pública tiene a su cargo la gestión de los asuntos comunes del ciudadano en lo que atañe a su persona, así como sus bienes y sus acciones, por cuanto miembro del Estado. Pero también se interesa por su persona individual, sus bienes y

sus acciones por cuanto incumben al orden público.⁴⁶

Hay en efecto negocios comunes entre los miembros del Estado de los cuales brota una gestión igualmente común, pues no obstante que esos miembros son individuos, su persona, sus acciones y sus bienes como conjunto, son de público interés. La administración por cuanto pública emana de esa comunidad como gestión de los intereses compartidos de todos sus miembros. El carácter inherente de la administración es actuar, obrar sin cesar, pues su acción es en todos los momentos por ser interesante al orden público. Su relación con los administrados es de todos los días, en todo instante, y comprende su resguardo individual y común, así como la prosperidad pública, los impuestos, el servicio militar, la agricultura, la industria, el comercio, las obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad y la salud. Estas tareas, propias

del quehacer del administrador público, son sus deberes más importantes como hombre de Estado.⁴⁷

Florentino González

*Un sistema de administración pública
para un Estado republicano*

Bonnin expresó que en América, la Revolución francesa tenía adeptos. Uno de ellos, latinoamericano, fue Florentino González (1805-1875), un pensador administrativo muy destacado. Nacido en Colombia, es autor del primer tratado de administración pública escrito en idioma español, toda vez que en su páginas por primera vez esa administración se estudia dentro de un régimen republicano. González se había propuesto trabajar un texto relativo a una administración descentralizada y, apesar de su devoción doctrinaria por Bonnín, no pudo conciliar con su concepto

de ciencia de la administración pública preparado para un régimen imperial centralizado. Sin embargo, uno de los méritos más relevantes de Florentino González es haber sido uno de los primeros autores en introducir la ciencia de la administración pública en América, precisamente a través de Bonnin.

El estudio de la Administración Pública

González pugnó por la descentralización de la vida local porque presentía los males de la centralización, a la cual identificaba con el despotismo. Para dar pauta al sistema de administración pública republicano, ante todo se propuso sentar las bases epistemológicas de su estudio, explicando que “la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios socia-

les, que tengan el carácter de públicos”.⁴⁸ Esta definición evoca el concepto formulado por Bonnin en 1812, cuando afirmó que “la ciencia de la administración es la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social”.⁴⁹ Para ambos autores esa disciplina está encaminada a ofrecer el conocimiento de los principios que rigen los asuntos de orden público, a los cuales González destaca particularmente por su índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública; es decir, conservar las relaciones entre la sociedad como un todo, con las personas individuales que la integran.

Florentino González explica que los in-

tereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí, que contrastan con aquellos otros de tipo privado que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. Así, con diferencia de los intereses privados como el ejercicio del pensamiento y de la industria, o la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a la población, el usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público.

Una vez que González identificó a los intereses sociales, explica que “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos”.⁵⁰ La idea acerca de la administración

pública como acción, González la extiende a los funcionarios públicos. De manera que lo que él aquilata como una buena administración consiste en los resultados ventajosos que se obtienen, así como en los funcionarios quienes la ejercitan. La buena administración debe hallarse en el nivel nacional y en el ámbito municipal, el primero de los cuales atiende la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación; en tanto que el segundo es la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

La ciencia de la administración pública, que brotó de la pluma de tan eminentes autores, fue seguida y sustentada por muchos más pensadores que la enriquecieron y consolidaron como una disciplina más entre las ciencias sociales. Este ejercicio continúa hasta nuestros días.

NOTAS

- ¹ Nixon, C. E. V. y Barbara Saylor Rogers, *In Praise of Later Roman Emperors: the panegirici latini*, California University Press, Berkeley, 1994, p. 642.
- ² Althusius, Johannes, *Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990 [1603].
- ³ Bonnin, C. J. B., *D'e l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, chez Garnery, Libraire, A Paris, 1808, p. 5.
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- ⁶ Stein, Lorenz von, *Tratado de teoría de la*

- administración y de derecho administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- ⁷ Posada, Adolfo, Introducción y Exposición de la *Organización administrativa en España*, España Moderna, Madrid, 1892, pp. 41-43.
- ⁸ Waldo, Dwight, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”, Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky (eds.), en *Public administration: the state of discipline*, Chatham House Publishers, New Jersey, 1990, p. 79.
- ⁹ Hegel, Georg W. F., *Filosofía del derecho*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976, p. 301.
- ¹⁰ Nurock, Max, “The Etymology of Administration”, *Public Administration*, núm. 4, 1971, pp. 38-42.
- ¹¹ Bonnin, C. J. B., *Abrégé des principes d'administration*, d'après la troisième édition, Amable-Costes, Libraire-Éditeur, Paris, 1829, p. 27.

- ¹² Oliván, Alejandro, *De la Administración pública con relación a España*, Biblioteca de Educación, Boix Editor, Madrid, 1843, p. 44.
- ¹³ Bonnin, C. J. B., *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. Ouvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux*, chez Clement Frères, Libraires, Paris, 1809, 2^a édition, pp. 10, 16.
- ¹⁴ Bonnin, C. J. B., *Abrégé des principes d'administration*, p. XVI.
- ¹⁵ Dunsire, Andrew, *Administration: the Word and the Science*, Martin Robertson and Co., London, 1973, p. 166.
- ¹⁶ Dimock, Marshall, "The Meaning and Scope of Public Administration", en Gaus, John, Leonard White and Marshall Dimock, *The*

- Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, New York, 1967, p. 1.
- ¹⁷ Morstein Marx, Fritz, *The Administrative State*, University of Chicago Press, Chicago, 1967, p. 1.
- ¹⁸ Guerra, François-Xavier y Lempériere, Annick, *et. al.*, *Los Espacios públicos en Iberoamérica*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 7.
- ¹⁹ Waldo, Dwight, *The Administrative State*, The Ronald Press, New York, 1948, p. 26.
- ²⁰ Conant, James, *Science and Common Sense*, Yale University Press, New Haven, 1951, p. 25.
- ²¹ Kaufmann, Felix, *Metodología de las ciencias sociales*, Editora Nacional, México, 1976, p. 17.
- ²² Finer, Herman, *The British Civil Service*, The Fabian Society, London, 1927, pp. 14-15.
- ²³ Denhardt, Robert, “Public Administration Theory: The State of the Discipline”, en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (eds.),

Public Administration: the State of Discipline,
Chatham House Publishers, New Jersey,
1990, p. 51.

- ²⁴ Small, Albion, *The Cameralists: the pioneers of german social polity*, The University of Chicago Press, Chicago, 1909, p. 18.
- ²⁵ Foucault, Michel, *Securité, territoire, population*, Gallimard Seuil, Paris, 2004, pp. 355-378.
- ²⁶ Justi, Jean-Henri Gottlobs de, *Éléments généraux de police*, Libraire, Paris, 1769.
- ²⁷ Tribe, Keith, *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse 1750-1950*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 18-22.
- ²⁸ Backhaus, Jürgen Georg, *Introduction*. Backhaus, Jürgen Georg (ed.), *The Beginning of Political Economy: Johann Heinrich Gottlob von Justi*, Springer Science+Business Media, New York, 2009, pp. VI-VII.

- ²⁹ Adam, Ulrich, *The Political Economy of J. H. G. Justi*, Peter Lang, Oxford, 2005, p. 11.
- ³⁰ Justi, Juan Enrique de, *Elementos generales de policía*, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, Barcelona, 1784, pp. XI, XIII-XIV.
- ³¹ Foucault, Michel, *Sécurité, territoire et population*, Gallimard, Paris, 2004, pp. 335-378.
- ³² Stein, Lorenzo, *La Scienza della pubblica amministrazione*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1897, p. 121.
- ³³ *Ibid.*, pp. 121-122.
- ³⁴ Holtzendorff, Franz von, *Principios de política*, Librería de Fernando Fe, Madrid, 1888, pp. 5-6.
- ³⁵ Mohl, Robert, “El Concepto de Policía y el Estado de Derecho”, *Varios, Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987 (1841), pp. 152-153.

- ³⁶ Stein, *La Scienza della pubblica amministrazione*, p. 7.
- ³⁷ Stein, Lorenz von, *Die Verwaltungslehre*, Scientia Verlag Aalen, 10 volúmenes, 1975 [1865-1884].
- ³⁸ García Pelayo, Manuel, “La Teoría de la Sociedad en Lorenz von Stein”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 27, num. 47, 1949, pp. 43-48.
- ³⁹ Stein, *La Scienza della pubblica amministrazione*, pp. 17, 37.
- ⁴⁰ Barbieri, Augusto, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Nocola Zanichelli, Bologna, 1888, p. 22.
- ⁴¹ Bonnin, J. C. B., *Abrégé des principes d'administration*, pp. 48-49.
- ⁴² Escoubé, Pierre, “Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative”, *La Revue Administrative*, vol. 11, janvier-février, 1958, pp. 15-18.
- ⁴³ Langrod, George, *El pensamiento administrativo no jurídico: vicisitudes y renacimiento*,

- Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964, p. 7.
- ⁴⁴ Chevallier, Jacques y Dániele Loschak, *Science administrative*, Libraire Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1978, I, p. 23.
- ⁴⁵ Bonnin, C. J. B., *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, p. 5.
- ⁴⁶ Bonnin, C. J. B., *Principes d'administration publique...*, 1809, p. 59.
- ⁴⁷ Bonnin, C. J. B., *De l'Importance...*, p. 4.
- ⁴⁸ González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Imprenta de J.A. Cualla, Bogotá, 1840.
- ⁴⁹ Bonnin, C. J. B., *Principes d'administration publique*, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, troisième édition, tres tomos, A Paris, 1812, tomo I, p. XV.
- ⁵⁰ González, *Elementos de ciencia administrativa*, I, p. 1.

ÍNDICE

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OBJETO	9
LO ADMINISTRATIVO Y LO PÚBLICO	17
ESTADO DEL ARTE	27
II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESTUDIO	35
NOTAS	61

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de Omar Guerrero
se terminó de
imprimir y encuadernar
en mayo de 2018,
en los talleres
de Litográfica Ingramex,
Centeno 162,
Colonia Granjas Esmeralda,
Delegación Iztapalapa,
Ciudad de México.

Para su composición tipográfica
se empleó la familia Adobe Caslon Pro
El diseño es de Alejandro Magallanes.
La edición estuvo a cargo de Karina Simpson.
Los interiores se imprimieron
sobre papel Bond blanco de 90 gramos.

En esta obra, Omar Guerrero expone una visión general de la administración pública. En la primera parte el autor aborda el objeto de esta disciplina, comenzando por la definición de administración y su desarrollo a lo largo de la historia de Occidente. El lector conocerá las aportaciones al respecto de pensadores como Max Weber, Dwight Waldo, Marshall Dimock, Morstein Marx y Robert Denhart, entre otros: todos ellos destacan la imperiosa necesidad de la administración del Estado para el bienestar del pueblo. En la segunda parte, se presentan las fuentes intelectuales del estudio científico de esta área del conocimiento y se ahonda en las aportaciones de cuatro pioneros en la administración pública: Johann Heinrich von Justi, en Alemania, en el siglo XVIII; Lorenz von Stein, también en Alemania, a mediados del siglo XIX; Charles-Jean Bonnin, en Francia, en 1808; y Florentino González, en Colombia, en 1840. Con *La administración pública*, el lector conocerá las entretelas de esta disciplina indispensable en la vida cotidiana de cualquier nación.

ISBN: 978-607-97821-3-9

